



Kansspelautoriteit

Marktscan landgebonden kansspelen 2014

Datum	22-12-2015
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Kansspelautoriteit

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl
T 070 302 1300
F 070 302 1399
info@kansspelautoriteit.nl

Contactgegevens

Inhoud

Colofon	3
Managementsamenvatting	7

1 Inleiding 11

2 Publieke belangen en institutioneel kader 13

2.1	Publieke belangen	13
2.2	Wet- en regelgeving	14
2.2.1	Wet op de kansspelen	14
2.2.2	Kansspelenbesluit	14
2.2.3	Gerelateerde wet- en regelgeving	15
2.2.4	Zelfregulering	16
2.2.5	Europeesrechtelijke aspecten	17
2.3	Voorgenomen beleid	18
2.3.1	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA)	18
2.3.2	Overige beleidsvoornemens	18
2.4	Verantwoordelijke instanties	19
2.4.1	Kansspelautoriteit	19
2.4.2	Ministerie van Veiligheid en Justitie	21

3 Overzicht kansspelmarkt 23

3.1	Indeling in sectoren en segmenten	23
3.2	Omvang kansspelmarkt en marktaandelen	24
3.3	Geldstromen	26
3.4	Productvariatie	26
3.5	Publieke belangen	28
3.6	Internationale vergelijking omvang en trends	30

4 Loterijen 37

4.1	Vergunningen en vergunninghouders	37
4.1.1	Staatsloterij	38
4.1.2	Goede-doelenloterijen	39
4.1.3	Lottospelen	41
4.1.4	Instantloterij	42
4.1.5	Promotionele kansspelen	42
4.2	Omvang, marktaandelen en concentratie	43
4.3	Geldstromen	44
4.3.1	Uitgekeerde prijzen	46
4.3.2	Afdrachten aan goede doelen of de Staat	47
4.3.3	Operationele kosten	47
4.3.4	Kansspelbelasting t.o.v. gebruteerd prijzengeld	47
4.3.5	Kansspelbelasting t.o.v. bruto-spelresultaat	48
4.4	Productdifferentiatie	49
4.4.1	Productkenmerken en productinnovatie	49
4.4.2	Lotprijs	53
4.4.3	Winkansen en uitkeringspercentages	53
4.5	Publieke belangen	54
4.5.1	Preventie van kansspelverslaving	54
4.5.2	Consumentenbescherming	54
4.5.3	Tegengaan van fraude en overige criminaliteit	54

5 Sportweddenschappen 57

5.1	Vergunningen en vergunninghouders	57
5.1.1	Sportprijsvragen	57
5.1.2	Totalisator	57

5.1.3	Vorm van sportwedenschappen 58
5.2	Omvang en geografische spreiding van het aanbod 58
5.3	Geldstromen 59
5.3.1	Uitgekeerde prijzen 61
5.3.2	Afdrachten aan sport 61
5.3.3	Operationele kosten 61
5.3.4	Kansspelbelasting t.o.v. gebruteerd prijzengeld 62
5.3.5	Kansspelbelasting t.o.v. bruto-spelresultaat 62
5.4	Productvariatie 63
5.4.1	Productkenmerken 63
5.4.2	Winkansen en uitkeringspercentages 64
5.5	Publieke belangen 64
5.5.1	Preventie van kansspelverslaving 64
5.5.2	Consumentenbescherming 64
5.5.3	Tegengaan van fraude en overige criminaliteit 65
6	Casinospelen 69
6.1	Vergunning en vergunninghouder 69
6.1.1	Holland Casino 69
6.2	Omvang en geografische spreiding 69
6.3	Geldstromen 72
6.4	Productvariatie 72
6.4.1	Aangeboden spellen 72
6.4.2	Inzet 73
6.4.3	Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages 73
6.5	Publieke belangen 74
6.5.1	Preventie van kansspelverslaving 74
6.5.2	Consumentenbescherming 75
6.5.3	Tegengaan van fraude en overige criminaliteit 75
7	Kansspelautomaten 79
7.1	Vergunningen 79
7.1.1	Soorten vergunningen 79
7.1.2	Eisen aan het spel 81
7.1.3	Eisen aan de opstellocatie 81
7.2	Omvang en (geografische) spreiding van het aanbod 81
7.2.1	Geografische spreiding 83
7.3	Geldstromen 86
7.4	Productvariatie 87
7.5	Publieke belangen 88
7.5.1	Preventie van kansspelverslaving 88
7.5.2	Consumentenbescherming 89
7.5.3	Tegengaan van fraude en overige criminaliteit 90
8	Kansspelverslaving 91
8.1	Metten van het aantal risico- en probleemspelers 91
8.2	Hulpverzoeken verslavingszorg 93
8.3	Kansspelverslaving in vergelijking met andere verslavingen 97
8.4	Risicofactoren kansspelverslaving 98
8.5	Preventiemaatregelen 99

Bronnenlijst 103

Managementsamenvatting

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan. De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering en vergunningverlening, (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.¹ De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een veilig en betrouwbaar kansspel aanbod.

Teneinde op een gestructureerde manier invulling te geven aan deze opdracht, maakt de Kansspelautoriteit onder meer gebruik van marktscans. Een marktscan geeft op systematische wijze een beeld van de stand van zaken op een bepaalde markt of een gedeelte van die markt. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de scan aan hoe het staat met de publieke belangen 'preventie van kansspelverslaving', 'beschermen en informeren van consumenten' en het 'tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Mede op basis van de uitkomsten kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en regulerings taken inzet. De marktscan is een feitelijke weergave van de markt en bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten.

Onderhavig document is de update op de vorig jaar verschenen "*Marktscan: Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013*". Sinds de verschijning van deze Marktscan zijn nieuwe cijfers beschikbaar gekomen over landgebonden kansspel aanbieders. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan omzetcijfers en bruto spelresultaat over het jaar 2014, maar er zijn ook enkele andere elementen toegevoegd, zoals een internationale vergelijking van de omvang van kanspelsectoren, of overzichten over ontvangen klachten en meldingen illegale kansspelen door de Kansspelautoriteit en nog meer.

Omvang van de markt

De omvang van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt gemeten in bruto spelresultaat bedroeg €2,24 miljard in 2014. Ten opzichte van 2013 is het bruto spelresultaat met €49 miljoen gedaald. De daling valt voornamelijk toe te schrijven aan de lagere omvang van speelhal- en horeca-automaten. Mogelijk gaat het hier niet om een echte daling, maar is de daling te verklaren door een overschatting van de omvang in 2013.

De grootste sector is net als in 2013 de loterijensector (zie Figuur 1). De omvang van deze sector is licht gedaald ten opzichte van 2013. Loterijen zijn in 2014 goed voor 47% van de markt. Ondanks de bijstelling van de omvangsschatting, zijn kansspelautomaten nog steeds goed voor 40% van het totale bruto spelresultaat van de kansspelmarkt. Casinospelen zijn in omvang licht toegenomen: het aandeel van deze sector is hiermee gestegen naar 11% ten opzichte van 9% in 2013. Sportweddenschappen blijft de kleinste sector (1%) ondanks een forse stijging. Deze stijging betreft deels een correctie van de cijfers van vorig jaar.

Het aantal vergunninghouders is niet gewijzigd in de sectoren loterijen, sportweddenschappen en casinospelen. Wel zijn er verschuivingen binnen de sectoren. Zo is in de sector loterijen het marktaandeel van de Nationale Goede Doelen Loterijen gestegen. Binnen de sector sportweddenschappen is het aandeel sportprijsvragen gestegen ten opzichte van de totalisator.

Internationaal perspectief

Nederland zit in de Europese middenmoot wat betreft uitgaven per persoon aan loterijen en kansspelautomaten. Nederlanders geven relatief veel uit aan casinospelen maar weinig aan sportweddenschappen.

¹ De wettelijke aanduiding is "kansspelautoriteit" zonder hoofdletter. Voor de leesbaarheid hanteren we in deze marktscan de organisatiennaam "Kansspelautoriteit" met hoofdletter.

Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel. De ontwikkelingen van het bruto spelresultaat van de Nederlandse loterijmarkt komt goed overeen met de ontwikkeling in andere Europese landen. De financiële crisis heeft overal de sector loterijen onder druk gezet, maar er wordt voor de komende jaren voor zowel Nederland als de andere Europese landen een herstel verwacht door H2 Gambling Capita (hierna H2). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2 baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders.

De omvang van de kansspelautomatensector in de EU neemt een merkwaardige vlucht vanaf 2003. Het aandeel van deze sector benadert steeds meer de omvang van loterijen in de EU. De ontwikkelingen in Nederland laten een heel ander beeld zien: kansspelautomaten in Nederland hebben al langer een aanzienlijk aandeel in de totale kansspelmarkt, maar er is geen sprake van een stijgende trend. Voor de komende jaren voorziet H2 een aanhoudende stijging voor overige Europese landen terwijl voor de Nederlandse kansspelautomatensector slechts een lichte stijging wordt voorspeld.

Holland Casino genereert relatief veel bruto spelresultaat in vergelijking met de landgebonden casino's van andere Europese landen. Volgens de voorspellingen van H2 zijn de vooruitzichten voor landgebonden casino's positief voor de komende jaren voor zowel Nederland als Europa.

Het landgebonden aanbod van sportwedenschappen is de kleinste sector binnen het totale landgebonden aanbod van kansspelen voor zowel Nederland als Europa. De vooruitzichten voor sportwedenschappen zijn positief aldus H2 voor alle Europese landen, waaronder ook voor Nederland.

Publieke belangen: verslavingspreventie

Sinds 2010 is een dalende trend waarneembaar in het aantal geregistreerde hulpvragen bij verslavingszorg. In 2014 meldden zich 2.266 hulpvragers bij de verslavingszorg met kansspelverslaving als primaire problematiek.

De dichtheid van aantal hulpverzoeken voor kansspelverslaving is het hoogst in de provincies Zuid-Holland en Groningen. Aangezien het legale aanbod van kansspelen in Groningen relatief klein is, is de hoge score van aantal hulpverzoeken voor verslavingszorg opmerkelijk.

Het meten van de prevalentie van kansspelverslaving, oftewel het schatten van het aantal mensen dat symptomen van kansspelverslaving vertoont, gebeurt daarnaast ook aan de hand van grootschalige enquêtes. De meest recente bevolkingsstudie dateert uit 2011 en concludeert dat circa 0,7% van de Nederlanders 16 jaar en ouder symptomen van problematisch spelgedrag vertoont en 0,1% kan aangemerkt worden als probleemspeler. Uitgedrukt in absolute aantallen gaat het hier om circa 112.300 risico- en probleemspelers. In het voorjaar van 2016 worden echter nieuwe schattingen verwacht uit lopend onderzoek door Intraval in opdracht van het WODC.

Publieke belangen: consumentenbescherming

Een indicatie voor de stand van zaken over consumentenbescherming is het aantal klachten dat de Kansspelautoriteit ontvangt van consumenten over vergunninghouders. De meeste klachten die de Kansspelautoriteit ontvangt over legaal aanbod gaan over kansspelautomaten, gevolgd door loterijen. Het totaal aantal klachten is aanzienlijk afgenomen tussen 2013 en 2014. Een verklaring voor de daling van het aantal klachten is dat de Kansspelautoriteit sinds 2014 geen klachten meer in behandeling neemt als de consument niet eerst zijn klacht bij de betreffende vergunninghouder geuit heeft. Bij de daling van het aantal klachten over kansspelautomaten speelt ook de overgang van de periodieke Verispect controles naar het risico gestuurde toezicht van de Kansspelautoriteit, een rol.

Publieke belangen: tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Illegaal aanbod van kansspelen vormt risico's voor het bereiken van de doelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving en van consumentenbescherming. Een indicatie van de omvang van illegale aanbod is het aantal meldingen dat de Kansspelautoriteit ontvangt. De meeste meldingen hebben betrekking op illegale sportweddenschappen: in het bijzonder gaat het hier vaak om zogenaamde gokzuilen. Het aantal meldingen in 2014 is gestegen ten opzichte van 2013. Dit komt door een stijging in de meldingen van illegale kansspelautomaten en van illegale sportweddenschappen.

Op basis van meldingen, klachten en eigen signalen start de Kansspelautoriteit onderzoeken en treedt indien nodig, handhavend op. In 2014 zijn 141 nieuwe onderzoeken gestart. De meeste onderzoeken hebben betrekking op kansspelautomaten.

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals bij landbased casinospelen zijn aantrekkelijk voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen en belastingontduiking. Binnen de kansspelsector heeft Holland Casino de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. In 2014 ontving FIU-Nederland 2.196 meldingen van ongebruikelijke transacties. Na screening bestempelde FIU-Nederland 322 als verdacht. Het aantal meldingen en het aantal meldingen dat als verdacht wordt beschouwd is aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2012 en 2013.

1 Inleiding

De markt voor kansspelen in Nederland is middels de Wet op de kansspelen (Wok) gereguleerd. Regulering van de kansspelmarkt wordt noodzakelijk geacht gelet op de bescherming van drie publieke doelen, te weten:

- preventie van kansspelverslaving;
- beschermen van consumenten;
- het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.² De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.³ De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een attractief, veilig en verantwoord kansspelaanbod.

Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan deze opdracht, maakt de Kansspelautoriteit onder meer gebruik van marktscans. Het doel van de marktscan is om op systematische wijze een beeld te geven van de stand van zaken op een bepaalde markt of een gedeelte van die markt. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de scan aan hoe het staat met de publieke belangen 'preventie van kansspelverslaving', 'beschermen van consumenten' en het 'tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Op basis van de uitkomsten kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringstaken inzet. De marktscan is een feitelijke weergave van de markt en bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten.

De eerste marktscan "*Marktscan: Analyse van de Nederlandse kansspelmarkt 2013*" (hierna: Marktscan landbased 2013) verscheen in oktober 2014 en focuste op het vergunde landgebonden aanbod van kansspelen. De recent gepubliceerde *Marktscan online kansspelen 2015* richtte zich op online kansspelmarkten. Onderhavig document is de update van de eerstgenoemde Marktscan landbased 2013. Sinds de verschijning van deze Marktscan zijn nieuwe cijfers beschikbaar gekomen over landgebonden kansspel aanbieders. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan omzetcijfers en bruto spelresultaat over het jaar 2014, maar er zijn ook enkele andere elementen toegevoegd. De nieuwe elementen ten opzichte van de vorige marktscan zijn als volgt:

- de cijfers over omzet, bruto spelresultaat en belastingopbrengsten voor het jaar 2014 zijn verwerkt;
- een internationale vergelijking op basis van gegevens van H2 Gambling Capital;
- overzicht toegepaste reclame;
- overzichten over ontvangen klachten en meldingen door de Kansspelautoriteit;
- overzicht incidentele loterijen;
- nieuwe inzichten over illegale sportwedenschappen;
- enkele observaties over nieuwe trends bij speelhallen
- nieuwe cijfers verslavingszorg en een update van lopend onderzoek;
- het institutioneel kader is aangevuld met nieuwe ontwikkelingen zoals de stand van zaken Kansspelen op Afstand en de voorgenomen fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto.

Deze marktscan is een update. Om toch een zelfstandig leesbaar stuk te publiceren zijn teksten over onderwerpen waar niets veranderd is, overgenomen uit de Marktscan landbased 2013. Denk hierbij aan wet- en regelgeving en de beschrijving van vergunningsstelsels.

² Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2

³ Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 3

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 benoemt de publieke belangen en schetst de algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland.

Hoofdstuk 3 geeft een totaalbeeld van de Nederlandse kansspelsector. Daarnaast worden in deze paragraaf begrippen geïntroduceerd die in de daarop volgende hoofdstukken worden gebruikt. Het hoofdstuk sluit af met een internationale vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten.

Hoofdstuk 4 tot en met 7 behandelt elk een van de vier sectoren die we onderscheiden: loterijen (hoofdstuk 4), sportwedenschappen (hoofdstuk 5), casinospelen (hoofdstuk 6) en kansspelautomaten (hoofdstuk 7). De opbouw van deze hoofdstukken volgt een vaste stramien. Ten eerste worden de vergunningsstelsels toegelicht en de vergunninghouders geïntroduceerd. In de tweede paragraaf worden de meest recente cijfers over marktomvang en marktaandelen gepresenteerd. De derde paragraaf gaat in op de geldstromen; geldstromen worden voor zo ver mogelijk per vergunninghouder gepresenteerd. De vierde paragraaf geeft aanvullende informatie over productdifferentiatie: spelsoorten, prijzen, winkansen en uitkeringspercentages. Elk hoofdstuk sluit af met de sectorspecifieke maatregelen die genomen zijn met betrekking tot verslavingspreventie, consumentenbeschrijving en fraude en criminaliteit.

Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) beschrijft de meest recente cijfers over het aantal risico- en probleemspelers en het aantal mensen in behandeling bij de reguliere verslavingszorg. De cijfers over verslaving en verslavingszorg zijn meestal niet uitgesplitst naar afzonderlijke kansspelen. Het overzicht over verslaving valt daardoor niet goed is onder te brengen bij de afzonderlijke hoofdstukken over spelsoorten. Vandaar de keuze om deze cijfers in een apart hoofdstuk te presenteren.

2 Publieke belangen en institutioneel kader

Dit hoofdstuk begint met de omschrijving van de publieke belangen. Tegen deze achtergrond wordt vervolgens een beschrijving gegeven van de belangrijkste algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland. Achtereenvolgens komen de bestaande regelgeving (paragraaf 2.2), actuele wetsvoorstellen en beleidsvoornemens (paragraaf 2.3) en de verantwoordelijke instanties (paragraaf 2.4) aan bod. Voor een groot deel komt de tekst in dit hoofdstuk overeen met de tekst van de Marktscan landbased 2013. Nieuw zijn de passages gaan over de toezicht op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Reclamecode voor kansspelen, de stand van zaken Kansspelen op Afstand en de voorgenomen fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto.

2.1 Publieke belangen

Regulering van kansspelen wordt noodzakelijk geacht omdat de kansspelmarkt risico's met zich meebrengt.

Verslavingsrisico

De overheid ziet verslaving als een inherent risico van kansspelen. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Zo kunnen zich psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen. Voorbeelden hiervan zijn agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Behalve de kansspelverslaafde, ondervindt diens directe omgeving de negatieve gevolgen van het handelen van de verslaafde. Een deel van de kosten wordt afgewenteld op collectieve regelingen zoals schuldsanering en de sociale zekerheid. Het voorkomen van kansspelverslaving is daarom één van de publieke doelen van het kansspelbeleid.

Bescherming van de consument

Op de kansspelmarkt worden producten aangeboden die voor consumenten mogelijk moeilijk te doorgronden kunnen zijn. Betrouwbaarheid van het spel is een belangrijk aspect bij consumentenbescherming. Daarnaast bestaat het risico dat de consument haar keuze baseert op een verkeerde voorstelling of onvolledig begrip van spelregels en voorwaarden. Een specifiek punt is de positie van kwetsbare groepen. Onder kwetsbare groepen van personen worden in ieder geval (maar niet uitsluitend) verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Ook kunnen er problemen ontstaan door agressieve of misleidende reclame. De bescherming van consumenten is daarmee een tweede publieke doel van kansspelregulering.

Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Een eerlijk verloop van het spel en verslavingspreventie is evenmin vanzelfsprekend op een ongereguleerde markt. Bovendien kunnen kansspelen – vanwege de hoge sommen geld die daarin omgaan – een aantrekkingskracht hebben op criminele organisaties die zich bezighouden met bijvoorbeeld witwassen en drugshandel. Fraude en criminaliteit hebben niet alleen invloed op de werking van kansspelmarkten, maar heeft ook ongewenste maatschappelijke gevolgen daarbuiten. Bestrijding van fraude, criminaliteit en illegaliteit is daarmee het derde doel van kansspelregulering.

2.2 Wet- en regelgeving

2.2.1 Wet op de kansspelen

De markt voor kansspelen in Nederland is sinds december 1964 gereguleerd middels de Wet op de kansspelen (Wok), met drie hoofddoelen:

- preventie kansspelverslaving;
- beschermen en informeren van consumenten;
- tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

In de Wok staan bepalingen omtrent afdrachten aan de staat, aan goede doelen en aan sport (meer hierover volgt in hoofdstukken 4 t/m 7), maar deze worden niet tot de hoofddoelen van het kansspelbeleid gerekend. De bijdragen die via kansspelen worden geleverd aan de maatschappij, worden beschouwd als neveneffecten van het kansspelbeleid. Alleen voor speelautomaten (titel VA Wok) geldt dat de rendabele exploitatie als beleidsdoel wordt gezien, omdat dit illegaal aanbod zou voorkomen.

Sleutelbepaling van de Wok is artikel 1, dat een basisverbod bevat op het zonder vergunning aanbieden van kansspelen aan het Nederlandse publiek. Het aanbieden van kansspelen is gedefinieerd als "gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen". Dit verbod geldt niet voor speelautomaten, waarvoor een apart stelsel van verbodsbepalingen en vergunningen geldt.

Vergunningen voor kansspelen

Voor het legaal aanbieden van kansspelen anders dan speelautomaten bevat de Wok verschillende vergunningsstelsels voor loterijen, sportwedenschappen, de totalisator en casinospelen. Sommige stelsels zijn wettelijke monopolies, in de zin dat de wet maar één vergunning per stelsel toestaat. In hoofdstukken 4 tot en met 6 volgt meer gedetailleerde informatie over deze vergunningsstelsels en de daaronder verleende vergunningen.

Voor speelautomaten geldt een ander systeem. Om een speelautomaat legaal aan te bieden zijn drie verschillende vergunningen nodig: een door de gemeente afgegeven aanwezigheidsvergunning, een door de Kansspelautoriteit afgegeven exploitatievergunning en een modeltoelating. Meer hierover volgt in hoofdstuk 7.

Overige bepalingen

De Wok verplicht vergunninghouders om maatregelen en voorzieningen te treffen tegen kansspelverslaving. Bovendien dient op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm gegeven te worden aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij gewaakt wordt voor onmatige deelname. Onder zorgvuldige en evenwichtige wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan dat wervings- en reclameactiviteiten niet misleidend zijn en dat bij deze activiteiten:

- wordt gewezen op de risico's van onmatige deelname aan kansspelen;
- aangegeven wordt wat de statistische kans is op het winnen van een prijs;
- wordt aangegeven of er sprake is van eenmalige deelname dan wel doorlopende deelname tot wederopzegging.

2.2.2 Kansspelenbesluit

Het Kansspelenbesluit is sinds 1964 van kracht en bevat een (nadere) omschrijving van onder welke voorwaarden en tegen welke kosten bepaalde vergunningen (op

basis van artikel 3 Wok) kunnen worden aangevraagd. Het besluit bevat voorschriften voor deze vergunningen zoals de afdracht- en provisiepercentages, de te voeren administratie, rekening en verantwoording. Daarnaast zijn in het besluit bepalingen opgenomen met betrekking tot de methode van de prijsbepaling, de aanwezigheid van een notaris daarbij en de vergoeding voor de aanvraag van de vergunning.

2.2.3 Gerelateerde wet- en regelgeving

Wet op de kansspelbelasting

De Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) bepaalt de belastingplicht bij gewonnen prijzen of premies van kansspelen, de eventuele vrijstellingen, het belastingtarief en de wijze van heffing. Op grond van de Wet KSB dienen marktpartijen een belasting te betalen (Wet KSB, artikel 1). Aanbieders van casinospelen en kansspelautomaten betalen 29% belasting over het bruto spelresultaat: omzet minus uitgekeerde prijzen. Deelnemers aan deze vormen van kansspelen betalen geen kansspelbelasting of premies. Deelnemers aan loterijen en sportwedenschappen betalen 29% belasting over gewonnen prijzen vanaf € 449 (Wet KSB, artikel 4). Aanbieders van loterijen en sportwedenschappen kunnen er ook voor kiezen om deze belasting voor hun rekening te nemen. In het geval dat de aanbieder de belasting voor zijn rekening neemt, dan wordt voor het berekenen van de belasting de netto prijs met 100/71 vermenigvuldigd. (Wet KSB, artikel 5 lid 2). In deze marktscan wordt dit aangeduid als gebruteerde prijzen

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Holland Casino is in het kader van de Wwft verplicht ongebruikelijke transacties te melden. De Wwft is sinds 2008 van kracht en moet voorkomen dat instellingen betrokken raken bij het witwassen van geld en financiering van terrorisme. De Nederlandsche Bank (DNB) is de toezichthouder voor Holland Casino in het kader van deze Wet. De regering is voornemens om het Wwft toezicht op de kansspelen onder te brengen bij Kansspelautoriteit. Dit zal gefaseerd gebeuren. Per 1 januari 2016 neemt de Kansspelautoriteit het Wwft toezicht op Holland Casino over van DNB. Zodra de wetgeving van kansspelen op afstand van kracht is, valt ook deze groep onder de Wwft en het toezicht van de Kansspelautoriteit. Medio 2017 zal door de implementatie van de Vierde Anti-witwasrichtlijn de gehele sector onder het bereik van de Wwft vallen en oefent ook hier de Kansspelautoriteit het Wwft toezicht uit.

Casino's zijn in het kader van deze wet (Uitvoeringsbesluit wet Wwft 2008, Bijlage indicatorenlijst I en IID) verplicht de autoriteiten (de Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland⁴) in te lichten bij:

- het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15.000 of meer;
- girale transacties van € 15.000 of meer;
- verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15.000 of meer tegen inlevering van cheques of buitenlandse valuta;
- Transacties waarbij de melding plichtige aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.
- Een transactie van of ten behoeve van een (rechts)persoon die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een op grond van artikel 9 van de wet aangewezen staat.

Besluit/regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 4a van de Wok legt vergunninghouders bepaalde verplichtingen op met betrekking tot het voorkomen van verslaving en het zorgvuldig en evenwichtig

⁴ FIU-Nederland is in januari 2006 ontstaan uit het samengaan van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie inzake de Wet MOT (BLOM).

vormgeven van wervings- en reclameactiviteiten. Deze verplichtingen zijn nader ingevuld via het “Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen” en de daarop berustende “Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen”. Beide gelden sinds 1 juli 2013. De belangrijkste elementen zijn de volgende:

- een verbod op wervings- en reclameactiviteiten gericht op kwetsbare groepen; hieronder vallen in elk geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, en voor casino's en speelhallen tevens jongvolwassenen (tussen 18 en 24 jaar);
- een verbod op sommige vormen van reclame, zoals reclame van horecagelegenheden voor hun kansspelautomaten, agressieve en misleidende reclame, huis-aan-huisbezoeken (behalve voor goede-doelenloterijen), en tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 uur;
- een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten;
- minimeisen aan de informatievoorziening aan de consument, onder andere de kenmerken van het betreffende kansspel, winstbepaling, prijzen, inhouding van kansspelbelasting, deelnamekosten, privacyaspecten, en opzeggen van abonnementen (vergunninghouders zijn onder meer verplicht op elke individuele wervings- en reclameactiviteit een slogan op te nemen waarmee de consument gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming);
- minimeisen aan de kennis- en opleiding van de leidinggevenden van de vergunninghouders en het personeel van casino's, speelhallen, en hoogdrempelige horeca. Deze hebben betrekking op de risico's van kansspelverslaving, gedragskenmerken van kansspelverslaafden, hulpverlening bij kansspelverslaving en de daarvoor relevante geldende wet- en regelgeving en gedragscodes.

De Kansspelautoriteit ziet toe op naleving van deze regelgeving.

Gedragscode promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen zijn bedoeld voor de promotie van een product, dienst of organisatie. Voorbeeld hiervan is een wasmiddelenfabrikant die via de streepjescode een spelcomputer verloot onder klanten. De regels voor promotionele kansspelen staan in de gedragscode promotionele kansspelen die in 2006 in werking is getreden. Als wordt voldaan aan deze regels dan is het mogelijk zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden. Aan deelname aan promotionele kansspelen kunnen maximaal € 0,45 communicatiekosten in rekening gebracht worden.

Momenteel is het ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met belanghebbende partijen over een aanpassing van de gedragscode promotionele kansspelen.

2.2.4

Zelfregulering

Reclamecode voor Kansspelen

De Nederlandse kansspelsector heeft zelf afspraken gemaakt over reclame-uitingen in de Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen (RVK). Deze afspraken zijn een verbijzondering van de Nederlandse Reclame Code.⁵ De eerste versie van de RVK is in 2006 in werking getreden, nog voor het besluit en de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De gedragscode is ondertekend door alle landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de vereniging van speelautomatenexploitanten in Nederland (VAN). Belangrijkste bepalingen van de RVK 2013 zijn:

⁵ Meer informatie: <https://www.reclamecode.nl>.

- Reclame voor kansspelen mag alleen gericht zijn op een verantwoorde deelname aan en het wekken van interesse voor het aangeboden kansspel.
- Reclame voor kansspelen mag niet aansporen tot onmatige deelname aan kansspelen.
- Reclame voor kansspelen mag niet agressief of misleidend zijn, met name met betrekking tot de eigenschappen van of kansen op het winnen van een prijs bij de aangeboden kansspelen.

Consumenten kunnen hun klachten over reclame door kansspelaanbieders indienen bij de Reclame Code Commissie.

De Reclamecode kansspelen is zelfregulering. De wet gaat echter altijd voor en toezichthouders hebben een eigen verantwoordelijkheid om op naleving van de wet toe te zien en zo nodig op te treden. Dit blijkt uit een recente uitspraak (25 augustus 2015) van het College van beroep voor het bedrijfsleven.⁶ Regelgeving, in dit geval Artikel 4a van de Wok, het besluit en de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, gaat dus voor de Reclamecode kansspelen. De Kansspelautoriteit is dus niet gebonden door het toezicht op en naleving van de Reclamecode door de Reclame Code Commissie.

2.2.5 *Europeesrechtelijke aspecten*

Voor kansspelen bestaat geen specifieke EU-regelgeving. Integendeel, een aantal Europese richtlijnen gericht op harmonisatie van nationale wet- en regelgeving bevat zelfs een nadrukkelijke uitzondering voor kansspelen. De lidstaten hebben hierdoor een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de regulering van kansspelen, zolang zij maar binnen de normale kaders van het recht van de Europese Unie (d.w.z. het geheel van EU-verdragen, verordeningen, richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie) blijven. Hiervan zijn met name de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van diensten tussen EU-lidstaten en de vrijheid van vestiging binnen de EU, en de bepalingen inzake transparantie van belang.

Hoewel er geen sprake is van dwingend EU-recht gericht op harmonisering van nationale regels, er is periodiek ambtelijk overleg met de Europese Commissie en vindt er regelmatig overleg plaats tussen Europese kansspeltoezichthouders in het *Gaming Regulators European Forum* (GREF). Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit heeft met verschillende landen van de Europese Economische Ruimte (EER) een memorandum of understanding (MOU) gesloten. Deze overeenkomsten voorzien in een gereguleerde en geïntensiveerde uitwisseling van informatie tussen de toezichthouders van de EER-Lidstaten. Denk aan de uitwisseling van informatie met betrekking tot kansspelmarkten, kansspelaanbieders, vergunninghouders, toezichtonderzoek, consumentenbescherming, tegengaan van kansspelgerelateerde fraude, witwassen en matchfixing en het verminderen van onnodige administratieve lasten.

Niettegenstaande de bijzondere positie van kansspelen in Europees verband, is binnen Nederland zowel het generieke mededingingsrecht als het consumentenrecht van toepassing. Een voorbeeld hiervan is het besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) over de fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto (8 december 2015).⁷

⁶ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:285>

⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15029/Staatsloterij-en-Lotto-mogen-fuseren/>

2.3 Voorgenomen beleid

2.3.1 Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA)

Kansspelen op afstand (ook wel online kansspelen genoemd) zijn kansspelen waaraan de speler “met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen [...] deelneemt”. (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het aanbod van en de vraag naar kansspelen op afstand is sterk gegroeid.⁸

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige landgebonden vergunninghouders, en onder voorwaarden, toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.⁹ Casinospelen en instantloterijen (beter bekend als krasloten) mogen uitsluitend worden aangeboden op fysieke locaties. Met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt de mogelijkheid tot het aanbieden van kansspelen op het internet geopend. Hiermee streeft de regering naar een attractief, verantwoord online kansspelaanbod, in aanvulling op het landgebonden aanbod, met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het wetsvoorstel is op 23 juli 2014 bij de Tweede Kamer ingediend.¹⁰

De voorgestelde wetswijziging opent de mogelijkheid tot legale kansspelen op afstand en stelt daarvoor regels op. In de wet worden voorgesteld:

- een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand (“online kansspelen”);
- instelling van een centraal register uitsluiting kansspelen (op afstand en in speelhallen en casino’s);
- aanvulling van het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium van de Kansspelautoriteit;
- aanpassing van de fiscale wetgeving, waaronder differentiatie in het kansspelbelastingtarief.

Op 30 oktober 2014 is de schriftelijke inbreng van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel Kansspelen op afstand vastgesteld. In de Nota naar aanleiding van het Verslag die op 7 april 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd, wordt uitgebreid ingegaan op de vragen en bedenkingen van de diverse fracties.

