



Kansspelautoriteit

Marktscan landgebonden kansspelen 2015

Datum
Status

29 september 2016
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 9

1 Inleiding 11

2 Overzicht kansspelmarkt 13

- 2.1 Indeling in sectoren en segmenten 13
- 2.2 Omvang kansspelmarkt 14
- 2.3 Geldstromen 15
- 2.4 Productvariatie 16
- 2.5 Publieke doelen 17
- 2.6 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland 19

3 Loterijen 25

- 3.1 Vergunningen en vergunninghouders 25
 - 3.1.1 Staatsloterij 26
 - 3.1.2 Goededoelenloterijen 27
 - 3.1.3 Lottospelen 29
 - 3.1.4 Instantloterij 30
 - 3.1.5 Promotionele kansspelen 30
- 3.2 Omvang en marktaandelen 31
 - 3.2.1 Omzet gelijk, bruto spelresultaat licht gestegen 31
 - 3.2.2 NGDL heeft het grootste marktaandeel 31
 - 3.2.3 Concentratie loterijen in Nederland relatief laag 32
- 3.3 Geldstromen 33
 - 3.3.1 Uitgekeerde prijzen tussen 60% en 2,4% van de omzet 35
 - 3.3.2 Afdrachten aan goede doelen of de Staat 36
 - 3.3.3 Operationele kosten: flinke efficiëntieslag bij De Lotto 36
 - 3.3.4 Twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting 36
 - 3.3.5 Kansspelbelasting loterijen de helft lager dan voor casino of speelhallen 37
- 3.4 Productdifferentiatie 38
 - 3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan 38
 - 3.4.2 Loterijen op basis van lotprijs niet te vergelijken 40
 - 3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages bij de SENS het hoogst 41
- 3.5 Publieke belangen 42
 - 3.5.1 Over kansspelverslaving bij loterijen weinig bekend 42
 - 3.5.2 Reclame-uitingen prominent onderwerp bij consumentenbescherming 42
 - 3.5.3 Weinig meldingen illegaal aanbod loterijen 42

4 Sportweddenschappen 45

- 4.1 Vergunningen en vergunninghouders 45
 - 4.1.1 De Lotto is de monopolist sportprijsvragen met merknaam Toto 45
 - 4.1.2 Sportech Racing is de monopolist totalisator onder merknaam Runnerz 46
 - 4.1.3 Drie vormen om sportweddenschappen aan te bieden 46
- 4.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod 46
 - 4.2.1 Markt voor sportprijsvragen blijft stijgen; paardenwedden ook licht hoger 46
 - 4.2.2 Paardenraces vooral in Noord-West Nederland populair 47
- 4.3 Geldstromen 48
 - 4.3.1 Uitgekeerde prijzen gestegen ten opzichte van eerdere jaren 49
 - 4.3.2 Zeven ton extra afdracht naar de sport 49

- 4.3.3 Operationele kosten bij de Lotto flink gedaald 49
- 4.3.4 Bijna al het prijzengeld sportweddenschappen vrijgesteld van kansspelbelasting 50
- 4.3.5 Kansspelbelasting sportweddenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen 50
- 4.4 Productvariatie 51
 - 4.4.1 Productkenmerken 51
 - 4.4.2 Winkansen sportweddenschappen niet te bepalen 52
- 4.5 Publieke belangen 52
 - 4.5.1 Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen 52
 - 4.5.2 Consumentenbescherming 52
 - 4.5.3 Matchfixing in Nederland 52
 - 4.5.4 Illegaal aanbod: online aanbod en gokzuilen 53
- 5 Casinospelen 55**
 - 5.1 Vergunning en vergunninghouder 55
 - 5.1.1 Holland Casino is monopolist 55
 - 5.2 Omvang en geografische spreiding 56
 - 5.2.1 Bruto spelresultaat casinospelen weer gestegen 56
 - 5.2.2 Casinospelen goed voor 44% van het BSR van Holland Casino 56
 - 5.2.3 Veel speeltafels in de Randstad 57
 - 5.2.4 Casino binnen een half uur bereikbaar voor 60% Nederlanders 58
 - 5.2.5 Casinospelen volledig geconcentreerd 59
 - 5.3 Geldstromen 59
 - 5.3.1 Afgedragen kansspelbelasting gestegen 59
 - 5.3.2 Operationele kosten Holland Casino gedaald 60
 - 5.3.3 Afdrachten aan staat ruim zeven keer hoger 60
 - 5.4 Productvariatie 60
 - 5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid 60
 - 5.4.2 Grote variatie inzetmogelijkheden 61
 - 5.4.3 Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99% 61
 - 5.5 Publieke belangen 62
 - 5.5.1 Aantal preventie gesprekken ongeveer gelijk 62
 - 5.5.2 Weinig klachten over Holland Casino 63
 - 5.5.3 Relatief veel illegaal aanbod poker 63
 - 5.5.4 Meer ongebruikelijke transacties gemeld 64
- 6 Kansspelautomaten 65**
 - 6.1 Vergunningen 65
 - 6.1.1 Soorten vergunningen 65
 - 6.1.2 Eisen aan het spel 67
 - 6.1.3 Eisen aan de opstellocatie 67
 - 6.2 Omvang en (geografische) spreiding van het aanbod 67
 - 6.2.1 Bruto spelresultaat stijgt, aantal automaten daalt 67
 - 6.2.2 Korte reisafstand naar speelhal 69
 - 6.2.3 Speelautomatensector minder geconcentreerd dan andere sectoren 71
 - 6.3 Geldstromen 72
 - 6.4 Productvariatie 73
 - 6.4.1 Meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 automaten 73
 - 6.4.2 Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open 73
 - 6.4.3 Minimumleeftijd voor 37% speelhallen hoger dan 18 jaar 74
 - 6.4.4 Nieuwe verschijnselen: cashless play en alcohol bij speelhallen 74
 - 6.4.5 Uitkeringspercentages kansspelautomaten hoger dan wettelijk minimum 74

- 6.5 Publieke belangen 75
 - 6.5.1 Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten 75
 - 6.5.2 Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen 75
 - 6.5.3 Aantal meldingen illegale kansspelautomaten gedaald 76

7 Publieke doelen en institutioneel kader 77

- 7.1 Publieke doelen 77
- 7.2 Wet- en regelgeving 78
 - 7.2.1 Wet op de kansspelen 78
 - 7.2.2 Kansspelenbesluit 78
 - 7.2.3 Gerelateerde wet- en regelgeving 79
 - 7.2.4 Zelfregulering 80
 - 7.2.5 Europeesrechtelijke aspecten 81
- 7.3 Voorgenomen beleid 82
 - 7.3.1 Stand van zaken loterijen (medio 2016) 82
 - 7.3.2 Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA) 82
 - 7.3.3 Speelcasinoregime 83
- 7.4 Verantwoordelijke instanties 84
 - 7.4.1 Kansspelautoriteit 84
 - 7.4.2 Ministerie van Veiligheid en Justitie 86

8 Kansspelverslaving 87

- 8.1 Bevolkingsonderzoek 87
 - 8.1.1 Aantal risico- en probleemspelers geschat op circa 175 duizend 87
- 8.2 Hulpverzoeken verslavingszorg 89
 - 8.2.1 Aantal hulpverzoeken kansspelverslaving blijft dalen 89
- 8.3 Kansspelverslaving in vergelijking met andere verslavingen 92
 - 8.3.1 Kansspelverslaving komt relatief weinig voor 92
- 8.4 Preventiemaatregelen 92

Bronnenlijst 103

Managementsamenvatting

Voor u ligt de Marktscan landgebonden kansspelen 2015. Dit stuk is een feitelijke weergave van de stand van zaken op deze markt(en) en bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, wordt ook ingegaan op de publieke doelen 'voorkomen van verslaving', 'beschermen en informeren van consumenten' en 'het tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Op basis van deze bevindingen kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringstaken vervult.

Omvang markt

De Nederlandse landgebonden kansspelmarkt is in 2015 in omvang met €104 miljoen gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. Het totaal behaalde bruto spelresultaat komt hiermee uit op €2,34 miljard. Alle sectoren zijn in omvang toegenomen.

De grootste sector binnen landgebonden kansspelen is de loterijsector, goed voor 46% van de totale kansspelmarkt, gevolgd door de kansspelautomatensector (casinoautomaten, speelhallen en horeca-automaten) met een marktaandeel van 42%, casinospelen (9%) en sportweddenschappen (1%).

Internationaal

Vergeleken met andere Europese landen geven Nederlanders niet veel geld uit aan landgebonden kansspelen: de uitgaven liggen onder het Europees gemiddelde. Wat betreft uitgaven aan loterijen, casino's en aan kansspelautomaten zit Nederland in de Europese middenmoot. Het verschil in absolute bedragen is groot vergeleken met de landen met de grootste uitgaven. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit.

Belastingdruk en afdrachten

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 (gemiddeld 4,7%) en loterijen (gemiddeld 15,2%). 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 2015 €75,4 miljoen af aan de staat, De Lotto €59,9 miljoen aan haar beneficianten, de goededoelenloterijen dragen €462,5 miljoen aan goede doelen af en Runnerz €1,6 miljoen.

Verslaving

Informatie over de stand van zaken over kansspelverslaving komt voornamelijk uit twee bronnen: een recent afgerond bevolkingsonderzoek naar gokgedrag en kansspelverslaving, en de cijfers over het aantal behandelingen voor kansspelverslaving in de reguliere gezondheidszorg. In een recent verschenen onderzoek stelt Intraval dat er in Nederland momenteel 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers zijn. Het aantal risico- en probleemspelers zoals gemeten door dit bevolkingsonderzoek is aanzienlijk gestegen ten opzichte van het aantal geschat in 2011.

Het aantal zorgvragen voor behandeling van gokverslaving in de reguliere gezondheidszorg staat in contrast met de gemeten stijging van aantal probleemspelers in de bevolkingsenquêtes. Het totaal aantal zorgvragen voor behandeling in de gezondheidszorg komt uit op 3.084 in 2015, terwijl in 2011 nog 3.245 zorgvragen waren geregistreerd.

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:

- Beschermen en informeren van consumenten, kortweg 'consumentenbescherming';
- Voorkomen van verslaving, kortweg 'verslavingspreventie';
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.¹ De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.² 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 marktscan aan hoe het staat met de publieke belangen 'voorkomen van verslaving', 'beschermen en informeren van consumenten' en 'het tegengaan van fraude en overige criminaliteit'. Op basis van deze bevindingen 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.

Onderhavig document is de update van de marktscans landgebonden kansspelen 2013 en 2014. Deze marktscans focussen op het vergunde landgebonden aanbod van kansspelen; het online aanbod werd in de Marktscan online 2015 in kaart gebracht. Sinds de verschijning van de Marktscan landgebonden kansspelen 2014 zijn nieuwe cijfers beschikbaar gekomen over landgebonden kansspelaanbieders en over de verslavingszorg.

Behalve de nieuwe cijfers en ontwikkelingen in het institutioneel kader, zijn er ook twee redactionele wijzigingen ten opzichte van vorig jaar. Om de leesbaarheid van het document te verbeteren zijn de subkoppen waar mogelijk aangepast: in plaats van het onderwerp wordt de belangrijkste conclusie uit de subparagraaf genoemd. Daarnaast is het hoofdstuk Publieke doelen en institutioneel kader naar achteren verplaatst.

Deze marktscan is een update. Om toch een zelfstandig leesbaar stuk te publiceren zijn teksten over onderwerpen waaraan niets veranderd is, overgenomen uit de Marktscan landbased 2014. Denk hierbij aan wet- en regelgeving en de beschrijving van vergunningsstelsels.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 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 3 tot en met 6 behandelt elk een van de vier sectoren die de Kansspelautoriteit onderscheidt: loterijen (hoofdstuk 3), sportwedenschappen (hoofdstuk 4), casinospelen (hoofdstuk 5) en kansspelautomaten (hoofdstuk 6). De opbouw van deze hoofdstukken volgt een vaste stramien. Ten eerste worden de

¹ Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2

² Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 3

vergunningstelsels 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 zover 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.

Hoofdstuk 7 benoemt de publieke doelen en schetst de algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland.

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. Een overzicht van kansspelverslaving valt daardoor niet goed onder te brengen bij de afzonderlijke hoofdstukken over spelsoorten. Vandaar de keuze om deze cijfers in een apart hoofdstuk te presenteren.

2 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.

2.1 Indeling in sectoren en segmenten

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

- loterijen;
- sportweddenschappen;
- 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 1 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 sportweddenschappen (toto).³ Holland Casino exploiteert zowel kansspelautomaten als casinospelen.

³ 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 1: Sectoren, segmenten en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders / aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij
		BankGiro Loterij
		VriendenLoterij
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	De Lotto
	Instantloterijen	De Lotto
	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
Sportweddenschappen	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.

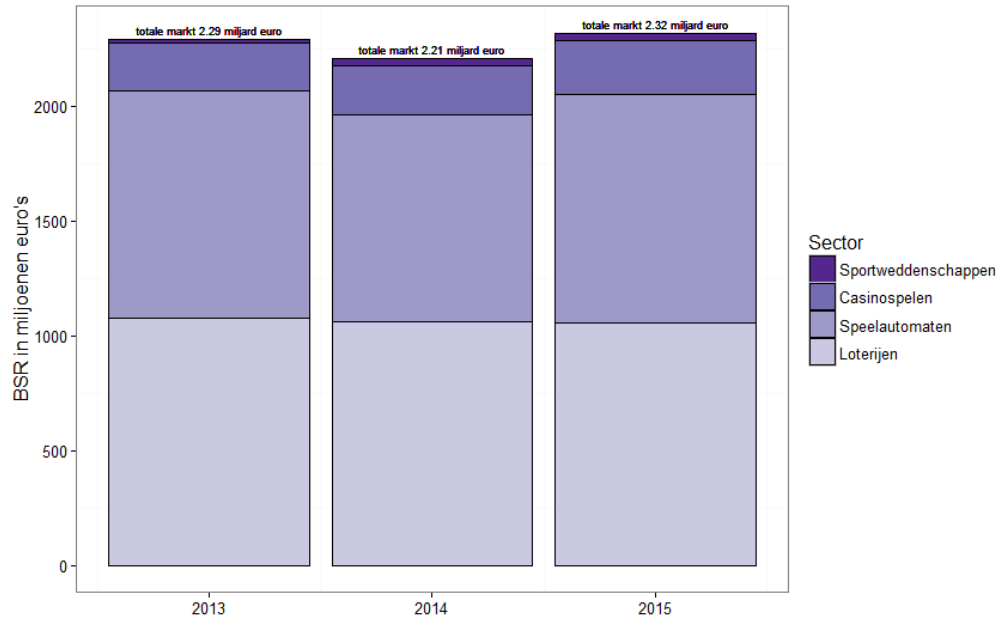
a) 'Tafelspelen' is geen categorie van kansspelen die in de Wet op de kansspelen wordt genoemd, maar een term die in deze Marktscan wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen casino-automaten en andere kansspelen die in een casino kunnen worden aangeboden.

2.2 Omvang kansspelmarkt

De omvang van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt gemeten in bruto spelresultaat bedroeg €2,34 miljard in 2015. Ten opzichte van 2014 is de totale omvang met €104 miljoen gestegen. Alle sectoren zijn ten opzichte van 2014 gegroeid, maar de grootste stijging is toe te schrijven aan kansspelautomaten (zie Figuur 1). De grootste sector is de loterijensector (46% van de totale kansspelmarkt), gevolgd door kansspelautomaten dat goed is voor 42% van de markt. Casinospelen is goed voor 9% van de markt en sportweddenschappen blijft de kleinste sector (1%), ondanks dat deze sector een stijgende trend laat zien.

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 kansspelmarkten 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 in de sectorhoofdstukken (4 tot en met 7) gepresenteerd en worden geldstromen nader uitgesplitst in kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

Figuur 1: Bruto spelresultaat totale kansspelmarkt



Bron: Jaarverslagen vergunninghouders. Voor speelautomaten wordt een schatting gemaakt op basis van inkomsten 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 in marktaandelen binnen de sectoren. Zo blijft binnen de sector loterijen het marktaandeel van de Nationale Goede Doelen Loterijen gestaag te stijgen. Binnen de sector sportweddenschappen blijft het aandeel sportprijsvragen stijgen ten opzichte van de totalisator (paardenweddenschappen).

De concentratiegraad meten we aan de hand van de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI).⁴ De sector casinospelen is volledig geconcentreerd (de HHI is 1) aangezien slechts één aanbieder een vergunning heeft. Volgens de maatstaven binnen de mededingingseconomie is ook de sector loterijen sterk geconcentreerd (de HHI is 0,38), al is de concentratiegraad van de Nederlandse loterijsector in internationale vergelijking relatief laag (zie paragraaf 3.2).

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 de 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.

2.3 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

⁴ $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$ 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). 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 *Richtsnoren 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).

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 (gemiddeld 4,7%) en loterijen (gemiddeld 15,2%). 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 2015 €75,4 miljoen (exclusief vennootschapsbelasting) af aan de staat, De Lotto €59,9 miljoen aan haar beneficianten en goededoelenloterijen dragen 462,5 miljoen euro aan goede doelen af.

2.4 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.⁵ Onderstaand voorbeeld licht dit toe.

Voorbeeld kansberekening casinospelen

Bij het spel roulette heeft de consument ongeacht zijn strategie een uitkeringspercentage van 97,3%.⁶ 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 2 geeft een overzicht van de door aanbieders toegepaste reclamemiddelen. Bij de aanbieders die een bijdrage leveren aan goede doelen speelt uiteraard ook het imago van de gesteunde doel mee in de positionering van het product.

⁵ Wanneer sprake is van een korte periode tussen de inzet en de uitkering wordt er gesproken van een short-odd kansspel, bij een lange periode van een long-odd kansspel.

⁶ 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 2: Overzicht inzet reclamemiddelen door aanbieders

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

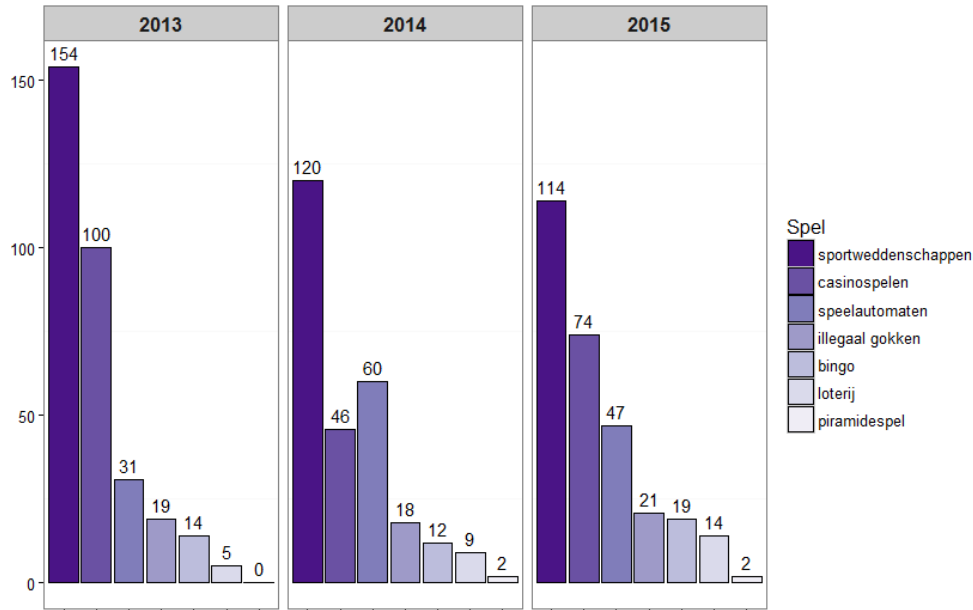
2.5 Publieke doelen

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 meldingen van illegale kansspelen ontvangen door de Kansspelautoriteit, alsmede het aantal onderzoeken opgestart door de Kansspelautoriteit, worden voor elke sector gerapporteerd. Figuur 2 tot en Figuur 3 geven een sector overstijgende overzicht van deze cijfers.