Op 21 mei 2015 vond in de Tweede Kamer een Rondetafelgesprek plaats over het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Hierbij kwamen verschillende genodigden aan het woord, zoals experts en stakeholders. De thema’s die aan bod kwamen waren: markt en handhaving, aanbieders, integriteit en matchfixing, technische aspecten, afdrachten en fiscale aspecten en verantwoord spelen/kansspelverslaving. Inmiddels heeft een tweede schriftelijke vragenronde plaatsgevonden en zijn er 176 vragen ingediend en beantwoord bij de nota naar aanleiding van nader verslag dd. 16 december 2015.¹¹ Het wetsvoorstel is aangemeld voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer.

2.3.2 Overige beleidsvoornemens

Herziening loterijen

In de beleidsvisie Kansspelen uit 2011 pleit de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor een stelsel met meerdere vergunningen voor goede-doelenloterijen en

⁸ Voor een uitgebreid overzicht recente schattingen aantal online spelers, zie Marktscan online kansspelen 2015.

⁹ Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportwedenschappen (titel IV Wok), goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de lottospelen (artikel 27a Wok) en het cijferspel (artikel 15, vierde lid, Wok).

¹⁰ ‘Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand’, kst-33996-2.

¹¹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kansspelen/documenten/rapporten/2015/12/15/tk-nota-naar-aanleiding-van-het-nader-verslag-wetsvoorstel-kansspelen-op-afstand

wordt een onderzoek aangekondigd naar de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het pseudo-staatsaandeelhouderschap in de Staatsloterij.¹² In het verlengde hiervan wordt de beleidsbrief Herijking Loterijstelsel van 11 juli 2014 een aantal beleidswijzigingen voorgesteld:

- per 1 januari 2017 krijgen nieuwe initiatieven op het gebied van landelijke goede doelen loterijen de ruimte zich te ontplooien, bij gebruik van heldere en streng selecterende vergunningsvoorwaarden;
- het minimum afdrachtspercentage voor goede-doelenloterijen wordt verlaagd van 50% naar 40%, onder de toezegging van de NGDL dat bestaande beneficianten naar de 40% geen hinder zullen ondervinden;
- de Staatsloterij en De Lotto worden in de gelegenheid gesteld om de mogelijkheden tot vergaande vormen van samenwerking te onderzoeken, een proces dat valt onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën als (pseudo-)aandeelhouder van de Staatsloterij.¹³

De Staatsloterij en De Lotto hebben hun voornemen om te fuseren op 3 juli 2015 gemeld bij de ACM. Op 8 december 2015 heeft de ACM de fusie tussen Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto) na diepgaand onderzoek goedgekeurd. Vooruitlopend op het besluit van ACM op de fusie heeft de Staatsecretaris van Financiën de fusie aan Tweede Kamer gemeld, waarbij hij heeft aangegeven als beheerder van de Staatsloterij in te stemmen met de fusie.¹⁴ Voor de definitieve doorgang van de fusie is ook de goedkeuring van beide Kamers vereist.

In de beleidsvisie Kansspelen 2011 stelt de Staatsecretaris daarnaast de mogelijkheid te onderzoeken meer marktwerking in te voeren bij speelcasino's. Dit is verder uitgewerkt in de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime van 11 juli 2014.¹⁵ Hierin wordt het voornemen geuit om marktwerking op het domein van speelcasino's te introduceren door opheffing van het monopolie van Holland Casino. De publieke belangen kunnen volgens de Staatsecretaris evengoed worden gediend in een opener vergunningstelsel. Meer marktwerking zou bovendien zorgen voor meer innovatie en spelaanbod dat beter aansluit bij de marktvraag, waardoor minder spelers hun toevlucht zoeken tot de illegale kansspelen. Concreet worden de volgende maatregelen aangekondigd:

- uitbreiding van het maximaal aantal vergunningen voor speelcasino's van 14 naar 16;
- transparante en non-discriminatoire verlening van meerdere vergunningen;
- spreiding van vergunningen over vijf regio's;
- privatisering van Holland Casino;
- openen van de speelcasinomarkt voor nieuwe exploitanten.

Begin 2016 wordt een brief van de Staatsecretaris verwacht waarin de plannen nader worden uitgewerkt. Het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime is inmiddels geconsulteerd.¹⁶

2.4 Verantwoordelijke instanties

2.4.1 Kansspelautoriteit

¹² Kamerstukken II 2010-2011, 24557, nr. 124.

¹³ Kamerstukken II 2013-2014, 24557, nr. 134

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/09/brief-over-voornemen-tot-oprichten-holding-ivm-fusie-staatsloterij-en-lotto>

¹⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 24557, nr. 135

¹⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/casino>

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan, belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.^{17,18} De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een attractief, veilig en verantwoord kansspelaanbod en heeft als wettelijke taken (art. 33b Wok):

- het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, en van exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten;
- het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving;
- het geven van voorlichting en informatie;
- het toezicht houden op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

Dit doet zij door het:

- verstrekken van kansspelvergunningen;
- toezien op de naleving van de wet- en regelgeving door vergunninghouders;
- toezien op de afdrachtsverplichtingen van kansspelopbrengsten;¹⁹
- bestrijden van illegale kansspelpraktijken;
- sanctioneren van overtredingen;
- verstrekken van voorlichting aan burgers, medeoverheden, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties.

In Tabel 1 zijn de taken en bevoegdheden van de Kansspelautoriteit opgenomen.

¹⁷ *Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2*

¹⁸ *Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 3*

¹⁹ De exacte aard en omvang van de afdrachten aan beneficiënten staat beschreven in de betreffende vergunning.

Tabel 1: Taken en bevoegdheden Kansspelautoriteit

Taakgebied	Taak	
Uitvoering & vergunning-verlening	– Verstrekken van incidentele vergunningen voor goede doelenloterijen met een prijzengeld vanaf € 4.500; – Verstrekken van vergunningen voor (semi) permanente kansspelen; – Verstrekken van exploitatievergunningen voor speelautomaten; – Verstrekken van modeltoelatingen voor speelautomaten; – Aanwijzing van keuringsinstanties; – Controleren van rekeningen en verantwoordingen van houders van incidentele vergunningen; – Verzorgen van voorlichting over kansspelen en het behandelen van klachten en vragen van burgers en medeoverheden. – Opstellen van leidraden/richtlijnen.	
Taakgebied	Taak	Bevoegdheid
Toezicht	– Toezicht op alle kansspelwet- en regelgeving, behoudens toezicht op kansspelaanbod waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.	– Betreden van plaatsen; – Het vorderen van inlichtingen; – Het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden; – Het doen van onderzoek/opneming/ monsterneming; – Onderzoek aan vervoermiddelen en de medewerkingsplicht.
Handhaving	– Handhaving van de regelgeving met betrekking tot de vergunninghouders aan wie de Kansspelautoriteit een vergunning heeft verleend; – Bestrijding van het illegale aanbod.	– Aanschrijven/waarschuwen; – Terechtwijzing; – Last onder bestuursdwang; – Last onder dwangsom; – Bestuurlijke boete.

2.4.2 Ministerie van Veiligheid en Justitie

Kansspelen behoren van oudsher tot het beleidsterrein van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waar het soms tot het takenpakket van de minister en soms tot dat van de staatssecretaris behoort. De Wok kende vroeger ook meerdere mede betrokken ministers, maar daarvan is nu alleen de minister van Financiën overgebleven (vanwege enerzijds de staatsdeelnemingen in sommige kansspelen en anderzijds de kansspelbelasting).

De Kansspelautoriteit oefent als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) haar taken onafhankelijk van het ministerie van Veiligheid en Justitie uit en is niet ondergeschikt aan het ministerie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie bepaalt echter het kansspelbeleid en implementeert dit via wetgeving en lagere regelgeving. Bovendien kan het ministerie beleidsregels vaststellen (in de zin van artikel 21 Kaderwet ZBO).

3 Overzicht kansspelmarkt

Dit hoofdstuk geeft een totaalbeeld van de landgebonden kansspelmarkt. Aan de hand van dit overzicht worden de veel gebruikte begrippen geïntroduceerd en wordt tevens de opbouw van de vervolghoofdstukken toegelicht. Om de Nederlandse kansspelmarkt in perspectief te kunnen zien, sluit dit hoofdstuk af met een internationale vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten.

3.1 Indeling in sectoren en segmenten

In deze marktscan bekijken we de kansspelmarkt vanuit het perspectief van de consument. We onderscheiden hierbij vier sectoren:

- loterijen;
- sportwedenschappen;
- casinospelen; en
- kansspelautomaten.

Deze indeling is gebaseerd op de perceptie van spelers wat betreft productkenmerken en spelkarakteristieken en komt niet nauwkeurig overeen met een indeling naar vergunningen of vergunninghouders. Evenmin sluit deze indeling uit dat er vanuit de consument ook substitutiemogelijkheden zijn tussen verschillende sectoren of segmenten. In die zin komt deze indeling in sectoren en segmenten dan ook niet per se overeen met de afbakening afgeleid uit een economische mededingingsanalyse zoals die bij het kartel- en fusietoezicht door de ACM zou kunnen worden gehanteerd.

Het hoogste aggregatieniveau van vergelijkbare kansspelen noemen we *sectoren*, met daarbinnen een onderscheid naar *segmenten*. De hoofdstukindeling is op sectorniveau, en daarbinnen analyseren we waar relevant de verschillende segmenten. Tabel 2 bevat de gemaakte indeling in vier sectoren en (in totaal) elf segmenten. Twee vergunninghouders zijn actief in twee sectoren. De Lotto biedt loterijen (lotto, instantloterijen) en sportwedenschappen (toto).²⁰ Holland Casino exploiteert zowel kansspelautomaten als casinospelen.

²⁰ Merk op dat er een verschil is in de schrijfwijze van het spel en de aanbieder. De aanbieder wordt aangeduid met een hoofdletter (De Lotto), terwijl het spel wordt geschreven met een kleine letter (de lotto).

Tabel 2: Sectoren, segmenten en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders / aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij
	Goede-doelenloterijen	Nationale Postcode Loterij
		BankGiro Loterij
		VriendenLoterij
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	De Lotto
	Instantloterijen	De Lotto
Sportweddenschappen	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
	Sportprijsvragen	De Lotto
	Totalisator	Sportech Racing
Casinospelen	Tafelspelen ^a	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casino-automaten	Holland Casino
	Speelhalautomaten	diverse speelhallen
	Horeca-automaten	diverse horecagelegenheden

Bron: Kansspelautoriteit.

a) 'Tafelspelen' is geen categorie van kansspelen die in de Wet op de kansspelen wordt genoemd, maar een term die in deze Marktscan wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen casino-automaten en andere kansspelen die in een casino kunnen worden aangeboden.

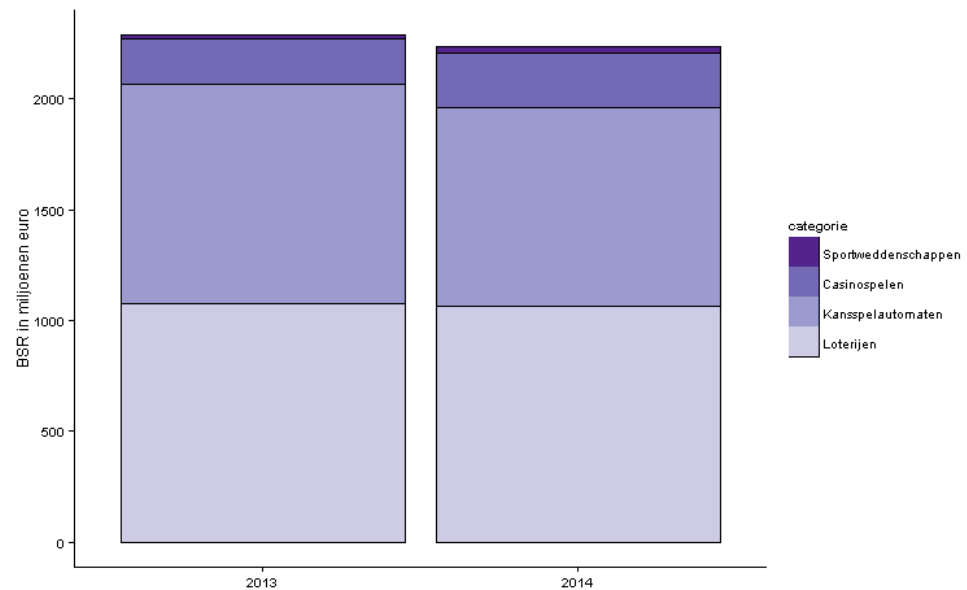
3.2 Omvang kansspelmarkt en marktaandeelen

De omvang van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt gemeten in bruto spelresultaat bedroeg €2,24 miljard in 2014. Ten opzichte van 2013 is het bruto spelresultaat met €49 miljoen gedaald. De daling valt voornamelijk toe te schrijven aan de lagere omvang van speelhal- en horeca-automaten. Mogelijk gaat het hier niet om een echte daling, maar is de daling te verklaren door een overschatting van de omvang in 2013.

De grootste sector is net als in 2013 de loterijensector (zie Figuur 1). De omvang van deze sector is licht gedaald ten opzichte van 2013. Loterijen zijn in 2014 goed voor 47% van de markt. Ondanks de bijstelling van de omvangsschatting, zijn kansspelautomaten nog steeds goed voor 40% van het totale bruto spelresultaat van de kansspelmarkt. Casinospelen zijn in omvang licht toegenomen: het aandeel van deze sector is hiermee gestegen naar 11% ten opzichte van 9% in 2013. Sportweddenschappen blijft de kleinste sector (1%) ondanks een forse stijging. Deze stijging betreft deels een correctie van de cijfers van vorig jaar.

De omvang van de markt wordt gemeten in termen van bruto spelresultaat. Dit sluit aan op de internationale literatuur over kansspelen. De reden dat voor deze sector omzet niet als standaard maat wordt gebruikt is dat het vrijwel onmogelijk is om voor casinospelen en speelautomaten te meten hoe hoog de omzet (inleg) is. Voor de sectoren waar het meten van omzet mogelijk is, zoals bij loterijen en sportweddenschappen, wordt deze maat gepresenteerd en worden geldstromen nader uitgesplitst in kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

Figuur 1: Bruto spelresultaat per sector, 2014 (totale bruto spelresultaat = € 2,24 miljard)^a



Bron: Jaarverslagen vergunninghouders. Bewerking: Kansspelautoriteit.
a) Bruto spelresultaat spelautomaten: schatting op basis van kansspelbelasting

De verschillende type vergunningen worden in de sectorhoofdstukken (hoofdstukken 4 tot en met 7) nader toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste vergunninghouders. Het aantal vergunninghouders is niet gewijzigd in de sectoren loterijen, sportweddenschappen en casinospelen. Wel zijn er verschuivingen binnen de sectoren. Zo is in de sector loterijen het marktaandeel van de Nationale Goede Doelen Loterijen gestegen. Binnen de sector sportweddenschappen is het aandeel sportprijsvragen gestegen ten opzichte van de totalisator.

De concentratiegraad meten we aan de hand van de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI).²¹ De sector casinospelen is volledig geconcentreerd (de HHI is 1) immers heeft slechts één aanbieder een vergunning. Volgens de maatstaven binnen de mededingingseconomie is ook de sector loterijen sterk geconcentreerd (de HHI is 0,38).

Voor kansspelen die op een fysieke locatie gespeeld worden is de geografische spreiding van het aanbod relevant. Dit is het geval voor casinospelen, casinoautomaten en speelhallen. Wanneer consumenten ver moeten reizen om toegang te krijgen tot het legale aanbod is de kans groter dat zij kiezen voor een illegaal alternatief in buurt. Voor deze sectoren wordt dan ook de geografische spreiding van locaties geschetst. We meten de bereikbaarheid aan de hand van de gemiddelde gewogen reisduur naar de dichtstbijzijnde spellocatie.

²¹ $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$ De Herfindahl-Hirschmanindex (HHI) is een indicator voor de mate van concurrentie tussen bedrijven. De index wordt berekend aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandelen (s_i) van de 50 grootste marktdeelnemers. De index neemt een waarde aan tussen 0 en 1. Een toename in de HHI suggereert een afname in concurrentie. Voor HHI-scores onder de 0,25 wordt veelal gesteld dat de markt niet geconcentreerd is (gebaseerd op de *Beleidsregel ACM beoordeling horizontale concentraties* en *Richtlijn voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen* van de Europese Commissie).

3.3 Geldstromen

De omzet uit kansspelen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan goede doelen of de staat en (4) operationele kosten te dekken. De derde paragraaf van Hoofdstuk 4 tot en met 7 gaat in op de geldstromen binnen de sector. Niet alle geldstromen zijn voor alle sectoren te observeren. Alleen de belastingdruk uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat kan worden vergeleken tussen de sectoren.

De effectieve belastingdruk uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat is het hoogst in de sectoren casinospelen en speelautomaten (29% van het bruto spelresultaat) en is aanzienlijk lager bij sportweddenschappen (3,5% tot 7%) en loterijen (15% tot 22%). De verschillen worden veroorzaakt door de verdeling van prijzen en de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot €449. Tegenover de lagere effectieve belastingdruk staat dat loterijen en sportweddenschappen ook andere afdrachtsverplichtingen hebben. De Staatsloterij droeg in 2014 €84,7 miljoen af aan de staat, De Lotto €55,3 miljoen aan haar beneficianten en goede-doelenloterijen dragen 50% van de omzet aan goede doelen af.

3.4 Productvariatie

Om een blijvend passend en attractief aanbod te realiseren is productvariatie van groot belang. Hoofdstukken 4 tot en met 7 geven sectorspecifieke informatie over productdifferentiatie. Te denken valt aan spelsoorten, wijzigingen in aanbod, maar ook prijzen, winkansen en uitkeringspercentages komen aan bod. Merk hierbij op dat anders dan bij andere markten, de “prijs” een inherent kenmerk is van een kansspelproduct.

Consumenten hebben heterogene voorkeuren. De ene consument wil graag een zo groot mogelijke kans om miljonair te worden waar de ander graag vaak een (kleinere) prijs wint. Het is daarom onmogelijk om te stellen welke aanbieder van kansspelen het aantrekkelijkste aanbod heeft aangezien de prijzen en kansen te ver uiteen lopen.

Toch zijn er een aantal maten waarmee kansspelen en kansspelproducten te vergelijken zijn. Een belangrijke maat hiervoor is het uitkeringspercentage van de omzet. Het uitkeringspercentage is het percentage van de inleg dat aan prijzen wordt uitgekeerd aan de deelnemer. Deze maat is vooral inzichtelijk voor hetzelfde type kansspelproduct, bijvoorbeeld loterijen. Deze maat is minder geschikt om de aantrekkelijkheid van zogenaamde *long odds* en *short odds* kansspelen te vergelijken. Onderstaand voorbeeld licht dit toe.

Voorbeeld

Bij het spel roulette heeft de consument ongeacht zijn strategie een uitkeringspercentage van 97,3%. ²² Wanneer de deelnemer nu 20 spellen roulette speelt is de verwachting dat van elke euro die in het eerste spel is ingezet nog maar €0,58, ofwel 58%, over is na de 20 spellen ($0,973^{20} = 0,578$ is). Dit is vergelijkbaar met het uitkeringspercentage van een trekking bij de Staatsloterij.
--

Naast de prijzenstructuur spelen marketinginspanningen en reclame een rol bij productdifferentiatie. Tabel 3 geeft een overzicht van de door aanbieders toegepaste reclamemiddelen. Bij de segmenten die een bijdrage leveren aan goede doelen speelt uiteraard ook het imago van de gesteunde doel mee in de positionering van het product.

²² Het inzetten op rood/zwart in vestigingen van Holland Casino levert een uitkeringspercentage van 98,65% op aangezien bij het vallen van de nul de helft van de inzet blijft staan.

Tabel 3 Overzicht inzet reclamemiddelen door aanbieders

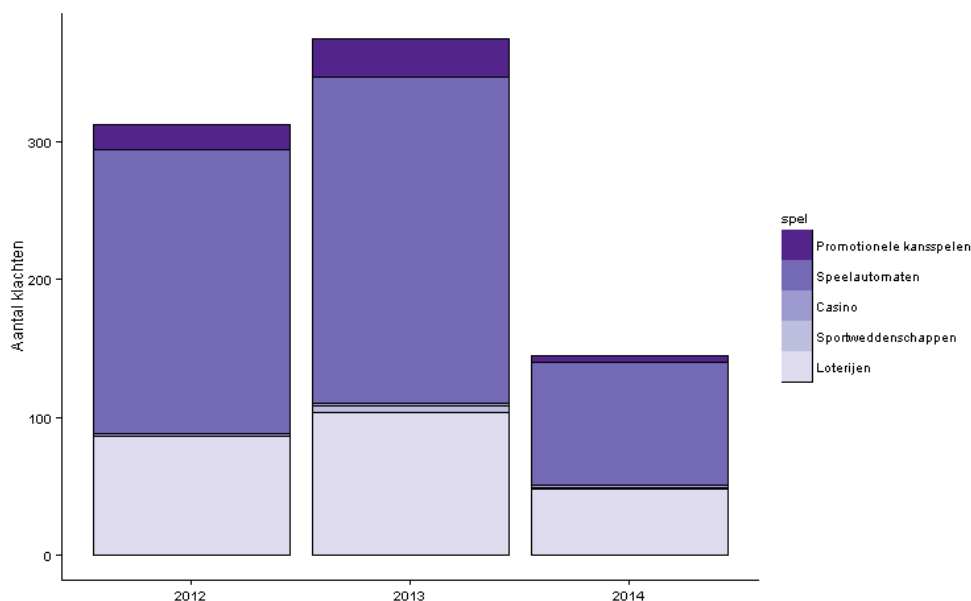
Sector	Aanbieder	Reclamemiddel
Loterijen	Staatsloterij	- Winkel reclame - Advertenties
	Nationale Goede-doelen loterijen	- Sponsoring tv programma's - Direct marketing
	Samenwerkende non-profit loterijen	- Sponsoring sportteams - Direct marketing
	De Lotto	- Sponsoring sportteams - Direct marketing
Sportweddenschappen	Toto	- Display reclame - Event marketing - Online reclame
	Runnerz	- Display reclame
Casinospelen	Holland Casino	- Direct marketing - Tv reclame
Kansspelautomaten	Holland Casino	- Direct marketing - Tv reclame
	Speelhallen	- Advertenties lokaal
	Horeca	-

3.5 Publieke belangen

De sectorhoofdstukken sluiten af met de sectorspecifieke maatregelen die genomen zijn met betrekking tot verslavingspreventie, consumentenbescherming, fraude en criminaliteit. Het gaat hier om sectorspecifieke maatregelen en of kengetallen over de stand van zaken van een bepaald onderwerp. Het aantal klachten over vergunninghouders en het aantal meldingen van illegale kansspelen ontvangen door de Kansspelautoriteit, alsmede het aantal onderzoeken opgestart door de Kansspelautoriteit, worden voor elke sector gerapporteerd. Figuur 2 Aantal klachten per spel Figuur 2 tot en met Figuur 4 geven een sector overstijgende overzicht van deze cijfers.

De meeste klachten die de Kansspelautoriteit ontvangt over legaal aanbod gaan over kansspelautomaten, gevolgd door klachten over loterijen. Figuur 2 laat tevens zien dat het totaal aantal klachten aanzienlijk is afgenomen in 2014 ten opzichte van de jaren daarvoor. Een verklaring voor de daling van het aantal klachten, specifiek over kansspelautomaten, is de wijziging in het toezicht van de Kansspelautoriteit. Voorheen stuurden exploitanten van kansspelautomaten consumenten die klaagden direct door naar Verispect (zie hoofdstuk 7), die vervolgens bij elke klacht op locatie ging controleren. Meestal werden er geen misstanden geconstateerd. Onder het huidige beleid van het risico gestuurde toezicht van de Kansspelautoriteit worden slechts klachten in behandeling genomen nadat de klager zich eerst gemeld heeft bij de aanbieder.

Figuur 2 Aantal klachten per spel

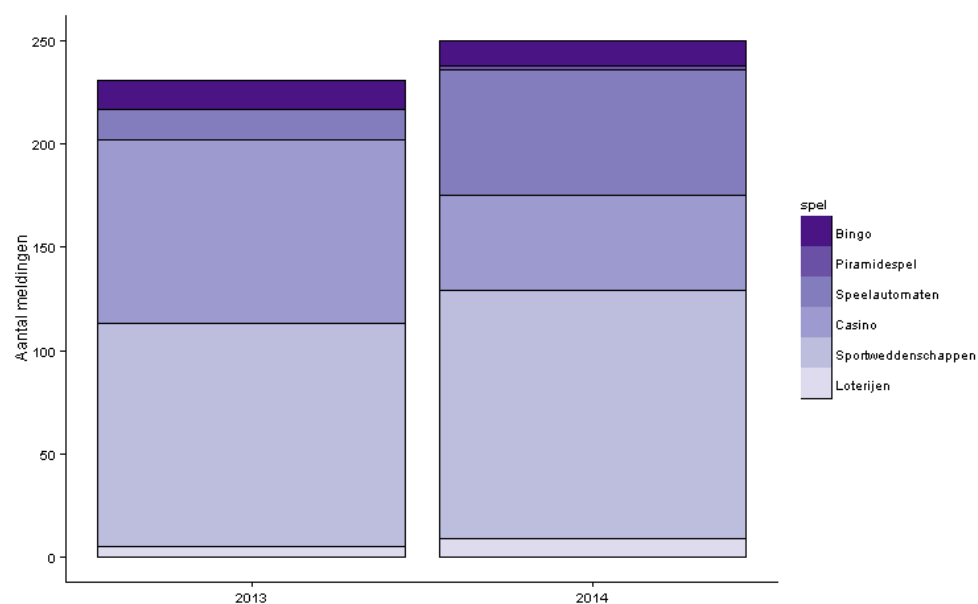


Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

Illegaal aanbod van kansspelen belemmert het bereiken van de doelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving en van consumentenbescherming. Op het illegale aanbod heeft regulering geen grip en er is geen toezicht, waardoor deelnemers geen enkele garantie hebben dat het spel op een eerlijke manier verloopt, het betalingsverkeer veilig is, persoonsgegevens correct worden behandeld, eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd en dat preventie van kansspelverslaving plaatsvindt.

De Kansspelautoriteit registreert meldingen van illegale kansspelen. De meeste meldingen hebben betrekking op illegale sportweddenschappen (zie Figuur 3). In het bijzonder gaat het hier vaak om zogenaamde gokzuilen (zie paragraaf 5.5.3). Uit de figuur blijkt dat het aantal meldingen in 2014 is gestegen ten opzichte van 2013. Dit komt door een stijging in de meldingen van illegale kansspelautomaten en illegale sportweddenschappen.

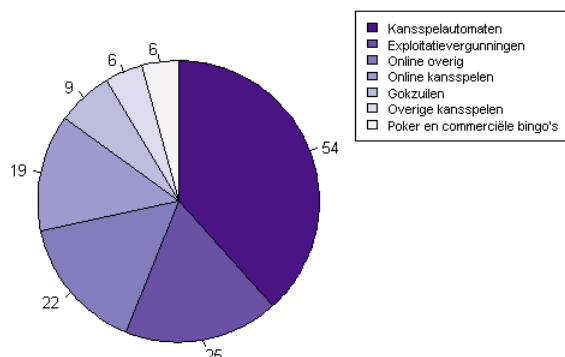
Figuur 3 Aantal meldingen illegale kansspelen^a



^a In 2013 waren er geen meldingen van piramidespelen
Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

Op basis van meldingen, klachten en eigen signalen kan de Kansspelautoriteit besluiten een onderzoek op te starten. Indien nodig treedt de Kansspelautoriteit handhavend op. In 2014 zijn 141 nieuwe onderzoeken gestart door de Kansspelautoriteit, zie Figuur 4. De meeste onderzoeken hebben betrekking op kansspelautomaten.

Figuur 4 Aantal nieuwe onderzoeken Kansspelautoriteit in 2014



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

3.6 Internationale vergelijking omvang en trends

Nederlanders geven relatief veel uit in landgebonden casino's. Wat betreft uitgaven aan loterijen en aan kansspelautomaten (anders dan in casino's) zit Nederland in de Europese middenmoot. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit. Dit is de boodschap van Figuur 5 tot en met Figuur 10 waarin het bruto spelresultaat per inwoner wordt weergegeven voor de verschillende landgebonden sectoren.

De gepresenteerde figuren berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2 baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders. Aangezien bij landgebonden kansspelen "offshore" aanbod geen rol speelt, gaat het bij de cijfers over 2014 over optellingen en niet om schattingen.²³ Voor zover de Kansspelautoriteit kan nagaan, kloppen de cijfers over landgebonden aanbod met de jaarverslagen van de grote vergunninghouders. Wel zijn er enkele verschillen ten opzichte van de indeling zoals gebruikt in de hoofdstukken in deze marktscan.

Merk bijvoorbeeld op dat voor loterijen en voor sportweddenschappen twee figuren geschetst zijn: één waar online aanbod van loterijen buiten beschouwing wordt gelaten en één andere waar online aanbod meegeteld wordt. In Nederland wordt e-commerce als onderdeel van landgebonden aanbod geschaard.²⁴ In de meeste andere Europese landen wordt e-commerce gezien als online aanbod. Volledigheidshalve zijn dus beide definities weergegeven.²⁵ De conclusie dat de uitgaven van Nederlanders aan loterijen rond het Europees gemiddelde ligt, geldt ongeacht welke definitie gebruikt wordt. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit.

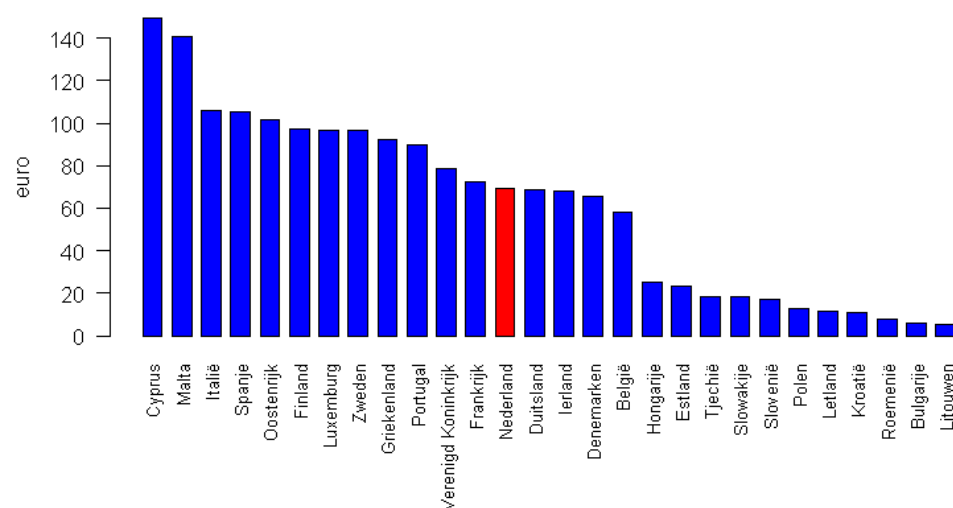
²³ Met offshore aanbod wordt bedoeld op aanbieders van niet-vergunde aanbieders van online kansspelen. Deze aanbieders hebben wel een vergunning in tenminste één ander land, maar bieden in andere landen zonder vergunning. Vaak gaat het om grote beursgenoteerde ondernemingen, zie Marktscan online kansspelen 2015.

²⁴ Naast de winkelverkoop en abonnementenverkoop is het Nederlandse vergunninghouders toegestaan om hun kansspelen via het internet te verkopen mits er ook een landgebonden equivalent bestaat voor het betreffende kansspel. Dit wordt e-commerce genoemd.

²⁵ In de vervolghoofdstukken van dit rapport wordt e-commerce van loterijen geschaard onder het landgebonden aanbod.

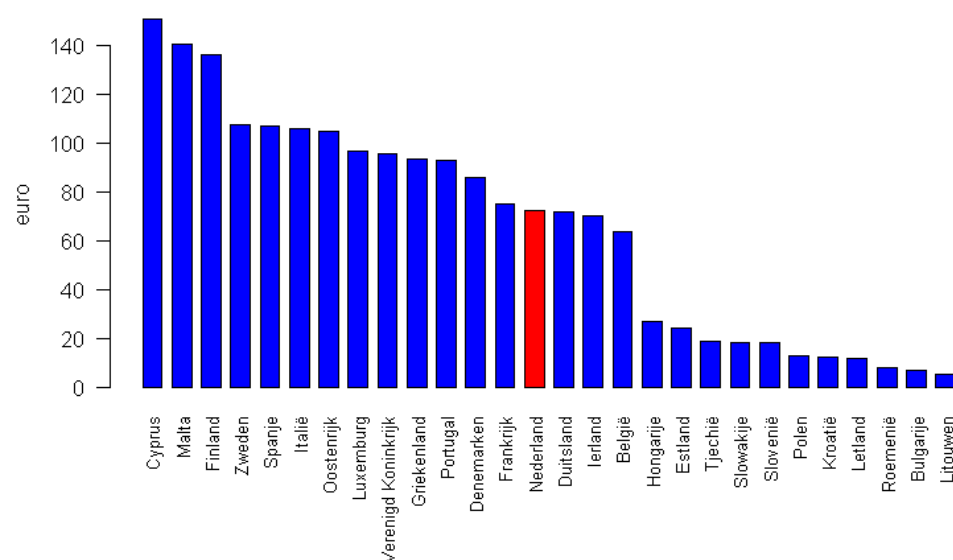
Een ander verschil met indeling tussen de H2 cijfers en de cijfers in hoofdstuk 6 en 7 is dat H2 casinoautomaten van Holland Casino telt onder de sector casinospelen, terwijl de casinoautomaten in deze marktscan onder kansspelautomaten vallen.

Figuur 5 Bruto spelresultaat per inwoner- loterijen exclusief online aanbod

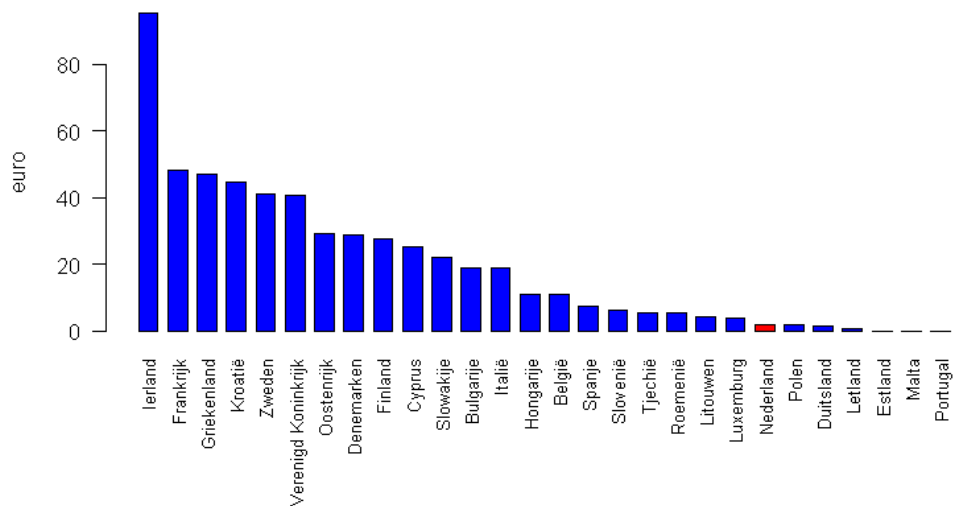


Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

Figuur 6 Bruto spelresultaat per inwoner- loterijen inclusief online aanbod

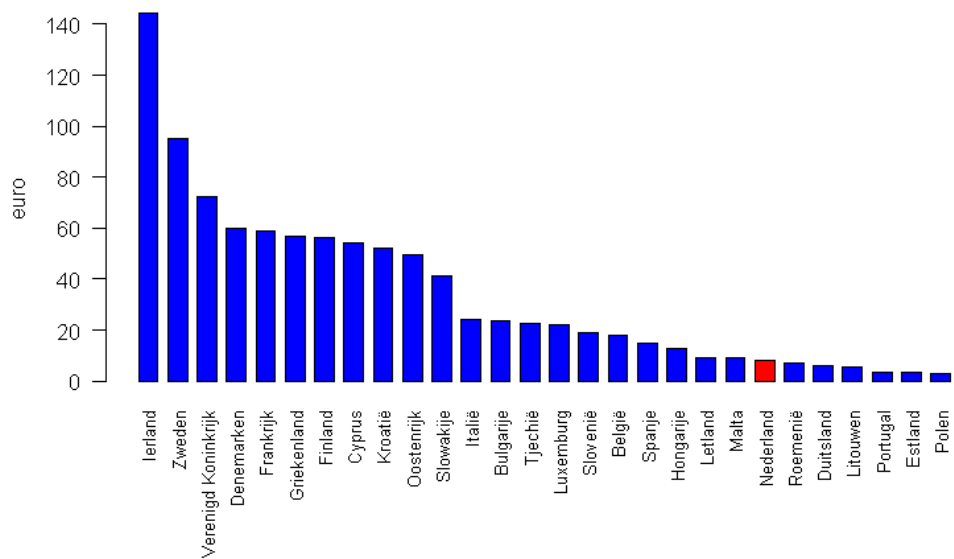


Figuur 7 Bruto spelresultaat per inwoner - sportweddenschappen exclusief online aanbod



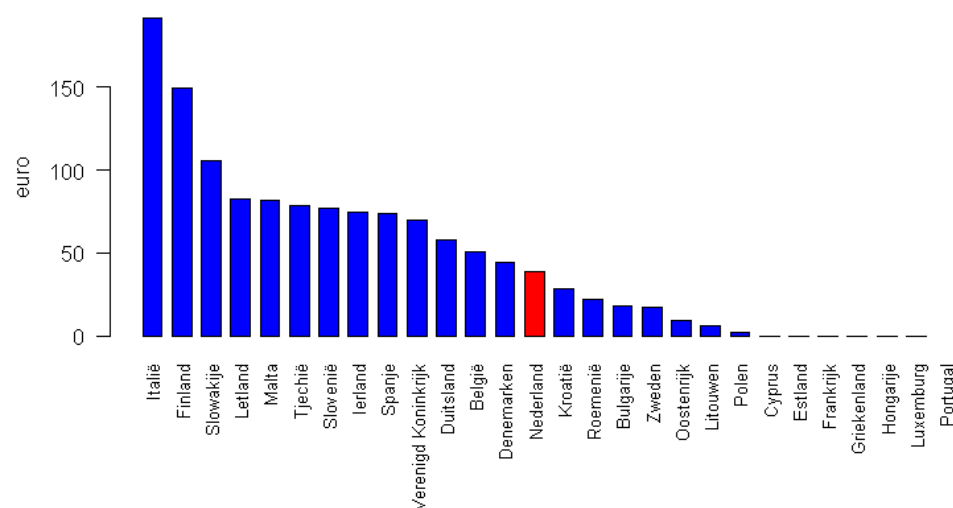
Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

Figuur 8 Bruto spelresultaat per inwoner - sportweddenschappen inclusief online aanbod



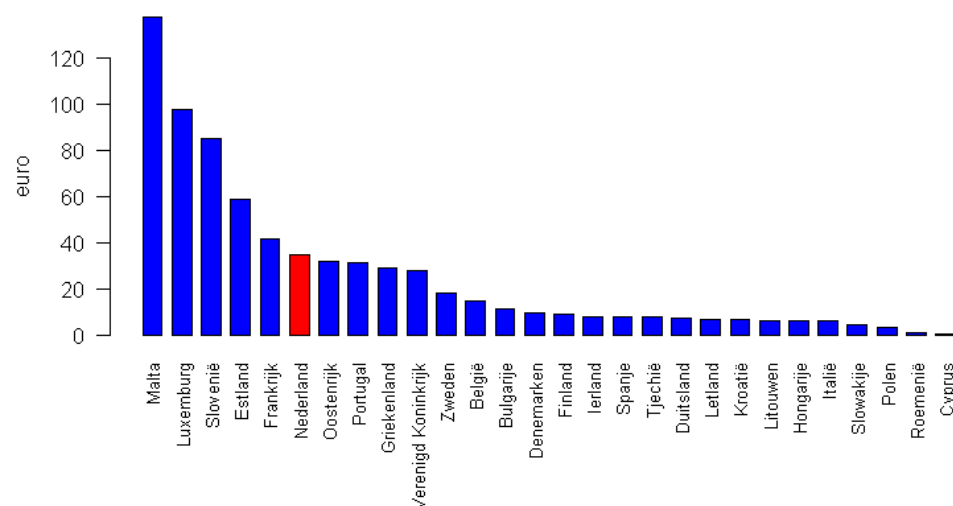
Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

Figuur 9 Bruto spelresultaat per inwoner – speelautomaten exclusief casinoautomaten



Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

Figuur 10 Bruto spelresultaat per inwoner - casinospellen



Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

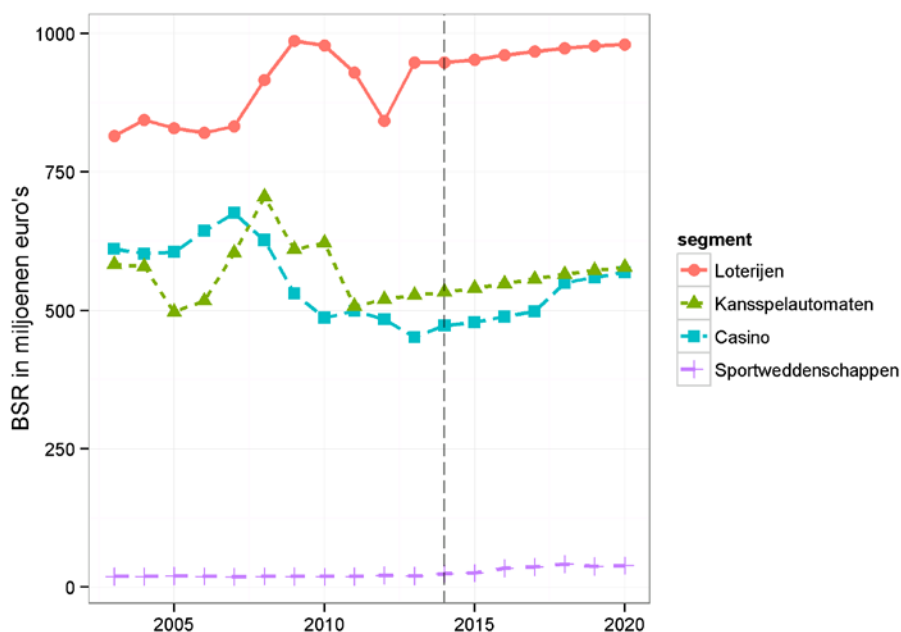
Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel (zie Figuur 11 en Figuur 12). De ontwikkeling van het bruto spelresultaat van de Nederlandse loterijmarkt komt goed overeen met de ontwikkeling in andere Europese landen. De financiële crisis heeft overal de sector loterijen onder druk gezet, maar er wordt voor de komende jaren voor zowel Nederland als de andere Europese landen een herstel verwacht door H2.

De omvang van de kansspelautomaten sector in de EU neemt een merkwaardige vlucht vanaf 2003. Het aandeel van deze sector benadert steeds meer de omvang van loterijen. De ontwikkelingen in Nederland laten een heel ander beeld zien. Kansspelautomaten in Nederland hebben al langer een aanzienlijk aandeel in de totale kansspelmarkt, maar is geen sprake van een stijgende trend. Het aandeel van de Nederlandse kansspelautomatensector blijft op een lager aandeel steken dan in andere Europese landen. Voor de komende jaren voorziet H2 voor een aanhoudende stijging voor overige Europese landen; voor de Nederlandse kansspelautomatensector wordt een lichte stijging voorspeld.

Het bruto spelresultaat gegenereerd in casino's valt in Nederland relatief hoger uit dan in andere Europese landen. Ook in vergelijking met Figuur 1 valt deze sector relatief hoog uit. Dit laatste komt waarschijnlijk doordat H2 de casinoautomaten van Holland Casino meetelt in het bruto spelresultaat van casinospelen, terwijl in dit rapport worden deze automaten meegeteld in de sector kansspelautomaten. Volgens de voorspellingen van H2 zijn de vooruitzichten voor landgebonden casino's positief voor de komende jaren voor zowel Nederland als Europa.

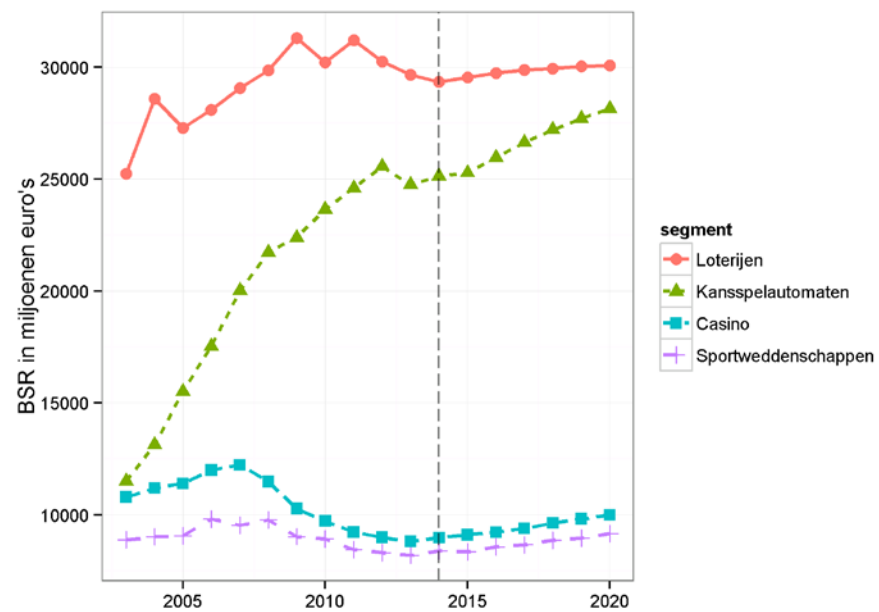
Het landgebonden aanbod van sportweddenschappen is de kleinste sector binnen het totale landgebonden aanbod van kansspelen voor zowel Nederland als Europa. De vooruitzichten voor sportweddenschappen zoals weergegeven in Figuur 11 en Figuur 12 zijn positief aldus H2 Gambling Capital voor alle Europese landen.

Figuur 11 Ontwikkeling bruto spelresultaat landgebonden kansspelen in Nederland (2003-2014) en voorspellingen tot 2020, exclusief online loterijen en sportweddenschappen



Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

Figuur 12 Ontwikkeling bruto spelresultaat landgebonden kansspelen in EU-28 (2003-2014) en voorspellingen tot 2020, online loterijen en sportweddenschappen



Bron: H2 Gambling Capital, 22 oktober 2015

4 Loterijen

4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor het aanbieden van loterijen bestaan de volgende verschillende vergunningen:

- 1 De Staatsloterij, waarvan de vergunning in handen is van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. De opbrengst van de Staatsloterij wordt jaarlijks na aftrek van prijzen en kosten afgedragen aan de staat.
- 2 'Goede-doelenloterijen' of 'artikel 3-loterijen', d.w.z. loterijen die georganiseerd worden om met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. Deze vergunningen kunnen worden onderverdeeld in drie soorten:
 - a) De meerjarige vergunningen. Het aantal is beleidsmatig beperkt tot vier:²⁶
 - de Nationale Postcode Loterij;
 - de BankGiro Loterij;
 - de VriendenLoterij;
 - de Samenwerkende non-profit Loterijen (een samenwerkingsverband van zes goede-doelenorganisaties).
 - b) De incidentele vergunningen voor kansspelen met een prijzenpot groter dan €4.500. Deze vergunningen hebben een looptijd van ten hoogste zes maanden. Het aantal vergunningen is niet begrensd.
 - c) De gemeentelijke vergunningen, voor incidentele kansspelen met een prijzenpot kleiner dan €4.500. Deze vergunningen worden verleend door de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente.
- 3 Lotto (een loterij met door de consument zelf te kiezen symbolen), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.
- 4 De instantloterij (krasloten), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.

Tabel 4 geeft een overzicht van de segmenten, de vergunninghouders en de spellen die zij aanbieden. De tabel bevat eveneens informatie over de minimale uitkeringspercentages en afdrachten aan goede doelen, beide uitgedrukt in termen van percentage van de inleg. De werkelijke afdrachten aan goede doelen kunnen in de praktijk hoger liggen.

De regelgeving per vergunningstelsel wordt hieronder per segment nader besproken (paragraaf 4.1.1 tot en met 4.1.4).

²⁶ Beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345, Staatscourant 2014 nr. 28930.

Tabel 4: Overzicht loterijproducten meerjarige vergunningen: wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij	Nederlandse Staatsloterij (SENS)	Miljoenenspel Staatsloterij	≥ 60 %	≥ 15% ^a
Goede-doelenloterijen	Nationale Postcode Loterij (NPL)	Postcode Loterij	-	≥ 50% ^b
	BankGiro Loterij (BGL)	BankGiro Loterij	-	≥ 50% ^b
	VriendenLoterij (VL)	VriendenLoterij	-	≥ 50% ^b
	Samenwerkende non-profit Loterijen (SNL)	Grote Clubactie Support Actie Nationale Scoutingloterij KWF Seizoenloterij Zonnebloemloterij Jantje Beton Loterij	-	≥ 50% ^b
Lottospelen	De Lotto	Lotto Lotto 4/5 Cijferspel Lucky Day Eurojackpot	≥ 47,5%	≥ 18% ^c
Instantloterij	De Lotto	Krasloten	≥ 47,5%	^d

Bron: Wet op de Kansspelen. Vergunningen Kansspelautoriteit.

a) Afdracht aan de staat

b) Afdracht aan goede doelen

c) Voor de lotto, lotto 4/5 en het cijferspel geldt een verplichte afdracht van minimaal 18%

d) De afdracht wordt gevormd door het verschil tussen het totaal van de door de deelnemers bijeengebrachte inleg, en de som van de voor prijzen bestemde bedragen, de vergoeding voor de verkooppunten en de kosten die door De Lotto ten behoeve van de exploitatie van de instantloterijen worden gemaakt.

4.1.1

Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.²⁷ Wat een staatsloterij is, wordt in de wet als volgt bepaald: een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft.²⁸ De vergunning – die maar door één rechtspersoon kan worden geëxploiteerd - is in 1992 door de voormalige staatssecretaris van Financiën verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: SENS).²⁹ Dit is een door de overheid gecontroleerde stichting, een pseudo-staatsbedrijf.

Naast het toezicht door de Kansspelautoriteit valt de SENS, zoals alle staatsbedrijven, tevens onder het bedrijfsmatige toezicht door het Ministerie van Financiën. Het resultaat van de Staatsloterij vloeit op basis van de wet naar de Staat, en daarom valt de SENS mede onder het toezicht door de Algemene Rekenkamer en de Compatibiliteitswet.

De Staatsloterij biedt de volgende loterijproducten aan:

- de staatsloterij met elke 10de van de maand een reguliere trekking. De omzet van de staatsloterij bedroeg in 2014 €508,9 miljoen;
- de vier event trekkingen, te weten: de Koningsdagtrekking, de 1 juli trekking, de 1 oktober trekking en de Oudejaars trekking. De omzet van de vier event trekkingen bedroeg in 2014 189,9 miljoen euro, waarbij de Oudejaarsloterij de hoogste omzet genereerde (€120,1 miljoen);

²⁷ Merk op dat er een verschil is in de schrijfwijze van het spel en de aanbieder. De aanbieder wordt aangeduid met een hoofdletter (Staatsloterij), terwijl het spel wordt geschreven met een kleine letter (staatsloterij).

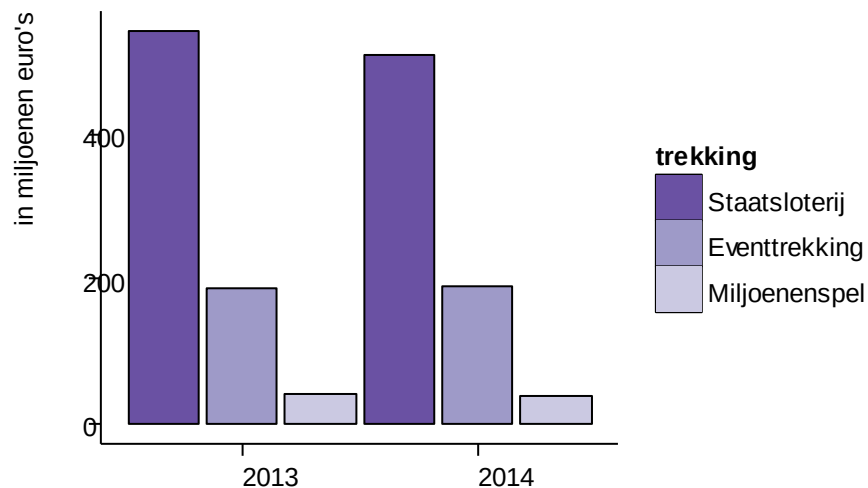
²⁸ Deze 60% is een netto-verplichting: de netto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

²⁹ Dit is bepaald in de 'Wet Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij' van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen.

- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking. De omzet van het Miljoenenspel bedroeg in 2014 €39,1 miljoen.

Figuur 13 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de Staatsloterij in 2013 en 2014.

Figuur 13: Omzet verdeling loterijproducten van de SENS in 2013 en 2014



Bron: Jaarverslagen SENS

4.1.2

Goede-doelenloterijen

Meerjarige vergunningen

Op basis van artikel 3 van de Wet op de kansspelen bestaat de mogelijkheid om een vergunning te verstrekken tot het organiseren van een loterij waarbij de opbrengst van de loterij "enig algemeen belang" dient. Loterijen met een prijzenpakket groter dan €4.500 worden vergund door de Kansspelautoriteit; kleinere loterijen worden door de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente vergund. Alle goede-doelenloterijen zijn verplicht ten minste 50% van de totale inleg af te dragen aan instellingen van algemeen belang.

Bij de door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen is beleidsmatig een verdeling tussen enerzijds incidentele vergunningen, en anderzijds meerjarige vergunningen. Het aantal meerjarige vergunningen is beperkt tot vier³⁰:

- de Nationale Postcode Loterij (NPL); 14 trekkingen per jaar met een totale omzet van €624 miljoen. De Nationale Postcode Loterij steunt goede doelen die zich inzetten voor mens en natuur;
- de BankGiro Loterij (BGL); 15 trekkingen per jaar met een totale omzet van €125 miljoen. De BankGiro Loterij steunt cultuur en behoud van cultureel erfgoed;
- de VriendenLoterij (VL); 14 trekkingen per jaar met een totale omzet van €101 miljoen. De VriendenLoterij steunt goede doelen die zich richten op gezondheid en welzijn van mensen;
- de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen; 12 trekkingen per jaar met een totale omzet van €24,8 miljoen.

De eerste drie vergunningen zijn in handen van de drie gelijknamige werkmaatschappijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna:

³⁰ Beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345, Staatscourant 2014 nr. 28930.

NGDL). De drie zusterbedrijven hebben een vergelijkbare zeggenschapsstructuur, werken nauw samen en gebruiken bijvoorbeeld een gezamenlijk callcenter. Behalve als het uitsluitend om omzet gaat worden de drie vergunninghouders van de NGDL – om economische en pragmatische gronden – in de analyses hieronder geaggregeerd weergegeven.

De vierde vergunninghouder is de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (hierna: SNL). De SNL is een samenwerkingsverband van De Grote Clubactie, de Support Actie, de Nationale Scoutingloterij, de KWF Seizoenloterij, de Zonnebloemloterij en de Jantje Beton Loterij. De activiteiten van deze loterijen vallen onder één vergunning.

Incidentele vergunningen

Naast bovenstaande meerjarige vergunningen verstrekt de Kansspelautoriteit vergunningen voor incidentele goede doelen kansspelen. De opbrengst van een kansspel in deze categorie dient te worden besteed aan doelen van algemeen belang. Voorbeelden hiervan zijn: de bouw van een nieuw clubgebouw, dakrenovatie van een kerk of de aanschaf van nieuwe muziekinstrumenten voor een muziekvereniging. Het gaat hier om loterijen met een totale prijzenpot groter dan €4.500. Deze vergunningen hebben een looptijd van ten hoogste zes maanden en het aantal vergunningen is niet begrensd.

In 2014 zijn er 51 aanvragen voor incidentele kansspelvergunningen in behandeling genomen. Van deze aanvragen zijn er negen ingetrokken, geannuleerd wegens tegenvallende opbrengsten of is de vergunningsprocedure gestopt. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met de voorgaande jaren (zie Tabel 5). De gezamenlijke omzet van incidentele loterijen bedraagt een kleine €3 miljoen euro in 2014. Hiervan is €2 miljoen euro afgedragen aan goede doelen, waarmee het afdrachtspercentage uitkomt op 69%. De uitgekeerde prijzen zijn goed voor 13% van de omzet in 2014. In absolute omvang gaat het om circa €400.000.

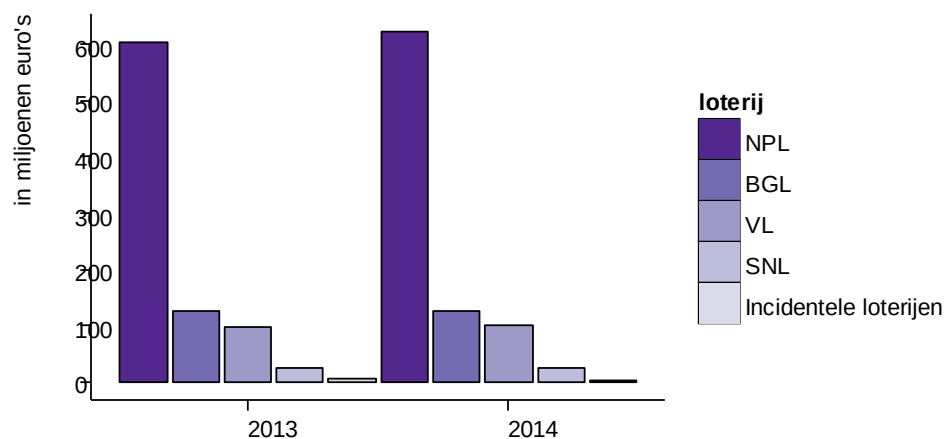
Tabel 5 Overzicht incidentele loterijen³¹

	2012	2013	2014
Aantal aanvragen	50	51	51
Ingetrokken/geannuleerd/procedure stopgezet	14	10	9
Omzet (in miljoen €)	€3,4	€5,0	€3,0
Afdracht goed doel (in miljoenen)	€2,3	€3,8	€2,1
Afdracht goed doel (% van omzet)	67%	76%	69%
Uitgekeerde prijzen (in miljoenen)	€0,4	€0,4	€0,4
Uitgekeerde prijzen (% omzet)	12%	7%	13%

Figuur 14 geeft een samenvattend beeld van de verdeling van de omzet van goede-doelenloterijen voor zowel meerjarige als incidentele vergunningen. Omdat incidentele loterijen in omvang verwaarloosbaar zijn in vergelijking met de meerjarige loterijvergunningen, wordt deze groep loterijen in de volgende analyses buiten beschouwing gelaten.

³¹ Deze tabel gaat uit van datum aanvraag; omzet en afdracht zijn mogelijk (deels) gerealiseerd in het jaar na aanvraag.

Figuur 14: Omzet verdeling goede-doelenloterijen



Bron: Jaarverslagen goede-doelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

4.1.3 Lottospelen

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor lottospelen. Een lotto is een loterij waarbij deelnemers een aantal symbolen mogen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen. Er is maar één vergunning, die alleen mag worden verleend aan de houder van de vergunning voor sportprijsvragen. Daarom heeft De Lotto één vergunning die zowel sportprijsvragen als lottospelen dekt.

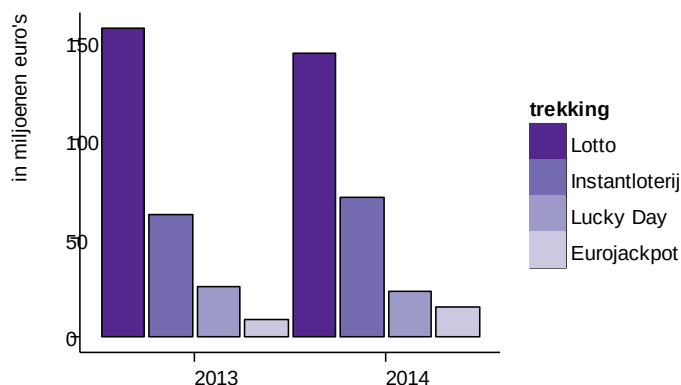
Volgens de vergunning van de Lotto moet minimaal 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, Cijferspel en Toto samen) als prijzen terugvloeien naar de spelers.³² Ten minste 18% van de totale inleg moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede-doelen organisaties: 72,46% voor het NOC*NSF, 27,54% voor de Stichting ALN.

De Lotto biedt de volgende loterijen aan:

- Lotto 6/45: een wekelijkse trekking met een omzet van €144 miljoen in 2014;
- Lucky Day: een dagelijkse trekking met een omzet van €15 miljoen in 2014;
- Eurojackpot: een wekelijkse trekking met een omzet van €68 miljoen in 2014.

Figuur 15: Omzetverdeling De Lotto

³² Deze 47,5% is een bruto-verplichting: de bruto prijzen dienen minimaal 47,5% van de inleg te vormen.



Bron: Jaarverslagen goede-doelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

4.1.4 Instantloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de instantloterij. Een instantloterij is een loterij waarbij het winnende lot al is bepaald voordat de loten worden verkocht. Er is maar één vergunning voor het aanbieden van instantloten toegestaan op de markt, die in handen is van De Lotto.

Volgens de vergunning moet minimaal 47,5% van de totale inleg als prijzen terugvloeien naar de spelers.³³ Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

In 2014 bedroeg de omzet van de instantloten €70,5 miljoen. Dit is een stijging van 14% ten opzichte van de omzet in 2013.

4.1.5 Promotionele kansspelen

Een promotioneel kansspel is het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Voor het organiseren van promotionele kansspelen kan geen vergunning worden verleend op grond van de WOK. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de gedragscode promotionele kansspelen 2014³⁴, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren. Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

- de kosten voor het meespelen aan een promotioneel kansspel bedragen maximaal €0,45;
- de totale waarde in het economisch verkeer van het prijzenpakket bedraagt maximaal €100.000,- per jaar;
- de aanbieder dient voorafgaand aan de deelname duidelijk te maken wat de totale waarde van het prijzenpakket is.

Omdat de Kansspelautoriteit geen vergunning verstrekt voor promotionele kansspelen, zijn ook geen gegevens voor handen over de omvang van deze kansspelen. Dit segment blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

³³ Deze 47,5% is een bruto-verplichting.

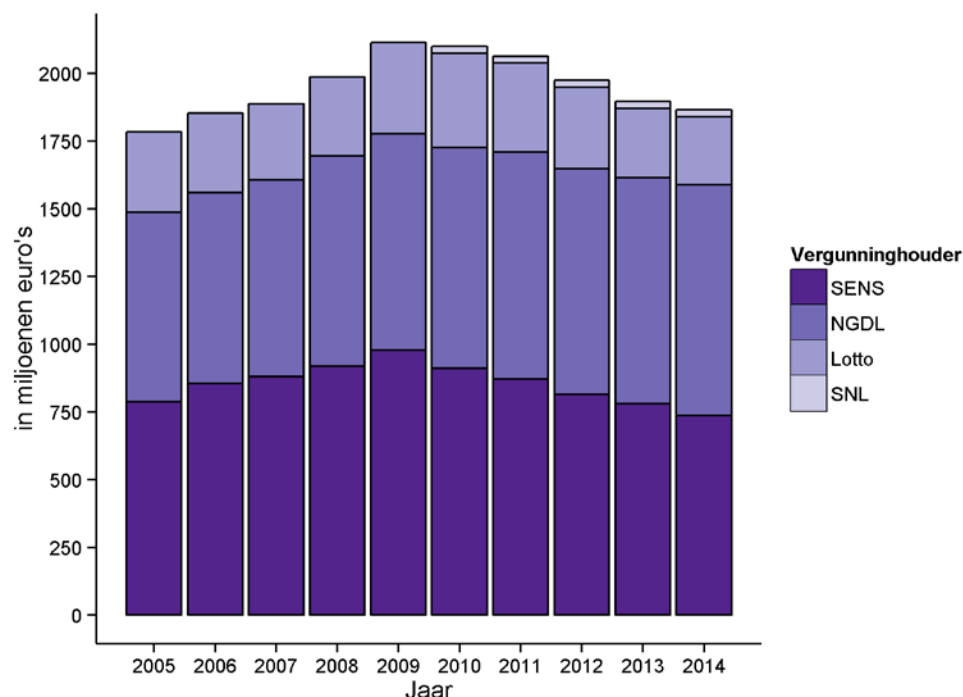
³⁴ <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/promotionele/promotioneel/>

4.2 Omvang, marktaandelen en concentratie

De totale omzet (inleg) in de vergunde loterijen was in 2014 €1,9 miljard.³⁵ De omvang van de totale markt voor loterijen is daarmee vrijwel gelijk gebleven aan die van 2013.

Figuur 16 geeft de ontwikkeling van de totale omzet in de loterijensector over een langere periode weer. Tussen 2005-2009 stijgt de omzet van €1,5 miljard naar €2,1 miljard (bedragen geïndexeerd naar prijsniveau 2014).³⁶ Vanaf 2009 daalt de omzet weer tot een niveau van €1,9 miljard in 2014.