Het totaal aantal meldingen illegale kansspelen dat bij de Kansspelautoriteit in 2015 binnenkwam (291) is toegenomen ten opzichte van het aantal meldingen in 2014 (267), maar is nog altijd lager dan het totaal aantal meldingen in 2013 (323). De meeste meldingen in 2015 hebben betrekking op illegale sportweddenschappen (zie Figuur 2). In het bijzonder gaat het hier vaak om zogenaamde gokzuilen (zie paragraaf 4.5.3). Ook het aantal meldingen illegale casinospelen valt aanzienlijk hoog uit in 2015.

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.

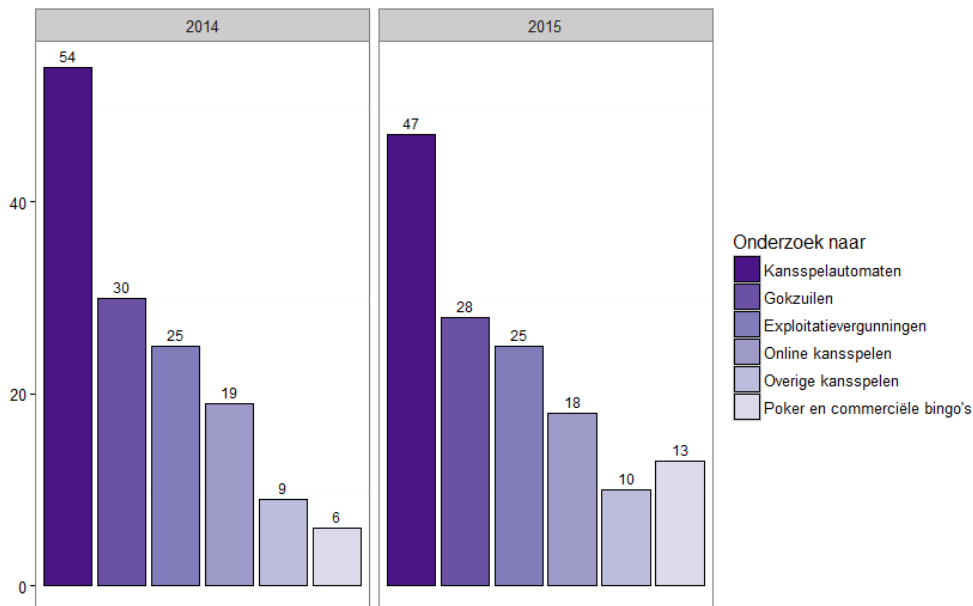
Figuur 2: Aantal meldingen illegale kansspelen



^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 2015 zijn 141 nieuwe onderzoeken gestart door de Kansspelautoriteit, zie Figuur 3. De meeste onderzoeken hebben betrekking op kansspelautomaten.

Figuur 3: Aantal nieuwe gestarte onderzoeken Kansspelautoriteit

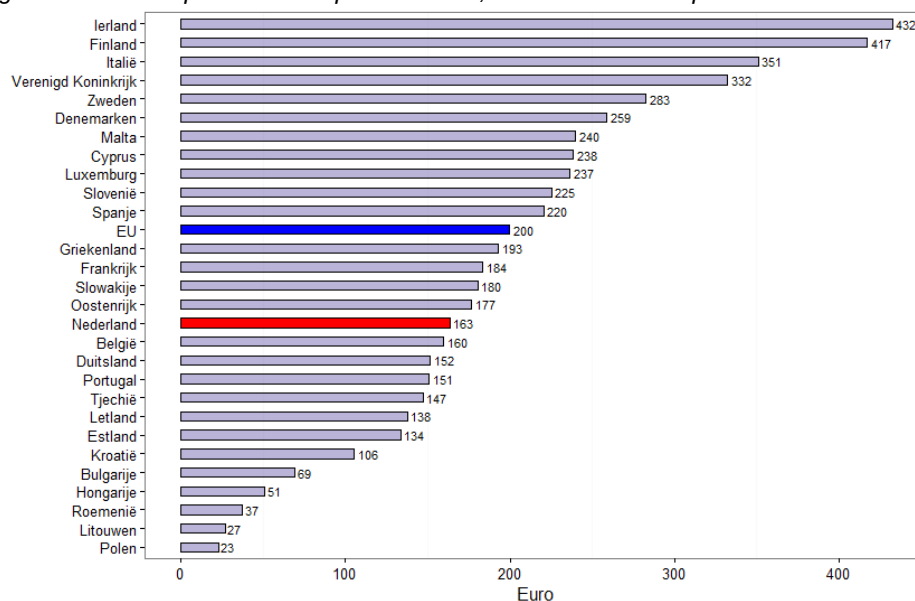


Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

2.6 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland

Vergeleken met andere Europese landen geven Nederlanders niet veel geld uit aan landgebonden kansspelen. Dat is de boodschap van Figuur 4 tot en met Figuur 8. De totale uitgaven (bruto spelresultaat) per volwassen inwoner wordt in Figuur 4 weergegeven per land. De uitgaven liggen onder het Europees gemiddelde. De overige figuren geven inzicht in het bruto spelresultaat voor de specifieke sectoren. Wat betreft uitgaven aan loterijen, casino's en aan kansspelautomaten zit Nederland in de Europese middenmoot. Het verschil in absolute bedragen is groot vergeleken met de landen met de grootste uitgaven. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit.

Figuur 4: Bruto spelresultaat per inwoner, totaal alle kansspelen



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

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 2015 over optellingen en niet om schattingen.⁷ 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 sportweddenschappen onderscheid gemaakt wordt in Figuur 6 tussen aanbod inclusief online verkoop en exclusief online verkoop van deelnamebewijzen. In Nederland wordt e-commerce onder landgebonden aanbod geschaard.⁸ In de meeste andere Europese landen wordt e-commerce gezien als online aanbod. Volledigheidshalve zijn dus beide definities weergegeven.⁹ De conclusie dat de uitgaven van Nederlanders relatief weinig aan sportweddenschappen uitgeven blijft, ongeacht welke definitie gebruikt wordt.

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,

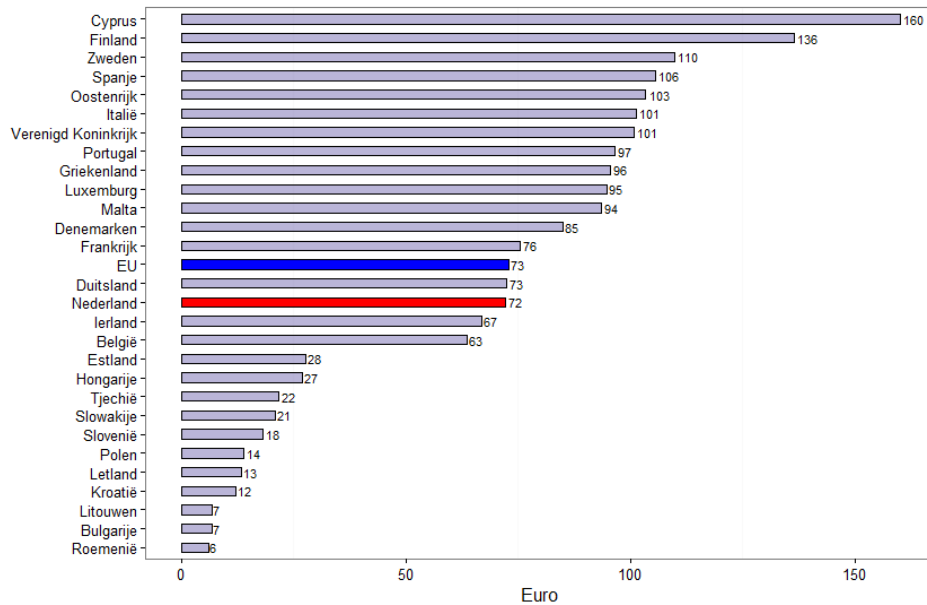
⁷ Met offshore aanbod wordt bedoeld op aanbieders van niet-vergunde aanbieders van online kansspelen. Deze aanbieders hebben wel een vergunning in tenminste één ander land, maar bieden in andere landen zonder vergunning. Vaak gaat het om grote beursgenoteerde ondernemingen, zie Marktscan online kansspelen 2015.

⁸ 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.

⁹ In de vervolghoofdstukken van dit rapport wordt e-commerce van sportweddenschappen geschaard onder het landgebonden aanbod.

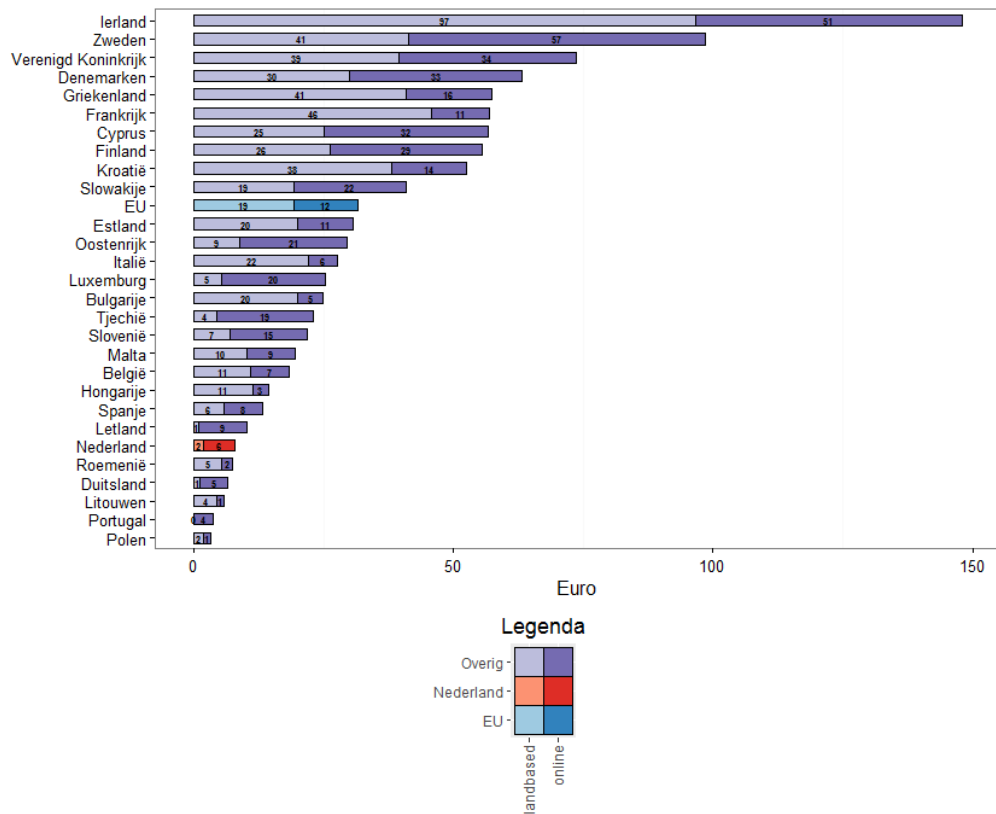
terwijl de casinoautomaten in deze marktscan onder kansspelautomaten vallen

Figuur 5: Bruto spelresultaat per inwoner loterijen



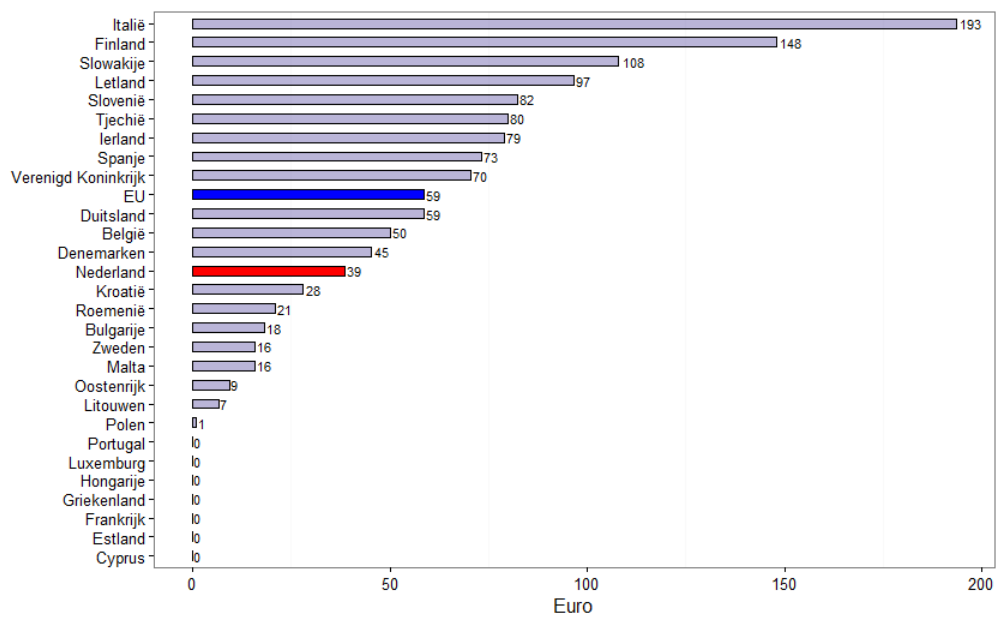
Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

Figuur 6: Bruto spelresultaat per inwoner sportweddenschappen



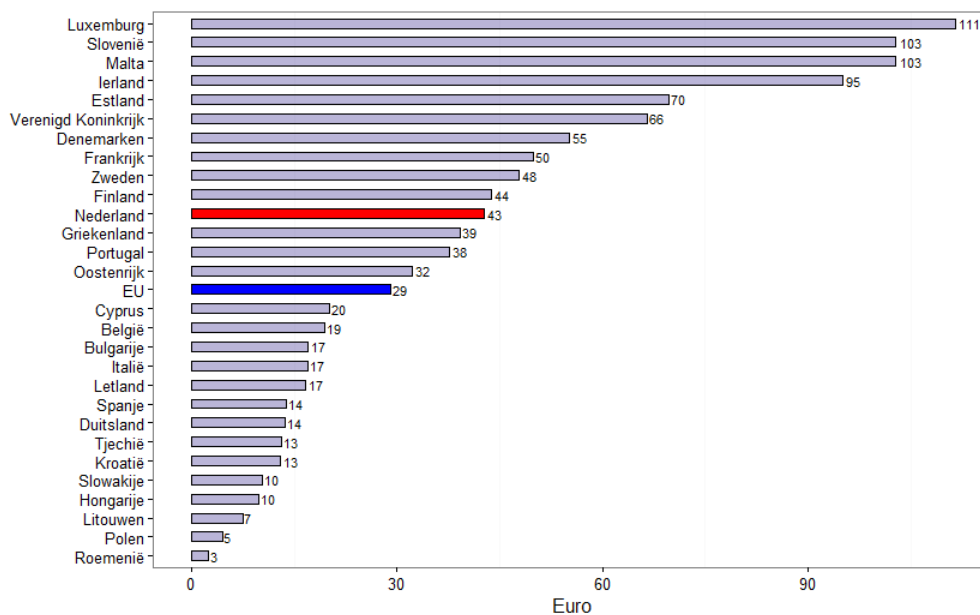
Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

Figuur 7: Bruto spelresultaat per inwoner speelautomaten (speelautomaten exclusief casinoautomaten)



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

Figuur 8: Bruto spelresultaat per inwoner casinospelen en casinoautomaten



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

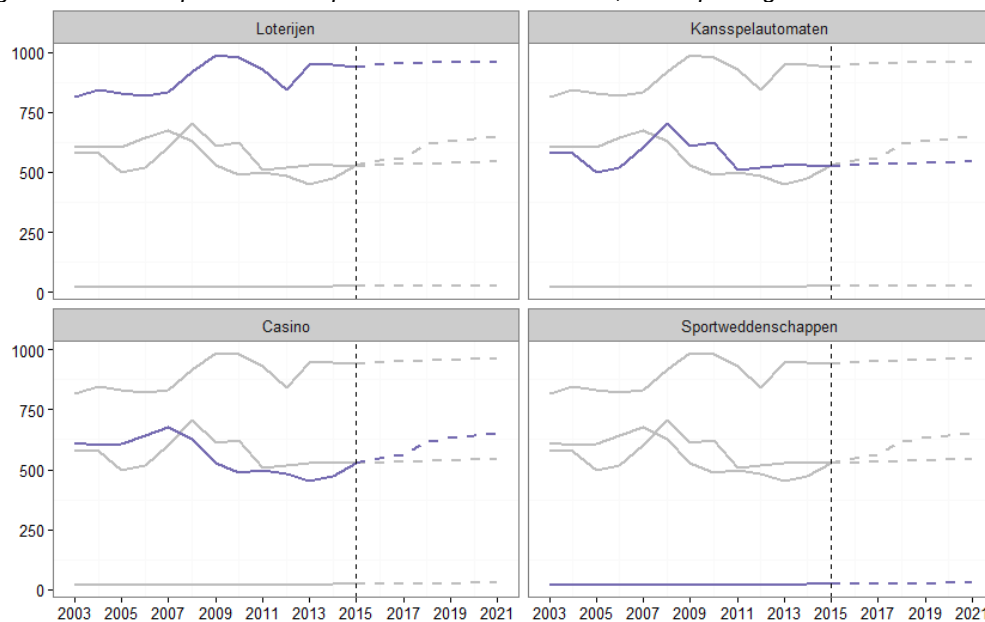
Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel (zie Figuur 9 en Figuur 10). De ontwikkeling van het bruto spelresultaat van de Nederlandse loterijmarkt komt goed overeen met de ontwikkeling in andere Europese landen. De financiële crisis heeft overal 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. Hierbij moet worden aangetekend dat 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 9 en Figuur 10 zijn positief aldus H2 Gambling Capital voor alle Europese landen.