Figuur 16: Trend loterijomzet 2005-2014 (prijsniveau 2014)^a



Bron: Jaarverslagen.

a) De gegevens voor de Samenwerkende non-profit Loterijen zijn beschikbaar vanaf 2010

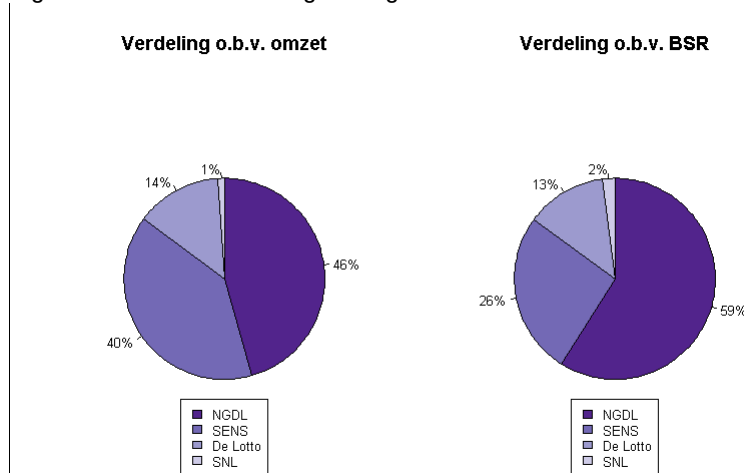
De Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V heeft met haar drie vergunningen zowel qua omzet als qua bruto spelresultaat het grootste marktaandeel, te weten 46% in termen van omzet en 59% in termen van bruto spelresultaat (zie Figuur 16 en Figuur 17). Het marktaandeel van de NGDL is ook licht gestegen ten opzichte van 2013; deze stijging is zichtbaar in Figuur 16. De Samenwerkende non-profit Loterijen zijn het kleinst met gezamenlijk een aandeel van 1%.

De totale omvang van de markt op basis van het bruto spelresultaat bedroeg €1,06 miljard in 2014, een daling van €16 miljoen ten opzichte van 2013.

³⁵ In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet van circa € 4 miljoen in 2014) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

³⁶ Dit betekent dat als in een jaar de inflatie groter is dan de nominale omzetsstijging in de figuur een omzetsdaling, ondanks een stijging in de absolute omzet, te zien is.

Figuur 17: Aandelen vergunninghouders 2014



Bron: jaarverslagen NGDL, SENS, SNL en De Lotto.

De concentratiegraad binnen de sector loterijen is hoog volgens de maatstaven van de mededingingspraktijk: de Herfindahl-Hirschman Index, berekend met behulp van de omzet-aandelen, is 0,38 (voor definitie HHI zie paragraaf 3.2). Dit komt overeen met de concentratiegraad van 2013. De relatief constante aandelen van de verschillende aanbieders in de totale omzet van loterijen zijn onder andere te verklaren door de beleidsmatige inperking van nieuwe vergunningen. Dit beperkt de toetreding van nieuwe aanbieders.

Voorgenomen fusie Staatsloterij en De Lotto

De SENS en De Lotto hebben het voornemen om te fuseren. Dit voornemen is op 3 juli 2015 gemeld bij de ACM. Op 18 augustus heeft ACM besloten dat een vergunning voor de fusie vereist is. Dit betekent dat de ACM in de vergunningsfase nader onderzoek doet naar de mate van concurrentie op de loterijmarkt. De belangrijkste vraag in dit onderzoek was of er na de fusie voldoende concurrentie overblijft en of consumenten voldoende keuze behouden in loterijspelen. Op 8 december 2015 heeft de ACM de fusie tussen Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto) na diepgaand onderzoek goedgekeurd. Vooruitlopend op het besluit van ACM op de fusie heeft de Staatsecretaris van Financiën de fusie aan Tweede Kamer gemeld. Hij geeft aan dat hij als beheerder van de Staatsloterij instemt met de fusie.³⁷ Voor de definitieve doorgang van de fusie is ook de goedkeuring van beide Kamers vereist. Bij het doorgaan van de voorgenomen fusie tussen SENS en De Lotto zal de concentratiegraad van de loterijensector uiteraard stijgen.

4.3

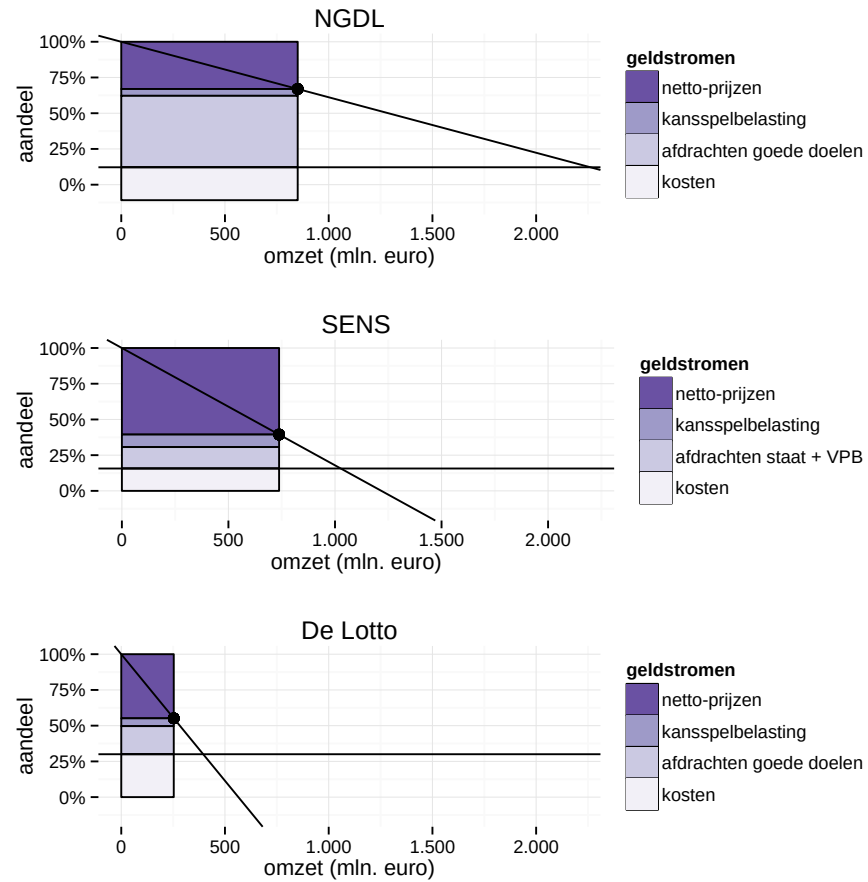
Geldstromen

De omzet van loterijen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan goede doelen of de staat en (4) operationele kosten te dekken.

In Figuur 18 zijn de geldstromen van de drie grote loterijvergunninghouders weergegeven. Op de verticale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De horizontale as toont de omzet (in miljoenen euro) van de verschillende loterij-aanbieders (hoe breder de balk des te groter de omzet).

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/09/brief-over-voornemen-tot-oprichten-holding-ivm-fusie-staatsloterij-en-lotto>
Pagina 44 van 107

Figuur 18: Geldstromen loterijen met meerjarige vergunningen



Bron: Jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

a) De kosten van de Lotto zijn geschat: wij berekenen de kosten van De Lotto naar rato van omzet loterijproducten in totale omzet

Productdifferentiatie en marktscenario's bij loterijen

Figuur 18 geeft niet alleen de opbouw van de geldstromen binnen loterijen aan, maar illustreert ook dat de verschillende loterijen gedifferentieerde producten aanbieden, en geeft tot slot een globale inschatting van hoe de markt er uit zou zien bij lagere belastingen of afdrachten. Dit kader legt uit hoe dat zit.

Om loterijen met verschillende verkoopprijzen (zie Figuur 21) per lot met elkaar te kunnen vergelijken, wordt één minus het uitkeringspercentage als de *effectieve prijs* van een fictief lot van één euro gehanteerd.³⁸ Dit is het deel van de inleg dat een consument gemiddeld kwijt is. Daardoor krijgt Figuur 18 de interpretatie van een vraag- en aanboddiagram. De horizontaal uitgezette omzet is dan de hoeveelheid verkochte fictieve loten van één euro, en de verticaal uitgezette omzetbestanddelen zijn dan de effectieve prijs.

Figuur 18 geeft voor elke loterij een van linksboven naar rechtsonder aflopende vraagcurve. Zo'n vraagcurve gaat door twee punten: het punt linksboven in de grafiek waarin geen vraag is naar een loterij die niets uitkeert, en de geobserveerde prijs-hoeveelheid combinatie (aangegeven met een bolletje). Per loterij is ook een horizontaal lopende aanbodcurve getekend ter hoogte van het kostenaandeel in de omzet. De aanbieder is immers bereid om aan de vraag te voldoen zolang zijn marginale opbrengst (de prijs) de marginale kosten dekt.

De drie figuren per loterij laten zien dat de verschillende loterijen niet op dezelfde vraagcurve opereren. De vraagcurve voor de NGDL loopt bijvoorbeeld aanzienlijk minder stijl dan die van de Staatsloterij en die van De Lotto: dit betekent dat bij gelijke omstandigheden, de vraag naar NGDL producten hoger is dan die van andere loterijen. Al met al lijkt er dus sprake te zijn van gedifferentieerde concurrentie op de Nederlandse loterijmarkt.

Figuur 18 geeft ook een kwalitatief inzicht in marktscenario's. Zo geeft het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve de fictieve marktsituatie weer bij perfecte concurrentie zonder kansspelbelasting en afdrachtsverplichting. De driehoek tussen de staafjes en de vraag- en aanbodcurve correspondeert met het welvaartsverlies dat de huidige kansspelbelasting en afdrachtsverplichting met zich meebrengen. De omvang van dit welvaartsverlies moet worden afgewogen tegen de consumentenwelvaart (het prijzengeld) en de producentenwelvaart (winst c.q. afdrachten aan de Staat, en afdrachten aan goede doelen). Lagere belastingen of afdracht-verplichtingen leiden tot hogere lotenverkoop en een hogere consumentenwelvaart.

Het marktmodel in dit kader kan niet zonder meer gehanteerd worden om deze of andere beleidsszenario's kwantitatief door te rekenen. De belangrijkste reden hiervoor is dat Figuur 18 geen rekening houdt met schommelingen in het uitkeringspercentage per trekking (door het vallen van de jackpot). Er zijn daarom gedetailleerdere analyses op niveau van individuele trekkingen nodig voor het doen van kwantitatieve uitspraken over marktscenario's.³⁹

4.3.1

Uitgekeerde prijzen

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij: conform de Wet op de Kansspelen vormen prijzen 60% van de omzet. Een aantal loterijen keert ook prijzen in natura uit. Deze prijzen worden vaak ingekocht voor een lager bedrag dan de waarde in het economisch verkeer (waarover de kansspelbelasting berekend wordt). Door dit verschil tussen de marktwaaarde en inkoopwaarde van prijzen kunnen de totale geldstromen boven 100% van de omzet

³⁸ Forrest, David. "Consumer interests and the regulation and taxation of gambling." *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives* (2007): 103.

³⁹ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

uitkomen. In Figuur 18 is dit zichtbaar doordat de rechthoek die de kosten van de NGDL weergeeft onder de 0% ligt.

4.3.2 *Afdrachten aan goede doelen of de Staat*

De goede-doelenloterijen dragen in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €425 miljoen. Dit komt overeen met 50% van de omzet die de NGDL conform de Wet op de Kansspelen dient af te dragen. In relatieve termen draagt het SNL het meeste af, te weten 80% van de omzet. De Staatsloterij draagt niet af aan goede doelen, maar aan de moedermaatschappij, die volledig in handen is van de staat. Die afdracht is door het ministerie van Financiën bepaald op minimaal 15% van de omzet: deze afdracht is inclusief vennootschapsbelasting (VPB).

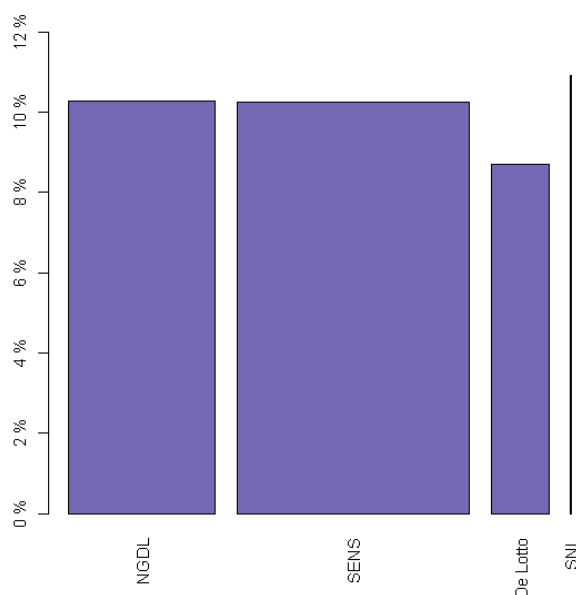
4.3.3 *Operationele kosten*

De operationele kosten variëren aanzienlijk tussen aanbieders. Verhoudingsgewijs heeft De Lotto de hoogste kosten (28% van de omzet) en heeft de SENS de laagste kosten (17%).

4.3.4 *Kansspelbelasting t.o.v. gebruteerd prijzengeld*

Bij loterijen wordt tegen een nominaal tarief van 29% kansspelbelasting geheven over gewonnen prijzen hoger dan €449. Door dit vrijstellingsbedrag van €449 is het effectief betaalde tarief van kansspelbelasting aanzienlijk lager dan 29%.⁴⁰

Figuur 19: Kansspelbelasting als percentage van gebruteerde prijzen (2014)^a



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het totaal aan gebruteerde prijzen

Het effectieve belastingtarief ligt voor alle loterijen tussen de 8,7% (De Lotto) en 10,3% (NDGL), zoals in Figuur 19. Dit betekent dat gemiddeld minder dan een

⁴⁰ We kunnen het effectief betaalde belastingtarief over het prijzengeld bepalen door het afgedragen bedrag aan kansspelbelasting te relateren aan het gebruteerde prijzengeld. Het gebruteerde prijzengeld is gedefinieerd als het prijzengeld gedeeld door 0,71 (één minus het nominale belastingtarief). Dit gebruteerde prijzengeld is de grondslag als er geen vrijstellingsbedrag zou bestaan. Voor prijzen boven het vrijstellingsbedrag levert de inhouding van 29% kansspelbelasting op het gebruteerde prijzengeld weer het netto-prijzengeld op.

derde (10% gedeeld door 29%) van het prijzengeld bij loterijen belast is en de overige twee derde onbelast.

Een aanbieder met veel kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. De Lotto heeft bijvoorbeeld relatief de meeste kleine prijzen en betaalt daardoor over het prijzengeld relatief minder kansspelbelasting. Het aandeel van kansspelbelasting in de omzet van De Lotto is gedaald ten opzichte van 2013. Dit is in overeenstemming met het jaarverslag van De Lotto: de jackpot is in het jaar 2014 slechts één keer gevallen, ten opzichte van drie keer in 2013.

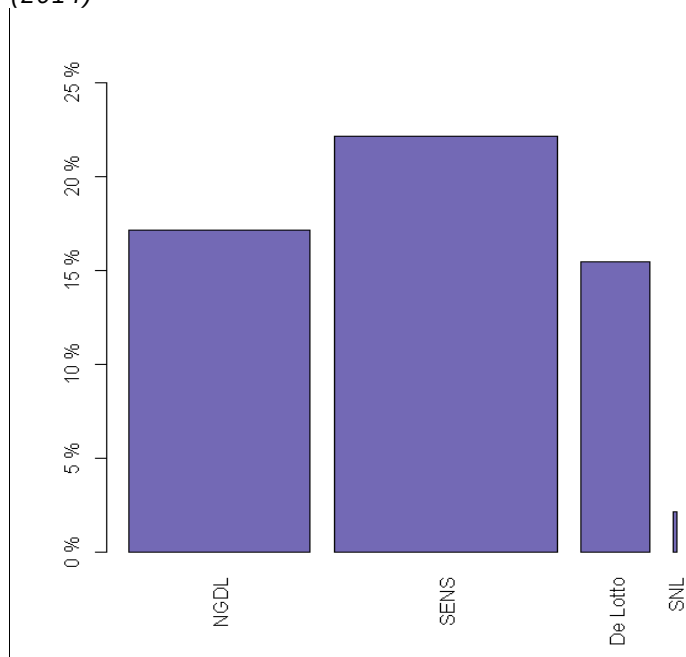
Opgemerkt dient te worden dat naast de effectieve kansspelbelasting ook de afdrachtsverplichting drukt op de omzet van loterijen.

4.3.5

Kansspelbelasting t.o.v. bruto-spelresultaat

Niet alle kansspelsectoren hebben prijzengeld als grondslag voor de kansspelbelasting. Om het effectief betaalde belastingtarief van loterijen te kunnen vergelijken met andere sectoren zetten we de afgedragen kansspelbelasting van loterijen af tegen het bruto spelresultaat. Het bruto spelresultaat is namelijk de grondslag waarover casino's en speelhallen 29% kansspelbelasting betalen. Het effectief betaalde belastingtarief bij deze alternatieve belastinggrondslag kan ook voor loterijen worden berekend. In deze berekening worden afdrachten aan goede doelen vrijgesteld van kansspelbelasting, maar worden afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat) wel belast.

Figuur 20: kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat (2014)^a



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het bruto spelresultaat (exclusief afdrachten aan goede doelen)

Voor de Staatsloterij zou het effectief betaalde tarief bij deze alternatieve grondslag neerkomen op 22,2%, voor de NDGL op 17,2% en voor De Lotto op 15,5%, zie Figuur 20. Het effectief betaalde belastingtarief is in dit scenario voor alle loterijen lager dan de 29% die momenteel voor casino's en speelhallen geldt. In 2013 lagen deze effectief betaalde belastingpercentages voor de SENS, de NGDL en De Lotto rond de 20%. Net als bij de kansspelbelasting als percentage van het gebruteerde prijzengeld uit Figuur 19, geldt dat het kansspelbelasting percentage van de Lotto

op basis van het bruto spelresultaat in 2014 relatief laag is aangezien de jackpot slechts één maal gevallen is.

Net zoals bij de vorige paragraaf, geldt hier ook de kanttekening dat naast de effectieve belastingdruk ook de afdrachtsverplichting drukt op de omzet van loterijen, terwijl casinospelen en speelhallen deze verplichting niet hebben.

4.4 Productdifferentiatie

De vergunninghouders van loterijen hebben verschillende mogelijkheden om hun producten van concurrerende producten te onderscheiden. Aanbieders van goede-doelenloterijen kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden met de goede doelen die zij aan zich weten te binden. Een innovatief loterijmodel zoals de Postcode loterij zorgt er ook voor dat een loterijaanbieder niet direct concurreert met andere aanbieders. Hierna gaan wij dieper in op een aantal productkenmerken, zoals trekkingen, productinnovatie, lotprijs, winkans en uitkeringspercentage. Anders dan bij andere producten is bij kansspelen de “prijs” een inherent productkenmerk.

4.4.1 Productkenmerken en productinnovatie

Een van de belangrijke kenmerken van loterijen is de trekkingsfrequentie. De Staatsloterij, VriendenLoterij, Postcode Loterij en de BankGiro Loterij hebben allemaal een maandelijks trekking plus eventuele extra trekkingen. De Lotto heeft meer frequente trekkingen (wekelijks tot vrijwel dagelijks), de Samenwerkende non-profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking. Loterijen blijven hun producten innoveren. Deze innovaties worden doorgevoerd in het deelnemersreglement van de vergunninghouder. Iedere wijziging in het deelnemersreglement moet worden goedgekeurd door de Kansspelautoriteit. *Tabel 7* geeft een overzicht van de wijzigingen in de deelnemers reglementen van de betreffende vergunninghouders sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012.

Tabel 6 vat (onder andere) de trekkingsfrequentie de aangeboden producten samen.

Loterijen blijven hun producten innoveren. Deze innovaties worden doorgevoerd in het deelnemersreglement van de vergunninghouder. Iedere wijziging in het deelnemersreglement moet worden goedgekeurd door de Kansspelautoriteit. *Tabel 7* geeft een overzicht van de wijzigingen in de deelnemers reglementen van de betreffende vergunninghouders sinds de oprichting van de Kansspelautoriteit in 2012.

Tabel 6: Spelsoorten per vergunninghouder in 2014

Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij	staatsloterij	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel €2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, Oranjetrekking en Gelukstrekking	€15,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	4 extra trekkingen
	Oudejaarstrekking	€30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€5,00	wekelijks
Nationale Postcode Loterij	Postcode Loterij	€11,50 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubbelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
BankGiro Loterij	BankGiro Loterij	€ 11,50 + optioneel € 0,50 voor de hoofdprijsverdubbelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
VriendenLoterij	VriendenLoterij	€ 12,00 + optioneel € 0,50 voor de jackpotbonus	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
Samenwerkende non-profit Loterijen	Grote Clubactie	€3,00	1 x per jaar
	Support Actie	€5,50	4 x per jaar
	Nationale Scoutingloterij	€2,50	1 x per jaar
	KWF Seizoenloterij	€7,50	4 x per jaar
	Zonnebloemloterij	€2,00	1 x per jaar
	Jantje Beton Loterij	€3,00	1 x per jaar
De Lotto	Lotto (incl. Lotto 4/5 en het cijferspel)	€2,00 + €1,00 extra voor cijferspel	wekelijks
	Eurojackpot	€2,00	wekelijks
	Lucky Day	tussen €1,50 - €22,50 dubbele inzet voor bonus spel	dagelijks
	Krasloten	tussen €1,00 - €10,00	instantaan

Bron: Websites vergunninghouders.

Tabel 7 Overzicht wijzigingen loterijen 2012-2014

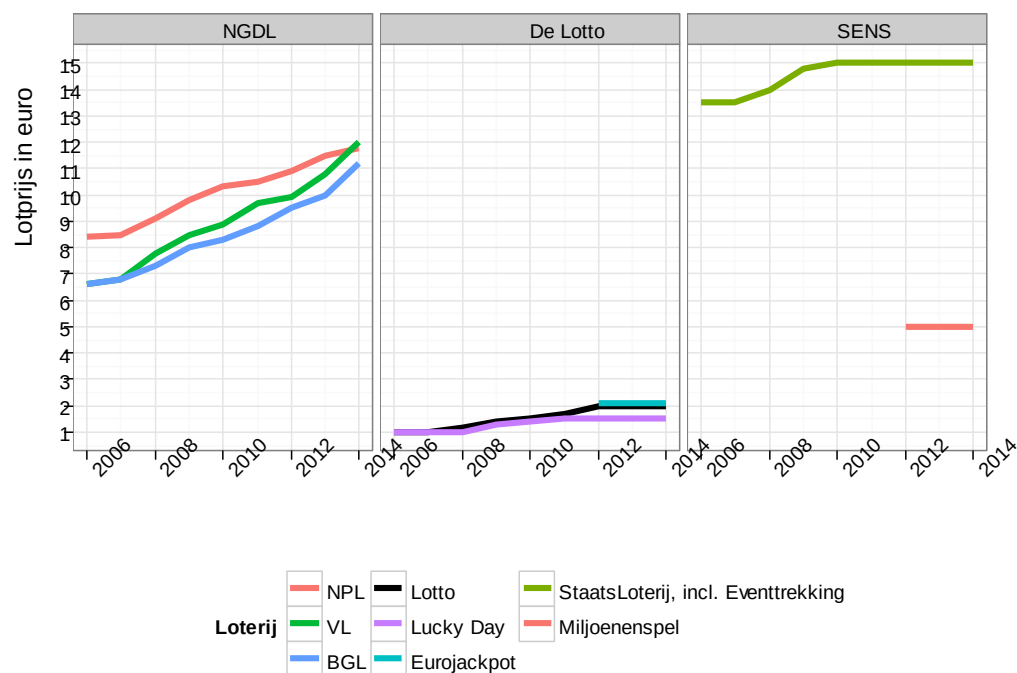
Staatsloterij	- 5 juni 2012 – kenmerk 00.000.698 – Ingestemd met wijziging van het 'Miljoenenspel' met als doel de winkans te verhogen. - 23 oktober 2012 - kenmerk 00.004.626 – Ingestemd met het opnieuw invoeren van de jackpot op de Oudejaarestrekking. - 2 april 2013 - kenmerk 00.011.526 – Ingestemd met het opnieuw invoeren van de jackpot op de Koninginnedagtrekking. - 4 december 2013 - kenmerk 00.016.683 – Ingestemd met beëindiging 'Dayzers-spel', de integratie van de jackpot in de reguliere trekkingen en de introductie van een nieuw toegevoegd spel ('XL') bij de reguliere trekkingen.
De Lotto	- 8 januari 2013 – kenmerk 00.0006.554 – Ingestemd met het afschaffen van een gegarandeerde uitkering van de jackpot na 12 trekkingen. - 29 juli 2013 – kenmerk 00.014.690 – Ingestemd met verhoging van het aantal sportprijsvragen. - 24 juli 2014 – kenmerk 00.032.041 – Ingestemd met een verhoging van het aantal lotto's. - 31 juli 2014 – kenmerk 00.031.670 – Ingestemd met aanpassing van het spelconcept van de Eurojackpot.
Nationale Goede Doelen Holding	- 23 oktober 2012 – kenmerk 00.004.627 - BGL: Ingestemd met verzoek tot aanbieden van een 15e en 16e trekking. - 4 februari 2013 – kenmerk 00.007.244 – VL: Ingestemd met verzoek tot aanbieden van een 15e en 16e trekking. - 26 maart 2013 – kenmerk 00.006.403 - NPL: Ingestemd met introductie Euro Postcode Prijs. Zie bijlage GDL3 voor de publicatie in de Staatscourant. - 23 mei 2013 – kenmerk 00.013.165 - VL: Ingestemd met de omzetting van de trekkingsfrequentie (het weekspel en het maandelijks toegevoegd spel zijn omgezet). - 13 juni 2013 – kenmerk 00.013.721 - BGL: Ingestemd met introductie 'Kluisraker' - 12 november 2013 – kenmerk 00.017.406 - VL: Ingestemd met het invoeren van trekkingen op maximaal 6 laatste cijfers van het lotnummer, het invoeren van een Auto-jackpot en het toevoegen van gewonnen speelkansen als prijzen aan het prijzenpakket.

4.4.2

Lotprijen

De lotprijzen zijn de afgelopen acht jaar aanzienlijk gestegen. Figuur 21 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging over de periode 2005-2014 voor de loterijen van NGDL. De SENS heeft haar prijzen tussen 2005 en 2008 aanzienlijk verhoogd, maar heeft de lotprijs sindsdien niet veranderd. De Lotto verdubbelde haar lotprijzen in de periode 2005 en 2010, sindsdien zijn de lotprijzen constant. Bij de prijzen van de NGDL en de Staatsloterij gaat het om loten met een maandelijkse trekking, terwijl de trekking bij de Lotto en het Miljoenenspel wekelijks is. Dit verklaart het verschil in absolute niveau van prijzen.

Figuur 21 Ontwikkeling lotprijzen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

De aanzienlijke verschillen tussen de lotprijzen zeggen weinig over de aantrekkelijkheid van loterijproducten. De aantrekkelijkheid van een loterijproduct hangt af van de verhouding tussen de lotprijs (inleg), de kans op winst en de te winnen prijzen (zie ook de paragraaf over de effectieve prijs). Hierdoor is het lastig om loterijen met elkaar te vergelijken.

4.4.3

Winkansen en uitkeringspercentages

Consumenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij een hoge kans op een prijs waarderen, dan wel getriggerd worden door het vooruitzicht op een hoge jackpot.⁴¹ Bij de samenstelling van haar prijzenpakket kiest een loterijaanbieder de optimale balans tussen hoge jackpots met kleine kansen, en kleine prijzen met hoge (win)kansen.

Tabel 8 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en bruto uitkeringspercentages te presenteren over het jaar 2014. Uitkeringspercentage is het aandeel van de omzet dat in de vorm van prijzen wordt uitgekeerd. Zowel voor de winkansen als voor de uitkeringspercentages geldt dat deze vaak pas na de trekking van de loterij te bepalen zijn aangezien het prijzenpakket deels variabel is.

⁴¹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/factsheet:winkansen,prijzenenuitkeringspercentagesvanloterijen>

Tabel 8: Winkansen en uitkeringspercentages aanbieders loterijen 2014

Aanbieder	Winkans	Uitkeringspercentage
SENS	50%	60%
NGDL	33%	40%
De Lotto	18% ⁴²	50%
SNL	onbekend ⁴³	3%

Ook toont de tabel niet hoe de prijzen verdeeld zijn; het uitkeringspercentage verrekent de totale prijzenpot, maar geeft geen inzicht in de verdeling tussen grote en kleine prijzen. De prijzenpakketten van de diverse loterijen worden gepubliceerd op de websites van de desbetreffende loterij.

Uiteraard kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de beslissing van een consument om bij een bepaalde loterij mee te spelen. Of een loterij wel of niet afdraagt aan goede doelen is niet meegenomen in de tabel.

4.5 Publieke belangen

4.5.1 Preventie van kansspelslaving

Het risico op kansspelslaving bij loterijen is beperkt (zie Hoofdstuk 7). Bij instantloterijen is het risico aanwezig, maar vanwege het relatief beperkte omvang van dit segment is er weinig over de prevalentie van kansspelslaving op dit gebied bekend.

4.5.2 Consumentenbescherming

Voor loterijen geldt dat naast de algemene maatregelen voor consumentenbescherming (zie hoofdstuk 2) vergunninghouders de consument duidelijk dienen te maken hoe men bij eventuele deelname via abonnementen zich kan aanmelden en kan uitschrijven. Deelname via abonnementen komen bij andere kansspelen niet voor.

In 2014 heeft de Kansspelautoriteit 48 klachten behandeld die betrekking hadden op vergunninghouders van loterijen. De Kansspelautoriteit neemt pas een klacht in behandeling als de consument eerst zijn klacht bij de betreffende aanbieder heeft gemeld en als de klacht na contact met de vergunninghouder niet naar tevredenheid is opgelost.

Onderzoek Staatsloterij

In augustus 2014 is de Kansspelautoriteit een onderzoek gestart naar de beveiliging van bestanden en systemen rond het trekkingsproces van de Staatsloterij. Aanleiding voor dit onderzoek was enerzijds aangeleverde rapportages van de Staatsloterij en anderzijds informatie die de Kansspelautoriteit van buitenaf kreeg. Resultaat van het onderzoek is dat de Kansspelautoriteit aanbevelingen gedaan heeft rond het trekkingsproces. De Staatsloterij heeft de aanbevelingen overgenomen.

4.5.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

Illegaal aanbod van loterijen komt in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

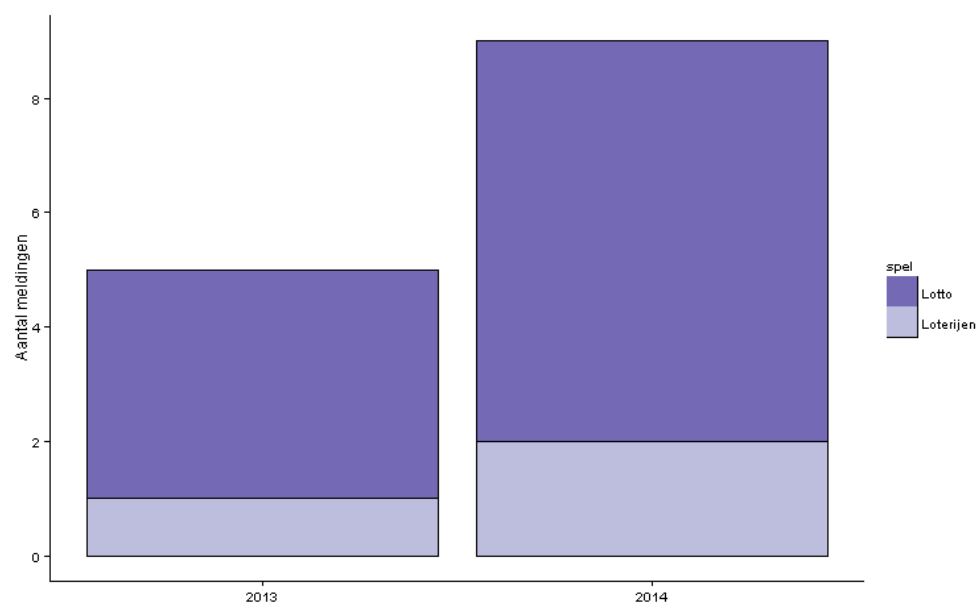
⁴² Winkans voor het Lotto 6/45 spel

⁴³ Voor de SNL is geen winkans te geven aangezien de verschillende samenwerkende loterijen uiteenlopende winkansen hebben

- illegale huizenloterijen, oftewel het zonder vergunning aanbieden van een huis als prijs (een vergunning is hiervoor wel mogelijk op basis van artikel 3 van de Wok);
- buitenlandse loterijen, die ondanks het verbod daarop, loten in Nederland verkopen;
- zwarte lotto, oftewel het aanbieden van lottoformulieren buiten de officiële organisatie om, dus zonder vergunning, waarbij de trekking van De Lotto als uitslag wordt gebruikt.