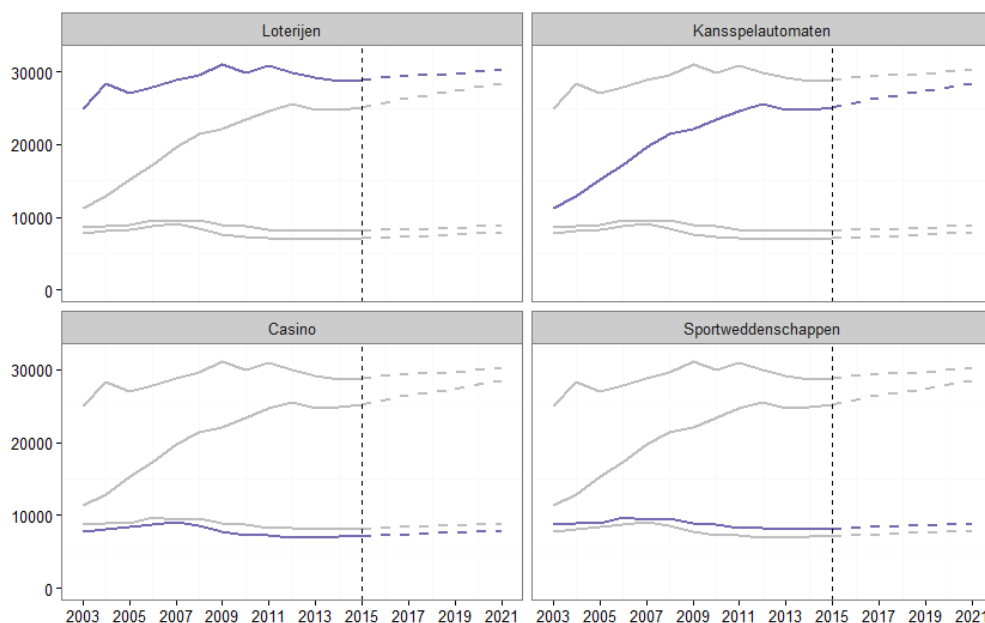
Figuur 9: Bruto spelresultaat per sector in Nederland, voorspelling H2 tot 2021



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

Toelichting: Elk van de figuren geeft het BSR van één sector (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige sectoren (licht gedrukte lijnen)

Figuur 10 Bruto spelresultaat per sector EU-28, voorspellingen H2 tot 2021



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

Toelichting: Elk van de figuren geeft het BSR van één sector (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige sectoren (licht gedrukte lijnen)

3 Loterijen

3.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor het aanbieden van loterijen bestaan de volgende verschillende vergunningen:

- 1 Staatsloterij, waarvan de vergunning in handen is van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: SENS).¹⁰ De opbrengst van de Staatsloterij wordt jaarlijks na aftrek van prijzen en kosten afgedragen aan de staat.
- 2 'Goededoelenloterijen' 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) Niet-incidentele vergunningen. Het aantal vergunningen was in 2015 beleidsmatig nog beperkt tot vier:¹¹
 - de Nationale Postcode Loterij, waarvan de vergunning in handen is van Nationale Postcode Loterij N.V.;
 - de BankGiro Loterij, waarvan de vergunning in handen is van BankGiro Loterij N.V.;
 - de VriendenLoterij, waarvan de vergunning in handen is van VriendenLoterij N.V.;
 - de Samenwerkende non-profit Loterijen (een samenwerkingsverband van zes goededoelenorganisaties), waarvan de vergunning in handen is van Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen.
 - 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 beperkt.
 - 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.¹²
- 4 Instantloterij (krasloten), waarvan de vergunning in handen is van De Lotto.

Tabel 3 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 3.1.1 tot en met 4.1.4).

¹⁰ Op 30 maart 2016 zijn de Staatsloterij en De Lotto gefuseerd tot Nederlandse Loterij B.V. De nieuwe naam is Nederlandse Loterij B.V. Voor de gegevens in deze marktscan over 2015 heeft de fusie geen gevolgen. De cijfers worden onder de oude namen apart gepresenteerd.

¹¹ Beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345, Staatscourant 2014 nr. 28930. Voor de stand van zaken medio 2016 zie paragraaf 7.3.1.

¹² Zie voetnoot 10.

Tabel 3: Overzicht loterijproducten meerjarige vergunningen: wettelijke uitkerings- en afdrachtspercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij	Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij	Miljoenenspel Staatsloterij	≥ 60 %	≥ 15% ^a
Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	-	≥ 50 % ^b
	BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij	-	≥ 50 % ^b
	VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij	-	≥ 50 % ^b
	Samenwerkende non-profit Loterijen	Grote Clubactie Support Actie Nationale Scoutingloterij KWF Seizoenloterij Zonnebloemloterij Jantje Beton Loterij	-	≥ 50 % ^b
Lottospelen	Stichting Nationale Sporttotalisator	Lotto Lotto 415 Cijferspel Lucky Day Eurojackpot	≥ 47,5% ^c	≥ 18 %
Instantloterij	Stichting Nationale Sporttotalisator	Krasloten	≥ 47,5 %	^d

Bron: Wet op de Kansspelen. Vergunningen Kansspelautoriteit

a) Afdracht aan de staat

b) Afdracht aan doelen van enig algemeen belang

c) Het prijsuitkeringspercentage in de Vergunning Sportprijsvragen en Lotto van 47,5% is een gemiddelde van de lottospelen, cijferspel én sportprijsvragen.

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 Stichting Nationale Sporttotalisator ten behoeve van de exploitatie van de instantloterijen worden gemaakt

3.1.1 Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ Dit is een exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht valt van de staat.

Naast het toezicht door de Kansspelautoriteit valt de SENS, zoals alle staatsdeelneming, 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 SENS biedt de volgende loterijproducten aan:

- de staatsloterij met elke 10de van de maand een reguliere trekking en de Oranje- en Gelukstrekking. De omzet van de staatsloterij bedroeg in 2015 €524,3 miljoen;
- de Oudejaarstrekking met een omzet van €136,8;
- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking. De omzet van het Miljoenenspel bedroeg in 2015 €30,8 miljoen.

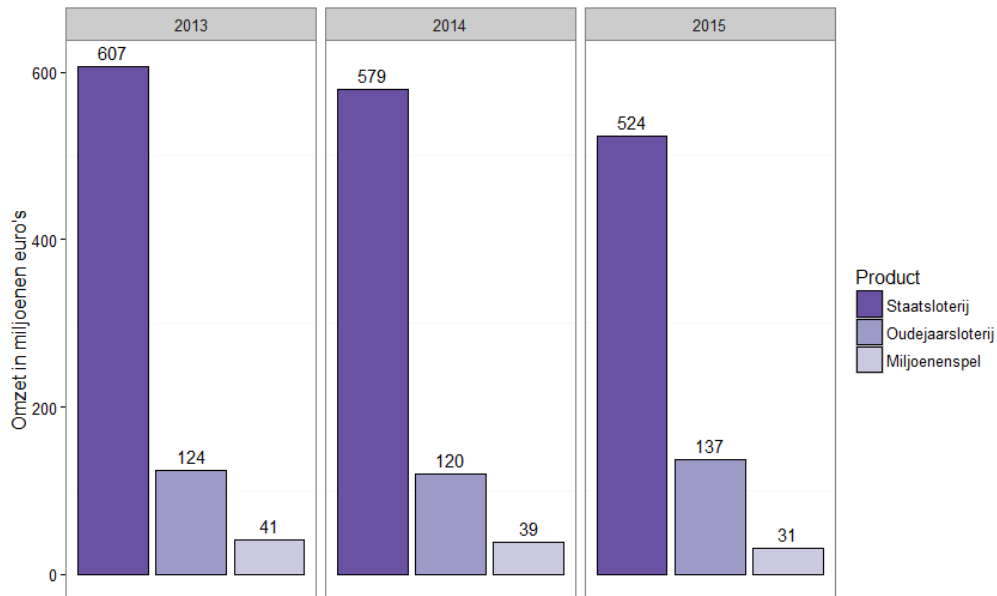
¹³ Merk op dat er een verschil is in de schrijfwijze van het spel en de aanbieder. De aanbieder wordt aangeduid met een hoofdletter (Staatsloterij), terwijl het spel wordt geschreven met een kleine letter (staatsloterij).

¹⁴ Deze 60% is een netto-verplichting: de netto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

¹⁵ 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.

Figuur 11 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de Staatsloterij in 2013 en 2014. Hierbij dient opgemerkt te worden dat onder het product staatsloterij ook de eventtrekkingen (Koningsdagtrekking, 1 juli en 1 oktobertrekking) vallen.

Figuur 11: Omzetcijfers de SENS



Bron: Jaarverslagen de SENS

Toelichting: Conform het jaarverslag van de SENS wordt de Oudejaarsloterij afzonderlijk gerapporteerd. De eventtrekkingen vallen onder de noemer Staatsloterij

3.1.2

Goededoelenloterijen

Op basis van art. 3 van de Wet op de kansspelen kan er een vergunning verleend worden voor het organiseren voor een kansspel, indien met opbrengst hiervan enig algemeen belang wordt gediend. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit is bevoegd om deze vergunningen te verlenen indien het prijzenpakket groter dan €4.500 is.

Beleidsmatig wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen enerzijds kortlopende vergunningen met een looptijd van maximaal zes maanden (incidentele vergunningen) en vergunningen met een langere looptijd (niet-incidentele vergunningen).¹⁶

Niet-incidentele vergunningen

De houder van een niet-incidentele vergunning is verplicht ten minste 50% van de totale inleg af te dragen aan een doel van algemeen belang. Het aantal niet-incidentele vergunningen werd in 2015 beperkt tot vier¹⁷ en organiseerden in 2015 het volgende:

- de Nationale Postcode Loterij (NPL); 16 loterijen met een totale omzet van €655 miljoen. De Nationale Postcode Loterij steunt goede doelen die zich inzetten voor mens en natuur;
- de BankGiro Loterij (BGL); 16 loterijen met een totale omzet van € 126 miljoen. De BankGiro Loterij steunt cultuur en behoud van cultureel erfgoed;
- de VriendenLoterij (VL); 16 loterijen met een totale omzet van €106 miljoen. De VriendenLoterij steunt goede doelen die zich richten op gezondheid en welzijn van mensen;
- de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen; 12 loterijen met een totale omzet van €26 miljoen.

¹⁶ Deze worden ook wel aangeduid als 'semi-permanente', 'langjarige' of 'meerjarige' vergunningen.

¹⁷ Beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345, Staatscourant 2014 nr. 28930.

De eerste drie vergunningen zijn in handen van de drie gelijknamige werkmaatschappijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: 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 Nationale Stichting de Grote Clubactie, de Vereniging Scouting Nederland, de Stichting Koningin Wilhelminafonds voor de Nederlandse Kankerbestrijding, de Nationale Vereniging De Zonnebloem en de Stichting Nationaal Jeugd Fonds Jantje Beton.

Incidentele vergunningen

Naast bovenstaande niet-incidentele vergunningen verstrekt de Kansspelautoriteit vergunningen voor incidentele kansspelen. De opbrengst van deze kansspel dient besteed te worden 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. Deze vergunningen hebben een looptijd van ten hoogste zes maanden en het aantal vergunningen is niet begrensd.

In 2015 zijn er 41 aanvragen voor incidentele kansspelvergunningen in behandeling genomen, aanzienlijk minder dan in de voorgaande jaren (zie Tabel 4). Van deze aanvragen zijn er zeven ingetrokken, geannuleerd wegens tegenvallende opbrengsten of is de vergunningsprocedure gestopt. De gezamenlijke omzet van incidentele loterijen is echter gelijk gebleven aan dat van 2014 en bedraagt een kleine €3 miljoen. Hiervan is ruim €2 miljoen euro afgedragen aan goede doelen, waarmee het afdrachtspercentage uitkomt op 72%. De uitgekeerde prijzen zijn goed voor 9% van de omzet in 2015. In absolute omvang gaat het om circa €282.000.

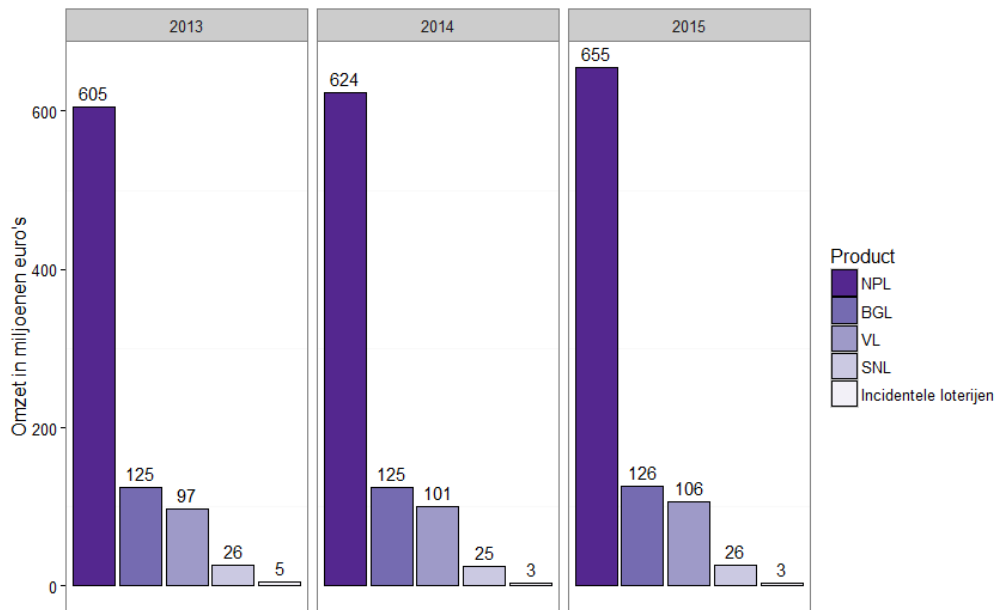
Tabel 4: Overzicht incidentele loterijen¹⁸

	2012	2013	2014	2015
Aantal aanvragen	50	51	51	41
Ingetrokken/geannuleerd/procedure stopgezet	14	10	9	7
Omzet (in miljoen €)	€3,4	€5,0	€3,0	€3,0
Afdracht goed doel (in miljoenen)	€2,3	€3,8	€2,1	€2,1
Afdracht goed doel (% van omzet)	67%	76%	69%	72%
Uitgekeerde prijzen (in miljoenen)	€0,4	€0,4	€0,4	€0,3
Uitgekeerde prijzen (% omzet)	12%	7%	13%	9%

Figuur 12 geeft een samenvattend beeld van de verdeling van de omzet van goedbedoelenloterijen voor zowel niet-incidentele als incidentele vergunningen. Omdat incidentele loterijen in omvang verwaarloosbaar zijn in vergelijking met de niet-incidentele loterijvergunningen, wordt deze groep loterijen in deze marktscan verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁸ Deze tabel gaat uit van datum aanvraag; omzet en afdracht zijn mogelijk (deels) gerealiseerd in het jaar na aanvraag.

Figuur 12: Omzetcijfers goededoelenloterijen



Bron: Jaarverslagen goededoelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

3.1.3

Lottospelen

Titel IVa van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor lottospelen. Een lotto is een kansspel dat er op gericht is deelnemers een aantal symbolen te doen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen. Voor het organiseren van lottospelen kan slechts één vergunning verleend worden. Deze vergunning mag alleen verleend worden aan de houder van de vergunning voor sportprijsvragen¹⁹. De vergunningen zijn verleend aan de Stichting Nationale Sporttotalisator (hierna: De Lotto)

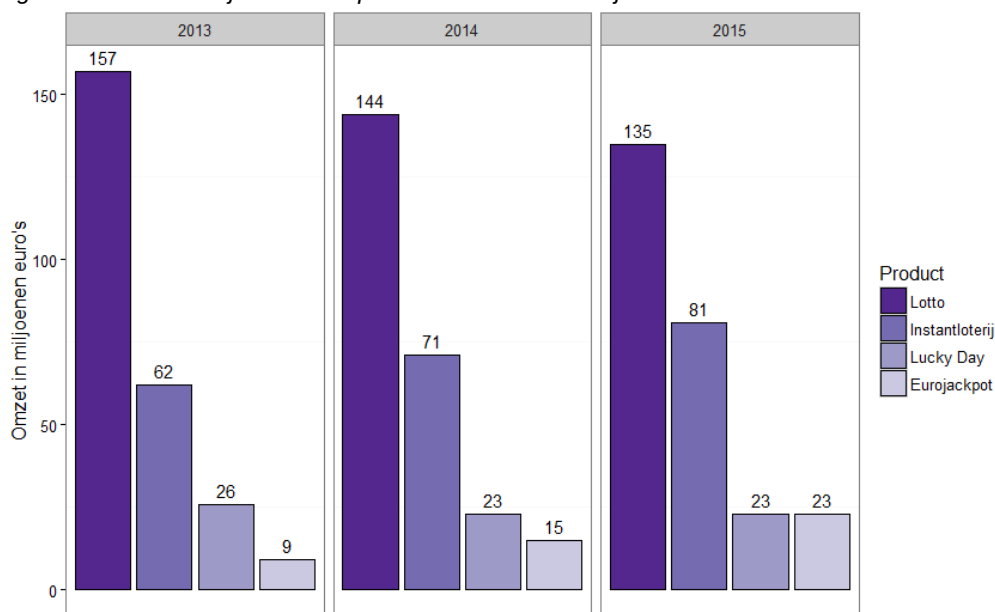
Ten minste 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, cijferspelen en sportwedenschappen samen) als prijzen terugvloeien naar de spelers.²⁰ Ten minste 18% van de totale inleg (van lottospelen en cijferspelen samen) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor de Vereniging Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie (hierna: NOC*NSF), 27,54% voor de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (hierna: Stichting ALN).

De Lotto organiseerde in 2015 de volgende lottospelen aan:

- Lotto 6/45: een wekelijkse trekking met een omzet van €135 miljoen;
- Lucky Day: een dagelijkse trekking met een omzet van €23 miljoen;
- Eurojackpot: een wekelijkse trekking met een omzet van €23 miljoen.

¹⁹ Artikel 27b, eerste lid, Wet op de kansspelen

Figuur 13: Omzetcijfers lottospelen en instantloterijen



Bron: Jaarverslagen goededoelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

3.1.4 Instantloterij

Titel IIa 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. Voor het organiseren van instantloterijen kan slechts één vergunning verleend worden. Deze vergunning is verleend aan De Lotto.

Ten minste 47,5% van de opbrengst is bestemd voor de uitkering aan prijzen.²¹ 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 2015 bedroeg de omzet van de instantloterij €81 miljoen, een stijging van 14% ten opzichte van de omzet in 2014.

3.1.5 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 Wet op kansspelen. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de gedragscode promotionele kansspelen 2014²², 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;

²¹ Art. 14b lid 3 Wok. Deze 47,5% is een bruto-verplichting.

²² <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/promotionele/promotioneel/>

- 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 voorhanden over de omvang van deze kansspelen. Dit segment blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

3.2 Omvang en marktaandelen

3.2.1 Omzet gelijk, bruto spelresultaat licht gestegen

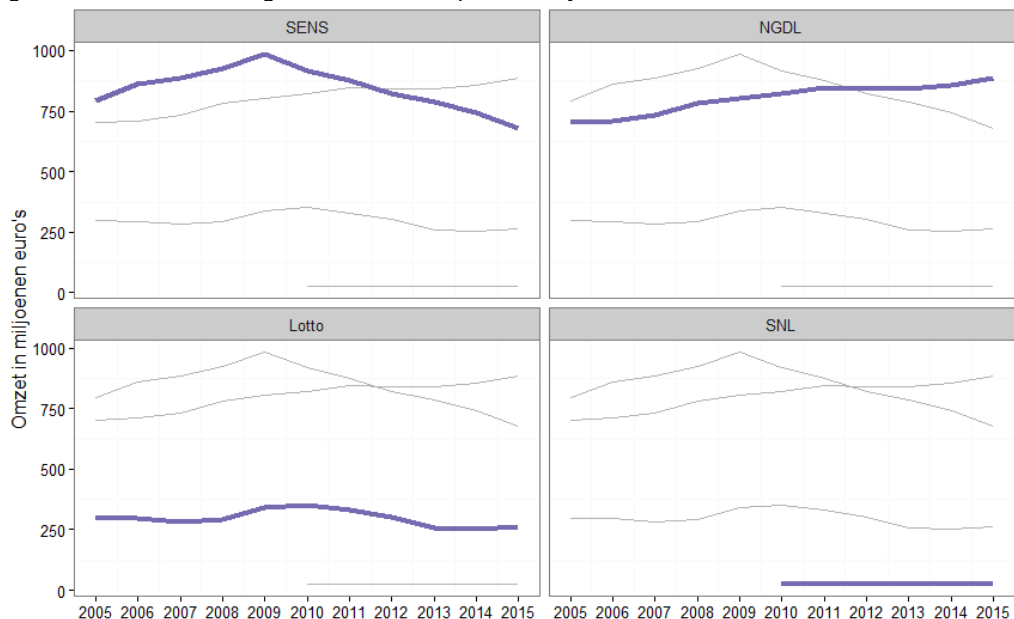
De totale omzet (inleg) van de vergunde loterijen was in 2015 €1,85 miljard.²³ De omzet van de totale markt voor loterijen is daarmee vrijwel gelijk gebleven aan die van 2013 en 2014.

De totale omvang van de markt op basis van het bruto spelresultaat bedroeg in 2015 €1,08 miljard, een stijging van €20 ten opzichte van 2014.