Figuur 22 laat zien dat de meeste meldingen over illegale loterijen die bij de Kansspelautoriteit binnekomen, lottospelen betreft.

Figuur 22 Aantal meldingen illegale loterijen en lottospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

5 Sportweddenschappen

5.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor sportweddenschappen bestaan twee vergunningsstelsels:

- 1 Het vergunningstelsel voor de sportprijsvragen (alle weddenschappen op sportwedstrijden m.u.v. de wedstrijden in de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.
- 2 Het vergunningstelsel voor de totalisator (parimutuele weddenschappen op de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Sportech. Dit is de enige vergunning die in handen is van een buitenlands commercieel concern.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de totalisator en de sportprijsvragen samen onder de noemer sportweddenschappen geschaard.

De vergunninghouders zijn weergegeven in Tabel 9, samen met de minimale uitkeringspercentages en minimale afdrachten aan het goede doel. De specifieke wet- en regelgeving voor deze vergunninghouders wordt besproken in de volgende paragrafen.

Tabel 9: Overzicht vergunningen: en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunning-houder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportprijsvragen	De Lotto	Toto Toto-13	$\geq 47,5\%$ ^a	geen vast percentage ^b
Totalisator	Sportech Racing	Runnnerz	-	$\geq 2,5\%$

Bron: Wet op Kansspelen, vergunningen.

a) 47,5% gemiddeld bij Toto, lotto en het cijferspel.

b) De afdracht is vastgesteld als het verschil tussen de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen en de som van de voor prijzen bestemde bedragen, de vergoedingen aan de medewerkende verenigingen en verkooppunten voor de door hen ten behoeve van de stichting verrichte diensten en de exploitatiekosten van de stichting.

5.1.1 Sportprijsvragen

Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen.

Op basis van artikel 16 van de Wok is aan De Lotto (onder de merknaam Toto) de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen verleend. Van de som van de door de deelnemers ingeleigde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd. Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF, 27,54% voor de Stichting ALN. Deze formule geldt zowel voor de loterijen-vergunning van De Lotto (waaronder ook de Toto valt, paragraaf 4.1.3) als voor de vergunning voor de instantloterij (paragraaf 4.1.4).

5.1.2 Totalisator

Onder totalisator wordt verstaan elke gelegenheid om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, met dien verstande dat de totale inleg minus de bij wet toegestane aftrek verdeeld wordt onder degenen die op de winnaar(s) hebben gewed.

Op basis van artikel 24 van de Wok is aan Sportech Racing B.V. de vergunning voor het organiseren van de totalisator verleend. Sportech Racing B.V. is een 100%-dochteronderneming van het Engelse Sportech Holdco 1 Limited en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam Runnerz. Van de totale inzet per koers wordt, zoals bepaald in de huidige vergunning, voor de verdeling van prijzen aan de winnaars 2,5% afgedragen aan een goed doel te weten de Nederlandse draf- en rensport (hierna: NDR). De NDR stelt de koersagenda op, bepaalt de spelregels en houdt toezicht op de naleving van deze regels.

5.1.3 Vorm van sportweddenschappen

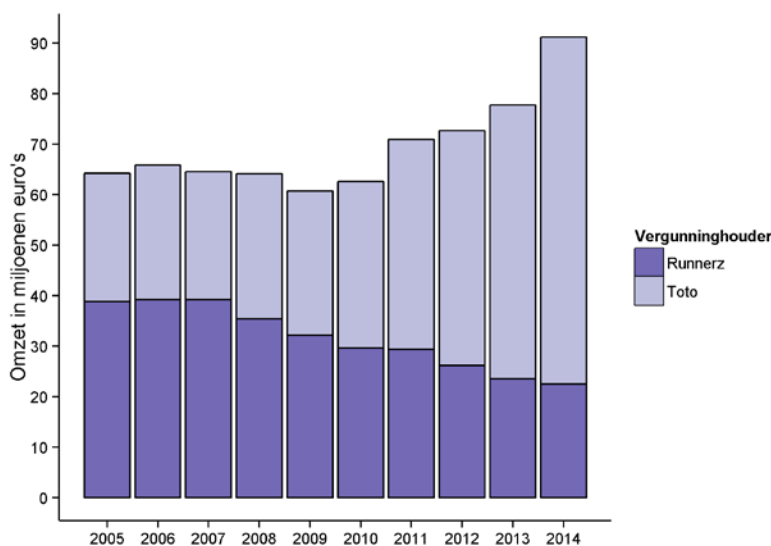
Sportweddenschappen zijn grofweg te onderscheiden in drie soorten:

- *fixed odds* of *sportsbook*. Hierbij speelt de consument tegen de aanbieder. De aanbieder stelt een quoteringsysteem welke aangeeft hoe vaak de consument zijn inzet uitbetaald krijgt in het geval van een juiste voorspelling. De aanbieder geeft voor elke mogelijke uitkomst van de weddenschaap een eigen quoteringsysteem;
- *pool betting*. Hierbij spelen alle consumenten tegen elkaar. Het is mogelijk dat een (hoofd)prijs gedeeld moet worden. De totalisator werkt volgens deze methodiek, ook wel parimuteel genoemd;
- *betting exchange*. Hierbij faciliteert de aanbieder van de *betting exchange* voor een kleine vergoeding dat consumenten weddenschaap tegen elkaar af kunnen sluiten.

5.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod

De omvang van het segment sportweddenschappen neemt de laatste jaren toe terwijl de animo voor paardenwedden al vanaf 2007 daalt. In Figuur 23 is de ontwikkeling van de omzet van de vergunninghouders van sportweddenschappen over een langere periode weergegeven. In 2014 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen €91,2 miljoen, een stijging van €13,5 miljoen ten opzichte van 2013 (prijsspeil 2014). Deze stijging is in zijn geheel toe te schrijven aan de omzetstijging van de Toto. In 2014 bedroeg de omzet van de Toto €68,7 miljoen, een stijging van 27% ten opzichte van 2013. In het boekjaar 2014 behaalde Runnerz een omzet van €22,5 miljoen. Een jaar daarvoor bedroeg de omzet €23,5 miljoen.

Figuur 23. Trend omzet sportweddenschappen 2005-2014 (prijsspeil 2014)

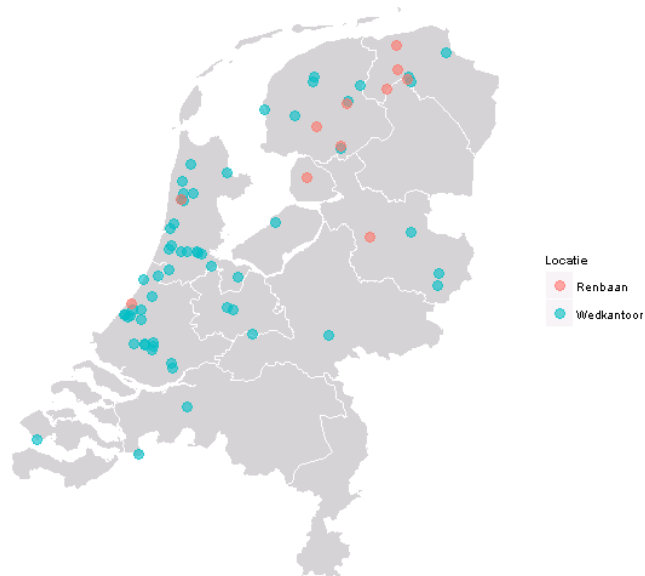


Bron: opgave De Lotto en Runnerz.

Bij Runnerz werd in 2014 46% van de omzet gerealiseerd door e-commerce verkoop.⁴⁴ Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2014 kwam 73% van de omzet van Runnerz voort uit weddenschappen op buitenlandse koersen.⁴⁵

Runnerz verkoopt bij benadering één derde van de tickets via fysieke wedkantoren. Deze wedkantoren zijn weergegeven in Figuur 24 (roze), samen met de locatie van de renbanen (blauw). De renbanen en wedkantoren zijn vooral geconcentreerd in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Groningen. Ten opzichte van 2013 zijn er twee nieuwe wedkantoren nabij de grens met Duitsland in Overijssel geopend. In het Zuiden van het land is het aanbod beperkt. In Limburg zijn geen wedkantoren of renbanen.

Figuur 24: Locaties wedkantoren en renbanen draf- en rensport, 2014



Bron: Runnerz

5.3 Geldstromen

De omzet van de toto is ongeveer drie keer zo groot als die van Runnerz in 2014, zie Figuur 22. De omzet uit sportweddenschappen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan sport en (4) operationele kosten te dekken.

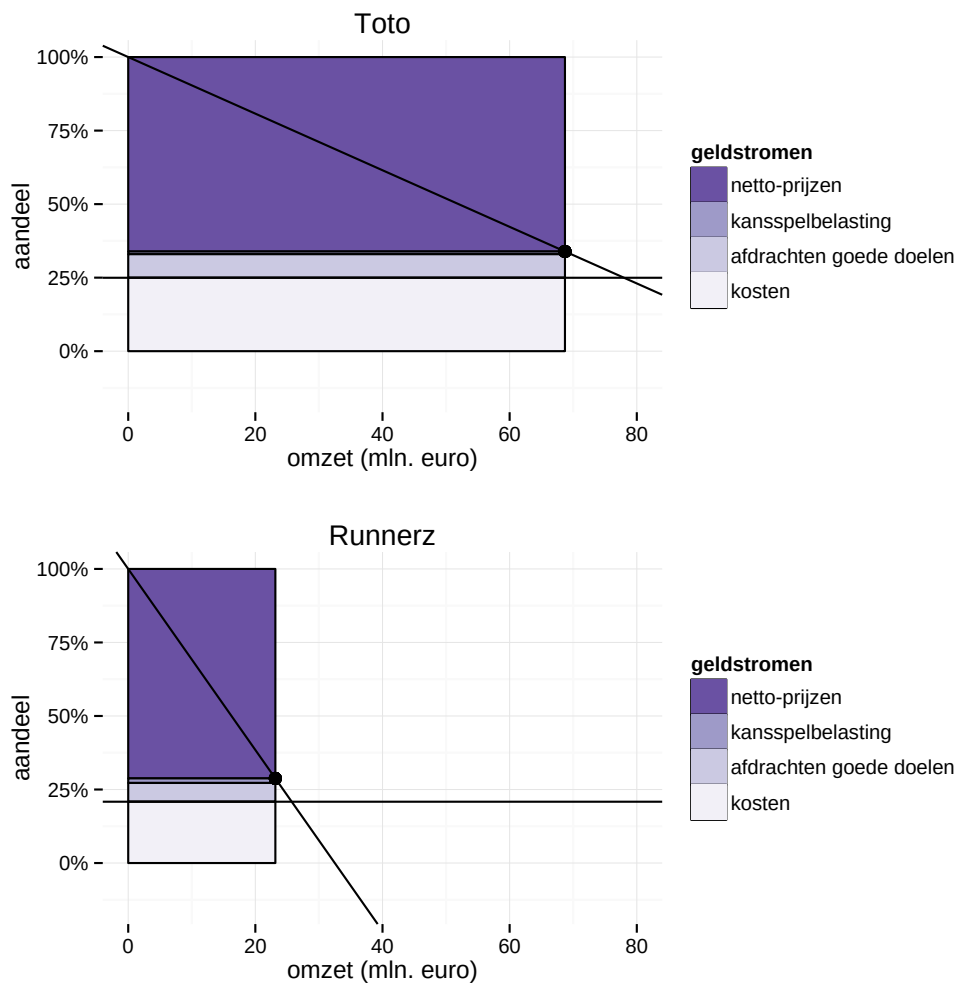
Voor de Toto zijn de kosten niet afzonderlijk weergegeven in de verslagen van De Lotto. Daarom zijn de kosten voor de Toto geschat door de totale kosten en van De Lotto te verdelen over de Toto en de loterij-spellen conform de omzetverhouding tussen beiden.

In Figuur 22 zijn de geldstromen van de twee vergunninghouders weergegeven. Op de verticale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De horizontale as toont de omzet (in miljoenen euro) van de twee vergunninghouders (hoe breder de balk des te groter de omzet).

⁴⁴ Bron: opgave Runnerz

⁴⁵ Bron: opgave Runnerz

Figuur 25 Geldstromen sportweddenschappen -2014^a



Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De kosten van de Toto zijn begroot door het deel van de omzet van het concern De Lotto dat door de Toto gegenereerd wordt, te vermenigvuldigen met de totale kosten van het concern

Productdifferentiatie en marktscenario's bij sportweddenschappen

Figuur 25 geeft niet alleen de opbouw van de geldstromen binnen sportweddenschappen aan, maar illustreert ook dat de verschillende vergunninghouders gedifferentieerde producten aanbieden, en geeft tot slot een globale inschatting van hoe de markt er uit zou zien bij lagere belastingen of afdrachten. Dit kader legt uit hoe dat zit. De technische uitleg is hetzelfde als bij het kader onder Figuur 18.

De twee figuren per sportweddenschap laten zien dat de verschillende sportweddenschappen niet op dezelfde vraagcurve opereren. De vraagcurve voor de Toto loopt aanzienlijk minder stijlgelukkig dan die van Runnerz: dit betekent dat bij gelijke omstandigheden, de vraag naar Toto producten hoger is dan die van Runnerz. Al met al lijkt er dus sprake te zijn van gedifferentieerde concurrentie op de Nederlandse markt voor sportweddenschappen.

Figuur 25 geeft ook een kwalitatief inzicht in marktscenario's. Zo geeft het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve de fictieve marktsituatie weer bij perfecte concurrentie zonder kansspelbelasting en afdrachtsverplichting. De driehoek tussen de staafjes en de vraag- en aanbodcurve correspondeert met het welvaartsverlies dat de huidige kansspelbelasting en afdrachtsverplichting met zich meebrengen. De omvang van dit welvaartsverlies moet worden afgewogen tegen de consumentenwelvaart (het prijzengeld) en de producentenwelvaart (winst c.q. afdrachten aan de Staat, en afdrachten aan goede doelen). Lagere belastingen of afdracht-verplichtingen leiden tot hogere lotenverkoop en een hogere consumentenwelvaart.

Het marktmodel in dit kader kan niet zonder meer gehanteerd worden om deze of andere beleidsscenario's kwantitatief door te rekenen. De belangrijkste reden hiervoor is dat Figuur 25 geen rekening houdt met schommelingen in het uitkeringspercentage per weddenschap. Er zijn daarom gedetailleerdere analyses op niveau van individuele weddenschappen nodig voor het doen van kwantitatieve uitspraken over marktscenario's.⁴⁶

5.3.1 Uitgekeerde prijzen

De Toto keerde in 2014 66% van de inleg aan prijzen uit. Dit is een stijging ten opzichte van het uitkeringspercentage in 2013: in dat jaar keerde de toto 61% uit. Het uitkeringspercentage van Runnerz in 2014 was 71%, hetgeen een lichte daling ten opzichte van het uitkeringspercentage van 73% het jaar daarvoor.

5.3.2 Afdrachten aan sport

De Toto draagt 8,9% van de omzet af aan sport, terwijl Runnerz 6,4% van de omzet afdraagt aan de paardensport. Naast de 2,5% reguliere afdracht, draagt Runnerz ook nog een percentage af van de inleg als fee voor het organiseren van koersen. De afdracht van beide aanbieders is gestegen ten opzichte van 2013, toen de afdracht voor beide aanbieders ongeveer 5% was.

5.3.3 Operationele kosten

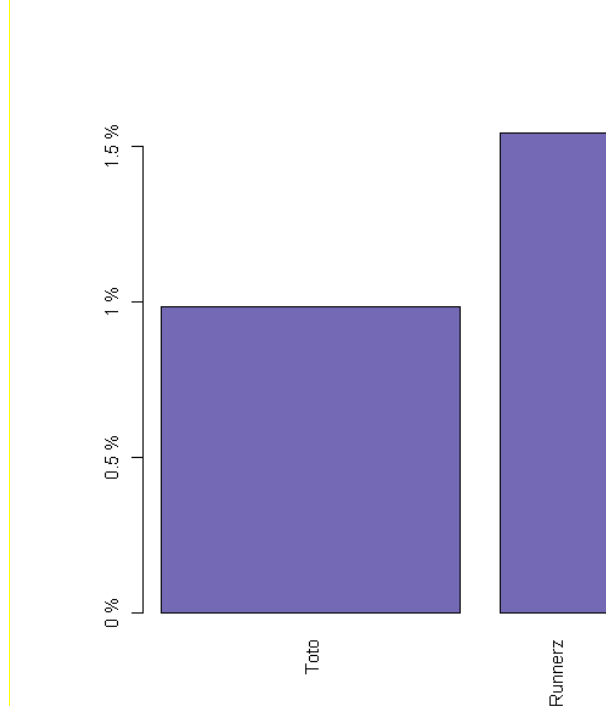
Het kostenaandeel van de Toto wordt op 28% geschat: zoals eerder is aangegeven, is deze kostenpost geschat op basis van het aandeel van de omzet van het gehele concern. Vandaar dat een vergelijking met 2013 in het geval van de Toto niet opportuun is. Voor Runnerz is het aandeel operationele kosten van de omzet 21,5% in 2014: een lichte stijging ten opzichte van de 20% in 2013.

⁴⁶ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

5.3.4 Kansspelbelasting t.o.v. gebruteerd prijzengeld

Het effectief betaalde belastingtarief voor sportweddenschappen ligt een stuk lager dan de percentages voor loterijen, namelijk circa 1% voor Toto en 1,5% voor Runnerz (zie Figuur 26). Dit wordt veroorzaakt door het kleine aantal prijzen dat wordt uitgekeerd dat boven de belastinggrens van €449 ligt.⁴⁷

Figuur 26. Kansspelbelasting als percentage van gebruteerde prijzen (2014)^a



Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute bruto prijzen

In de Marktscan landbased 2013 was de kansspelbelasting van de Toto als percentage van de gebruteerde prijzen aanzienlijk hoger. Dit komt door een aangepaste berekeningsmethode. In de marktscan van 2013 werd het percentage berekend op basis van de bruto prijzen in plaats van de gebruteerde prijzen. Daarnaast werd de absolute afdragen kansspelbelasting door de Toto vorig jaar berekend op basis van het deel van de omzet (zoals dit in deze marktscan nog steeds gedaan wordt voor de kosten van het concern De Lotto). Aangezien de Toto relatief minder prijzen van boven de €449 uitkeert dan de loterijen van De Lotto gaf de verdeling op basis het deel van de omzet een overschatting van de kansspelbelasting die voor de rekening van de Toto kwam.

5.3.5 Kansspelbelasting t.o.v. bruto-spelresultaat

Voor de Toto is de effectief betaalde kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat 3,5%. Dit is een aanzienlijk lager percentage dan dat van vorig jaar. Het verschil volgt uit de aangepaste schattingsmethode. Bij Runnerz komt het afgedragen kansspelbelasting overeen met een effectief betaalde

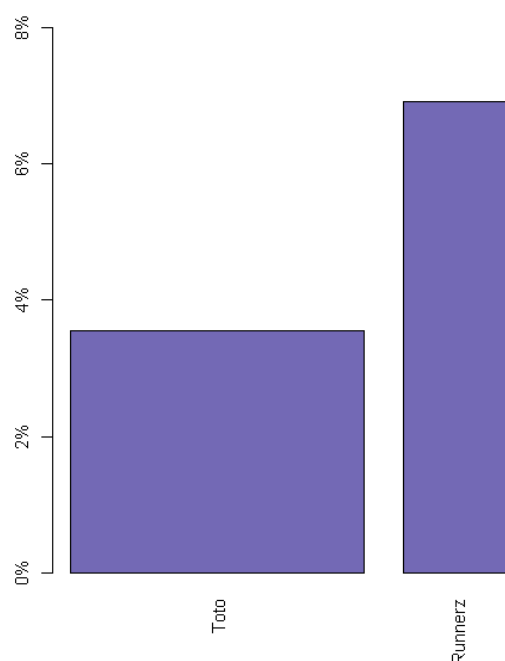
⁴⁷ Bij sportweddenschappen wordt tegen een nominaal tarief van 29% kansspelbelasting geheven over gewonnen prijzen hoger dan € 449. Door dit vrijstellingsbedrag van € 449 is het percentage kansspelbelasting van het prijzengeld aanzienlijk lager dan 29%. We kunnen het effectief betaalde belastingtarief over het prijzengeld bepalen door het afgedragen bedrag aan kansspelbelasting te relateren aan het gebruteerde prijzengeld. Dit is gedefinieerd als het prijzengeld gedeeld door 0,71 (=één minus het nominale belastingtarief). Dit gebruteerde prijzengeld is de grondslag als er geen vrijstellingsbedrag zou bestaan. Voor prijzen boven het vrijstellingsbedrag levert inhouding van 29% kansspelbelasting op het gebruteerde prijzengeld weer het netto-prijzengeld op.

kansspelbelasting van 7% van het aangepaste bruto spelresultaat met deze fictieve grondslag. Dit percentage is weinig veranderd ten opzichte van 2013.

Net als bij de kansspelbelasting als percentage van de gebruteerde prijzen (Figuur 26) valt in Figuur 27 op dat

De kansspelbelasting als percentage van het bruto spelresultaat als gevolg van de lage(re) prijzen een stuk lager bij sportweddenschappen is dan bij loterijen; dit blijkt uit een vergelijking tussen Figuur 27 en Figuur 20. Bij de berekening van deze alternatieve belastinggrondslag worden afdrachten aan sport verondersteld vrijgesteld te zijn van kansspelbelasting.

Figuur 27: Kansspelbelasting als percentage van het aangepaste bruto spelresultaat (2014)^a



Bron: opgave De Lotto en Runnerz, berekening Kansspelautoriteit.

a) De breedte van de staafjes correspondeert met de absolute omvang van het bruto spelresultaat (exclusief afdrachten aan goede doelen)

5.4 Productvariatie

5.4.1 Productkenmerken

In Tabel 10 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. Zoals in paragraaf 5.1 besproken is het voor Runnerz alleen toegestaan om weddenschappen aan te bieden volgens het parimutuele stelsel, waarbij iedere speler speelt tegen het collectief gevormd door alle spelers gezamenlijk (de spelers 'pool').⁴⁸ Prijzen die gewonnen worden bij parimutuele weddenschappen worden verdeeld onder de winnende spelers. De Lotto biedt zowel parimutuele spellen (zoals Toto-13) als weddenschappen tegen vaste quotering aan.

⁴⁸ Het begrip parimutueel is afkomstig uit het Frans (*pari mutuel*) en wordt in het Engels aangeduid als *pool betting*. Weddenschappen tegen vaste quotering heten in het Frans *pari fixe* en in het Engels *fixed-odds*

Tabel 10: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

Vergunninghouder	Inleg	Frequentie	Sporten ^a
De Lotto	- Toto-select: minimale inleg €1,00 - Toto-13: minimale inleg €1,00	- Afhankelijk van de aangeboden sportwedstrijd in binnen- en buitenland - Wekelijks	- Voetbal - Motorsport - Honkbal - Tennis - IJshockey - American Football - Basketball
Sportech Racing	Minimale inleg €0,06	Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland	-Draf- en rensport

Bron: websites vergunninghouders, 9 november 2015; aanvullende informatie Sportech.

a) Sporten waarvoor in de huidige situatie (2015) weddenschappen worden aangeboden door de Toto.

5.4.2 Winkansen en uitkeringspercentages

De winkansen en uitkeringspercentages bij sportweddenschappen lopen uiteen. De kans dat de consument een prijs wint bij een sportweddenschap hangt in eerste instantie af van het onderliggende sportevenement waarop gewed wordt. Aangezien topploegen meer kans maken om te winnen dan degradatie kandidaten behaalt men bij het goed voorspellen dat deze topploeg wint een stuk minder rendement op zijn inzet dan wanneer hij goed voorspelt dat de degradatie kandidaat wint. In de quotering van een wedstrijd wordt weergegeven hoeveel keer de consument zijn inzet wordt uitbetaald bij het goed voorspellen van een weddenschap.

Zoals reeds beschreven in 5.1.3 zijn er diverse vormen van sportweddenschappen. De verschillende vormen bepalen ook deels de winkans en het uitkeringspercentage. Bij *pool betting* is de kans op winst een stuk kleiner dan bij een *betting exchange* aangezien de consument het bij een *pool bet* opneemt tegen alle spelers, terwijl bij een *betting exchange* slechts gewed wordt tegen één tegenstander. De winnaar van een pool bet krijgt echter ook een stuk meer uitbetaald dan bij een *betting exchange*. Het prijzenpakket van sportweddenschappen is daarmee ook afhankelijk van de vorm van de weddenschap.

Een ander aspect van sportweddenschappen is dat de prijzenpakketten dikwijls variabel zijn: bij *pool betting* is het prijzenpakket afhankelijk van het aantal deelnemers. De aanbieder van een *sportsbook* kan daarentegen de quoteringen per seconde laten variëren waardoor de winnaars van de weddenschappen andere speelwinsten kunnen behalen. Bij een *sportsbook* staat de quotering bij het afsluiten van een weddenschap wel vast: de consument weet welk bedrag hij wint bij een winnende voorspelling. Dit is niet zo bij een *pool bet* waar de prijs van een winnende voorspelling afhankelijk is van het aantal winnaars.

5.5 Publieke belangen

5.5.1 Preventie van kansspelsverslaving

Door het *short-odds* karakter van sportweddenschappen scoren deze relatief hoog op risicofactoren voor kansspelsverslaving (zie hoofdstuk 7). Op de vergunninghouders van sportweddenschappen zijn de generieke preventiemaatregelen van toepassing, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

5.5.2 Consumentenbescherming

Een onderdeel van de consumentenbescherming op het gebied van sportweddenschappen is dat aanbieders van sportweddenschappen geen

geldleningen mogen verstrekken aan spelers. Spelen op krediet is dus niet toegestaan. Daarnaast zijn in de specifieke vergunningen van de aanbieders aanvullende eisen ten behoeve van consumentenbescherming opgenomen:

- Sportech Racing is verplicht de uitslag van de wedstrijden de nodige bekendheid te geven zodat de deelnemers op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van de uitslag;
- De Toto dient erop toe te zien dat de medewerkende verenigingen en verkooppunten onmatige deelname aan sportweddenschappen tegengaan.

De Kansspelautoriteit heeft in 2014 één klacht over sportweddenschappen in behandeling genomen.

5.5.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

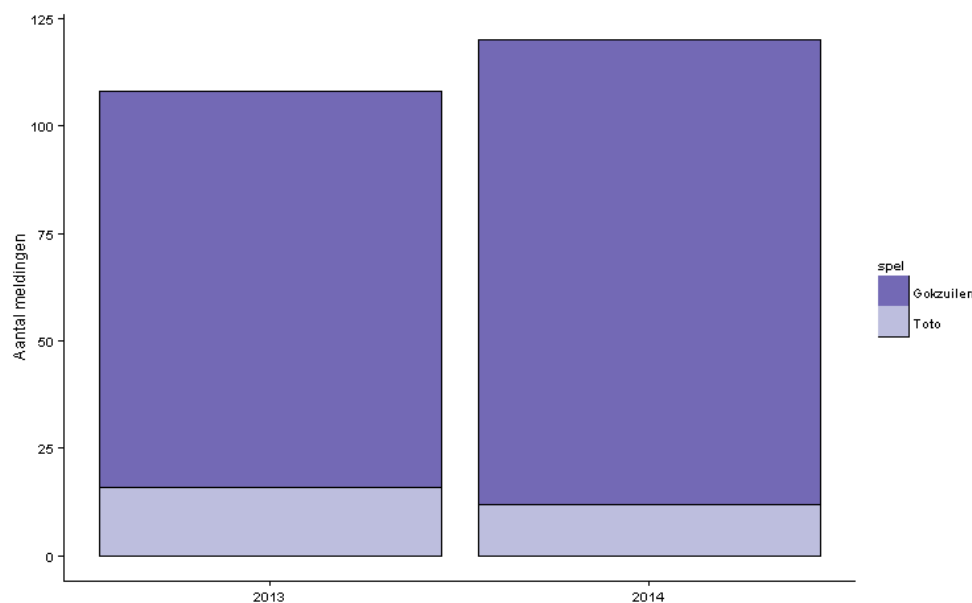
Matchfixing

Bij de sportweddenschappen bestaat het risico op matchfixing. Onderzoek van Spapens en Olfers concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is, maar wel voorkomt.⁴⁹ In dit enquêteonderzoek onder 732 sporters gaf 27% aan te denken dat matchfixing in zijn/haar omgeving voorkwam, 8% van de respondenten kende mensen die waren benaderd voor matchfixing en 4% stelde zelf te zijn benaderd. Matchfixing hoeft niet per se kansspel gerelateerd te zijn. De respondenten gaven aan dat dit in de meeste gevallen ook niet het geval was (slechts 20% van de respondenten met vermoedens van matchfixing in hun omgeving gaven aan dat dit gerelateerd aan kansspelen was).

Illegaal aanbod

De meeste meldingen over illegaal aanbod van sportweddenschappen betreft zogenaamde gokzuilen en in mindere mate de illegale toto, zie Figuur 28. Het aantal meldingen gokzuilen is bovendien ook gestegen tussen 2013 en 2014.

Figuur 28 Aantal meldingen gokzuilen en illegale toto



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

⁴⁹ Spapens & Olfers, 2013.

Gokzuilen zijn mobiele apparaten, zoals laptops of smartphones, waarop spelers illegaal kunnen gokken op sportwedstrijden. Deze gokzuilen worden meestal aangetroffen in horecagelegenheden als cafés, koffie/theehuizen en eetcafés. De voor het gokken benodigde software is afkomstig van in het buitenland legale bedrijven, maar deze wordt door tussenpersonen illegaal ter beschikking gesteld aan derden. Het verschil met het gokken via kansspelwebsites is dat de speler niet via een online betaalmogelijkheid geld inzet, maar contant zijn inleg betaalt aan een persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook weer ter plaatse uitgekeerd. Voor nadere uitleg over het fenomeen gokzuilen.⁵⁰

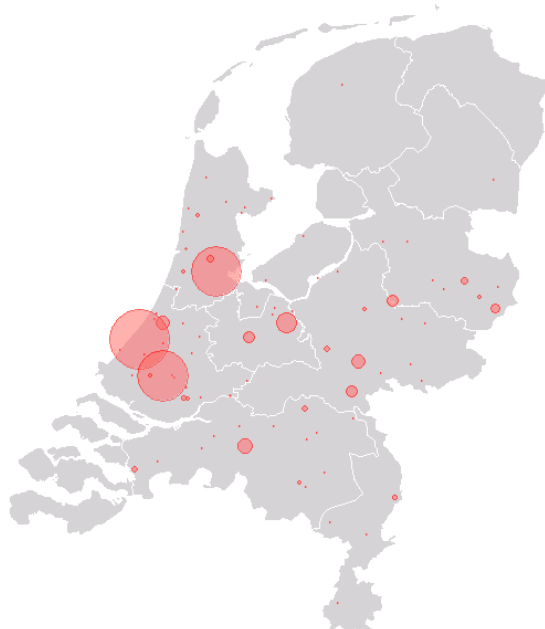
In de afgelopen vijf jaar werden op ongeveer 800 locaties gokzuilen aangetroffen of waren er signalen dat er gokzuilen aanwezig waren. De jaarlijkse omzet die gokzuilen genereren wordt geschat op €37 miljoen.⁵¹

In 2014 heeft de Kansspelautoriteit drie sancties opgelegd aan aanbieders van gokzuilen.

Geografische spreiding

Figuur 29 geeft een indruk van de geografische spreiding van gokzuilen op basis van meldingen die bij de Kansspelautoriteit binnen zijn gekomen in de periode 2010-oktober 2015. De meeste meldingen zijn afkomstig uit Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

Figuur 29 Meldingen gokzuilen januari 2010-oktober 2015



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

In het eerder genoemd onderzoek is vastgesteld dat gokzuilen worden gebruikt door een specifieke doelgroep. Ondernemingen waar gokzuilen worden gevonden hebben vaak een Turkse naam en zijn in overgrote meerderheid in handen van mannen van Turkse herkomst. Uit het onderzoek bleek ook dat de uitbaters van locaties waar gokzuilen werden aangetroffen relatief vaak forse criminele antecedenten hebben.

⁵⁰ Spapens en Bruinsma, 2016.

⁵¹ Spapens en Bruinsma, 2016.

Gokzuilen worden meestal aangetroffen in aandachtsgebieden van lokale handhavers. Deze handhavers stellen dat gokzuilen één van de vele problemen zijn, die niet los gezien kunnen worden van de overige problematiek.