3.2.2 NGDL heeft het grootste marktaandeel

Over een langere periode bezien, zoals geschetst in Figuur 14, stijgt de omzet van NGDL gestaag door. De omzet van de SENS laat vanaf 2009 een dalende trend zien. De omzet van de Lotto daalde tussen 2009 en 2013, maar de dalende trend is daarna gestopt.

Figuur 14: Ontwikkeling van de omzet per loterij aanbieder



Bron: Jaarverslagen.

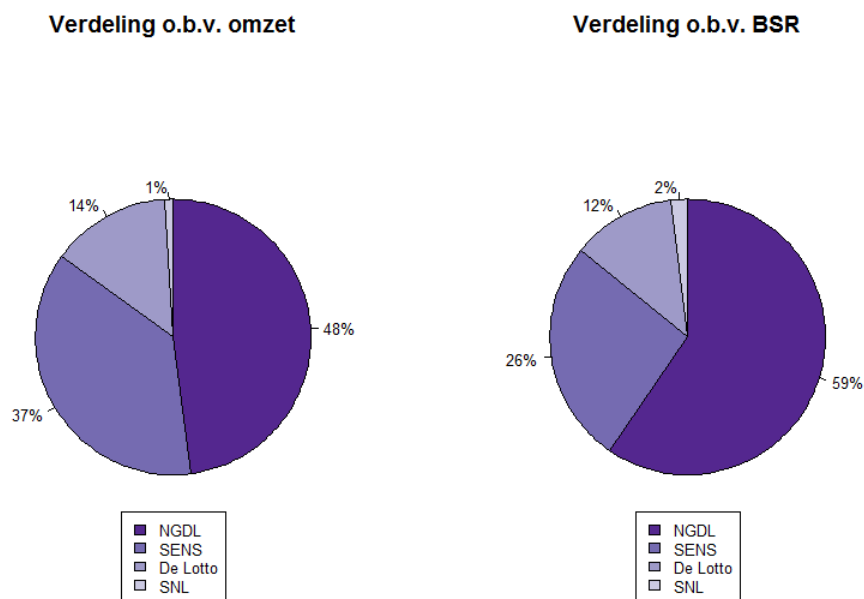
Toelichting: Elk van de figuren geeft de omzet van één aanbieder (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige aanbieders (licht gedrukte lijnen)

De NGDL heeft met haar drie vergunningen qua omzet het grootste marktaandeel, te weten 48%, gevolgd door de Staatsloterij (37%) en De Lotto (14%), zie linker paneel Figuur 15. De Samenwerkende non-profit Loterijen zijn het kleinst met gezamenlijk een aandeel van 1%.

Ook in termen van bruto spelresultaat heeft de NGDL het grootste marktaandeel, te weten 59% (zie rechter paneel Figuur 15).

²³ In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet van circa € 3 miljoen in 2015) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

Figuur 15: Aandelen vergunninghouders 2015



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

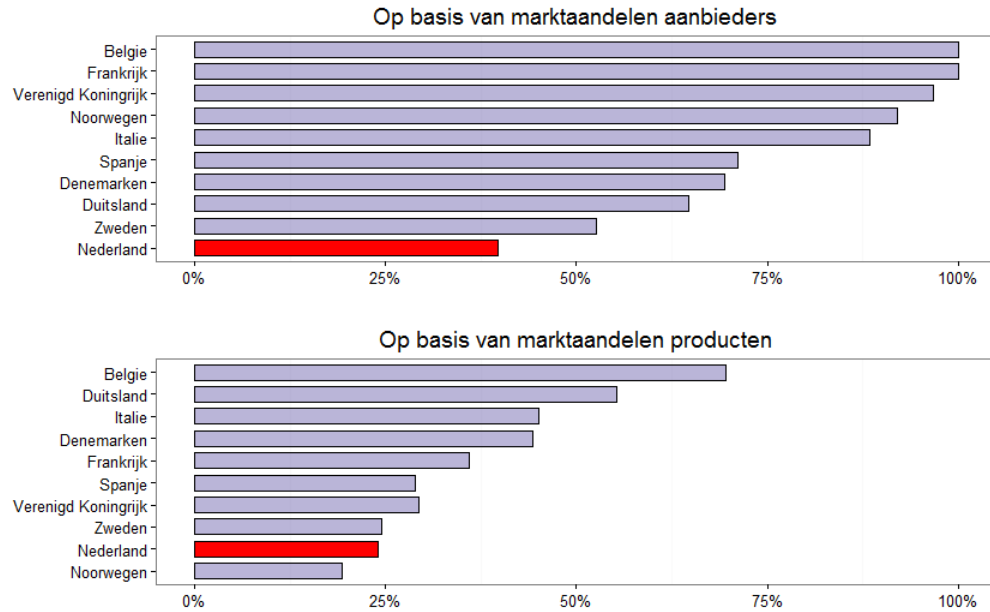
BSR is de afkorting voor het bruto spelresultaat: omzet minus uitgekeerde prijzen

De concentratiegraad binnen de sector loterijen is hoog volgens de maatstaven van de mededingingspraktijk. Dit betekent dat de concurrentie beperkt is, en daarmee mogelijk ook de prikkels voor vergunninghouders om adequaat in te spelen op de behoefte van de consument. Dit kan een risico zijn voor de attractiviteit van het spelaanbod en daarmee de kanalisatiegraad. De Herfindahl-Hirschman Index, berekend met behulp van de omzet-aandelen, is 0,39 (voor definitie HHI zie paragraaf 3.2). De concentratiegraad blijft vooralsnog vrij stabiel in de tijd. Met de fusie tussen de SENS en De Lotto en de verwachte toetreding van nieuwe aanbieders van niet-incidentele vergunningen gaat de concentratiegraad in de toekomst veranderen.

3.2.3 Concentratie loterijen in Nederland relatief laag

In vergelijking met andere landen is de concentratiegraad in Nederland relatief laag. Figuur 16 toont de HHI index op zowel aanbiedersniveau (bovenste paneel) als productniveau (onderste paneel). In België en Frankrijk worden loterijproducten aangeboden door een monopolist (gedeeltelijk) in staatseigendom. De HHI index op het niveau van aanbieders is dan 100%. Deze aanbieders bieden wel verschillende producten aan waardoor de HHI index op productniveau vanzelfsprekend lager uitvalt.

Figuur 16: De HHI index voor loterijen



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016

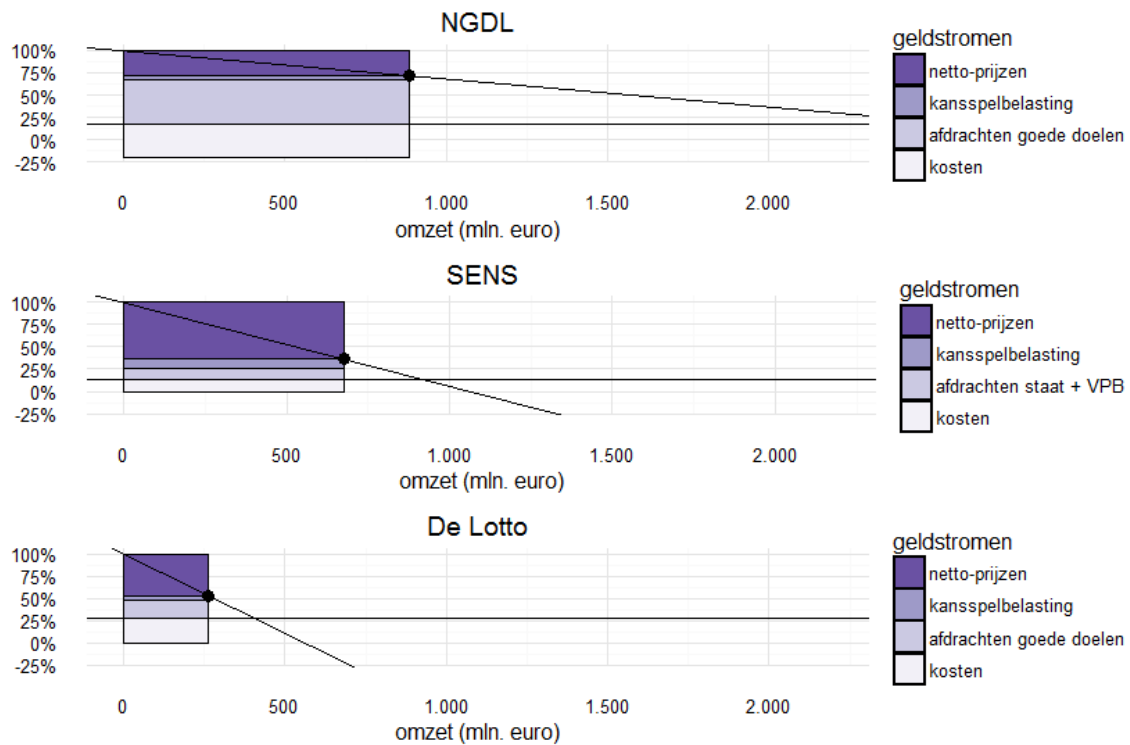
3.3

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 17 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).

Figuur 17: 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 17 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 20) per lot met elkaar te kunnen vergelijken, wordt één minus het uitkeringspercentage als de *effectieve prijs* van een fictief lot van één euro gehanteerd.²⁴ Dit is het deel van de inleg dat een consument gemiddeld kwijt is. Daardoor krijgt Figuur 17 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 17 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 17 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 17 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.²⁵

3.3.1 *Uitgekeerde prijzen tussen 60% en 2,4% van de omzet*

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij: conform de Wet op de Kansspelen vormen prijzen 60% van de omzet, zie ook Figuur 17. De SNL besteedt keert 2,4% van de omzet uit aan prijzen.

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 marktwaarde en

²⁴ Forrest, David. "Consumer interests and the regulation and taxation of gambling." *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives* (2007): 103.

²⁵ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

inkoopwaarde van prijzen kunnen de totale geldstromen boven 100% van de omzet uitkomen. In Figuur 17 is dit zichtbaar doordat de rechthoek die de kosten van de NGDL weergeeft onder de 0% ligt.

3.3.2 *Afdrachten aan goede doelen of de Staat*

De NGDL droeg in 2015 in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €443 miljoen. Dit komt overeen met 50% van de omzet die de NGDL conform de Wet op de Kansspelen minimaal dient af te dragen. In relatieve termen draagt de SNL het meeste af, te weten 77% van de omzet. De Staatsloterij draagt niet af aan doelen van algemeen belang; de opbrengst van de staatsloterij wordt jaarlijks aan de Staat afgedragen.²⁶ Die afdracht is op grond van de vergunning minimaal 15% van de omzet. Deze afdracht is inclusief vennootschapsbelasting (VPB).

3.3.3 *Operationele kosten: flinke efficiëntieslag bij De Lotto*

Waar in 2014 de operationele kosten nog aanzienlijk varieerden tussen aanbieders, liggen de operationele kosten van alle loterij aanbieders in 2015 rond de 20%. Vooral de Lotto heeft hiermee een flinke efficiëntieslag gemaakt aangezien de kosten in 2014 nog 28% van de omzet bedroegen.

3.3.4 *Twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting*

Prijswinnaars van loterijen zijn verplicht 29% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-. Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij loterijen

Een geadverteerde nettoprijs van €1.000.000,- correspondeert met een brutoprijs van €1.408.450,70 (één miljoen euro gedeeld door 0,71). Hierover draagt de loterijvergunninghouder 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€408.450,70 in dit geval). Aan de prijswinnaar wordt netto één miljoen euro uitbetaald. Deze consument is zelf vervolgens geen kansspelbelasting meer verschuldigd.

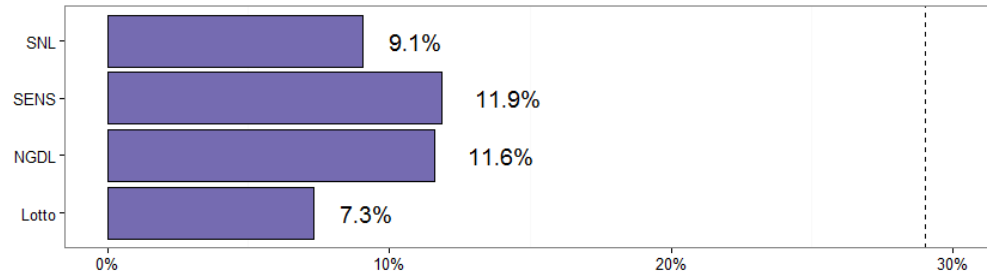
Doordat het merendeel van de prijzen onder het vrijstellingsbedrag vallen, ligt het gemiddelde belastingtarief voor loterijen echter ruim onder het nominale belastingtarief van 29% van het brutoprijzengeld, namelijk op 11%.²⁷ Dit betekent dat ongeveer een derde (11% gedeeld door 29%) van het prijzengeld bij loterijen wordt belast, en dat twee derde van het loterijprijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.

Per loterij kan het gemiddelde belastingtarief verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. Zo draagt de Lotto 7,3%, de NGDL 11,6%, en de SENS 11,9% van haar brutoprijzengeld af aan kansspelbelasting. Figuur 17 laat deze verdeling voor de verschillende loterijen zien.

²⁶ Art 9 lid 2.

²⁷ Het gemiddelde belastingtarief voor een loterij is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71).

Figuur 18: Belaste en vrijgestelde prijzen bij loterijen



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit

3.3.5 *Kansspelbelasting loterijen de helft lager dan voor casino of speelhallen*

In Nederland geldt weliswaar een uniform tarief van 29% aan kansspelbelasting, maar de grondslag waarover het tarief geheven wordt verschilt per kanspelsector. Voor loterijen geldt zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd de grondslag van het brutoprijzengeld boven een vrijstellingsbedrag. De verschillende *short-odds* kansspelen zoals speelautomaten en casinospelen kennen echter een andere grondslag voor de kansspelbelasting. Aanbieders van deze kansspelen betalen 29% over het bruto spelresultaat, zonder een vrijstellingsbedrag.

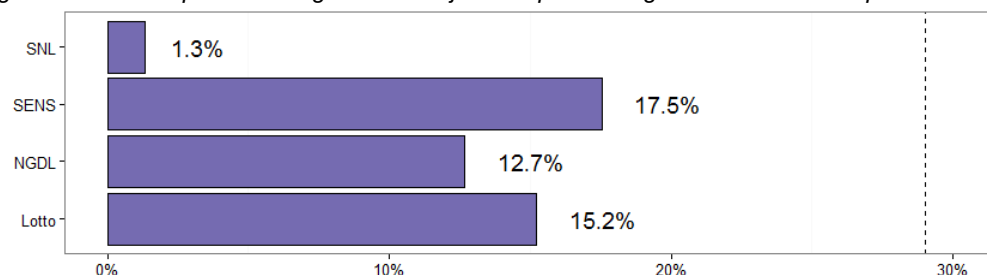
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij casino's

Een groep van 10 spelers in een casino geeft op een avond elk €100,- uit aan een roulettetafel, en slechts één speler gaat met €500,- terug naar huis; de rest heeft al zijn geld verloren. Het bruto spelresultaat dat het casino aan deze spelers overhoudt is €500,-. Hierover draagt het casino €145,- (29% van €500,-) af aan kansspelbelasting. De prijswinnaar is zelf vervolgens geen kansspelbelasting meer verschuldigd.

Het gemiddelde belastingtarief als percentage van het bruto spelresultaat is voor loterijen 15,2%: dit is bijna de helft lager dan de 29% voor aanbieders van *short-odds* kansspelen.²⁸ Figuur 19 schetst het door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat. De SENS betaalt 17,5%, van haar van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat aan kansspelbelasting, de NDGL 12,7%, De Lotto op 15,2% en de SNL 1,3%.

Een kanttekening hierbij is echter dat voor loterijen naast de belastingdruk ook de afdrachtsverplichting aan aandeelhouders en doelen van algemeen belang drukt op de omzet, terwijl speelhallen en casino's deze verplichting niet kennen.

Figuur 19: Kansspelbelasting van loterijen als percentage van het bruto spelresultaat



Bron: jaarverslagen, opgave De Lotto, berekening Kansspelautoriteit

²⁸ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat).

3.4 Productdifferentiatie

De vergunninghouders van loterijen hebben verschillende mogelijkheden om hun producten van concurrerende producten te onderscheiden. Aanbieders van goededoelenloterijen kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden met de goede doelen die zij aan zich weten te binden. Een innovatief loterijmodel zoals de NPL 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.

3.4.1 *Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan*

Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan, zie ook box op pagina 35. Een belangrijk kenmerk van loterijen is de trekkingsfrequentie. De SENS, VL, NPL en de BGL hebben allemaal een maandelijkse trekking plus eventuele extra trekkingen. De Lotto heeft meer frequente trekkingen (dagelijks, wekelijks en maandelijks) en de Samenwerkende non-profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking. Tabel 5 vat de trekkingsfrequentie en de lotprijzen samen voor de verschillende spelsoorten die aangeboden worden door loterijen.

Tabel 5: Spelsoorten per vergunninghouder in 2015

Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Stichting Exploitatie Nederlandse 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
	Oudejaartrekking	€30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€5,00	wekelijks
Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	€11,50 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij	€ 11,50 + optioneel € 0,50 voor de hoofdprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
VriendenLoterij N.V.	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

Productinnovatie

Tabel 6 geeft een indruk van de productinnovatie in de sector door middel van een overzicht van wijzigingen in het spelaanbod in de periode 2012 tot medio 2016. De wijzigingen in Tabel 6 laten niet alle wijzigingen zien die doorgevoerd worden, zoals lotprijs verhogingen de wijziging in de rechtsvorm van de SENS en De Lotto.

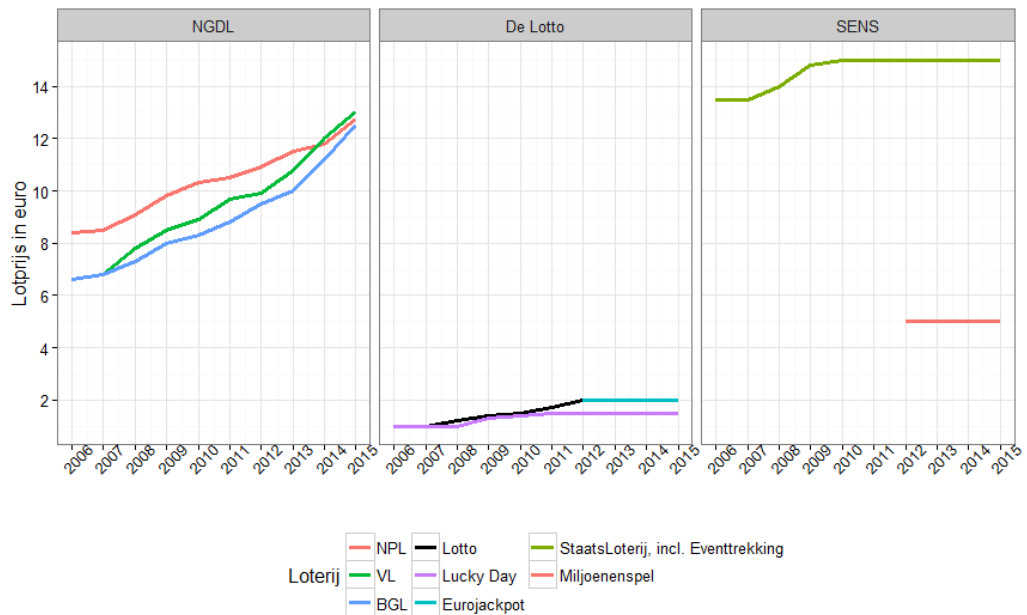
Tabel 6: Overzicht goedgekeurde wijzigingen spelaanbod loterijen 2012-medio 2016

De SENS	- 5 juni 2012 – kenmerk 00.000.698 – Wijziging van het 'Miljoenenspel' met als doel de winkans te verhogen. - 23 oktober 2012 - kenmerk 00.004.626 –Het opnieuw invoeren van de jackpot op de Oudejaarse trekking. - 2 april 2013 - kenmerk 00.011.526 – Het opnieuw invoeren van de jackpot op de Koninginnedagtrekking. - 4 december 2013 - kenmerk 00.016.683 – 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 – Afschaffen van een gegarandeerde uitkering van de jackpot na 12 trekkingen. - 29 juli 2013 – kenmerk 00.014.690 – Verhoging van het aantal sportprijzsvragen. - 24 juli 2014 – kenmerk 00.032.041 – Verhoging van het aantal lotto's. - 31 juli 2014 – kenmerk 00.031.670 – Aanpassing van het spelconcept van de Eurojackpot. - 3 september 2015 – kenmerk 00.055.758 – Diverse wijzigingen zoals een uitbreiding van het aantal spelopties bij de Toto, het mogelijk maken van inline sales voor de loterijspellen Lotto en Eurojackpot en een aanpassing in de totstandkoming van vervangende uitslagen van Toto-13.
NGDL	- 23 oktober 2012 – kenmerk 00.004.627 – BGL: Introductie 15^e en 16^e trekking. - 4 februari 2013 – kenmerk 00.007.244 – VL: Introductie 15^e en 16^e trekking. - 26 maart 2013 – kenmerk 00.006.403 – NPL: Introductie Euro Postcode Prijs. - 23 mei 2013 – kenmerk 00.013.165 – VL: Omzetting van de trekkingsfrequentie (het weekspel en het maandelijks toegevoegd spel zijn omgezet). - 13 juni 2013 – kenmerk 00.013.721 – BGL: Introductie 'Kluiskraker'. - 12 november 2013 – kenmerk 00.017.406 – VL: Introductie van trekkingen op maximaal 6 laatste cijfers van het lotnummer, een Auto-jackpot en het toevoegen van gewonnen speelkansen als prijzen aan het prijzenpakket. - 13 januari 2015 – kenmerk 00.044.198 – NPL: Diverse wijzigingen zoals een verhoging van het aantal 'Kanjerpunten' en het delen van bepaalde prijzen met de wijk of postcode en BGL: een wijziging in het prijzenschema. - 22 december 2015 – kenmerk 00.060.907 – BGL: Wijzigingen in het prijzenschema m.b.t. weekprijzen. - 5 februari 2016 – kenmerk 00.063.881 – BGL: Wijzigingen in het prijzenschema m.b.t. de maandprijs en dagprijzen.
SNL	In de betreffende periode hebben er geen wijzigingen plaatsgevonden ten aanzien van het spelaanbod.

3.4.2 Loterijen op basis van lotprijs niet te vergelijken

De lotprijzen van de loterijen zijn de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen. Figuur 20 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging zien over de periode 2005-2015 voor de loterijen van NGDL. De SENS heeft haar lotprijzen tussen 2005 en 2008 aanzienlijk verhoogd, maar heeft de lotprijs sindsdien niet veranderd. Wel dient opgemerkt te worden dat omwille van de weergave de lotprijs van Oudejaarse trekking (€30 per geheel lot) niet is weergegeven. 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 maandelijks trekking, terwijl de trekking bij de Lotto en het Miljoenenspel wekelijks is, en Lucky Day zelfs dagelijks. Dit verklaart mede het verschil in absolute niveau van lotprijzen.

Figuur 20: Ontwikkeling lotprijs



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

De aanzienlijke verschillen tussen de lotprijzen zeggen weinig over de aantrekkelijkheid van de loterijproducten voor de consument. 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 3.4.3). Hierdoor is het lastig om loterijen met elkaar te vergelijken.

3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages bij de SENS het hoogst

Een andere manier voor consumenten om loterijen met elkaar te vergelijken is op basis van uitkeringspercentages en/of winkansen. 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.²⁹ 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 7 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en bruto uitkeringspercentages te presenteren over het jaar 2015. 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.

Tabel 7: Winkansen en uitkeringspercentages aanbieders loterijen 2015

Aanbieder	Winkans	Uitkeringspercentage
De SENS	50%	68,3%
NGDL	33% ³⁰	39,9%
De Lotto	18% ³¹	52,1%
SNL	onbekend ³²	2,4%

²⁹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/> Factsheet: Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen

³⁰ Gemiddelde winkans van de drie loterijen die onder de NGDL vallen

³¹ Winkans voor het Lotto 6/45 spel

³² Voor de SNL is geen winkans te geven aangezien de verschillende samenwerkende loterijen uiteenlopende winkansen hebben

Ook toont de tabel niet hoe de prijzen verdeeld zijn; het uitkeringspercentage verrekenet 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 doelen van algemeen belang is niet meegenomen in de tabel.

3.5 Publieke belangen

3.5.1 *Over kansspelverslaving bij loterijen weinig bekend*

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

3.5.2 *Reclame-uitingen prominent onderwerp bij consumentenbescherming*

Een belangrijk punt waar de Kansspelautoriteit op toeziet bij loterijen met betrekking tot consumentenbescherming is dat reclame-uitingen niet misleidend mogen zijn. Ook dient het voor de consument duidelijk te zijn hoe men bij eventuele deelname via abonnementen zich kan aanmelden en kan uitschrijven.

Voorbeeld van misleidende reclame

De Kansspelautoriteit deed in het kader van het toezicht op de vergunninghouders in de zomer van 2015 onderzoek naar een reclame-uiting van de BankGiro Loterij. De reclame-uiting wekte de indruk dat er gratis kaarten voor een attractiepark in een envelop zaten. De consument kreeg de kaarten echter pas na minimaal drie maanden deelname aan de loterij. In het najaar van 2015 stelde de Kansspelautoriteit vast dat het ging om een misleidende reclame-uiting, waarmee de Wet op de Kansspelen is overtreden. De Kansspelautoriteit sprak de BankGiro Loterij hierop aan waarop die toezegde niet meer op die wijze reclame te maken. Bovendien zal de loterij gedurende een jaar de totstandkoming van direct mail-uitingen aan de Kansspelautoriteit toelichten.

Bron: Jaarverslag Kansspelautoriteit 2015

3.5.3 *Weinig meldingen illegaal aanbod loterijen*

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

- 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);
- in het buitenland vergunde 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 21 laat zien dat de meeste meldingen over illegale loterijen die bij de Kansspelautoriteit binnekomen, lottospelen betreft.

Figuur 21: Aantal meldingen illegale loterijen en lottospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

4 Sportwedenschappen

4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor sportwedenschappen bestaan twee vergunningsstelsels:

- 1 Het vergunningstelsel voor de sportprijsvragen (alle wedenschappen 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 wedenschappen op de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Sportech Racing B.V..

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de totalisator en de sportprijsvragen samen onder de noemer sportwedenschappen geschaard. Daarnaast worden ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk de merknamen gebruikt waaronder beide vergunninghouders in 2015 exploiteerden. Voor de De Lotto was dit de Toto; voor Sportech Racing B.V. was dit Runnerz.

Tabel 8 noemt de soorten sportwedenschappen die worden aangeboden door de vergunninghouders alsook 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 8: Overzicht vergunningen: en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportprijsvragen	De Lotto	Toto Toto-13	$\geq 47,5\%$ ^a	geen vast percentage ^b
Totalisator	Sportech Racing B.V.	Runnerz	-	$\geq 2,5\%$

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

4.1.1 De Lotto is de monopolist sportprijsvragen met merknaam Toto

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 grond van artikel 16 van de Wok is de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bevoegd om de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verlenen. Deze vergunning is verleend aan De Lotto. De Lotto biedt de sportwedenschappen aan onder de merknaam Toto.

Van de som van de door de deelnemers ingelegde 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) als voor de vergunning voor de instantloterij (paragraaf 3.1.4).

4.1.2 *Sportech Racing is de monopolist totalisator onder merknaam Runnerz*

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 grond van artikel 24 van de Wok is de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bevoegd om de vergunning voor het organiseren van de totalisator aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verlenen. De vergunning is verleend aan Sportech Racing B.V. 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.

4.1.3 *Drie vormen om sportweddenschappen aan te bieden*

Sportweddenschappen zijn grofweg te onderscheiden in drie soorten:

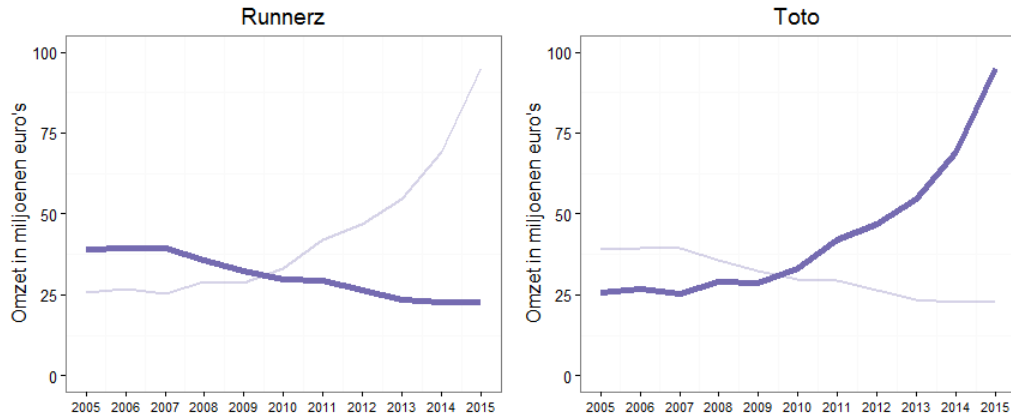
- *fixed odds of sportsbook*. Hierbij speelt de consument tegen de aanbieder. De aanbieder stelt een quotering welke aangeeft hoe vaak de consument zijn inzet uitbetaald krijgt in het geval van een juiste voorspelling. De aanbieder geeft voor elke mogelijke uitkomst van de weddenschap een quotering;
- *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 weddenschappen tegen elkaar af kunnen sluiten.

4.2 **Omvang en geografische spreiding van het aanbod**

4.2.1 *Markt voor sportprijsvragen blijft stijgen; paardenwedden ook licht hoger*

De omvang van het segment sportweddenschappen neemt vanaf 2007 gestaag toe; in dezelfde periode daalt de animo voor paardenwedden, al lijkt deze daling af te vlakken en is de omzet in 2015 iets hoger dan in 2014. In 2015 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen €117,9 miljoen, een stijging van €26,7 miljoen ten opzichte van 2014. Deze stijging is vrijwel geheel toe te schrijven aan de omzetstijging van de Toto. In 2015 bedroeg de omzet van de Toto €95,1 miljoen, een stijging van 38% ten opzichte van 2014. In het boekjaar 2015 behaalde Runnerz een omzet van €22,7 miljoen. Een jaar daarvoor bedroeg de omzet €22,5 miljoen.

Figuur 22: Omzet markt voor sportprijsvragen



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing

Toelichting: Elk van de figuren geeft de omzet van één aanbieder (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de andere aanbieder (licht gedrukte lijn)

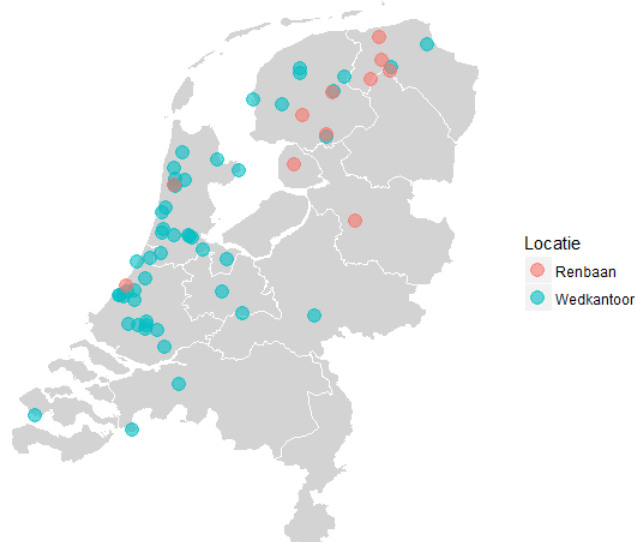
4.2.2

Paardenraces vooral in Noord-West Nederland populair

Bij Runnerz werd in 2015 46% van de omzet gerealiseerd door e-commerce verkoop.³³ Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2015 kwam 80% van de omzet van Runnerz voort uit weddenschappen op buitenlandse koersen.³⁴

Runnerz verkoopt bij benadering één derde van de tickets via fysieke wedkantoren. Deze wedkantoren zijn weergegeven in Figuur 23 (roze stippen), samen met de locatie van de renbanen (blauw stippen). De renbanen en wedkantoren zijn vooral geconcentreerd in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Groningen.

Figuur 23: Locaties wedkantoren en renbanen draf- en rensport, 2014



Bron: Sportech Racing

³³ Bron: opgave Sportech Racing

³⁴ Bron: opgave Sportech Racing

4.3

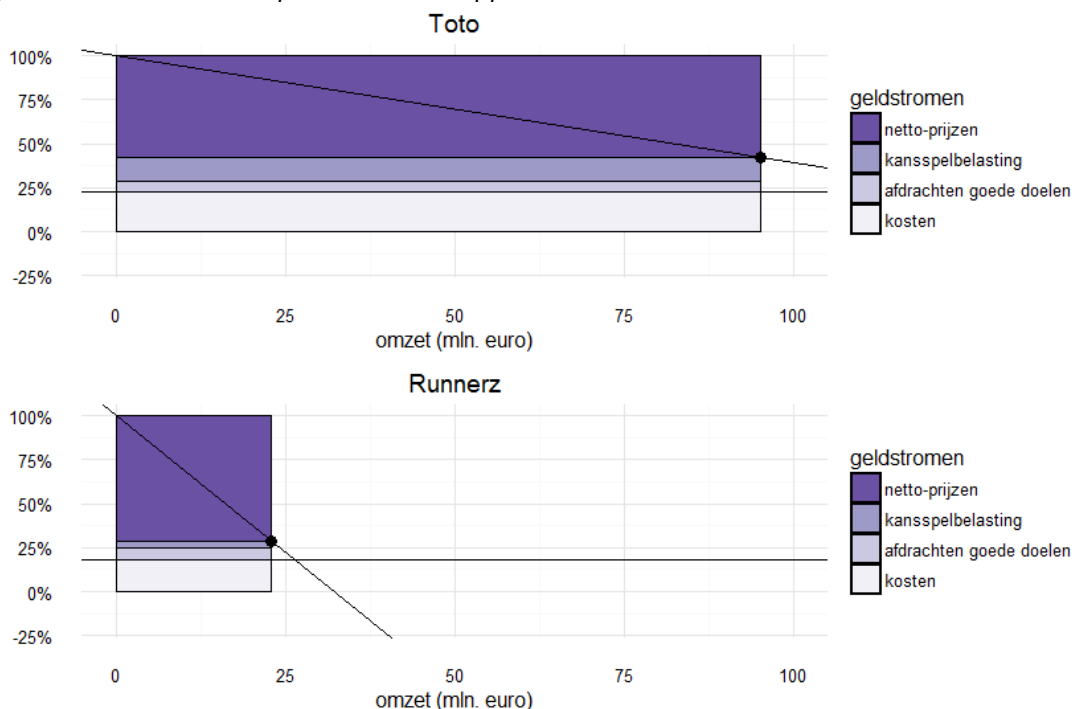
Geldstromen

De omzet van de toto is ongeveer drie keer zo groot als die van Runnerz in 2015, 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 24 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).

Figuur 24: Geldstromen sportweddenschappen -2015^a



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, 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 24 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 licht dit nader toe. De technische uitleg is hetzelfde als bij het kader onder Figuur 17.

De twee figuren laten zien dat de verschillende aanbieders van sportweddenschappen niet op dezelfde vraagcurve opereren. De vraagcurve voor de Toto loopt aanzienlijk minder stijf 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, waarbij sportweddenschappen zowel sportprijsvragen als paardenwedden omvatten.

Figuur 24 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 24 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.³⁵

4.3.1 Uitgekeerde prijzen gestegen ten opzichte van eerdere jaren

Bij de Toto werd in 2015 71% van de inleg aan prijzen uitgekeerd. Hiermee blijft het uitkeringspercentage van de Toto gestaag te stijgen ten opzichte van 2013 en 2014 (61% en 66% respectievelijk). Het uitkeringspercentage van Runnerz in 2015 was 75% en is ook gestegen ten opzichte van het 71% van 2014 en 73% in 2013.

4.3.2 Zeven ton extra afdracht naar de sport

In 2015 droegen de twee aanbieders van sportprijsvragen 7,3 miljoen euro af aan het goede doel, een stijging van 0,7 miljoen euro ten opzichte van 2014. De Toto droeg in 2015 6,1% van de omzet af aan sport, terwijl Runnerz 6,9% van de omzet afdroeg 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 afdrachten binnen deze sector zijn redelijk constant over de jaren.

4.3.3 Operationele kosten bij de Lotto flink gedaald

De kosten van het gehele concern De Lotto zijn in 2015 van 28% naar 20% van de omzet gedaald. Het kostenaandeel van de Toto is daarom ook aanzienlijk gedaald, al dient opgemerkt te worden dat, zoals eerder aangegeven, dit kostenaandeel geschat is op basis van het aandeel van de omzet van het gehele concern. De absolute kosten van Runnerz zijn 2015 vergelijkbaar met de kosten in 2014.

³⁵ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

4.3.4 Bijna al het prijzengeld sportweddenschappen vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijswinnaars van sportweddenschappen zijn net als bij loterijen verplicht 29% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-. Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

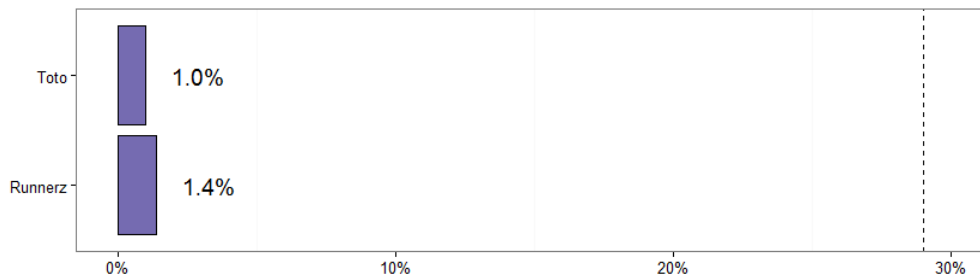
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij sportweddenschappen

Iemand sluit een winnende weddenschap van €100 af op de uitslag van een Europa-league voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quotering). Hierover draagt de vergunninghouder 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€159,50 in dit geval). Aan de prijswinnaar wordt netto €390,50 uitbetaald.

Doordat het overgrote deel van de prijzen bij sportweddenschappen onder het vrijstellingsbedrag vallen, ligt het gemiddelde belastingtarief voor sportweddenschappen echter fors onder het nominale belastingtarief van 29% van het brutoprijzengeld, namelijk op ongeveer 1,1%.³⁶

Per vergunninghouder kan het gemiddelde belastingtarief verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. Zo draagt de Lotto B.V. voor de Toto 1% en Runnerz 1,4% van haar brutoprijzengeld af aan kansspelbelasting. Figuur 24 laat deze verdeling voor de verschillende aanbieders van sportweddenschappen zien.