Gokzuilen zijn een hardnekkig fenomeen binnen de kansspelmarkt. De hardnekkigheid kan op basis van het fenomeenonderzoek worden verklaard door de sociale context en mogelijkheid tot anonimiteit. Het gokken vindt vooral plaats in cafés en andere gelegenheden die een sociale meerwaarde heeft ten opzichte van het thuis online gokken. Daarnaast is het mogelijk om via gokzuilen volledig anoniem te gokken. Bij online gokken blijven er minimaal financiële sporen achter, hoe goed men ook de identiteit afschermt. Om deze redenen is er geen direct legaal alternatief voor gokzuilen. Door het meespelen aan de Toto kan deze spelersgroep weliswaar ook anoniem gokken, maar daar mist men de (specifieke) sociale context.

6 Casinospelen

6.1 Vergunning en vergunninghouder

Onder titel IVb van de Wok, getiteld 'Casinospelen', wordt de vergunning verleend voor 'het organiseren van speelcasino's'. Een speelcasino wordt in de wet gedefinieerd als een 'voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen'. Deze definitie beperkt de vergunning tot (fysieke) inrichtingen: de casinospelen mogen dus niet via internet worden aangeboden. Ze mogen wel worden aangeboden door elektronische terminals binnen de casino's. In dit hoofdstuk bespreken we alleen de tafelspelen en niet de kansspelautomaten (die ook in speelcasino's aangeboden worden).

De toegestane 'gemeenschappelijk beoefende kansspelen' worden opgesomd in de vergunning (zie Tabel 11). De lijst wordt periodiek uitgebreid om nieuw ontwikkelde spellen te mogen aanbieden.

Tabel 11 Overzicht casinospelen

Segment	Vergunninghouder	Spellen
Tafelspelen	Holland Casino	Franse roulette
		Amerikaanse roulette
		Black jack
		Baccarat/chemin de fer
		Punto banco
		Sic bo
		Money Wheel
		Red dog
		Keno
		Poker
		Bingo

Bron: beschikking casinospelen 1996 artikel 4 lid 1

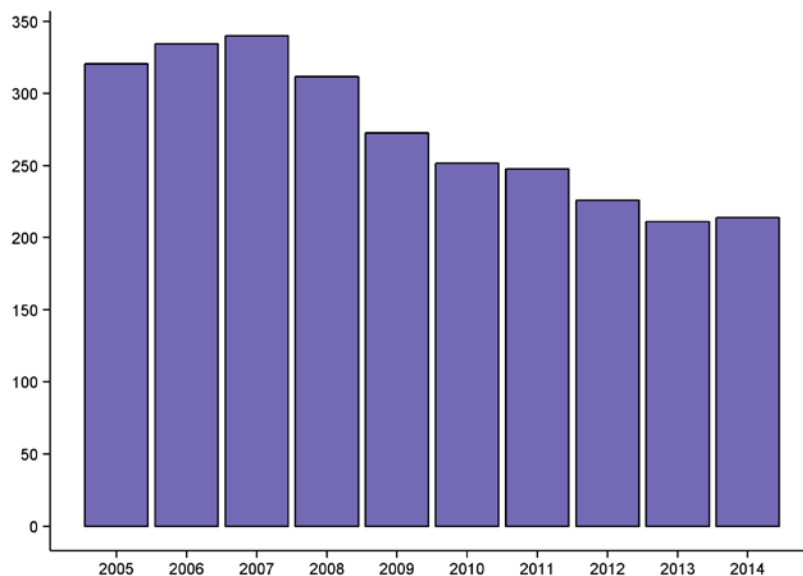
6.1.1 Holland Casino

Op basis van artikel 27h lid 1 van de WOK wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is verleend aan de stichting *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). De stichting mag 14 speelcasino's exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan onder de speelautomatentitel (zie hoofdstuk 7).

6.2 Omvang en geografische spreiding

Het bruto spelresultaat van casinospelen van Holland Casino stijgt voor het eerst sinds 2007 (zie Figuur 30) van €209 miljoen naar €214 miljoen (prijzen 2014). Het aandeel van casinospelen in het totale bruto spelresultaat van Holland Casino stijgt licht tot 48% ten opzichte van het 46% in 2013.

Figuur 30: Bruto spelresultaat tafelspelen Holland Casino, 2005-2014 (prijzen 2014)



Bron: opgave Holland Casino

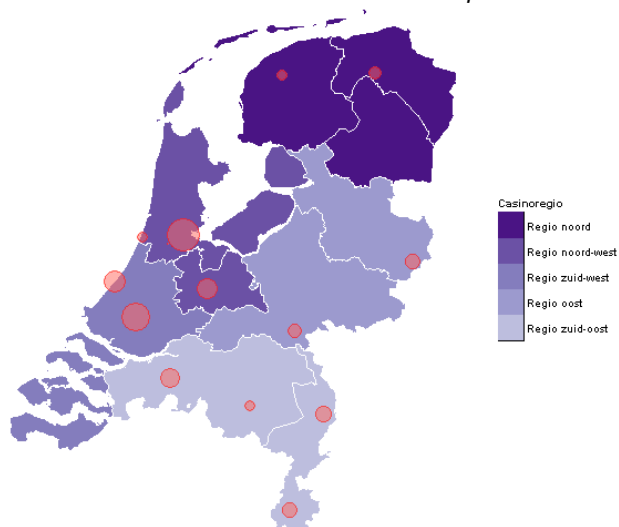
Voor *long-odds* kansspelen, kansspelen met een lage speelfrequentie (zoals loterijen), is de omzet van verkochte loten c.q. de totale inzet bij weddenschappen een goede maat voor de marktomvang mede aangezien de ingezette bedragen goed worden geregistreerd. De omzet is bij *short-odds* kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbare maat voor de marktomvang. De reden is dat in verband met de hoge speelfrequentie bij aanvang van een spelsessie fiches of munten worden gekocht bij een kassa omdat tussentijdse spelwinsten doorgaans opnieuw worden ingezet. Hierdoor vindt er ook geen tussentijdse registratie plaats. In de praktijk wordt daarom alleen het bruto-spelresultaat (de totale ingekochte fiches/munten minus de terug gebrachte fiches/munten) bijgehouden. Deze werkwijze hanteren wij daarom in deze marktscan.

Geografische spreiding

Ultimo 2014 had Holland Casino in totaal 375 speel tafels verdeeld over veertien vestigingen. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 31. In dit figuur zijn behalve de provinciegrenzen ook de voorgenomen vijf vergunningsregio's uit de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime aangegeven.⁵² In het zuiden van het land zijn er relatief meer vestigingen. In Zeeland, Drenthe en Flevoland heeft Holland Casino geen enkele vestiging. De omvang van de bolletjes in Figuur 31 geeft het aantal speel tafels van Holland Casino weer. De vestiging in Amsterdam had gedurende 2014 het grootste aantal speel tafels (gemiddeld 56) en de vestiging op Schiphol het kleinste aantal (3).

⁵² Kamerstukken, nummer: 2014D26695
Pagina 70 van 107

Figuur 31: Locaties Holland Casino naar aantal speeltafels casinospelen, 2014



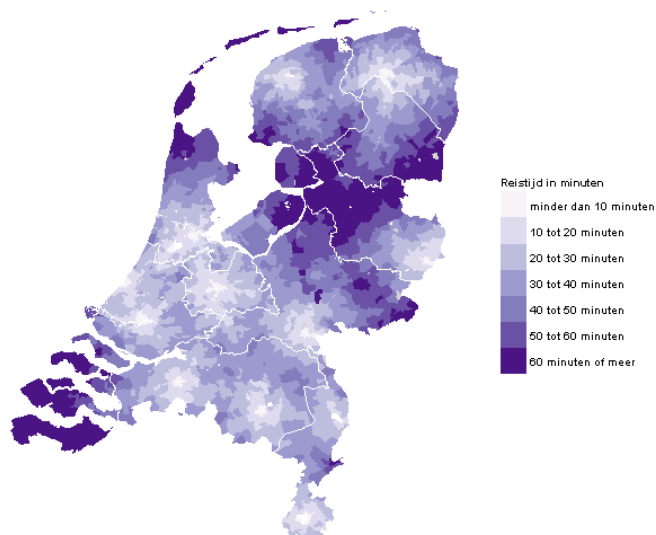
Bron: opgave Holland Casino

Reistijd

Bijna 60% van de Nederlandse bevolking woont binnen een bereik van een half uur van een vestiging van Holland Casino en ruim 93% van de bevolking woont binnen een uur van een casinovestiging.

De spreiding van Holland Casino vestigingen is terug te zien in Figuur 32. Deze figuur toont de gemiddelde reistijd per postcode naar het dichtstbijzijnde speelcasino. In gebieden met de donkerste kleur is de gemiddelde reistijd meer dan één uur. Dit betreft delen van Noord-Holland, Zeeland, Overijssel, Drenthe en Flevoland.

Figuur 32: Gemiddelde reistijd naar casino, minuten (per 4-positie postcodegebied), 2013



Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

Figuur 32 toont de reistijd naar het dichtstbijzijnde casino, maar dit zegt weinig over het aandeel van de bevolking dat met kleine reistijd toegang heeft tot een casino. In Tabel 12 staat daarom het percentage van de bevolking dat binnen een aantal minuten één, twee of drie casino's kan bereiken. Zo kan een kleine 20% van de bevolking binnen een kwartier een casino bereiken.

Tabel 12: Percentage bevolking met één, twee of drie casino's binnen een bepaalde reisafstand, 2014

	15 minuten	30 minuten	45 minuten	60 minuten
Eén casino	18,9%	59,3%	82,9%	93,4%
Twee casino's	0,6%	19,4%	51,5%	73,8%
Drie casino's	0,0%	2,7%	33,1%	59,4%

Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

Holland Casino is in de casinospelsector de enige vergunninghouder en de markt is daarom volledig geconcentreerd (HHI = 1). Holland casino ondervindt concurrentie van illegale casinovestigingen, pokertoernooien en illegaal online aanbod, zie ook paragraaf 6.5.3.

6.3 Geldstromen

Bij Holland Casino wordt 29% kansspelbelasting betaald over het bruto spelresultaat. Voor casinospelen komt dit neer op €62 miljoen. De totale kosten van Holland Casino zijn €368 miljoen, een lichte daling ten opzichte van 2013. De kosten van Holland Casino dekken niet alleen de kosten van tafelspelen, maar ook die van casinoautomaten en horeca. Anders dan voor loterijen en sportwedenschappen is het, zoals besproken in paragraaf 6.2, voor landgebonden casino's niet mogelijk om omzet en uitgekeerde prijzen te observeren. Naast tafelspelen behaalt Holland Casino bruto spelresultaat uit casinoautomaten (deze worden in hoofdstuk 7 nader besproken), horeca inkomsten en tronc (fooien). Om deze redenen wijkt de discussie over geldstromen in dit hoofdstuk af van de bespreking van geldstromen in de vorige twee hoofdstukken.

In Tabel 13 staan enkele financiële cijfers van Holland Casino. De tabel bevat zowel cijfers voor alleen de casinospelen als cijfers voor Holland Casino als geheel (inclusief speelautomaten).

Tabel 13: Kostenstructuur Holland Casino, 2014

	Casinospelen	Totaal
Bruto spelresultaat incl horeca en tronc (€ miljoen)	€248	€521
Kansspelbelasting (€ miljoen) (bruto spelresultaat x 29%) ^a	€62	€137
Kosten	NA	€368
Afdrachten staat	NA	€9

Bron: opgave Holland Casino

^a Over horecainkomsten en tronc wordt geen kansspelbelasting afgedragen, vandaar dat het bedrag niet overeenkomt met 29% van €248 miljoen.

6.4 Productvariatie

6.4.1 Aangeboden spellen

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 14 staat een overzicht van de spellen die bij vestigingen van Holland Casino gespeeld kunnen worden. Het aanbod van spellen verschilt echter per vestiging. De meeste casinospelen worden tegen de bank gespeeld (jeux de contrepartie), alleen de verschillende varianten van poker worden niet tegen de bank gespeeld maar tegen de andere spelers (jeux de cercle).

Bij casinospelen die tegen de bank gespeeld worden heeft Holland casino een *house edge*. De *house edge* is een theoretisch percentage dat ervoor zorgt dat de aanbieder van het kansspel op de lange termijn winst maakt. De *house edge* van de casinospelen in Holland Casino is erg klein: bijna 100% van de inzet wordt gemiddeld als prijs uitgekeerd aan spelers (zie Tabel 15).

Poker is een vreemde eend in de bijt; dit casinospel wordt tegen andere gasten van Holland Casino gespeeld. Holland Casino heeft slechts een faciliterende functie en heft hiervoor *rake*. De *rake* is een percentage van elk gespeeld spel dat ingehouden wordt door het casino.

Tabel 14: Overzicht casinospelen in Holland Casino

Casinospel	Jeu de contreparti / jeu de cercle
Poker	Jeu de cercle
Roulette	Jeu de contreparti
Bingo	Jeu de contreparti
Black Jack	Jeu de contreparti
Casino 21	Jeu de contreparti
Money Wheel	Jeu de contreparti
Multi Poker	Jeu de contreparti
Punto banco	Jeu de contreparti

Bron: website Holland Casino (2014)

6.4.2 Inzet

De toegestane inzet per spel ligt tussen de €2 en €10.000. In elke vestiging wordt minimaal één casinospel aangeboden waarbij de minimuminzet niet meer is dan €5 en minimaal één casinospel waar de minimuminzet €2 of lager is.⁵³

6.4.3 Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages

Casinospelen kenmerken zich door hoge winkansen en uitkeringspercentages. De prijzen die te winnen zijn bij casinospelen zijn laag vergeleken met de hoofdprijzen van loterijen, maar komen frequenter voor (hogere winkansen). In Tabel 15 worden de theoretische uitkeringspercentages⁵⁴ van enkele bekende casinospelen weergegeven. In de tabel zijn de winkansen niet meegenomen aangezien deze voor casinospelen niet te berekenen zijn: zo is de winkans bij roulette afhankelijk van de vorm van de inzet (één nummer, of alle even nummers etc.).⁵⁵

⁵³ Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

⁵⁴ De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

⁵⁵ Wanneer een speler op elk nummer (0 t/m 36) een fiche neerlegt heeft de speler een winkans van 100%. Deze speler zal echter één fiche verlies maken op deze manier. Hij zal namelijk 37 fiches inzetten en 36 fiches terug krijgen.

Tabel 15: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

Casinospel	Uitkeringspercentage
Roulette	98,65% enkelvoudige kansen ⁵⁶ 97,3% overige inzetvormen
Black Jack	99,35%
Punto banco	95,16%

Poker

Zoals in Tabel 14 reeds is aangegeven is poker een casinospel dat niet tegen het huis wordt gespeeld, maar tegen andere gasten. Hierdoor is de speler afhankelijk van de acties van andere spelers, en daarmee is het uitkeringspercentage van de spelers ook afhankelijk van de strategieën van andere spelers. Dit maakt dat er geen theoretisch uitkeringspercentage voor poker te bepalen. Spelers die in staat zijn om meer winst te behalen dan de *rake* die het casino inhoudt, kunnen bij poker een uitkeringspercentage behalen van boven de 100%.

6.5 Publieke belangen

6.5.1 Preventie van kansspelerverslaving

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelerverslaving bij het spelen van tafelspelen heeft Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelerverslaving: het Preventie Beleid Kansspelen (hierna: PBK). In het PBK wordt beschreven hoe Holland Casino kansspelerverslaving probeert te beteugelen. Vanuit de gedragstheorie zijn er zes verschillende fases ingedeeld in drie hoofdfases in speelgedrag te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in Tabel 16.

Tabel 16: Fases verslaving volgens Preventiebeleid Kansspelen van Holland Casino

Fase	Omschrijving	Hoofdfase	Fase van preventie
0	Nooit een kansspel gedaan/gestopt	Geen doelgroep PBK	Universele preventie
1	Kennismakingsfase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
2	Geïntegreerde fase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
3	Excessieve fase	Aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
4	Kritieke fase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
5	Chronische of verslavingsfase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie

Bron: Holland Casino. Preventiebeleid Kansspelen, beleidsnotitie januari 2010

Het doel van Holland Casino is om spelers te leren kennen in de fases waarin zij nog goed aanspreekbaar zijn. Vervolgens tracht Holland Casino de spelers door de juiste beïnvloeding en (zelf)regulerende maatregelen in de fasen 1 t/m maximaal 3 te houden.

Spelers in fase 4 krijgen dikwijls bezoekbeperking opgelegd door Holland Casino, en spelers in fase 5 wordt de entree tot vestigingen van Holland Casino ontzegd voor een bepaalde periode. Tabel 17 toont hoe vaak gesprekken plaatsvinden en bezoekbeperkingen en entreeverboden worden opgelegd als gevolg van verslaving, onmatig speelgedrag of problematisch speelgedrag. In 2014 werd met 1,5% van de bezoekers een preventief gesprek gevoerd. Ruim 0,7% krijgt te maken met een bezoekbeperking of een entreeverbod. Dit percentage is min of meer stabiel in de tijd.

⁵⁶ Enkelvoudige kansen zijn: even/oneven of rood/zwart of de nummers 1-18/19-36.

Tabel 17: Cijfers preventiebeleid Holland Casino

	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal unieke bezoekers	1.094.077	1.296.939	1.232.623	1.147.746	1.184.000	1.173.000	1.134.000	1.088.000
Aantal PBK gesprekken	21.360	34.842	33.181	30.287	28.182	26.429	24.606	15.802
Percentage van het aantal bezoekers	1,95%	2,69%	2,69%	2,64%	2,38%	2,25%	2,17%	1,5%
Aantal gesprekken jongvolwassenen ^a	1.005	5.317	4.917	4.163	4.001	3.900	3.310	2.930
Percentage van het aantal bezoekers	0,09%	0,41%	0,40%	0,36%	0,34%	0,33%	0,29%	0,27%
Aantal bezoekbeperkingen	3.155	4.463	4.297	3.872	3.290	3.098	3.043	3.876
Percentage van het aantal bezoekers	0,29%	0,34%	0,35%	0,34%	0,28%	0,26%	0,27%	0,35%
Aantal entreeverboden	4.423	5.340	4.892	4.391	4.144	3.947	3.818	3.818
Percentage van het aantal bezoekers	0,40%	0,41%	0,40%	0,38%	0,35%	0,34%	0,34%	0,38%

Bron: Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

a) Ook in 2004 werd specifiek aandacht besteed aan jongvolwassenen. Het aantal gesprekken dat met deze doelgroep is gevoerd, is echter niet in het jaarverslag over 2004 opgenomen

In Tabel 17 valt op dat het aantal PBK gesprekken in 2014 aanzienlijk gedaald is. De verklaring hiervoor ligt in het nieuwe PBK-beleid van Holland Casino waarin gestuurd wordt op subjectieve indicatoren zoals het gedrag van bezoekers. Voorheen werd gestuurd op objectieve indicatoren als de bezoekfrequentie. Hiermee is niet gezegd dat het PBK van Holland Casino versoepeld is: het aantal bezoekbeperkingen is zelfs aanzienlijk gestegen.

In 2014 heeft Holland Casino 464 nieuwe bezoekbeperkingen opgelegd, terwijl in 2013 er 405 bezoekbeperkingen zijn opgelegd. Het aantal nieuwe entreeverboden opgelegd door Holland Casino bedroeg 123; in 2013 waren het er 132 entreeverboden.

6.5.2 Consumentenbescherming

Aangezien Holland Casino een breed scala aan kansspelen aanbiedt, is het van belang dat de consument de juiste speluitleg per spel krijgt. Holland Casino faciliteert dit door middel van haar personeel en folders met daarin speluitleg. Deze folders zijn aanwezig in alle vestigingen van Holland Casino.

In 2014 heeft de Kansspelautoriteit twee klachten omtrent Holland Casino in behandeling genomen, dit is één klacht meer dan het jaar daarvoor.

6.5.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

Illegaal aanbod

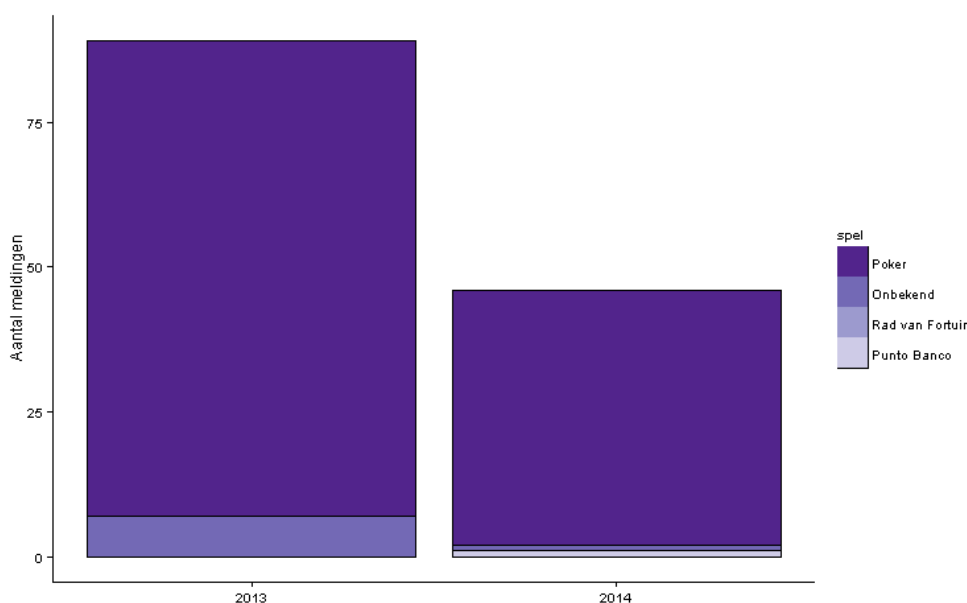
Illegale tegenhangers van tafelspelen zijn illegale pokertoernooien, illegale casino's en online aanbod van poker en casinospelen. In 2009 deden naar schatting van

regioplan 205.000 mensen mee aan illegale pokertoernooien (Homburg & Oranje, 2009). Meer recente schattingen van aantal pokerspelers zijn niet voor handen.

Holland Casino ondervindt behalve van illegale pokertoernooien en casino's ook concurrentie van illegaal online aanbod van met name poker. De recent door de Kansspelautoriteit gepubliceerde marktscan online rapporteert op basis van gegevens van H2 Gambling Capital dat het bruto spelresultaat van de illegale online pokermarkt circa €47 miljoen bedraagt.

Het aantal meldingen over illegale casinospelen is in 2014 aanzienlijk gedaald ten opzichte 2013. Figuur 33 illustreert deze ontwikkeling. Vooral illegale pokeractiviteiten worden vaak gemeld, al is het absolute aantal meldingen sterk gedaald.

Figuur 33 Aantal meldingen illegale casinospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

Witwassen

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals bij landbased casinospelen zijn aantrekkelijk voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen en belastingontduiking. Binnen de kansspelsector heeft Holland Casino de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. FIU-Nederland analyseert de meldingen van Holland Casino en andere meldplichtige instellingen en identificeert verdachte transacties. Andere meldplichtige instellingen betreffen financiële instellingen, trustkantoren, verschillende type handelaren en vrije beroepsbeoefenaren; binnen de kansspelsector zijn nog geen andere vergunninghouders met een meldplicht. Het voornemen is om de meldplicht in te voeren ook voor de overige aanbieders in de sector. Een transactie is ongebruikelijk wanneer deze voldoet aan één of meerdere meldindicatoren. Zo is het voor casino's het in depot nemen van geldbedrag van €15.000 of meer, een van indicatoren.

In 2014 ontving FIU-Nederland 2.196 meldingen van ongebruikelijke transacties (jaarverslag FIU-Nederland 2014). Na screening bestempelde FIU-Nederland 322 als verdacht (zie Tabel 18). Uit deze tabel blijkt ook dat het aantal meldingen en het aantal meldingen dat als verdacht wordt beschouwd de afgelopen drie jaar is gestegen. De Kansspelautoriteit heeft momenteel nog geen zicht op de oorzaak van deze stijging.

Tabel 18 Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij casino's⁵⁷

	2012	2013	2014
Meldingen ongebruikelijke transacties	980	1.539	2.196
Verdachte aangemerkte transacties	182	144	322

⁵⁷ Verdachte transacties in een bepaald jaar kunnen niet direct worden vergeleken met de ongebruikelijke transacties in een bepaald jaar. Dit komt door tijdsverloop tussen de datum van registratie melding en de datum dat een ongebruikelijke transactie verdacht wordt verklaard.

7 Kansspelautomaten

7.1 Vergunningen

Een speelautomaat is een speltoestel dat start via een knop, hendel of ander mechanisch of elektronisch proces. Er zijn drie soorten speelautomaten (Wet op de kansspelen, artikel 30 t/m 32):

- 1 *Kansspelautomaten*. Dit zijn automaten waar de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Gebruik van een kansspelautomaat kan leiden tot de (onmiddellijke) uitbetaling van een prijs in de vorm van geld of het recht om gratis verder te spelen. Voorbeelden hiervan zijn gokkasten en fruitautomaten.
- 2 *Behendigheidsautomaten*. Bij een behendigheidsautomaat kan de deelnemer de uitkomsten van het spel beïnvloeden. Flipperkasten zijn bijvoorbeeld behendigheidsautomaten. Deze automaten keren geen geldprijzen uit, maar gebruikers kunnen wel een verlengde speelduur of gratis nieuw spel winnen.
- 3 *Kermisautomaten*. Ook bij kermisautomaten kan de gebruiker invloed uitoefenen op de uitkomst. Een kermisautomaat kan geen geld uitkeren, maar wel ander vormen van prijzen, zoals waardebonnen, die een waarde mogen vertegenwoordigen van maximaal veertig maal de inzet van het spel.

Dit hoofdstuk gaat alleen over kansspelautomaten. Binnen deze categorie is onderscheid te maken in drie typen:

- casinoautomaten;
- speelhalautomaten;
- horeca-automaten.

Er zijn meer verschillen tussen deze drie typen kansspelautomaten dan louter de locatie waar ze geplaatst worden (in een casino, speelhal of horecagelegenheid).

7.1.1 Soorten vergunningen

Voor het plaatsen van kansspelautomaten zijn drie vergunningen nodig. Hieronder volgt een korte toelichting op de drie soorten vergunningen.

Modeltoelating

Elk nieuw model kansspelautomaat moet een modeltoelating hebben. Dat wil zeggen dat het type automaat door een geschikte keuringsinstelling (geschikt bevonden door de Raad van Accreditatie of buitenlands equivalent) is gekeurd.⁵⁸ De Kansspelautoriteit toetst een aanvraag voor modeltoelating aan de hand van het rapport van de keuringsinstelling. Daarbij wordt gekeken of:

- alle speltechnische onderdelen getoetst zijn;
- het advies logisch is;
- inspectie door de Kansspelautoriteit mogelijk is.

Als een bepaald type kansspelautomaat is toegelaten, geldt die toelating voor alle automaten van dat type. Het is dus niet zo dat elke automaat afzonderlijk gekeurd moet worden. De aanvrager van een modeltoelating draagt de kosten voor het onderzoek van de keuringsinstelling. Als het model is goedgekeurd, dient bij de Kansspelautoriteit voor elke automaat van dit model een merkteken (sticker) te worden aangeschaft ter waarde van €131,- (toezichtkosten).

⁵⁸ Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

Exploitatievergunning

Elke eigenaar of exploitant van een kansspelautomaat dient een exploitatievergunning te hebben.⁵⁹ Deze wordt verleend door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit toetst hiervoor de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets vindt zowel plaats bij een eerste aanvraag als bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning. Er wordt onderzoek gedaan naar eventuele (vroegere) strafrechtelijke vervolging van de exploitant en van de beheerders en leidinggevendenden die er werken. Daarnaast wordt er een inschatting gemaakt van de kans dat de aangevraagde exploitatievergunning gebruikt wordt voor criminele activiteiten, zoals witwassen. De exploitatievergunning kost momenteel eenmalig €1815,12 (leges) en jaarlijks €453,78 (toezichtkosten).

Holland Casino is, als enige legale casino, de enige vergunninghouder voor het exploiteren van casinoautomaten in Nederland. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino hiervoor een gecombineerde aanwezigheids- en exploitatievergunning verleend. Voor het exploiteren en plaatsen van speel- en horeca-automaten zijn meerdere vergunninghouders actief. Meer hierover volgt in paragraaf 7.2.

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.⁶⁰ Een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad dit bij Raadsverordening heeft toegestaan. Voor horeca gelegenheden geldt een wettelijk verplicht aantal van twee horeca-automaten indien een aanwezigheidsvergunning wordt aangevraagd.

De kosten voor de aanwezigheidsvergunning worden bepaald door de gemeente, maar zijn gebonden aan het maximum (€34,00 per aanvraag en €22,50 per automaat waarvoor de vergunning wordt aangevraagd).⁶¹

Voor de automaten in de hoogdrempelige horeca geldt de algemene leeftijdsgrens van 18 jaar. Voor speelhallen kan een andere grens dan 18 jaar indirect, namelijk via een voorwaarde in de vergunning worden gerealiseerd of als gevolg van een convenant tussen de lokale speelhalexploitanten.

In het overzicht hieronder zijn de soorten vergunningen en hun kenmerken samengevat.

Tabel 19: Overzicht vergunningen kansspelautomaten

Wie	Verkoper / producent	Exploitant	Vergunninghouder
Waarvoor	Speelautomaten importeren of produceren en aanbieden aan exploitanten in Nederland	Exploiteren van kansspelautomaten in Nederland	Het plaatsen van kansspelautomaten in Nederland
Welke vergunning nodig	Modeltoelating per type automaat, af te geven door de Kansspelautoriteit	Exploitatievergunning, af te geven door de Kansspelautoriteit	Aanwezigheidsvergunning, af te geven door de betreffende gemeente
Kosten	- kosten voor onderzoek, te betalen aan keuringsinstantie - €131,- per automaat t.b.v. merkteken, te betalen aan Kansspelautoriteit	- €1815,12 leges, eens per 10 jaar - €453,78 jaarlijkse toezichtkosten - jaarlijkse aangifte per type automaat, alle te betalen aan Kansspelautoriteit	- maximaal €22,50 vaste aanvraagkosten plus €34,00 per automaat, te betalen aan gemeente

Bron: Kansspelautoriteit.

⁵⁹ Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

⁶⁰ Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

⁶¹ Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van het Speelautomatenbesluit 2000.

7.1.2 Eisen aan het spel

De spelkenmerken van kansspelautomaten, zoals hoeveel geld per spel mag worden ingeworpen en de maximum uitbetaling, zijn aan regels gebonden. Voor speelhalautomaten en horeca-automaten geldt het Speelautomatenbesluit 2000, voor casinoautomaten geldt de Beschikking casinospelen 1996. Enkele voorbeelden van wettelijke eisen zijn opgenomen in Tabel 20.

Tabel 20: Wettelijke eisen aan kansspelautomaten

Gelegenheid	Max inworp per spel	Uitkeringspercentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60 %	€ 40	3,5 sec	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60 %	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^a
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60 %	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet ^a
Casino	€ 150	≥ 80 %	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000.

a) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2.500 uitgekeerd mag worden.

De volgende paragrafen geven per type kansspelautomaat de specifieke wet- en regelgeving weer.

7.1.3 Eisen aan de opstellocatie

Kansspelautomaten mogen alleen worden geplaatst binnen hoogdrempelige locaties, speelhallen en casino's (Wok, Titel VA, Artikel 30c). Hoogdrempelige locaties voldoen aan de volgende kenmerken:

- hebben een drank- en horecavergunning;
- het café- of het restaurantbezoek staat op zichzelf, wat wil zeggen dat er geen andere activiteiten plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken;
- activiteiten in bedrijf zijn in belangrijke mate gericht op personen van 18 jaar en ouder.

De Kansspelautoriteit signaleert hierbij een nieuwe trend, namelijk dat in een aantal speelhallen de facto alcohol wordt geschonken. Hierbij heeft niet de speelhal de alcoholvergunning, maar een horeca inrichting die onderdeel is van een grotere besloten ruimte. In tegenstelling tot de hoogdrempelige horeca is het aantal kansspelautomaten binnen deze gelegenheden niet beperkt tot twee.

7.2 Omvang en (geografische) spreiding van het aanbod

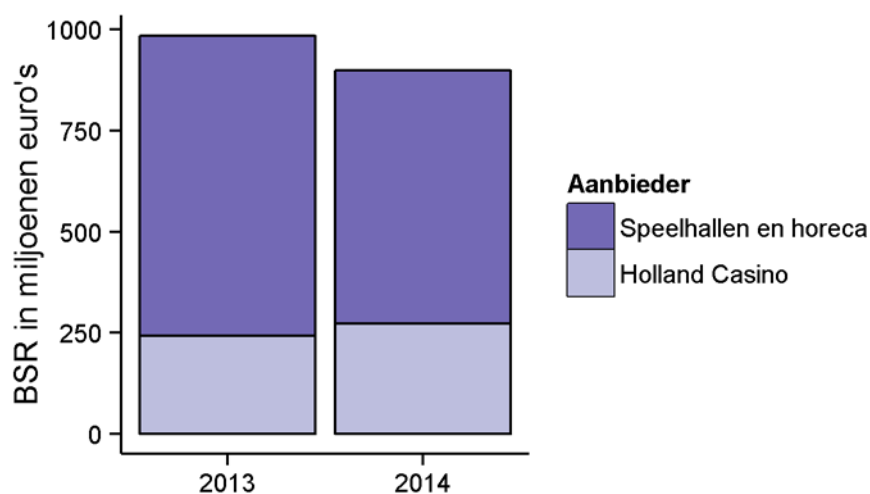
De omvang van de markt in termen van bruto spelresultaat voor kansspelautomaten wordt geschat op €898 miljoen in 2014. De omvang van deze sector valt hiermee aanzienlijk lager uit dan de omvang van deze sector in 2013, zoals geïllustreerd in Figuur 34. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat, anders dan bij de andere sectoren, het bruto spelresultaat niet direct te observeren is, maar voor twee van de drie segmenten van de sector (speelhallen en horeca-automaten) geschat moet worden op basis van afgedragen kansspelbelasting (zie de uitleg in onderstaande box). De schatting van het bruto spelresultaat voor deze segmenten heeft daarom een grote foutmarge en het is niet uitgesloten dat de omvang al in 2013 was overschat.

De gemeten daling van bruto spelresultaat bij speelhallen en horeca-automaten is ook niet consistent met de ontwikkeling van aantal speelautomaten, waarin geen grote verschuivingen zijn.

Het enige segment van de speelautomaten sector waarover harde gegevens beschikbaar zijn is casinoautomaten. Het bruto spelresultaat van casino-automaten (€273 miljoen) is zelfs 13% hoger dan dat voor deze segment in 2013. De gegevens over casinoautomaten betreft harde gegevens uit het jaarverslag van Holland Casino.

Het feitelijke door de speelautomatensector afgedragen bedrag aan kansspelbelasting is niet bij de Kansspelautoriteit bekend. De belastingdienst heeft als beleid geen gegevens te verstrekken over belastingafdrachten per bedrijf of bedrijfstak. Vandaar dat de Kansspelautoriteit haar schatting van de door aanbieders van speelautomaten afgedragen kansspelbelasting baseert op de totale afgedragen kansspelbelasting zoals gerapporteerd in het Financieel Jaarverslag Rijk. De kansspelbelasting betaald door meerjarige vergunninghouders wordt van dit bedrag afgetrokken.⁶² Het resterende bedrag wordt vervolgens omgerekend naar bruto spelresultaat. Tussen 2013 en 2014 is de totaal afgedragen kansspelbelasting gedaald van € 474 naar € 439 miljoen, terwijl de kansspelbelasting afgedragen door meerjarige vergunninghouders gelijk is gebleven. De daling in rijksinkomsten worden in deze marktscan daarom volledig toegerekend aan de kansspelbelasting afgedragen door speelhallen en horeca-automaten. Daarmee valt het berekende bruto spelresultaat ook lager uit. Het is echter niet uitgesloten dat de omvang al in 2013 was overschat.

Figuur 34 Schatting bruto spelresultaat spelautomaten, 2014



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

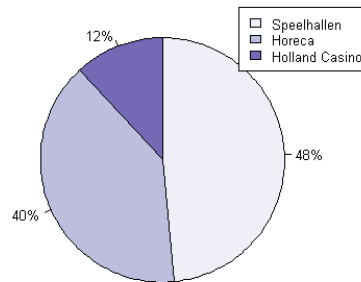
Eind 2014 waren er in Nederland 42.312 kansspelautomaten in gebruik. Dit aantal is ongeveer gelijk ten opzichte van 2013.

In speelhallen kan één automaat plaats bieden aan meerdere spelers tegelijk (gemiddeld 1,6 spelersplaatsen per automaat). Het aantal spelersplaatsen in Nederland is daarom groter dan het aantal kansspelautomaten, circa 50.720. Bijna de helft van de spelersplaatsen bevindt zich in speelhallen (48%) en 40% is te vinden in de horeca (zie Figuur 35). De casinoautomaten van Holland Casino zijn

⁶² Dit leidt, net als in 2013, tot een overschatting van het bruto spelresultaat aangezien het restant van de totale kansspelbelasting ook de afgedragen kansspelbelasting bevat voor incidentele loterijen, promotionele kansspelen en online spelers die hun kansspelwinst opgeven.

goed voor 12% van de spelersplaatsen. Het aandeel van horeca-automaten is licht gestegen ten koste van zowel speelhallen als casino's.

Figuur 35: Aandeel spelersplaatsen naar type: speelhalautomaten, horeca-automaten en casinoautomaten (2014)



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

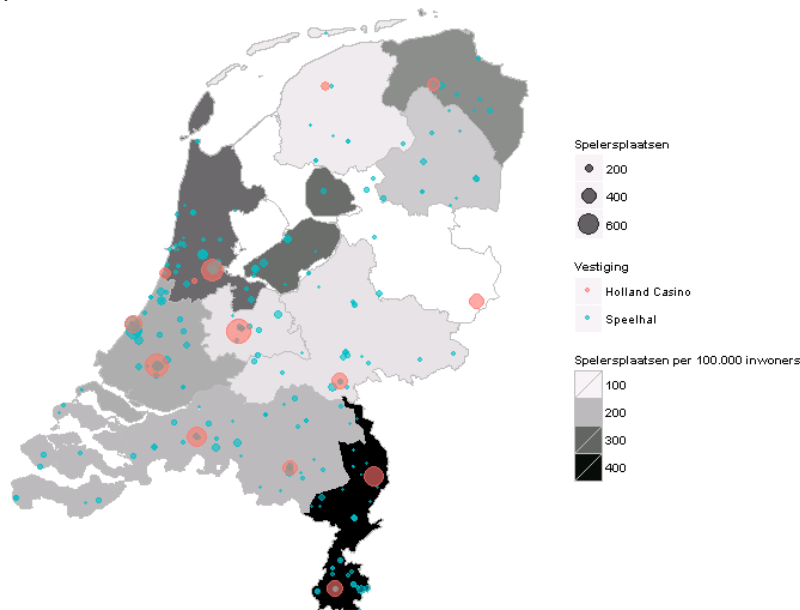
7.2.1

Geografische spreiding

De meeste speelhallen en casino's staan in het zuiden en westen van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 36. De omvang van de locaties wordt in de figuur aangegeven door de grootte van de stippen: de blauwe stippen staan voor speelhallen en de rode stippen voor locaties van Holland Casino. De speelhallen zijn talrijker (262 locaties), maar zijn wel een stuk kleiner (gemiddeld 94 spelersplaatsen per locatie, vergeleken met 430 voor Holland Casino). De locaties van horeca-automaten (goed voor 40% van de spelersplaatsen) zijn vanwege gebrek aan locatiegegevens in deze grafiek niet opgenomen.

De provincie met de minste spelersplaatsen is Overijssel (69 spelersplaatsen per 100 duizend inwoners). In deze provincie staan ook maar een gering aantal casino's en speelhallen. De provincie met de meeste spelersplaatsen is Limburg met 410 spelersplaatsen per 100 duizend inwoners.

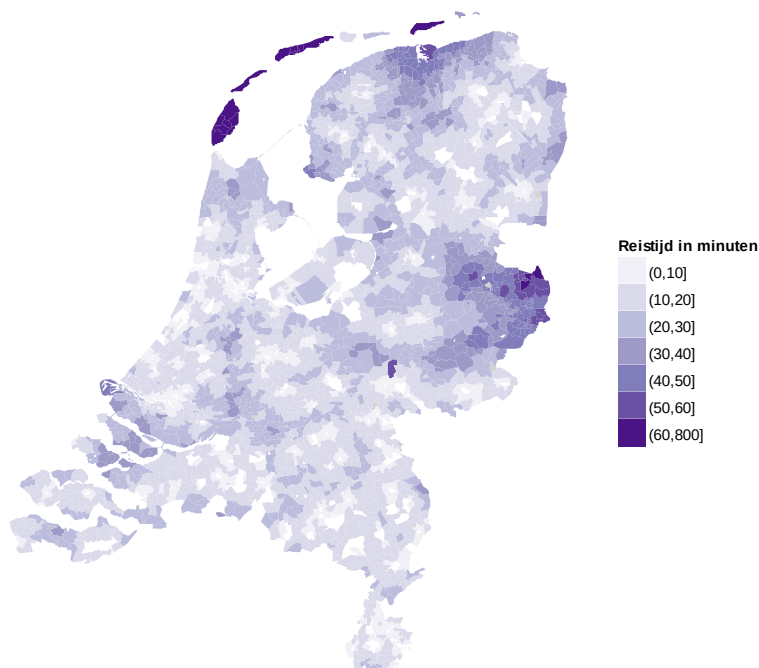
Figuur 36: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's, plaatsen per 1000 inwoners per provincie.



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit; opgave Holland Casino

De bewoners van de meeste Nederlandse gemeenten hoeven niet lang te reizen om bij een speelhal te komen, zoals geïllustreerd in Figuur 37. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden kost het meer dan een uur. Hierbij moet nogmaals opgemerkt worden dat de horeca-automaten niet in deze kaart konden worden opgenomen. Het is niet te zeggen of, bijvoorbeeld, in de regio's waar weinig speelhallen in de buurt zijn wel horeca-automaten te vinden zijn.

Figuur 37 Gemiddelde reistijd naar dichtstbijzijnde speelhal (per 4-positie postcodegebied), 2013



Bron: Kansspelautoriteit.

Bovenstaand figuur toont de reistijd naar de dichtstbijzijnde speelhal, maar dit zegt weinig over het aandeel van de bevolking dat met kleine reistijd toegang heeft tot een speelhal. In Tabel 21 staat daarom het percentage van de bevolking dat binnen een aantal minuten één, twee of drie speelhallen kan bereiken. Zo kan 16% van de bevolking binnen 6 minuten een speelhal bereiken. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het kwartier een speelhal binnen bereik, ruim 40% twee speelhallen en ruim 30% zelfs drie.

Tabel 21 Percentage bevolking met één, twee of drie speelhallen binnen een bepaalde reisafstand, 2014

	3 minuten	6 minuten	9 minuten	12 minuten	15 minuten
Eén speelhal	6,5%	16,0%	30,6%	44,3%	59,0%
Twee speelhallen	2,0%	7,6%	16,8%	26,9%	40,1%
Drie speelhallen	0,9%	4,0%	10,5%	19,5%	30,7%

Bron: Kansspelautoriteit

7.2.2 Concentratie van de exploitanten

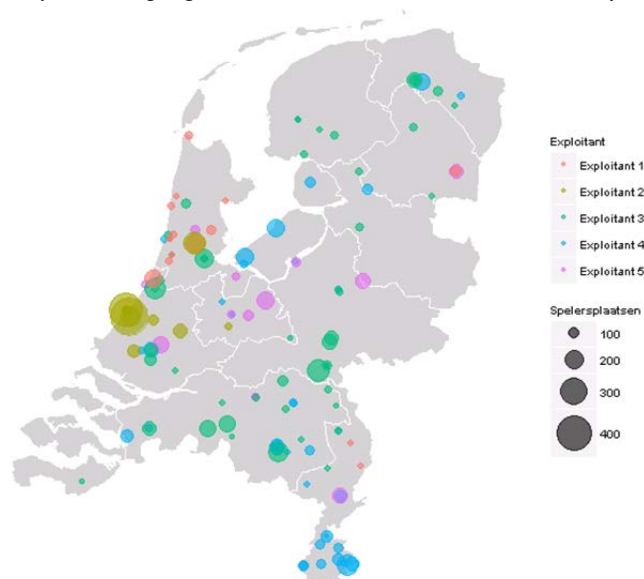
De sector kansspelautomaten wordt gekenmerkt door een groot aantal exploitanten en vergunninghouders, met uitzondering van het segment casinoautomaten (met Holland Casino als enige exploitant en vergunninghouder). Het grote aantal exploitanten van horeca-automaten (591) en speelhalautomaten (77) weerspiegelt enerzijds het gemak waarmee een exploitatievergunning te verkrijgen is en anderzijds het feit dat gemeenten zelfstandig beslissen over het aantal speelhal vergunningen.

Er zijn grote verschillen tussen exploitanten van speelhalautomaten. De grootste exploitant exploiteert 2910 kansspelautomaten, goed voor 8% van alle kansspelautomaten in Nederland. Er zijn 62 exploitanten met meer dan 100 kansspelautomaten in bezit.

Van de 591 exploitanten van horeca-automaten heeft de grootste exploitant in totaal 2.543 automaten. Hiermee heeft deze exploitant circa 13% van de horeca-automaten in handen. De grootste 100 exploitanten van horeca-automaten hebben gezamenlijk 72,5% van alle automaten in bezit. Veel exploitanten bezitten slechts twee automaten. Aangezien twee kansspelautomaten het wettelijke maximum per horecalocatie is, doet dit vermoeden dat de exploitant en horeca eigenaar in deze gevallen dezelfde zijn.

In sommige regio's, zoals Zuid-Limburg, Flevoland en de zuidelijke Randstad, zijn veel speelhalautomaten in handen van één exploitant. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 38 waarin de grootste vijf exploitanten zijn geplot op de kaart van Nederland. Elke kleur vertegenwoordigt een exploitant. De omvang van de cirkels geeft weer hoeveel automaten er op een locatie staan.

Figuur 38: Locaties speelautomaten grootste vijf exploitanten^a van speelhal-automaten (herhaling figuur uit Marktscan landbased 2013)



Bron: gegevens Kansspelautoriteit
a) Niet op volgorde van grootte

7.3 Geldstromen

Net zoals voor casinospelen is het voor kansspelautomaten niet mogelijk om inleg en uitgekeerde prijzen direct te observeren. Voor speelhallen en horeca-automaten wordt zoals in paragraaf 7.2 door de Kansspelautoriteit het bruto spelresultaat of de afgedragen kansspelbelasting niet geobserveerd, hooguit valt een grove schatting te maken op basis van de opbrengsten kansspelbelasting.

Voor casinoautomaten heeft de Kansspelautoriteit wel gegevens over het bruto spelresultaat. Deze worden hieronder gepresenteerd.

Casinoautomaten van Holland Casino

Het bruto spelresultaat van casinoautomaten, oftewel de kansspelautomaten binnen Holland Casino, is met 13% gestegen ten opzichte van 2013 (zie Tabel 22). Hiermee stijgt uiteraard ook de omvang van afgedragen kansspelbelasting met 13%.

Het aantal casinoautomaten is sinds 2010 gestaag afgenomen. Het bruto spelresultaat per automaat volgt deze trend echter niet. Opvallend is vooral de scherpe stijging van bruto spelresultaat per spelersplaats tussen het jaar 2013 en 2014.

Tabel 22: Kostenstructuur Holland Casino

	2010	2011	2012	2013	2014
A. Aantal spelersplaatsen	6.747	6.532	6.405	6.223	6.037
B. Bruto spelresultaat automaten (miljoen)	€ 254,9	€ 265,2	€ 265,9	€ 242,5	€ 273,4
Kansspelbelasting (miljoen) (B*29%)	€ 73,9	€ 76,9	€ 77,1	€ 70,3	€ 79,3
Gemiddelde bruto spelresultaat (B/A)	€ 38 duizend	€ 41 duizend	€ 42 duizend	€ 39 duizend	€ 45 duizend

Bron: Jaarverslagen Holland Casino

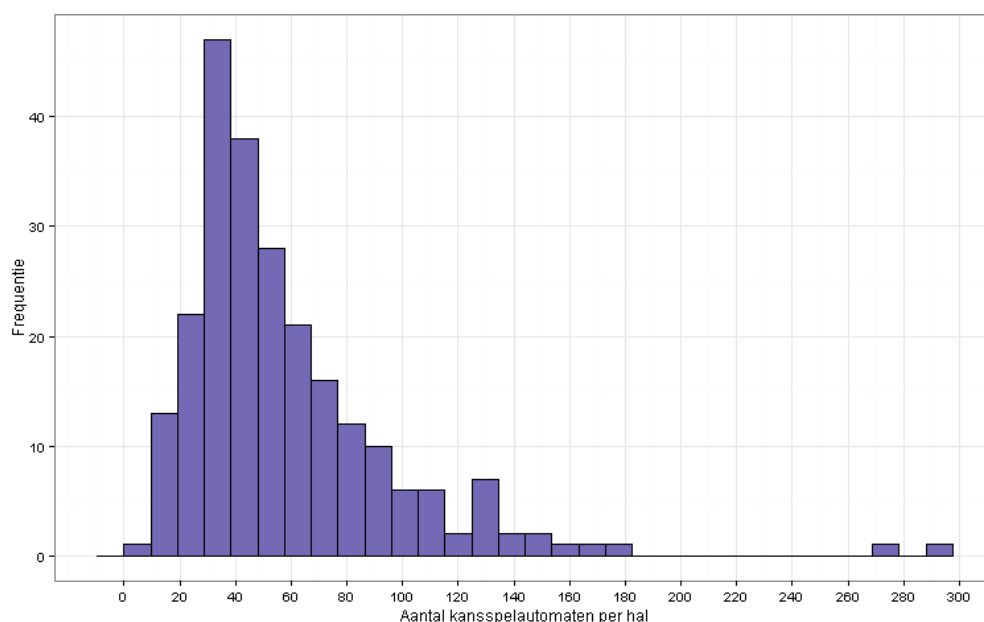
7.4 Productvariatie

Binnen de wettelijke kaders is ruimte voor variëteit tussen verschillende kansspelautomaten segmenten. Hieronder worden enkele kenmerken benoemd en beschreven.

Aantal automaten per locatie

De meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 speelautomaten, maar de verdeling is scheef, zoals weergegeven in Figuur 39. Er is één speelhal met tien automaten een nog eens twaalf speelhallen met minder dan 20 automaten. Daarnaast zijn er twee speelhallen met meer dan 250 speelautomaten. Deze hallen komen qua aantallen speelautomaten in de buurt van de gemiddelde omvang van Holland Casino.

Figuur 39 Aantal kansspelautomaten per speelhal

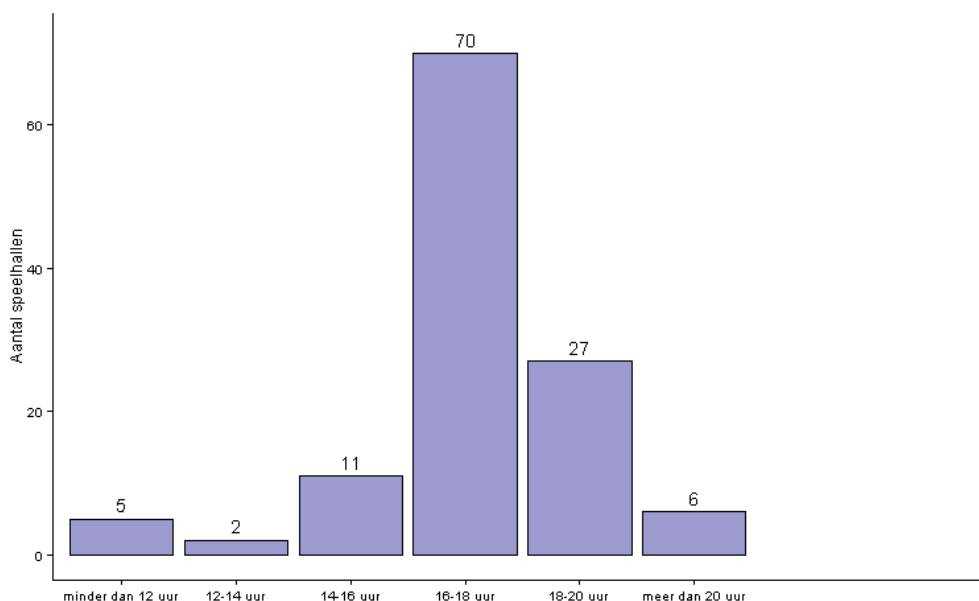


Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Openingstijden

De meeste speelhallen zijn 16-18 uur per dag open, zie Figuur 40. Een aantal speelhallen zijn de gehele week, elk uur van de dag, open. Hier zijn ook verschillende varianten op, bijvoorbeeld dat toegang tussen 2.00 en 7.00 niet mogelijk is, maar spelers die om 2.00 uur binnen zijn, mogen doorspelen. Als de speler na 2.00 uur naar buiten gaat, mag deze pas weer naar binnen om 7.00 uur, als de deuren van de speelhal weer geopend zijn.

Figuur 40 Openingstijden speelhallen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit op basis van eigen registraties en websites speelhallen

Minimumleeftijd

Er zijn ook verschillen in de minimumleeftijd die speelhallen hanteren. De meeste speelhallen (63%) laten spelers vanaf 18 jaar toe. De overige speelhallen gaan uit van een leeftijdsgrens van 21 jaar. De hogere leeftijdsgrens komt in sommige gevallen doordat de gemeente deze voorwaarde opneemt in de vergunning. Soms kiezen de hallen zelf voor een hogere minimumleeftijd. De hogere minimumleeftijd kan in voorkomende gevallen ook het gevolg zijn van een convenant tussen verschillende aanbieders binnen een gemeente.

Overige nieuwe ontwikkelingen

De Kansspelautoriteit signaleert een nieuwe trend, namelijk de invoering van *cashless play*. Bij *cashless play* kan de consument zonder contant geld spelen. Inzetten en uitbetalingen worden dan geregeld door middel van een persoonlijke kaart. Op dit moment zijn er elf speelhallen die dit systeem hebben ingevoerd.

Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages

Het wettelijke minimale uitkeringspercentage per kansspelautomaat is 60% voor horeca- en speelhalautomaten, en 80% voor casinoautomaten (zie ook Tabel 20 over de wettelijke eisen). Het staat aanbieders van kansspelautomaten vrij om deze uitkeringspercentages te verhogen.

Voor kansspelautomaten - net als bij casinospelen - is het niet mogelijk om de winkans van een spel aan te geven. De speler kan op kansspelautomaten vaak kiezen hoeveel inzetvormen er worden gebruikt, en afhankelijk van dit aantal neemt de kans op winst toe (net als de inzet). Ook de te winnen prijzen zijn afhankelijk van de gekozen inzetvorm.

7.5 Publieke belangen

7.5.1 Preventie van kansspelverslaving

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen consumenten

informerende over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg.⁶³ In de ondernemerscode van de brancheorganisatie voor speelautomaten, de VAN, wordt onder punt 6.1 invulling gegeven aan bovenstaande verplichting. Daarin is bepaald dat de leden van de Sectie Amusementscentra een verantwoord kansspelgebruik bevorderen en de risico's op problematisch speelgedrag of kansspelverslaving minimaliseren. Als instrumenten worden genoemd:

- het handhaven van de minimum leeftijdsgrens;
- voorlichtingsmateriaal over verantwoord kansspelgebruik;
- het aanbieden van een vrijwillig entreeverbod en doorverwijzing naar de hulpverlening;
- opleiding van medewerkers in het omgaan met kansspelproblematiek.

Het preventiebeleid van Holland Casino voor gebruikers van kansspelautomaten valt onder het algemene preventiebeleid, wat in paragraaf 6.5.1 reeds is beschreven.

7.5.2 Consumentenbescherming

Het verplichte merkteken van kansspelautomaten speelt een belangrijk rol bij de consumentenbescherming. Een merkteken garandeert dat het model van de kansspelautomaat toegelaten is. Op elke kansspelautomaat in Nederland dient een merkteken te zitten. Een merkteken geeft echter geen garantie dat de software van de kansspelautomaat niet veranderd is nadat de modeltoelating plaats heeft gevonden. Door de software te veranderen zou bijvoorbeeld het uitkeringspercentage van de kansspelautomaat verlaagd kunnen worden tot onder het wettelijk verplichte minimum.

Het systeem van modelkeuringen en –toelatingen is bedoeld om de consument te beschermen tegen 'oneerlijk spel'. Naast deze keuring op voorhand vinden er ook keuringen van automaten plaats, waarbij de modelconformiteit wordt getoetst. Dat wil zeggen dat gecontroleerd wordt of de software van een kansspelautomaat niet gewijzigd is ten opzichte van de instellingen die in de modeltoets zijn goedgekeurd. De software van automaten wordt gecontroleerd als er klachten over worden ingediend.

Tot eind 2013 controleerde Verispect periodiek alle locaties waar zich kansspelautomaten konden bevinden. Een controle kon twee vormen aannemen:

- Uiterlijke controle: bij een uiterlijke controle wordt de kansspelautomaat op uiterlijke voorschriften gecontroleerd en op de aanwezigheid van een merkteken;
- Technische controle: bij een technische controle wordt een kansspelautomaat open gemaakt en wordt de soft -en hardware gecontroleerd.

Sinds 1 januari 2014 maakt de Kansspelautoriteit geen gebruik meer van de diensten van Verispect. De Kansspelautoriteit controleert kansspelautomaten sindsdien op basis van klachten. In 2014 ontving de Kansspelautoriteit 89 klachten over kansspelautomaten, in 2013 waren het er 237. Een verklaring voor de daling van het aantal klachten over kansspelautomaten is de wijziging in het toezicht van de Kansspelautoriteit. Voorheen stuurden exploitanten van kansspelautomaten consumenten die klaagden direct door naar Verispect, die vervolgens bij elke klacht op locatie ging controleren. Meestal werden er geen misstanden werden geconstateerd. Onder het huidige beleid van het risico gestuurde toezicht van de Kansspelautoriteit worden slechts klachten in behandeling genomen nadat de klager zich eerst gemeld heeft bij de aanbieder.

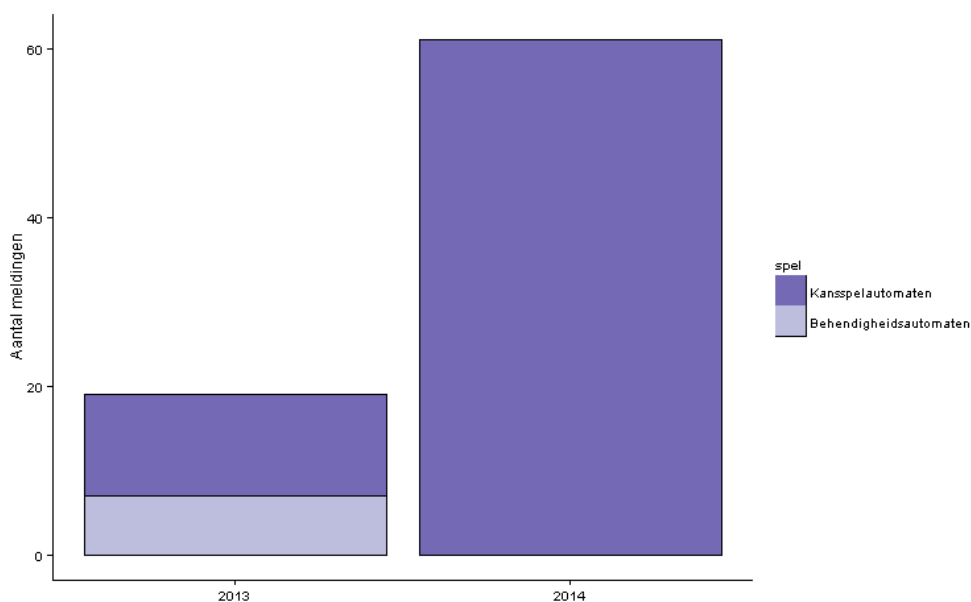
⁶³ Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), Staatsblad 2013-175.

7.5.3 Tegengaan van fraude en overige criminaliteit

De in de vorige paragraaf genoemde maatregelen zijn niet uitsluitend bedoeld als consumentenbescherming, maar hebben eveneens tot doel om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. Wederom spelen meldingen van illegale kansspelautomaten een belangrijke rol bij de signalering van misstanden.

Het aantal geregistreerde meldingen van illegale kansspelautomaten is in 2014 aanzienlijk hoger dan in 2013 (zie Figuur 41). De stijging is toe te schrijven aan een piek in de registraties in het eerste kwartaal van 2014, daarna daalt het aantal melding tot, tot het niveau van het jaar 2013 (niet zichtbaar in de figuur). De piek heeft waarschijnlijk te maken met de overgang van taken van Verispect en daarmee de overname van registraties.

Figuur 41 Meldingen illegaal aanbod



De lage prevalentie van illegaal aanbod is mogelijk te verklaren door de beperkte kosten van de benodigde vergunningen in verhouding tot de (potentiele) opbrengsten.

8 Kansspelsverslaving

8.1 Meten van het aantal risico- en probleemspelers

Er bestaan verschillende definities van het begrip kansspelsverslaving en daarmee ook verschillende manieren om de prevalentie van kansspelsverslaving te meten. Volgens de voorlaatste versie van het Amerikaanse handboek voor psychiatrische diagnostiek, *The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV-TR; American Psychiatric Association, 2000) is pathologisch gokken te kenmerken als een stoornis in de impulsbeheersing. In de nieuwste versie (DSM-V; American Psychiatric Association, 2013) is pathologisch gokken ingedeeld bij de verslavende stoornissen. Hiermee wordt erkend dat de aanleg voor kansspelsverslaving deels fysiologisch bepaald is. Volgens DSM-V heeft iemand een 'gokstoornis' als binnen een jaar tijd aan ten minste vier van de volgende criteria is voldaan (Jellinek, 2013):

- steeds grotere hoeveelheden (geld) moeten inzetten om de gewenste opwinding te bereiken;
- geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken;
- mislukte pogingen hebben gedaan om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken;
- geobsedeerd zijn door gokken;
- vaak gokken bij gevoelens van onrust (schrik, angst en depressieve gevoelens);
- opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen;
- liegen over de tijd die met gokken wordt doorgebracht of de hoeveelheid geld die met gokken verspeeld is;
- op het spel zetten of verliezen van relaties, werk of loopbaan;
- vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

Het meten van de prevalentie van kansspelsverslaving, oftewel het schatten van het aandeel (of aantal) mensen die symptomen van kansspelsverslaving vertoont, gebeurt meestal aan de hand van grootschalige enquêtes. Vooropgesteld is dat de mate waarin iemand problematisch speelgedrag vertoont, lastig te meten/bepalen is. Het is niet vergelijkbaar met bijvoorbeeld vragen naar iemands leeftijd, waarop een eenduidig antwoord mogelijk is. De bevolkingsonderzoeken maken gebruik van een aantal screeningsvragen waarmee spelers ingedeeld worden in drie groepen: recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers. Recreatieve spelers hebben een speelgedrag dat vrijwel geen kenmerken vertoont van verslavingspotentie. Risicospelers vertonen enkele kenmerken van kansspelsverslaving. Probleemspelers vertonen meerdere kenmerken die wijzen op kansspelsverslaving. Een hoge score op de screeningstest signaleert een hoge kans op kansspelsverslaving, maar een diagnose van pathologisch gokken kan niet zonder meer gesteld worden. De meest gebruikte screeningsvragen zijn SOGS, CPGI of een variant hierop. Een korte technische toelichting op de verschillende meetinstrumenten is te vinden in box 3.

Box 3: Toelichting op de gebruikte meet- en screeninginstrumenten, voor een meer uitgebreide uitleg zie bijvoorbeeld CVO (2015b)

- *South Oaks Gambling Screen* (SOGS, Lesieur & Blume, 1987): meet aan de hand van een vragenlijst van 20 vragen het verslavingsprofiel van de speler. De items gaan bijvoorbeeld in op het verborgen houden van het eigen gokgedrag, op het meer tijd en geld aan gokken besteden dan je van plan was, op het ruzie maken met familie of huisgenoten over gokken en op het geld lenen om te kunnen gokken of om speelschulden af te betalen. Spelers met een SOGS-score van 0-2 worden gezien als recreatieve spelers, risicospelers zijn de respondenten met een SOGS-score 3-4 terwijl spelers met een SOGS-score van meer dan 5, worden gezien als een probleemspeler.
- *Canadian Problem Gambling Index* (CPGI, Ferris & Wynne, 2001): meet per gokactiviteit de locatie, frequentie, duur en uitgaven in de afgelopen 12 maanden. Een onderdeel van de CPGI is de PGSI (*Problem Gambling Severity Index*). Deze index meet de ernst van de kansspelverslaving door middel van een vragenlijst die bestaat uit 9 items met elk 4 antwoord mogelijkheden. Op basis van de antwoorden van respondenten wordt de mate van de gokproblematiek bepaald.
- *Nominee techniek* (CVO, 2006) De respondent wordt gevraagd of zij personen in hun huishouden kennen (nominees) die kansspelverslaafd zijn en of deze verslaving aanleiding heeft gegeven tot sociale en of financiële problemen. Deze cijfers worden vervolgens omgerekend tot een schatting van het aantal kansspelverslaafden. Het gaat hier niet om een screeningsinstrument, wel om een methode om de prevalentie van kansspelverslaving te meten. De methode gaat uit van de veronderstelling dat huisgenoten op de hoogte zijn van gokproblemen. Een ander nadeel van deze methode is dat problematisch speelgedrag van alleenstaanden buiten beschouwing blijft. Dit, terwijl kansspelverslaving bij alleenstaanden relatief vaak voorkomt (IVZ, 2014).