Figuur 25: Belaste en vrijgestelde prijzen bij sportweddenschappen



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

4.3.5 Kansspelbelasting sportweddenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen

Zoals uitgelegd in het vorige hoofdstuk, geldt in Nederland weliswaar een uniform tarief van 29% aan kansspelbelasting, maar de grondslag waarover het tarief geheven wordt verschilt per kanspelsector. Voor landgebonden sportweddenschappen geldt zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd de grondslag van het brutoprijzengeld boven een vrijstellingsbedrag. De overige *short-odds* kansspelen zoals speelautomaten en casinospelen kennen echter een andere grondslag voor de kansspelbelasting. Aanbieders van deze kansspelen betalen 29% over het bruto spelresultaat, zonder een vrijstellingsbedrag.

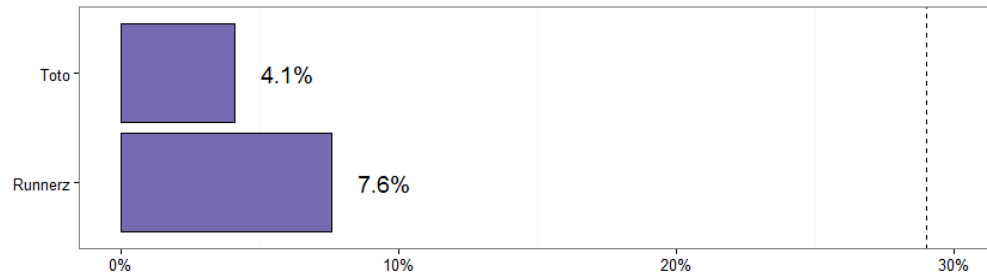
Het gemiddelde belastingtarief als percentage van het bruto spelresultaat is voor aanbieders van sportweddenschappen 4,7%: dit is minder dan een zesde dan de 29% voor aanbieders van overige *short-odds* kansspelen.³⁷ Figuur 26 schetst het door de

³⁶ Het gemiddelde belastingtarief voor een sportweddenschap is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71).

³⁷ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat)

verschillende aanbieders van sportweddenschappen betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat. De Lotto betaalt voor de Toto 4,1% en Runnerz 7,6%.

Figuur 26: Kansspelbelasting van sportweddenschappen als percentage van het bruto spelresultaat



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

4.4 Productvariatie

4.4.1 Productkenmerken

In Tabel 9 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. Zoals in paragraaf 4.1 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').³⁸ Prijzen die gewonnen worden bij parimutuele weddenschappen worden verdeeld onder de winnende spelers. De Toto biedt zowel parimutuele spellen (zoals Toto-13) als weddenschappen tegen vaste quoterings aan. Ten opzichte van het aanbod van de Toto van vorig jaar, is het aanbod van sporten een stuk meer divers. Golf, zwemmen, atletiek, rugby, handbal en volleybal zijn allen toegevoegd aan het aanbod van sportweddenschappen.

Tabel 9: 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 - Golf - Zwemmen - Atletiek - Rugby - Handbal - Volleybal
Sportech Racing	Minimale inleg €0,06	Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland	-Draf- en rensport

Bron: websites vergunninghouders, 16 augustus 2016

a) Sporten waarvoor in de huidige situatie (2016) weddenschappen worden aangeboden door de Toto

³⁸ Het begrip parimutueel is afkomstig uit het Frans (*pari mutuel*) en wordt in het Engels aangeduid als *pool betting*. Weddenschappen tegen vaste quoterings heten in het Frans *pari fixe* en in het Engels *fixed-odds*

4.4.2 *Winkansen sportweddenschappen niet te bepalen*

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 ploeg 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. Een aanbieder van sportweddenschappen vertaalt de kans dat een ploeg of sporter wint daarmee in deze quoteringen.

Zoals reeds beschreven in 4.1.3 zijn er diverse vormen van sportweddenschappen. De verschillende vormen bepalen ook deels de winkansen 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.

Om bovenstaande redenen is het voor aanbieders van sportweddenschappen niet mogelijk winkansen weer te geven.

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 deelnemers en winnaars.

4.5 **Publieke belangen**

4.5.1 *Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen*

Door het *short-odds* karakter van sportweddenschappen scoren deze relatief hoog op risicofactoren voor kansspelverslaving (zie hoofdstuk 0). Op de vergunninghouders van sportweddenschappen zijn de generieke preventiemaatregelen van toepassing, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

4.5.2 *Consumentenbescherming*

Een onderdeel van de consumentenbescherming is dat aanbieders geen geldleningen mogen verstrekken aan spelers. Spelen op krediet is dus niet toegestaan. Daarnaast kunnen in de specifieke vergunningen van de aanbieders aanvullende eisen ten behoeve van consumentenbescherming worden opgenomen. Zo is Runnerz verplicht de uitslag van de wedstrijden de nodige bekendheid te geven zodat de deelnemers op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van de uitslag.

De Kansspelautoriteit heeft in 2015 geen enkele klacht over het aanbod van Runnerz in behandeling genomen. Er zijn zes klachten in behandeling genomen over De Lotto, maar uit de registratie blijft het onduidelijk in hoeverre deze klachten over sportprijsvragen gaan.

4.5.3 *Matchfixing in Nederland*

Bij de sportweddenschappen bestaat het risico op matchfixing. Onderzoek van Spapens en Olfers concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is,

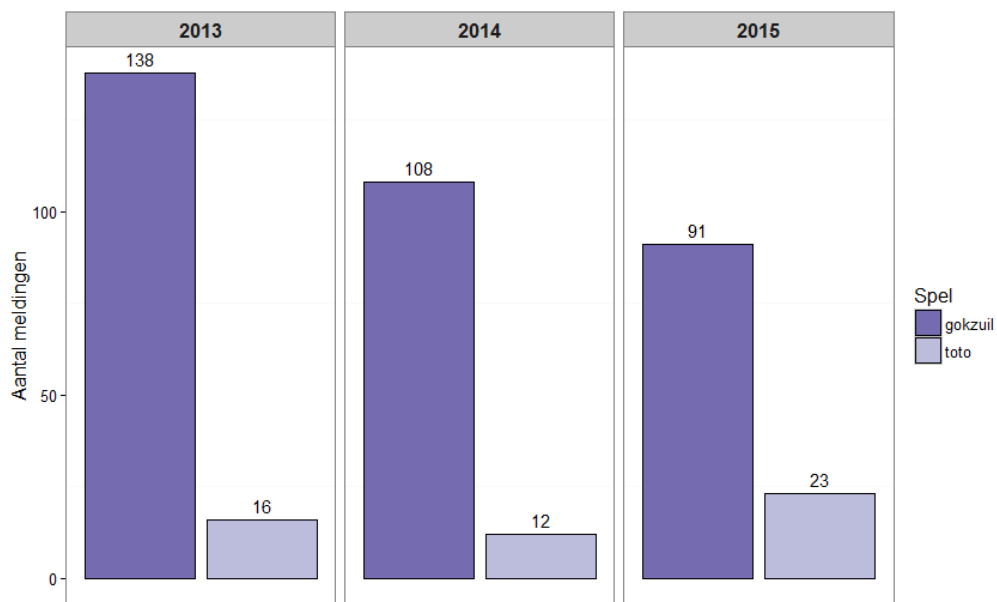
maar wel voorkomt.³⁹ In dit enquêteonderzoek onder 732 sporters gaf 27% aan te denken dat matchfixing in zijn/haar omgeving voorkwam, 8% van de respondenten kende mensen die waren benaderd voor matchfixing en 4% stelde zelf te zijn benaderd. Matchfixing hoeft niet per se kansspel gerelateerd te zijn. 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).

4.5.4 *Illegaal aanbod: online aanbod en gokzuilen*

H2 Gambling Capital schat de omvang van illegaal online aanbod van sportweddenschappen op 76,4 miljoen voor het jaar 2015.

De meeste meldingen die de Kansspelautoriteit ontvangt over illegaal aanbod van sportweddenschappen betreft zogenaamde gokzuilen en in mindere mate de illegale toto, zie Figuur 27.

Figuur 27 Meldingen illegaal aanbod sportweddenschappen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

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 betaalbaarheid 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 zie Spapens en Bruinsma (2016).

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.⁴⁰

³⁹ Spapens & Olfers, 2013.

⁴⁰ Spapens en Bruinsma, 2016.

In 2015 heeft de Kansspelautoriteit zeven sancties (in 2014 waren dit er nog drie) opgelegd aan aanbieders van gokzuilen. De Kansspelautoriteit biedt ondersteuning aan gemeenten om op te treden tegen gokzuilen.

Geografische spreiding

Figuur 28 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 28: Meldingen van illegale gokzuilen



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. 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

5 Casinospelen

5.1 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 voornamelijk 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 10). De lijst kan worden uitgebreid om nieuw ontwikkelde spellen te mogen aanbieden.

Tabel 10: 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

5.1.1 Holland Casino is monopolist

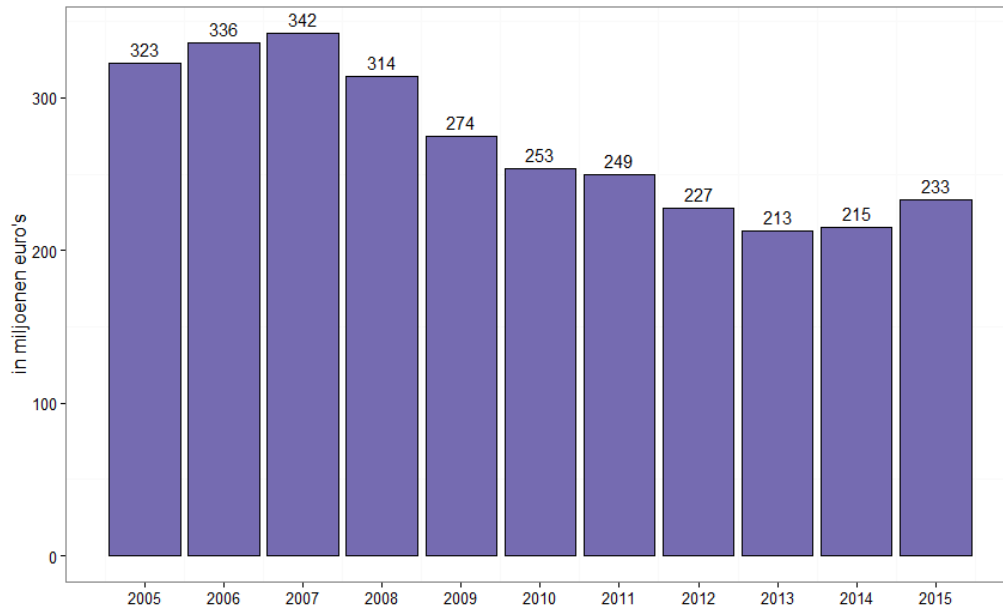
Op basis van artikel 27h lid 1 van de WOK wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is verleend aan de stichting *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). De stichting mag 14 speelcasino's exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan onder de speelautomatentitel (zie hoofdstuk 6). De in paragraaf 7.3.3 beschreven voorgenomen beleidswijzigingen speelcasinoregime zijn nog niet aan de orde in het jaar 2015, het jaar waarop de cijfers in deze marktscan betrekking hebben.

5.2 Omvang en geografische spreiding

5.2.1 Bruto spelresultaat casinospelen weer gestegen

Het bruto spelresultaat van casinospelen is in 2015 gestegen tot €233 miljoen. Dit is een stijging van 8% ten opzichte van 2014. Hiermee zet de stijgende trend van het afgelopen jaar door.

Figuur 29: Bruto spelresultaat casinospelen, prijspeil 2015



Bron: opgave Holland Casino

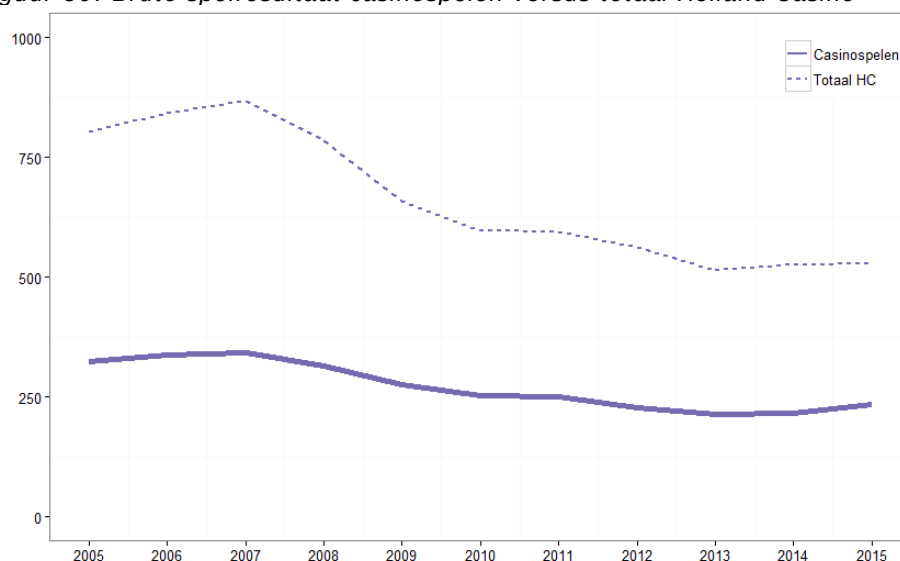
Bij casinospelen wordt de omvang van de markt uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat, en niet in termen van omzet. De omzet is bij *short-odds* kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbare maat voor de marktomvang. De reden is dat in verband met de hoge spelfrequentie bij aanvang 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 heeft als gevolg dat in deze marktscan het bruto spelresultaat de uitgangspunt is.

5.2.2 Casinospelen goed voor 44% van het BSR van Holland Casino

Tafelspelen zijn in 2015 goed voor 44% van het totale bruto spelresultaat van Holland Casino. De overige 56% wordt gegenereerd door casinoautomaten.⁴¹ Onderstaand figuur geeft een indruk van het belang van casinospelen binnen het bruto spelresultaat van Holland Casino over de tijd heen. In het topjaar van 2007 hebben casinospelen slechts 39% van het bruto spelresultaat gegenereerd, maar de daling in bruto spelresultaat was minder scherp dan dat voor casinoautomaten in de jaren die daarop volgen.

⁴¹ Hierbij worden horeca inkomsten en tronc buiten beschouwing gelaten
Pagina 56 van 104

Figuur 30: Bruto spelresultaat casinospelen versus totaal Holland Casino



Bron: opgave Holland Casino

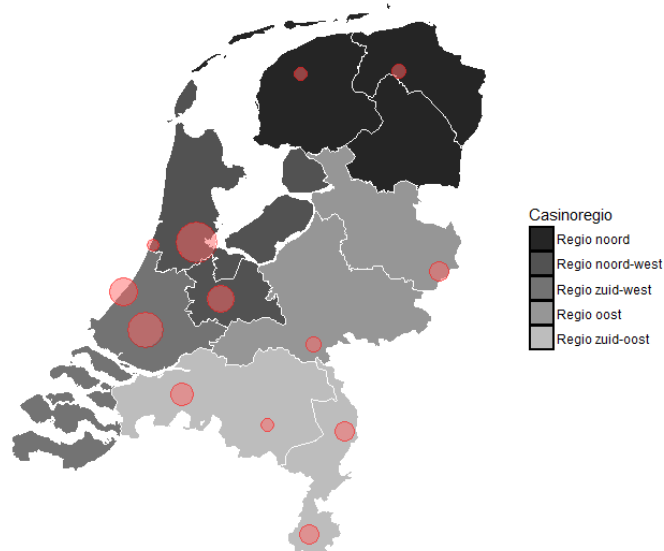
Toelichting: Dit figuur geeft het bsr van de casinospelen (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van het totale bsr van Holland Casino (licht gedrukte lijn)

5.2.3 Veel speeltafels in de Randstad

Ultimo 2015 had Holland Casino in totaal 370 speeltafels 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.⁴² 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 speeltafels van Holland Casino weer. De vestiging in Amsterdam had gedurende 2015 het grootste aantal speeltafels (53) en de vestiging op Schiphol het kleinste aantal (3).

⁴² Kamerstukken, nummer: 2014D26695

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



Bron: opgave Holland Casino

5.2.4

Casino binnen een half uur bereikbaar voor 60% Nederlanders

Een groot deel van de bevolking heeft een korte reistijd tot een vestiging van Holland Casino. Zoals aangegeven in Tabel 11 kan een kleine 20% van de bevolking binnen een kwartier een casino bereiken. Bijna 60% van de Nederlandse bevolking woont binnen een half uur en ruim 93% binnen een uur van een vestiging van Holland Casino. Zo'n 60% van de bevolking kan binnen 60 minuten drie verschillende vestigingen van Holland Casino bereiken vanuit hun huisadres.

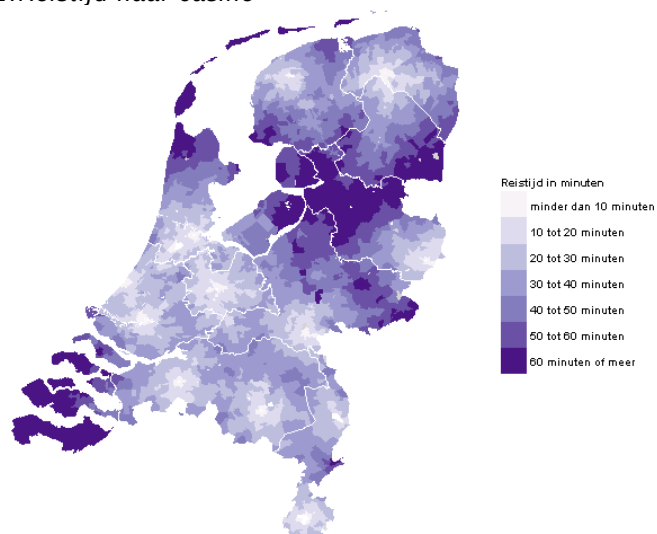
Tabel 11: Reisafstanden naar vestigingen van Holland Casino, % van de bevolking

	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, berekening Kansspelautoriteit

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: Reistijd naar casino



Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

5.2.5 *Casinospelen volledig geconcentreerd*

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 5.5.3.

5.3 **Geldstromen**

Zoals eerder uitgelegd, is het startpunt van de discussie van geldstromen bij casinospelen het bruto spelresultaat; dit omdat omzet en uitgekeerde prijzen niet direct worden geregistreerd. Het bruto spelresultaat uit casinospelen wordt aangewend om (1) kansspelbelasting te betalen, (2) operationele kosten te dekken en (3) af te dragen aan de staat.

5.3.1 *Afgedragen kansspelbelasting gestegen*

Holland Casino betaalt 29% kansspelbelasting over het bruto spelresultaat. Voor casinospelen komt dit neer op €68 miljoen in 2015, zie Tabel 12. De afgedragen kansspelbelasting over casinospelen is gestegen ten opzichte van 2014: in dat jaar werd €62 miljoen aan kansspelbelasting afgedragen. Naast tafelspelen behaalt Holland Casino bruto spelresultaat uit casinoautomaten; dit wordt ook meegenomen in de totaal kolom van Tabel 12, maar wordt verder in hoofdstuk 6 nader besproken. Over horeca inkomsten en tronc (fooien), niet meegenomen in Tabel 12, wordt geen kansspelbelasting betaald.

Tabel 12: Kostenstructuur Holland Casino, 2015

	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)
Bruto spelresultaat ^a	€233	€528
Kansspelbelasting (€ miljoen) (bruto spelresultaat x 29%) ^a	€68	€153
Kosten	NA	€339
Afdrachten staat	NA	€67

Bron: opgave Holland Casino

^a Exclusief horeca en tronc

5.3.2 Operationele kosten Holland Casino gedaald

De totale kosten van Holland Casino zijn €339 miljoen, dit is een daling ten opzichte van €368 miljoen in 2014. Let op, de kosten van Holland Casino dekken niet alleen de kosten van tafelspelen, maar ook die van casinoautomaten en horeca. Omdat de kosten dalen terwijl bruto spelresultaat van zowel casinospelen als casinoautomaten zijn gestegen (zie bijvoorbeeld Figuur 30), kan er gesproken worden van een efficiëntieslag.