Tabel 23 geeft een overzicht van de grote bevolkingsonderzoeken van de afgelopen 10 jaar. (Een uitgebreide variant op deze tabel is te vinden in de bijlage.) De meest recente studie dateert uit 2011 en concludeert dat circa 0,7% van de Nederlanders 16 jaar en ouder symptomen van problematisch spelgedrag vertoont en 0,1% kan aangemerkt worden als probleemspeler. Uitgedrukt in absolute aantallen gaat het hier om circa 112.300 risico- en probleemspelers. De gerapporteerde foutmarges zijn echter groot.

Tabel 23: Overzicht bevolkingsstudies verslaving

Bron	Screener	Aandeel in bevolking in leeftijdsklasse		Aantal spelers	
		Risico	Probleem	Risico	Probleem
CVO, 2006 ^a	SOGS (niet standard) Nominee-techniek	0,60%	0,31%		40.000
			0,06%	76.000	8.300
Intraval, 2011 ^a	SOGS	0,40%	0,20%	55.000	28.700
IVO, 2010	CPGI	0,81% ^b	0,24%	108.000 ¹⁴	32.000
Intraval, 2011	SOGS & PGSI	0,70%	0,10%	92.000	20.300
Intraval, lopend onderzoek		-	-	-	-

^a Op basis van gegevens verzameld in 2005.

^b Gematigd risico gokken

Om een indruk te krijgen van de ontwikkelingen in de tijd geeft het vergelijken van schattingen met eenzelfde methode het meeste inzicht. Om de discrepantie tussen de gebruikte screeningsmethoden te corrigeren, heeft Intraval de SOGS score voor de data uit 2005 opnieuw berekend volgens de methode zoals gehanteerd door Intraval (2011). De schatting van het aandeel risicospelers valt in 2011 hoger uit, terwijl het aandeel probleemspelers lager is dan in 2005. Het aantal risico en probleemspelers bij elkaar opgeteld is gestegen van 84 duizend mensen in 2005 naar 112 duizend mensen in 2011. De foutmarges zijn echter dermate groot dat er geen significant verschil kan worden aangetoond tussen de metingen van 2005 en 2011.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de originele schatting van CVO voor het jaar 2005 (84 duizend risico- en probleemspelers) aanzienlijk afwijkt van de schatting van Intraval met dezelfde gegevens (116 duizend mensen). Het verschil is illustratief voor de gevoeligheid van de schattingen voor de gebruikte screeningsinstrument. Stellige uitspraken over trends op basis van bevolking enquêtes met verschillende screeningsmethodes zijn dus kwetsbaar.

Een vergelijking van het aandeel risico en probleemspelers met het buitenland is eveneens interessant. Uit Tabel 23 blijkt dat het aandeel risico- en probleemspelers ongeveer 1% is voor 2010-2011. Dit percentage is lager dan gemeten in Noorwegen en Italië, en vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken rond die tijd (zie Tabel 28 in de Bijlage).

Merk op dat de meest recente cijfers uit 2011 dateren. Op de korte termijn worden echter nieuwe schattingen verwacht uit lopend onderzoek door Intraval in opdracht van het WODC. De resultaten hiervan worden in het voorjaar van 2016 verwacht.

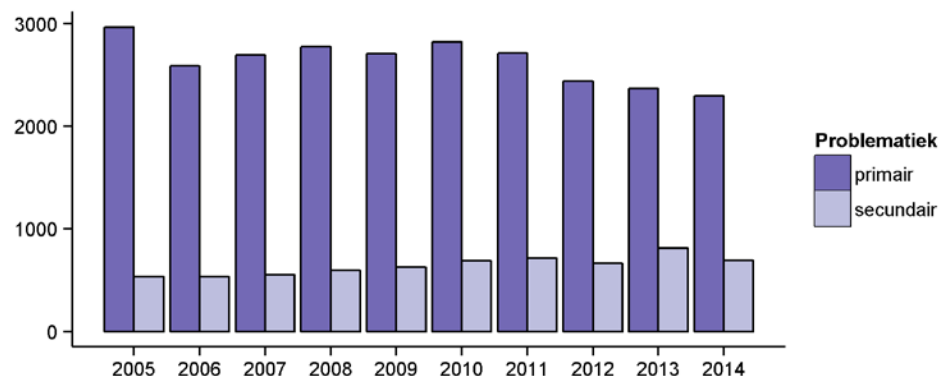
8.2 Hulpverzoeken verslavingszorg

Aantal hulpverzoeken

Naast bevolkingsonderzoeken zijn registraties van hulpaanvragen bij de verslavingszorg informatief over de omvang van kansspelsverslaving. Het aantal hulpvragen met primaire kansspelsverslaving daalt sinds 2010 en komt uit op 2.266 hulpzoekers in 2014. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 42 aan de hand van het aantal hulpvragers met kansspelsverslaving als primaire problematiek zoals geregistreerd in het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) en beschikbaar gesteld door de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ).

De lichtpaarse staafjes in Figuur 42 geven het aantal personen weer dat naast een andere primaire verslavingsproblematiek, kansspelsverslaving als secundaire problematiek hebben.

Figuur 42 Aantal hulpzoekers met kansspelsverslavingsproblematiek



Bron: SIVZ

Merk op dat het aantal hulpzoekers slechts een klein deel is van het aantal probleemspelers geschat met bevolkingsenquêtes. Zo waren er in 2011 2.545 hulpzoekers, terwijl Intraval (2011) uitkomt op ruim 20.300 probleemspelers. Het verschil tussen schattingen met behulp van bevolkingsenquêtes en registraties kan veroorzaakt zijn door verschillende factoren. Ten eerste, hebben de cijfers over zorgvragen uitsluitend betrekking op de reguliere zorg. Anonieme zorg (zoals www.gokkendebaas.nl) wordt niet geregistreerd in de cijfers van reguliere verslavingszorg; deze groep wordt dus niet gedekt.

Ten tweede, ligt het voor de hand dat veel probleemspelers pas hulp vragen in een vergevorderd stadium van hun kansspelverslaving. Uit interviews met behandelaars van verslavingsinstellingen blijkt dat de meeste hulpzoekers onder druk van familie, huisarts of financiële instellingen terechtkomen bij verslavingszorg. Voor de omgeving van de probleemspeeler wordt meestal pas duidelijk dat er hulp gezocht moet worden pas als er hoge schulden zijn ontstaan en rekeningen niet worden betaald (CV0, 2015).

Daarnaast is het mogelijk dat preventie in eerdere fases van probleemspel in een deel van de gevallen effectief is waardoor een risico- of probleemspeeler zich niet ontwikkelt tot kansspelverslaafde, zie nader uitleg hieronder in paragraaf 8.5.

Tenslotte is het mogelijk dat de in bevolkingsstudies gehanteerde screeningsinstrumenten slechts een indicatie geven van problematisch spelgedrag. Er is daarbij een kans op vals-positieve aanmerking van kansspelverslaving. Met andere woorden: het feitelijke aantal kansspelverslaafden kan door SOGS-enquêtes overschat worden.

Kenmerken hulpvraag

Ongeveer 80% van de hulpzoekers wordt uitsluitend behandeld voor kansspelverslaving, de resterende 20% heeft een meervoudig verslavingsprobleem. Belangrijkste hiervan zijn alcohol- (7%) en cannabis- (5%) en cocaïneverslaving (2%). Behalve de 2.266 hulpzoekenden met een primaire kansspelverslaving zijn er nog eens 1.004 personen voor wie problematisch gokken als nevenproblematiek bij een andere primaire problematiek voorkomt. Gokken als nevenproblematiek komt het meest voor in combinatie met alcohol, cannabis en cocaïne (IVZ, 2015).

Het hoge aandeel mannen (ruim 85%) blijft vrijwel constant in de tijd. De meeste hulpzoekers vallen in de leeftijdscategorie 25 tot 39 jaar, al is hun aandeel in de leeftijdsverdeling van hulpzoekers relatief afgenomen ten opzichte van 2009, zie Figuur 43.

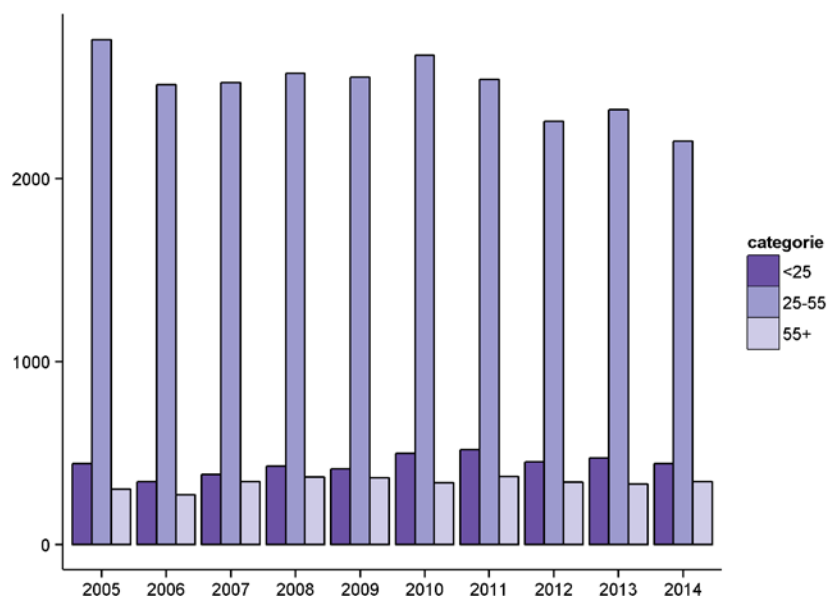
Tabel 24: Overzicht hulpvragers met gokproblematiek

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal personen met primaire problematiek kansspelverslaving	2.657	2.673	2.545 ^a	2.295	2.234	2.266
Aantal personen per 100.000 inwoners	16	16	15	14	13	13
Percentage enkelvoudige problematiek	77%	71%	65%	82%	79%	73%
Aantal personen kansspelverslaving als nevenproblematiek (secundair of tertiair)			700	597	1.039	1.004
Percentage mannen	87	87	86	87	86	87
Gemiddelde leeftijd	39	38	37,6	38	37,8	38
Percentage probleemspelers jonger dan 25 jaar	10%	12%	15%	14%	15%	16%
Percentage probleemspelers ouder dan 55 jaar	12%	6%	12%	11%	11%	12%
Percentage probleemspelers allochtoon	36%	34%	31%	32%	38%	27%

Bron: IVZ

a) Dit getal komt wegens verschillen in bronnen niet exact overeen met het getal dat het CBS publiceert (DBC-informatiesysteem bij CBS en LADIS bij IVZ)

Figuur 43 Hulpzoekers verslavingszorg naar leeftijd

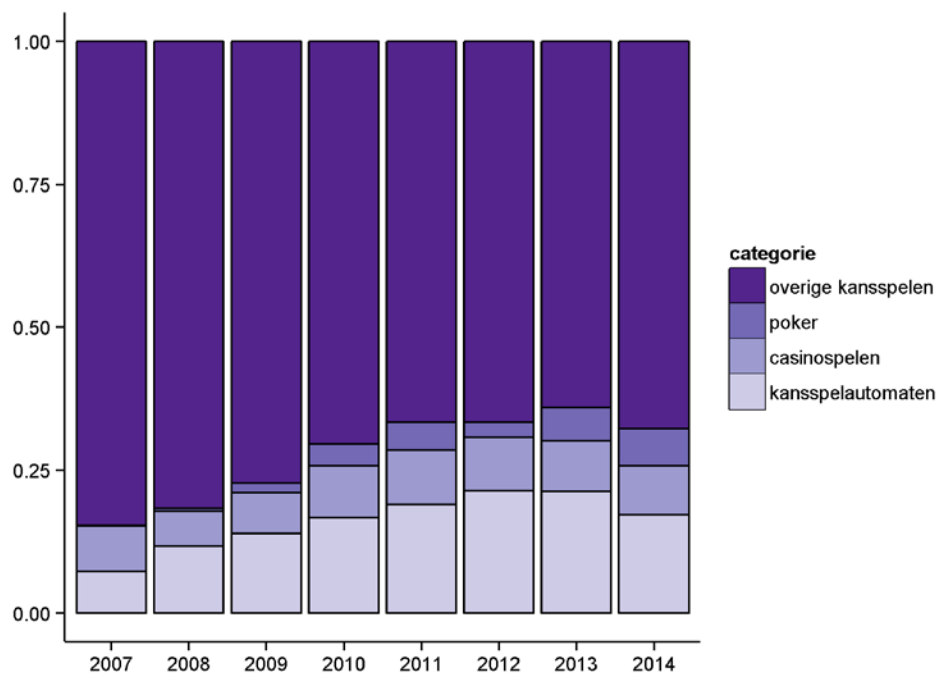


Bron: IVZ

Voor 30 procent van de hulpzoekers in 2014 is bekend aan welk kansspel zij voornamelijk deelnemen (zie Figuur 44). De meeste hulpzoekers hebben problemen met kansspelautomaten.

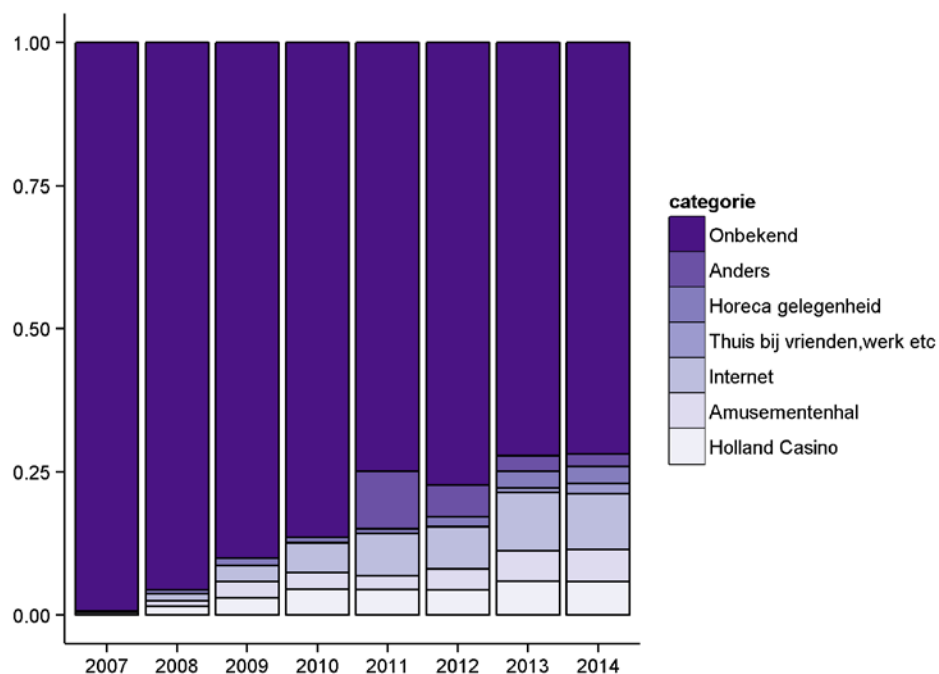
Ook de locatie waar kansspelen worden gespeeld wordt geregistreerd voor ongeveer een kwart van de hulpzoekers (zie Figuur 45). De meeste hulpzoekers spelen online, in amusementshallen of casino's.

Figuur 44 Hulpverzoek verslavingszorg naar type kansspel



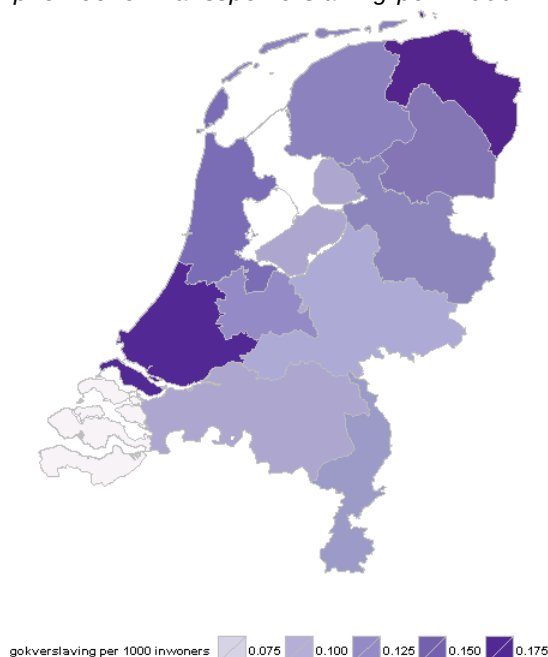
Bron: IVZ

Figuur 45 Hulpverzoek kansspelverslaving naar locatie kansspel



Bron: IVZ

Figuur 46 Aantal hulpverzoeken kansspelverslaving per 1.000 inwoners



Bron: IVZ. Bewerking: Kansspelautoriteit.

Figuur 46 toont de kansspelverslaving per 1000 inwoners per provincie. Opvallend is dat ondanks het kleine aanbod van kansspelen in Groningen de prevalentie van kansspelverslaving relatief hoog is. Mogelijk dat het aanbod horeca-automaten in Groningen groot is vergeleken de andere provincies.

8.3 Kansspelverslaving in vergelijking met andere verslavingen

Kansspelverslaving komt minder vaak voor dan verslaving aan verdovende en stimulerende middelen. Cocaïneverslaving komt drie keer zo vaak voor, cannabisverslaving vier keer en alcoholverslaving bijna veertien keer zo vaak voor als kansspelverslaving. Dit is de conclusie een vergelijking van het aantal zorgtrajecten in de reguliere geestelijke gezondheidszorg, zoals geïllustreerd in Tabel 25.

Ook onder jongeren komt gokverslaving relatief minder vaak voor dan verslaving aan verdovende en stimulerende middelen. Onder jongeren zijn de relatieve verschillen ten opzichte van de andere verslavingen echter minder groot dan bij de oudere leeftijdscategorieën.

Tabel 25: Cijfers verslavingszorg 2014

	Alcohol	Cocaïne	Cannabis	Gokken
Aantal hulpzoekers	30.764	7.519	10.965	2.266
Verhouding man:vrouw	72:28	81:19	79:21	87:13
Gemiddelde leeftijd	46	38.3	29	38
Aantal jonger dan 25	1.846	677	4.276	362

Bron: IVZ

8.4 Risicofactoren kansspelverslaving

Er zijn meerdere risicofactoren die kunnen leiden tot kansspelverslaving. Deze risicofactoren zijn in te delen in drie categorieën (de Bruin et al., 2006) (1) persoonskenmerken, (2) kenmerken van het kansspel en (3) de omgeving van het kansspel.

Persoonskenmerken

Verschillende persoonskenmerken worden in de literatuur in verband gebracht met kansspelverslaving. Zo is het hoge aandeel jonge mannen opvallend hoog. In het onderzoek 'Kansspelen in andere aarde' constateert de Bruijn dat de relatief hoge prevalentie van problematisch speelgedrag bij allochtonen niet eenvoudig is te verklaren (de Bruin, 2008). Naast persoonlijke factoren lijken culturele factoren, demografische kenmerken zoals opleidingsniveau en sociaaleconomische status en aanbodfactoren een rol te spelen.

Kenmerken spel

De verschillen in verslavingsrisico's per speltype kunnen voor een deel worden verklaard door de kenmerken van elk spel. Sommige kenmerken maken dat het verslavingsrisico bij het ene kansspel groter is dan bij het andere:

- het speltempo van het kansspel: kansspelen waarbij de tijd tussen het moment van inzetten en uitbetalen kort is, bijvoorbeeld kansspelautomaten, dragen een hoger verslavingsrisico dan spelen waarbij het moment van inzetten en uitbetalen langer is, bijvoorbeeld loterijen;
- de perceptie van de invloed op de uitkomst van het kansspel die de speler heeft, speelt een rol: des te meer spelers het gevoel hebben dat zij het lot kunnen beïnvloeden, des te groter het risico dat een speler onmatig speelgedrag vertoont;
- de mogelijkheid tot het variëren van inzetten geeft de consument een prikkel om verloren bedragen snel terug te winnen door de inzet te verhogen;
- de hoogte van de te winnen prijs maakt het meedoen aan kansspelen aantrekkelijker voor consumenten.

Kingma geeft een risicoprofiel van de zes populairste kansspelen in Nederland (Kingma, 1993). Dit is weergegeven in Tabel 26.

Tabel 26 Risicofactoren kansspelen (- (laag risico), +- (gemiddeld risico), + (risico), ++ (hoog risico))

Eigenschappen kansspel	Loterijen	Instant-loterij	Paardenrennen	Casino	Speelautomaten
Duur van inzet tot uitbetaling	-	++	+	++	++
Hoogte inzet	+-	-	+	+	-
Uitkeringspercentage	+	+	-	-	+-
Omgeving	-	-	+	+	+-
Duur van het kansspel	-	+-	+-	+	+
Aantrekkelijkheid prijs	++	+	+	+	+-
Mate van behendigheid	-	-	++	+	+-
Controle	-	-	-	+	+
Beschikbaarheid	+	++	+-	+-	++
Totaal	-1	+2	+4	+7	+5

Bron: Kingma (1993), bewerking Kansspelautoriteit

Een weging van de invloed op de mate van kansspelverslaving van de factoren in Tabel 26 ontbreekt. Duidelijk is echter dat casinospelen en speelautomaten hoog scoren op risicofactoren. Van online kansspelen was tijdens het opstellen van dit overzicht nog geen sprake, maar duidelijk is dat online kansspelen een hoge mate van verslavingsrisico hebben.

Omgeving van het kansspel

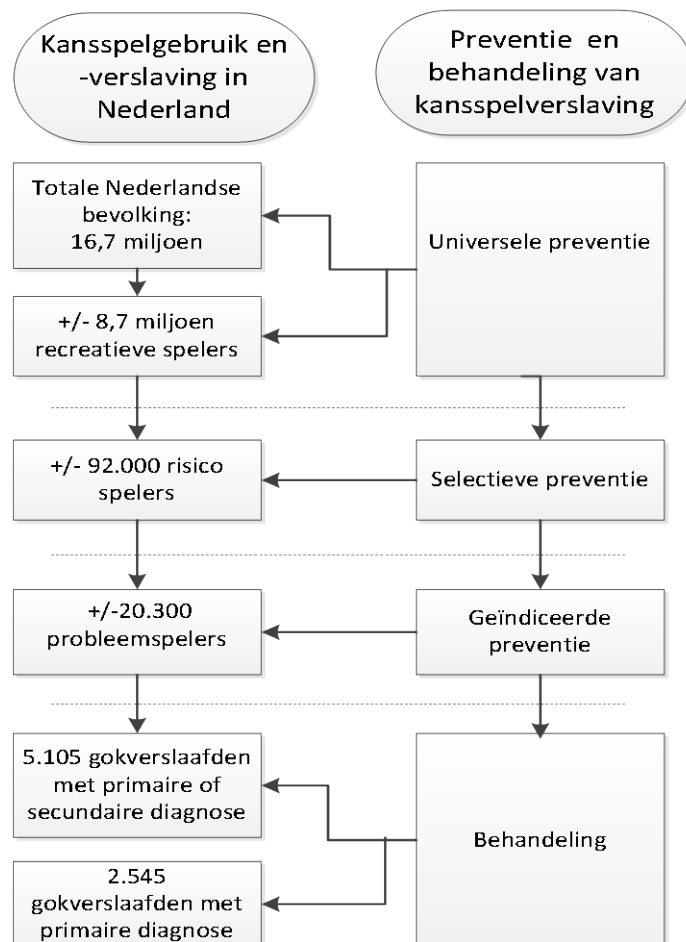
Ten slotte wordt het risico op kansspelverslaving vergroot door factoren uit de omgeving van de consument. Hierbij valt te denken aan de volgende factoren:

- sociale controle vanuit de omgeving waarin de consument zich bevindt;
- aanwezigheid van een illegaal circuit, buiten de werkingssfeer van de preventiemaatregelen van de overheid;
- de toegankelijkheid van het kansspel aanbod van kansspelen;
- omgevingsfactoren die de hersenprocessen beïnvloeden, zoals de mogelijkheid tot roken en het verduisteren van daglicht.

8.5 Preventiemaatregelen

Zoals eerder aangegeven zijn de cijfers van het aantal mensen in behandeling voor kansspelverslaving een stuk lager dan het aantal risico- en probleemspelers genoemd in bevolkingsstudies. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 47 aan de hand van gegevens uit 2011, het jaar van de meest recente bevolkingsstudie. In dat jaar waren er naar schatting 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers, terwijl er slechts 5.105 mensen in behandeling waren voor een primaire of secundaire kansspelverslaving.

Figuur 47 Kansspelgebruik en –verslaving in Nederland, gerelateerd aan de fasen van preventie en behandeling 2011



Bron: Gokken in Kaart (Bieleman et al., 2011) en cijfers over verslavingszorg in 2011 van CBS, Statline;⁶⁴ bewerking: Kansspelautoriteit.

Een van de mogelijke verklaringen voor het lage aantal gokverslaafden is dat preventie in eerdere fasen in een deel van de gevallen effectief is waardoor een risico- of probleemspeeler zich niet ontwikkelt tot kansspelverslaafde.

Preventie kan worden ingedeeld in drie niveaus zoals weergegeven in Figuur 47:

- universele preventie, met als doel te voorkomen dat kwetsbare groepen (zoals jongeren) in de problemen komen door deelname aan kansspelen;
- selectieve preventie, onder andere het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag;
- geïndiceerde preventie, waaronder matiging van het speelgedrag van spelers die hun speelgedrag niet meer onder controle hebben, en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.

⁶⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). Curatieve GGZ; zorgtrajecten per diagnose, leeftijd, zorgkenmerken. Den Haag/Heerlen. Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81621ned&D1=0-1&D2=0&D3=0,6&D4=0&D5=34,38,42,105&D6=I&HDR=G1,G4&STB=G5,G3,G2,T&VW=T>

In dit kader hebben vergunninghouders voor kansspelen de plicht om spelers tegen zichzelf te beschermen (artikel 4a van de Wok). Deze zorgplicht houdt in dat de vergunninghouder:

- de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen;
- de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag;
- maatregelen neemt om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag, bijvoorbeeld via entreebeperkingen en uitsluiting;
- in zijn preventiebeleid uiteenzet op welke wijze hij uitvoering geeft aan zijn zorgplicht, o.a. middels doelgroepenbeleid en indicatoren voor risicovol speelgedrag.

Momenteel zijn vergunninghouders van kansspelen strikt gezien wettelijk niet verplicht om kansspelverslaafden uit te sluiten van deelname. In de praktijk wordt deze uitsluiting wel toegepast door Holland Casino ten gevolge van de zorgplicht die wordt bevestigd in recente jurisprudentie.

Ook al zijn vergunninghouders niet verplicht om behandeling van kansspelverslaving te stimuleren, in de praktijk gebeurt dit wel, door middel van:

- het ontwikkelen en verspreiden van preventiefolders;
- het aanspreken van risico-en probleemspelers door getraind personeel;
- het aanbieden van de mogelijkheid tot het nemen van bezoek beperkende maatregelen en
- toeleiding naar zorg (bijvoorbeeld naar de GGZ of verwijzing naar de website www.gokkendebaas.nl).

Bronnenlijst

- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th ed.). doi:10.1176/appi.books.9780890425596
- Bieleman, B., Biesma, S., Kruize, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R. & Bak, T. (2011). Gokken in Kaart. *Intraval*.
- De Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. *Centrum voor Verslavingsonderzoek, Boom Juridische uitgevers*.
- De Bruin, D.E. (2008). Kansspelen in andere aarde: een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders. *Centrum voor Verslavingsonderzoek*.
- Ferris, J. & Wynne, H. (2001) The Canadian Problem Gambling Index: Final report. *Canadian Centre on Substance Abuse*.
- Meerkerk, Gert Jan van, e.a. (2008) De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. IVO & CVO. Onderzoek in opdracht van de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij.
- Jellinek (november 2013). *Wat kenmerkt een verslaafde gokker?* Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/alcohol-drugs/gokken/gokverslaving/wat-kenmerkt-een-verslaafde-gokker/>
- Kingma, S. (1993). Risico-analyse kansspelen. Een onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland. *KU-Brabant, Tilburg*.
- Lesieur, H.B. & Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144 (9), 1184-1188
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & van Delden, E.B. (2010). Kerncijfers Verslavingszorg 2009. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T., van Delden, E.B. & Mol, A. (2011). Kerncijfers Verslavingszorg 2010. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Spapens, T. (2008). Joker!. De aanpak van illegale casino's in Nederland. *Boom Juridische Uitgevers*.
- Spapens, T. (2010). Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T. (2012). Prijs! Zwarte lottospelen en illegale sportwedenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T., Olfers, M.(2013). Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. *Universiteit Tilburg*.
- Spapens, T. en Bruinsma, M., (2016) Feenomeenonderzoek gokzuilen. *Boom uitgevers Den Haag*
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2012). Kerncijfers Verslavingszorg 2011. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2013). Kerncijfers Verslavingszorg 2012. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2014). Kerncijfers Verslavingszorg 2013. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.

Bijlage

Tabel 27: Overzicht verslavingsstudies met brede steekproef

Bron	Iov	Steekproef	Screener	Aandeel in bevolking in leeftijdscategorie		Aantal		Totaal risico- en probleemspelers
				Risico	Probleem	Risico	Probleem	
CVO, 2006 ¹³	WODC	N=5.575, 16+ (TNS panel)	SOGS (niet standard) Nominee-techniek	0,60%	0,31% 0,06%	76.000	40.000 8.300	116.000
Intraval, 2011 ⁶⁵	WODC	N=5.575, 16+ (TNS panel)	SOGS	0,40%	0,20%	55.000	28.700	83.700
IVO, 2010	Holland Casino	N=1.659, 16+ (CenTER panel)	CPGI	0,81% ⁶⁶	0,24%	108.000 ¹⁴	32.000	140.000
Intraval, 2011	WODC	N=6.077, 16+ (Significant panel)	SOGS & PGSI	0,70%	0,10%	92.000	20.300	112.300

⁶⁵ Op basis van gegevens verzameld in 2005

⁶⁶ Gematigd risico gokker

Tabel 28: Internationale vergelijking aandeel risico- en probleemspelers in de bevolking (niet-gestandardiseerd)

Jaar	Land	Regulering online markten	Bron	Populatie	Aandeel risico en probleemspelers (screener) LJP,
2002	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Lund & Nordlund, 2003	Noren 15-74 jaar met telefoon	0,6% (SOGS3+)
2005	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Kavli & Berntsen, 2005	Noren 15+ met telefoon	5,5% (CPGI 3+)
2007	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Øren & Bakken, 2007	16-74 jaar	0,7% (NODS 3+)
2007	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Kavli, 2007	15-74 jaar	4,3% (CPGI 3+)
2008	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Bakken & Weggeberg, 2008	16-74	0,8% (NODS 3+)
2010	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Pran, & Ukkelberg, 2010	15-74 jaar	4,4% (PGSI 3+)
2013	Noorwegen	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Pallesen et al, 2014	16-74 jaar	3,0% (CPGI 3+)
2007	Italië	Sportweddenschappen gereguleerd aanbod	Bastiani et a, 2007	15-64 jaar	2,2% CPGI (3+)
2010	Italië	Sportweddenschappen, pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod	Carboni, 2014	15-64 jaar	5,6% (CPGI 3+) 5,3% (L/B)
2010	Italië	Sportweddenschappen, pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod	Barbaranelli, 2010	Volwassen gokkers	3,95% (SOGS 3+) 9,10% (PGSI 3+) 1,01% (Kruising SOGS en PGSI 3+)
2012	Italië	Sportweddenschappen, pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod	Barbaranelli et al, 2013	Volwassen gokkers	1,7% (Kruising SOGS en PGSI 3+)
2013	Italië	Sportweddenschappen,	Carboni, 2014		1,9% (CPGI 3+)

		pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod			
2007	VK	Gelegaliseerd	Wardle et al, 2007	16+	0,6% (DSM-IV 3+) 1,9% (PGSI 3+)
2010	VK	Gelegaliseerd	Wardle et al, 2010	16+	0,9% (DSM-IV 3+) 2,5% (PGSI 3+)
2012	VK	Gelegaliseerd	Wardle et al, 2013	16+	0,5% (DSM-IV) 1,4% (PGSI)
2012	VK	Gelegaliseerd	Wardle, 2013	16+	0,5% (DSM-IV) 1,5% (PGSI 3+)
2012	Schotland	Gelegaliseerd	Wardle, 2013	16+	0,7% (DSM-IV) 1,7% (PGSI 3+)
2005	Denemarken	Gelegaliseerd, gesloten	Bonke & Borregaard, 2006	18-74	0,4% (NODS 3+)
2010	Denemarken	Gelegaliseerd, gesloten	Christensen et al, 2012	16+	0,8% (L/B)
2014	Denemarken	Gelegaliseerd, open	Bjerg Kommunikation, 2014	18+	2,98% (NODS 3+)

Het overzicht is gebaseerd op het overzicht kerncijfers van CV0 (2015). Voor definities verschillende screeningsinstrumenten, en gestandaardiseerde cijfers zie rapport.