5.3.3 Afdrachten aan staat ruim zeven keer hoger

Holland Casino draagt haar netto winst minus toevoegingen aan eigen vermogen, af aan de staat. De afdrachten aan de staat bedroegen €67 miljoen in 2015; aanzienlijk meer dan de €9 miljoen in 2014.

5.4 Productvariatie

5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 13 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 14).

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, met een maximum (*cap*) variërend per hoogte van de inzet.

Tabel 13: 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
Ultimate Texas Hold'em	Jeu de contreparti
Multi Roulette	Jeu de contreparti

Bron: website Holland Casino (2015)

5.4.2 Grote variatie inzetmogelijkheden

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.⁴³

5.4.3 Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99%

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 14 worden de theoretische uitkeringspercentages⁴⁴ 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.).⁴⁵

Tabel 14: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

Casinospel	Uitkeringspercentage
Roulette	98,65% enkelvoudige kansen ⁴⁶ 97,3% overige inzetvormen
Black Jack	99,35%
Punto banco	95,16%

Poker

Zoals in Tabel 13 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 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%.⁴⁷

⁴³ Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

⁴⁴ De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Enkelvoudige kansen zijn: even/oneven of rood/zwart of de nummers 1-18/19-36.

⁴⁷ Merk op dat met elk kansspel winst te behalen is, maar met een uitkeringspercentage van meer dan 100% wordt bedoeld dat de speler op de lange termijn ook (theoretisch) winst kan behalen.

5.5 Publieke belangen

5.5.1 Aantal preventie gesprekken ongeveer gelijk

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van tafelspelen heeft Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelverslaving: het Preventie Beleid Kansspelen (hierna: PBK). In het PBK wordt beschreven hoe Holland Casino kansspelverslaving probeert te beteugelen. Vanuit de gedragstheorie zijn er zes verschillende fases ingedeeld in drie hoofdfases in speelgedrag te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in Tabel 15.

Tabel 15: 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

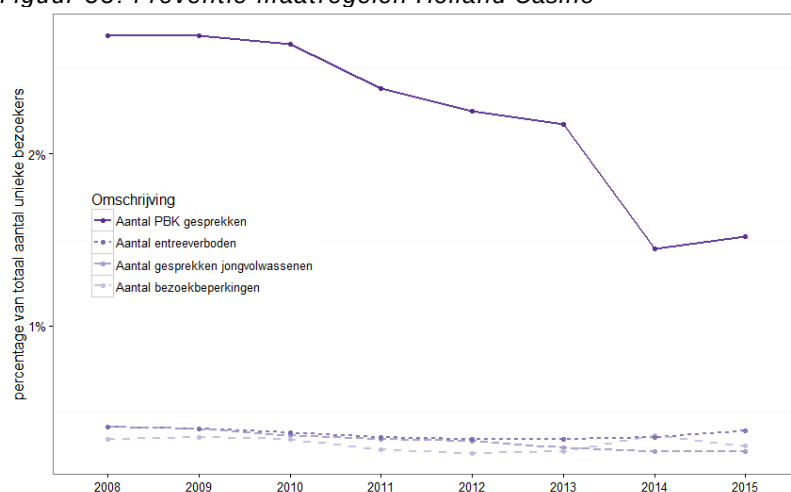
Bron: Holland Casino. Preventiebeleid Kansspelen, beleidsnotitie januari 2010

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.

Figuur 33 geeft aan hoe vaak gesprekken plaatsvinden en bezoekbeperkingen en entreeverboden worden aangevraagd dan wel opgelegd ter voorkoming van kansspelverslaving of om de gevolgen van verslaving, onmatig speelgedrag of problematisch speelgedrag zoveel mogelijk te beperken. In 2015 werd met 1,6% (2014: 1,5%) van de bezoekers een preventief gesprek gevoerd. Net als in 2014 krijgt 0,7% van de gasten van Holland Casino te maken met een bezoekbeperking of een entreeverbod.

Figuur 33: Preventie maatregelen Holland Casino



Bron: Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

5.5.2 Weinig klachten over Holland Casino

In 2015 heeft de Kansspelautoriteit (net als in 2014) twee klachten omtrent Holland Casino in behandeling genomen.

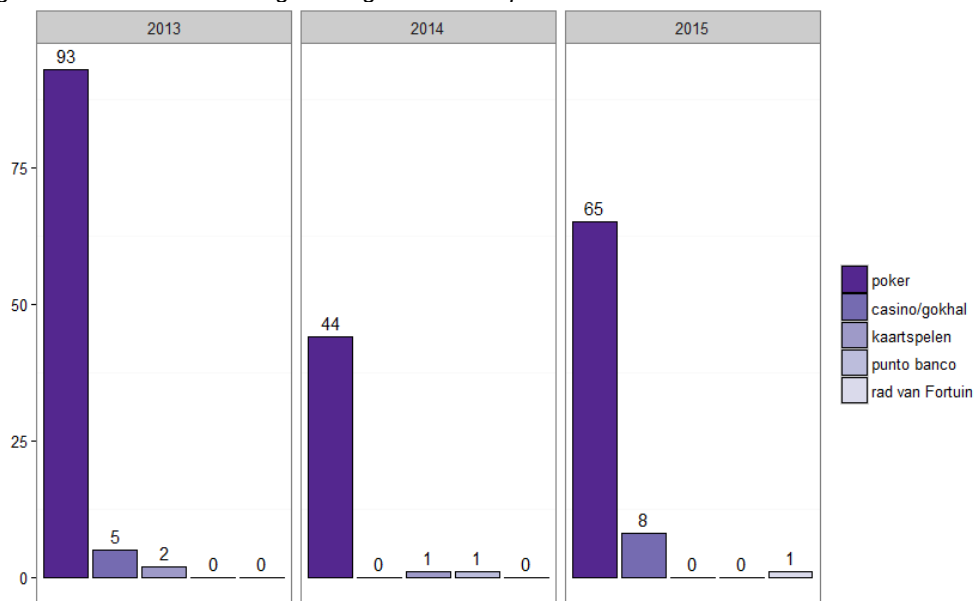
Aangezien Holland Casino een breed scala aan kansspelen aanbiedt, is het van belang dat de consument de juiste speluitleg per spel krijgt. Holland Casino faciliteert dit door middel van haar personeel en folders met daarin speluitleg. Deze folders zijn aanwezig in alle vestigingen van Holland Casino.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

5.5.3 Relatief veel illegaal aanbod poker

Een bron over de omvang van illegaal online aanbod is H2 Gambling Capital. Volgens de cijfers van H2, was het bruto spelresultaat van illegale online poker in 2015 €41,2 miljoen. De omvang van het bruto spelresultaat van de illegale online casinomarkt wordt dat jaar geschat op €68,3 miljoen.

Het aantal meldingen over illegale casinospelen is in 2015 weer gestegen na een flinke daling in 2014. Figuur 34 illustreert dat vooral illegale pokeractiviteiten vaak worden gemeld.

Figuur 34: Aantal meldingen illegale casinospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

5.5.4 Meer ongebruikelijke transacties gemeld

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. Door de implementatie van de Vierde anti witwasrichtlijn in de Wwft (uiterlijk op 26 juni 2017) geldt de meldplicht in principe voor alle kansspelaanbieders. 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.

Ondanks dat de FIU-Nederland in 2015 meer meldingen verdachte transacties in casino's ontving dan in 2014 (2364 respectievelijk 2.196) daalde het aantal daadwerkelijk door de FIU als verdacht aangemerkte transacties (zie Tabel 16).

Tabel 16: Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij casino's⁴⁸

	2012	2013	2014	2015
FIU-Nederland Jaaroverzicht				
Meldingen ongebruikelijke transacties casino's	980	1.539	2.196	2.364
Verdachte aangemerkte transacties casino's	182	144	322	275
Meldingen van HC				
Gemeld obv objectieve indicatoren	335	424	501	894
Gemeld obv subjectieve indicatoren	193	445	903	1.094
Totaal	528	869	1.404	1.988

Bron: FIU-Nederland Jaaroverzicht en Jaarverslag Holland Casino 2015

⁴⁸ 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.

6 Kansspelautomaten

6.1 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 andere 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).

6.1.1 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.⁴⁹ 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).

⁴⁹ Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

Exploitatievergunning

Elke eigenaar of exploitant van een kansspelautomaat dient een exploitatievergunning te hebben.⁵⁰ 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 6.2.

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.⁵¹ 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).⁵²

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 17: 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

⁵⁰ Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

⁵¹ Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

⁵² Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van het Speelautomatenbesluit 2000.

6.1.2 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 18.

Tabel 18: 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 ^a	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^b
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60%	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet ^b
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000

a) Gemiddeld ten minste 4 sec

b) 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.

6.1.3 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 horecaverunning;
- 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 trend, namelijk dat in een aantal speelhallen alcohol wordt geschonken. Hierbij heeft niet de speelhal de alcoholvergunning, maar een (hoogdrempelige) horeca inrichting die volgens de daarvoor geldende regels afgescheiden is van de speelhal. In tegenstelling tot de hoogdrempelige horeca is het aantal kansspelautomaten binnen deze gelegenheden niet beperkt tot twee.

6.2 Omvang en (geografische) spreiding van het aanbod

6.2.1 Bruto spelresultaat stijgt, aantal automaten daalt

De omvang van de markt in termen van bruto spelresultaat voor kansspelautomaten wordt geschat op €995 miljoen in 2015. Dit valt aanzienlijk hoger uit dan de omvangsschatting van deze sector in 2014, 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. Het

segment waarover harde gegevens beschikbaar zijn, is casinoautomaten. Het bruto spelresultaat van casinoautomaten (€298 miljoen) is 9% gestegen ten opzichte van 2014 waarmee de stijgende trend wordt voortgezet.

Schattingmethode

Het feitelijke door de speelautomatensector afgedragen bedrag aan kansspelbelasting is bij de Kansspelautoriteit niet 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.⁵³ Het resterende bedrag wordt vervolgens omgerekend naar bruto spelresultaat. Tussen 2014 en 2015 is de totaal afgedragen kansspelbelasting gestegen van € 439 naar € 475 miljoen (het niveau van 2013), terwijl de kansspelbelasting afgedragen door meerjarige vergunninghouders met €55 miljoen gedaald is.

Figuur 35 Schatting bruto spelresultaat spelautomaten, 2015



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Eind 2015 waren er in Nederland 37.752 kansspelautomaten in gebruik, circa 5.000 automaten minder dan vorig jaar.

- 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 50.725. Meer dan de helft van de spelersplaatsen bevindt zich in speelhallen (51%) en 37% is te vinden in de horeca (zie Figuur 36). De casinoautomaten van Holland Casino zijn goed voor 12% van de spelersplaatsen. Het aantal spelersplaatsen is bij speelhallen gestegen en bij de horeca gedaald in 2015.

⁵³ Dit leidt, net als in 2013 en 2014, 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.

Figuur 36: Aantal spelersplaatsen per segment



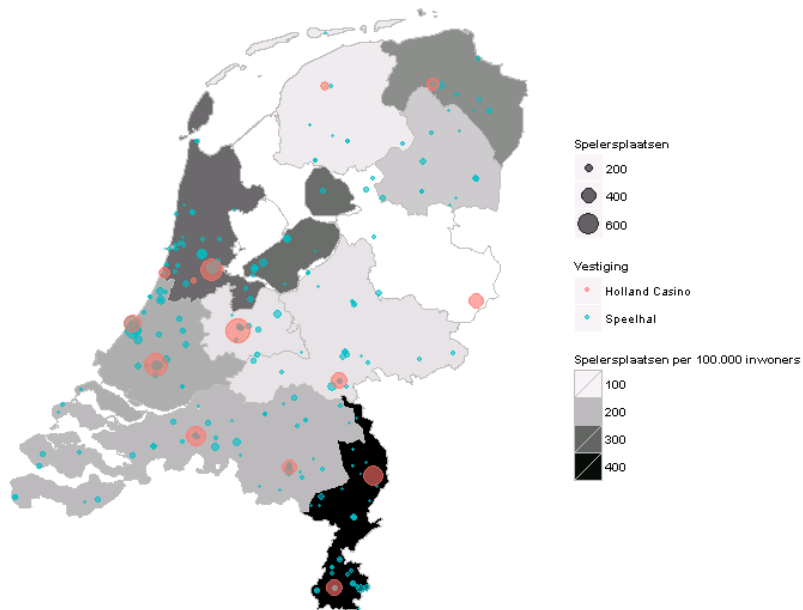
Bron: gegevens Kansspelautoriteit

6.2.2 Korte reisafstand naar speelhal

De meeste speelhallen en casino's staan in het westen en zuiden van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 37. 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 (327 locaties), maar zijn wel een stuk kleiner (gemiddeld 137 spelersplaatsen per locatie, vergeleken met 429 voor Holland Casino). De locaties van horeca-automaten 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.

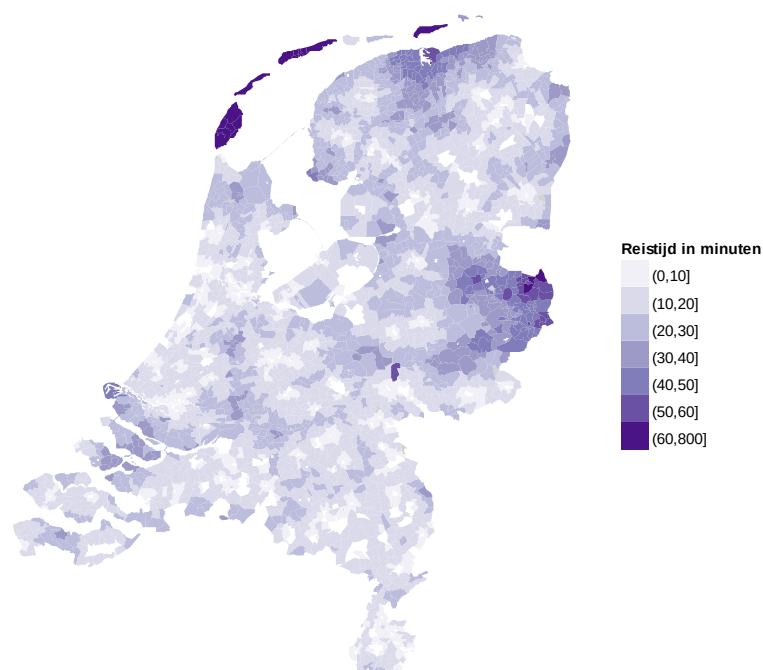
Figuur 37: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's, plaatsen per 1000 inwoners per provincie



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 38. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden bedraagt de reistijd 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. De reisafstanden naar casinoautomaten zijn weergegeven in Figuur 32.

Figuur 38: Gemiddelde reistijd naar dichtstbijzijnde speelhal (per 4-positie postcodegebied), 2013



Bron: Kansspelautoriteit

Tabel 19 vat de reisafstanden nog eens samen en laat bijvoorbeeld zien dat 16% van de bevolking binnen 6 minuten met de auto een speelhal kan bereiken. Bijna 60% van de bevolking heeft binnen het kwartier een speelhal binnen bereik, ruim 40% twee speelhallen en ruim 30% zelfs drie.

Tabel 19: Percentage bevolking met één, twee of drie speelhallen binnen een bepaalde reistijd, 2015

	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

6.2.3

Speelautomatensector minder geconcentreerd dan andere sectoren

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 (529) en speelhalautomaten (84) 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 exploiteerde in 2015 maar liefst 2926 kansspelautomaten (4954 spelersplaatsen) goed voor 7,7% van alle kansspelautomaten in Nederland. In 2014 waren er 62 exploitanten met meer dan 100 kansspelautomaten in bezit. Ultimo 2015 waren dit nog 60 exploitanten. Deze 60 exploitanten hebben 67% van de speelautomaten (horeca en speelhal) in bezit.

Van de 529 exploitanten van horeca-automaten heeft de grootste exploitant in totaal 3.427 automaten. Hiermee heeft deze exploitant circa 20% van de horeca-automaten in handen. De grootste 100 exploitanten van horeca-automaten hebben gezamenlijk 73,4% van alle automaten in bezit. Veel exploitanten bezitten 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.

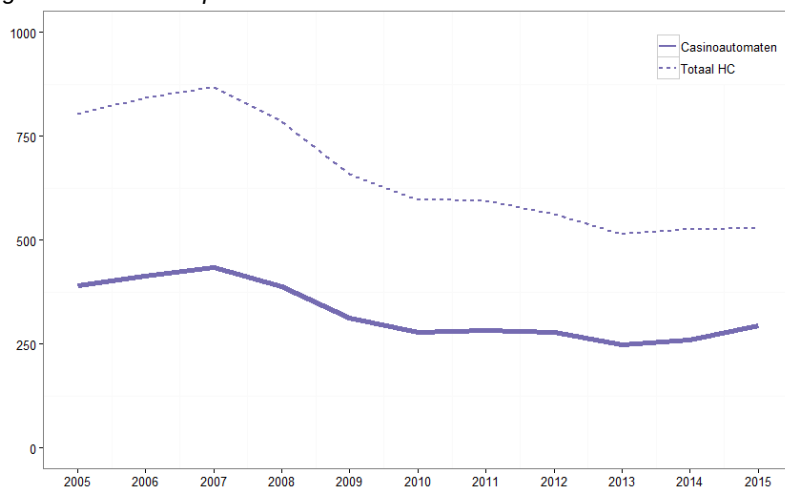
6.3 Geldstromen

Net zoals voor casinospelen is het voor kansspelautomaten niet mogelijk om inleg en uitgekeerde prijzen direct te observeren. Bovendien wordt voor speelhallen en horeca-automaten (zoals in paragraaf 6.2 reeds uitgelegd) 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. De bespreking van geldstromen in dit hoofdstuk beperkt zich daarom tot de geldstromen van het bruto spelresultaat van casinoautomaten van Holland Casino.

Bruto spelresultaat casinoautomaten 14% gestegen

Het bruto spelresultaat van casinoautomaten, oftewel de kansspelautomaten binnen Holland Casino, is met 14% gestegen ten opzichte van 2014 (zie Figuur 39 en Tabel 20).

Figuur 39: Bruto spelresultaat automaten Holland Casino



Toelichting: Dit figuur geeft het bsr van de casinoautomaten (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van het totale bsr van Holland Casino (licht gedrukte lijn)

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 20: Kostenstructuur Holland Casino

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A. Aantal spelersplaatsen	6.747	6.532	6.405	6.223	6.037	6.011
B. Bruto spelresultaat automaten (miljoen)	€ 254,9	€265,2	€265,9	€242,5	€258,8	€294,2
<i>Procentuele stijging ten opzichte van vorig jaar</i>		+4 %	+0,2 %	-9 %	+5 %	+13 %
Kansspelbelasting (miljoen) (B*29%)	€ 73,9	€ 76,9	€ 77,1	€ 70,3	€79,3	€85,3
Gemiddelde bruto spelresultaat (B/A)	€ 38 duizend	€ 41 duizend	€ 42 duizend	€ 39 duizend	€ 45 duizend	€ 48 duizend

Bron: Jaarverslagen Holland Casino

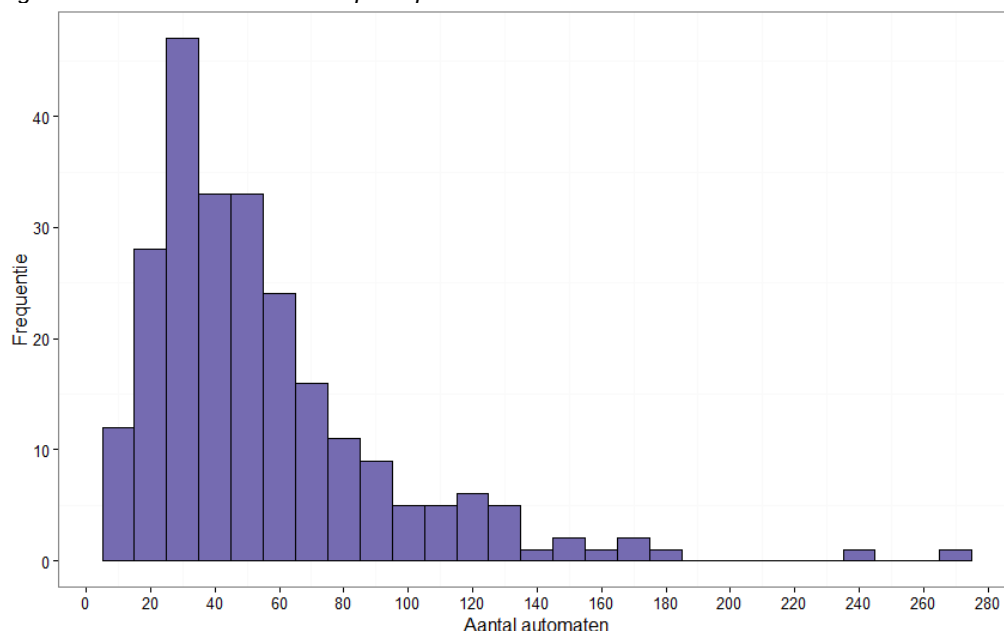
6.4 Productvariatie

Binnen de wettelijke kaders is ruimte voor variëteit tussen verschillende kansspelautomaten segmenten. Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het segment speelhallen.

6.4.1 Meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 automaten

De meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 speelautomaten, maar de verdeling is scheef, zoals weergegeven in Figuur 40. Er is één speelhal met tien automaten en 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 40: Aantal automaten per speelhal

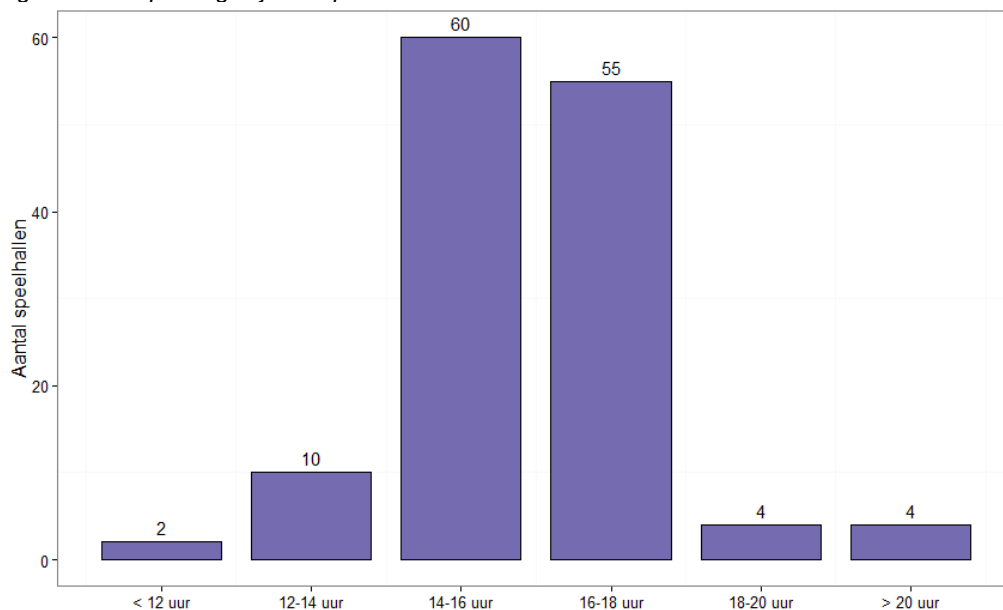


Bron: gegevens Kansspelautoriteit

6.4.2 Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open

De openingstijden van speelhallen worden door gemeenten lokaal gereguleerd via de aanwezigheidsvergunning. De meeste speelhallen zijn 14-16 uur per dag open, zie Figuur 41. Deze figuur is gebaseerd op een steekproef van 135 speelhallen. 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 41: Openingstijden speelhallen



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

6.4.3 *Minimumleeftijd voor 37% speelhallen hoger dan 18 jaar*

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.

6.4.4 *Nieuwe verschijnselen: cashless play en alcohol bij speelhallen*

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 zeventien speelhallen die dit systeem hebben ingevoerd.

Naast de al vorig jaar gesignaleerde verschijnsel van de invoering van cashless play zijn dit jaar ook enkele cijfers over beschikbaar gekomen over schenken van alcohol in een hoogdrempelige horeca-inrichting die volgens de daarvoor geldende regels is afgescheiden van de speelhal. Op basis van een steekproef van 55 speelhallen blijkt dat 10% van hen een dergelijke naburige horeca-inrichting met alcoholvergunning heeft.

6.4.5 *Uitkeringspercentages kansspelautomaten hoger dan wettelijk minimum*

In de praktijk liggen de uitkeringspercentages van kansspelautomaten een stuk hoger dan de wettelijke minima. Kansspelautomaten in speelhallen keren vaak rond de 80% van de inleg uit. Casino-automaten in Holland Casino keren meer dan 90% uit. Het wettelijke minimale uitkeringspercentage per kansspelautomaat is 60% voor horeca- en speelhalautomaten, en 80% voor casinoautomaten (zie ook Tabel 18 over de wettelijke eisen).

Bij 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.

6.5 Publieke belangen

6.5.1 Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg.⁵⁴ 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 5.5.1 reeds is beschreven.

6.5.2 Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen

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 nam de Kansspelautoriteit 47 klachten (2014: 89) in behandeling over kansspelautomaten. In gevallen waar de Kansspelautoriteit een

⁵⁴ 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.

onderzoek doet naar klachten van spelers in speelhallen wordt in voorkomende gevallen een inventarisatie van het aantal speelautomaten en kijken daarbij dan naar de opgave die de exploitant hierover heeft gedaan. Voorts wordt gekeken naar openingstijden, wordt er wel of geen alcohol geschonken, toegangsleeftijd enzovoorts.

6.5.3 Aantal meldingen illegale kansspelautomaten gedaald

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 na een flinke stijging in 2014 weer gedaald (zie Figuur 42).

Figuur 42: 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. Het risico op een boete wegens illegaal aanbieden weegt mogelijk zwaarder dan de kosten van het aanvragen van de benodigde vergunningen.

Dit hoofdstuk begint met de omschrijving van de publieke doelen van de Kansspelautoriteit. 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 7.2), actuele wetsvoorstellen en beleidsvoornemens (paragraaf 7.3) en de verantwoordelijke instanties (paragraaf 7.4) aan bod. Voor een groot deel komt de tekst in dit hoofdstuk overeen met de tekst van de Marktscan landgebonden kansspelen 2014. Nieuw zijn de passages over Kansspelen op Afstand, stand van zaken herziening loterijregime en speelcasinoregime en de strategische doelen van de Kansspelautoriteit.

7.1 Publieke doelen

Regulering van kansspelen wordt noodzakelijk geacht omdat kansspelen risico's met zich meebrengen.

Beschermen en informeren van consumenten, kortweg consumentenbescherming
Op de kansspelmarkt worden producten aangeboden die voor consumenten mogelijk moeilijk te doorgronden kunnen zijn. Hierdoor bestaat het risico dat de consument haar keuze baseert op een verkeerde voorstelling of onvolledig begrip van spelregels en voorwaarden. Daarnaast is de betrouwbaarheid van het spel een belangrijk aspect bij consumentenbescherming. Hierbij kan gedacht worden aan een eerlijk trekkingsmechanisme, maar ook aan het uitbetalen van gewonnen prijzen. Een specifiek punt met betrekking tot consumentenbescherming 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. Het beschermen en informeren van consumenten is daarom één van de publieke doelen van het kansspelbeleid.

Voorkomen van verslaving, kortweg 'verslavingspreventie'

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, kortweg verslavingspreventie is daarmee ook een van de publieke doelen van kansspelregulering. Ook bij verslavingspreventie is de positie van kwetsbare groepen een belangrijk aandachtspunt.

Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Bij illegaal aanbod van kansspelen is geen toezicht het eerlijk verloop van het spel en of voldoende maatregelen genomen worden op het gebied van voorverslavingspreventie. Daarmee is het tegengaan van illegaal aanbod eveneens een publieke doel van de Kansspelautoriteit. Daarnaast 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 hebben ook ongewenste maatschappelijke gevolgen daarbuiten. Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit is daarmee het laatste publieke doel van kansspelregulering.

7.2 Wet- en regelgeving

7.2.1 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.

Ook staan in de Wok 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.

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 6.

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.

Zie voor meer informatie de leidraad *reclame voor kansspelen*.⁵⁵

7.2.2 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

⁵⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/februari/leidraad/>
Pagina 78 van 104

opgenomen met betrekking tot de methode van de prijsbepaling, de aanwezigheid van een notaris daarbij en de vergoeding voor de aanvraag van de vergunning.

7.2.3 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 sportweddenschappen betalen 29% belasting over gewonnen prijzen vanaf € 449 (Wet KSB, artikel 4). Aanbieders van loterijen en sportweddenschappen 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

Holland Casino is in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van (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) was tot 31 december 2015 de toezichthouder voor Holland Casino in het kader van deze Wet. Per 1 januari 2016 wordt de Kansspelautoriteit aanwezen als Wwft toezichthouder voor speelcasino's. Met de implementatie van de Vierde anti witwasrichtlijn medio 2017 vallen niet alleen de speelcasino's maar, in principe, alle kansspelaanbieders zoals speelautomatenhallen onder de Wwft. Ook hierop zal de Kansspelautoriteit het Wwft toezicht uitoefenen. Aanbieders van kansspelen op afstand die zijn gevestigd in Nederland vallen met de implementatie van de Vierde anti witwasrichtlijn eveneens onder de Wwft.

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)-Nederland⁵⁶) 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 financieren 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 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:

- een verbod op wervings- en reclameactiviteiten gericht op kwetsbare groepen; hieronder vallen in elk geval minderjarigen en personen die kenmerken van

⁵⁶ 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).

- 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 goededoelenloterijen), en tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 uur;
- een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten;
- minimumeisen 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);
- minimumeisen 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 houdt toezicht op de naleving van wettelijke reclameregels. Op 22 februari 2016 publiceerde de Kansspelautoriteit de Leidraad reclame kansspelen.⁵⁷ De leidraad is een overzicht van de belangrijke wettelijke regels en jurisprudentie rondom reclames voor kansspelen. De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Wie deze reclameregels overtreedt, kan met sancties te maken krijgen. Welke sanctie dit is, is onder meer afhankelijk van hoe ernstig de regels worden overtreden. Sancties kunnen daarmee variëren van een zogenoemd normoverdragend gesprek tot aan het intrekken van een vergunning. Door de handvatten uit de leidraad te gebruiken, blijft een bedrijf ook binnen die wettelijke regels.

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 en op 1 januari 2014 is gewijzigd. Als wordt voldaan aan deze regels dan is het mogelijk zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden. Voor deelname aan promotionele kansspelen kunnen maximaal € 0,45 communicatiekosten in rekening gebracht worden.

De Kansspelautoriteit heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie verzocht de gedragscode te verduidelijken en meer in lijn te brengen met het kansspelbeleid. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is voornemens de gedragscode op te nemen in de Wok. Tot die tijd zal de gedragscode van toepassing blijven. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is wel bereid de gedragscode aan te passen. Hiertoe heeft de Kansspelautoriteit reeds input ingediend.

7.2.4 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.⁵⁸ 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

⁵⁷ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/februari/leidraad/>

⁵⁸ Meer informatie: <https://www.reclamecode.nl>.

speelautomatenexploitanten in Nederland (VAN). Belangrijkste bepalingen van de RVK 2013 zijn:

- 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 kansspel aanbieders 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.⁵⁹ 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.

7.2.5 *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, kansspel aanbieders, 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).⁶⁰

⁵⁹ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:285>

⁶⁰ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15029/Staatsloterij-en-Lotto-mogen-fuseren/>

7.3 Voorgenomen beleid

7.3.1 *Stand van zaken loterijen (medio 2016)*

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam in de zaak Lottovate heeft de Kansspelautoriteit besloten niet in hoger beroep te gaan omdat zij daar geen inhoudelijke aanknopingspunten voor ziet. Hiermee is het voor nieuwe aanbieders mogelijk geworden deze markt te betreden. Door het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn beleidsregels voor niet incidentele artikel 3 loterijvergunningen opgesteld die zien op het maatschappelijk profiel van de aanbieder, diens betrouwbaarheid en op transparantie naar de consument. De beleidsregels zijn op 14 juli 2016 in werking getreden. De Kansspelautoriteit heeft na een consultatie van belanghebbenden het aanvraagformulier en de modelvergunning vastgesteld. Vanaf 2 augustus 2016 neemt de Kansspelautoriteit aanvragen voor een meerjarige artikel 3 vergunning in behandeling. Verwacht wordt dat begin oktober 2016 de eerste vergunningen worden afgegeven.

In zijn brief van 22 juni 2016 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat hij de ontwikkeling van het goededoelenloterijstelsel zal monitoren en evalueren. In het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is de grondslag opgenomen de vergunningverlening en het toezicht op aanvragers en vergunninghouders te verbeteren. Dit omvat onder meer het voornemen om aanvragers en vergunninghouders op basis van artikel 3 Wok onder de werking van de Wet Bibob te brengen. Tevens heeft de Staatssecretaris in deze brief aangegeven dat de in 2014 aangekondigde verlaging van het afdrachtpercentage aan beneficianten opnieuw wordt gezien of, en zo ja wanneer deze wijziging in werking kan treden.

Fusie Staatsloterij en De Lotto

Op 30 maart 2016 is de Nederlandse Staatsloterij en De Lotto zijn omgezet van een stichting in een bv. Vervolgens zijn deze bv's onderdeel gaan uitmaken van dezelfde groep ondernemingen, waarbij Nederlandse Loterij B.V. de holding is. Voor de gegevens in deze marktscan over 2015 heeft deze "fusie" geen gevolgen. De cijfers worden apart onder de oude namen gepresenteerd.

7.3.2 *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.⁶¹

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige landgebonden vergunninghouders, en onder voorwaarden, toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.⁶² 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.⁶³

⁶¹ Voor een uitgebreid overzicht recente schattingen aantal online spelers, zie Marktscan online kansspelen 2015 en Kruize et al, 2016.

⁶² Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportweddenschappen (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).

⁶³ '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.

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 handhavingsinstrumentarium van de Kansspelautoriteit;
- aanpassing van de fiscale wetgeving, waaronder differentiatie in het kansspelbelastingtarief.

Op 7 juli 2016 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel. Indien zowel de Tweede als de Eerste Kamer het wetsvoorstel kansspelen op afstand aanneemt, wijzigt de huidige Wet op de kansspelen. De Kansspelautoriteit zal, als de wet eenmaal is aangenomen, vergunningen voor online kansspelen gaan verstrekken.

7.3.3 *Speelcasinoregime*

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 2014.⁶⁴ 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 Staatssecretaris 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.

Op 11 mei 2016 is het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime naar de Tweede Kamer verzonden. Tegelijk met het wetsvoorstel heeft de Staatssecretaris van Financiën een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de voorwaarden voor de verkoop van Holland Casino en het verkoopproces worden geschetst. Over de nadere uitwerking volgt een tweede brief aan de Tweede Kamer. De Kansspelautoriteit is als vergunningverlener én toezichthouder nauw betrokken bij de herinrichting van het speelcasinoregime.

⁶⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 24557, nr. 135

7.4 Verantwoordelijke instanties

7.4.1 Kansspelautoriteit

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.^{65, 66} 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;⁶⁷
- bestrijden van illegale kansspelpraktijken;
- sanctioneren van overtredingen;
- verstrekken van voorlichting aan burgers, medeoverheden, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties.

In Tabel 21 zijn de taken en bevoegdheden van de Kansspelautoriteit opgenomen.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32264, nr. 2

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32264, nr. 3

⁶⁷ De exacte aard en omvang van de afdrachten aan beneficiënten staat beschreven in de betreffende vergunning.

Tabel 21: 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.

Recentelijk heeft de Kansspelautoriteit haar Activiteitenplan 2016-20120 gepubliceerd.⁶⁸ De basis van het Activiteitenplan ligt vast in de wettelijk beschreven taken en bevoegdheden. Die zijn vertaald in de publieke doelen, organisatorische missie, visie en strategie. De kern van de strategie is het begeleiden van de kansspelmarkt naar een nieuw verantwoord evenwicht. Dit doet de Kansspelautoriteit door te streven naar een hoge kanalisatiegraad zonder te tornen aan de vastgestelde normen. Want alleen wanneer consumenten spelen bij vergunde aanbieders, kan de Kansspelautoriteit ze effectief beschermen en resterende illegaliteit en criminaliteit tegengaan. Dit vraagt om op risico's en problemen gericht toezicht en handhaving te houden (risico-gestuurd toezicht).

Deze kern wordt uitgesplitst in zes strategische doelstellingen.

Gericht op de aanbieders van kansspelen

1. Online aanbieders kiezen voor vergunning
2. Kansspelautoriteit gaat resterende illegaliteit en criminaliteit tegen
3. Vergunninghouders nemen hun verantwoordelijkheid

Gericht op consumenten

4. Deelnemers spelen verantwoord, kansspelverslaving blijft relatief gering
5. Deelnemers spelen bij legale aanbieders
6. Deelnemers worden in staat gesteld eigen verantwoordelijkheid te nemen

⁶⁸ <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/>

7.4.2 *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 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).

8 Kansspelverslaving

Informatie over de stand van zaken over kansspelverslaving komt uit twee bronnen: een recent afgerond bevolkingsonderzoek naar gokgedrag en kansspelverslaving, en de cijfers over aantal behandelingen voor kansspelverslaving in de reguliere gezondheidszorg. Het aantal risico- en probleemspelers zoals gemeten door het bevolkingsonderzoek is aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2011; dit terwijl het aantal hulpvragen bij de verslavingszorg in dezelfde periode blijft dalen.

8.1 Bevolkingsonderzoek

8.1.1 *Aantal risico- en probleemspelers geschat op circa 175 duizend*

In een recent verschenen onderzoek stelt Intraval dat er in Nederland momenteel 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers zijn.⁶⁹ De betrouwbaarheidsmarges zijn groot: het 95% betrouwbaarheidsinterval voor risicospelers is 66.500 – 124.800 en voor probleemspelers is het 52.700 – 105.500. Dit concludeert Intraval op basis van een bevolkingsenquête waarin het aantal risicospelers en probleemspelers gemeten wordt aan de hand van screeningsvragen.

De mate waarin iemand problematisch speelgedrag vertoont is lastig te meten. 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 verslavingspotentie, terwijl probleemspelers meerdere kenmerken vertonen die wijzen op kansspelverslaving. Een hoge score op de screeningstest signaleert een hoge kans op kansspelverslaving, 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 definities en de verschillende meetinstrumenten is te vinden in box 3.

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

Er bestaan verschillende definities van het begrip kansspelverslaving en daarmee ook verschillende manieren om de prevalentie van kansspelverslaving 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 kansspelverslaving 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;

⁶⁹ Intraval, 2016

- 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.

De veelgebruikte screeningsinstrumenten in de literatuur zijn als volgt:

- *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).

Intraval waarschuwt dat enquêteresultaten niet zonder meer kunnen worden vergeleken met eerdere metingen door bijvoorbeeld verschillen in de vragenlijsten of weging. Tentatief wordt in de bijlage een overzicht gegeven van eerder onderzoek bevolkingsonderzoeken van de afgelopen 10 jaar.

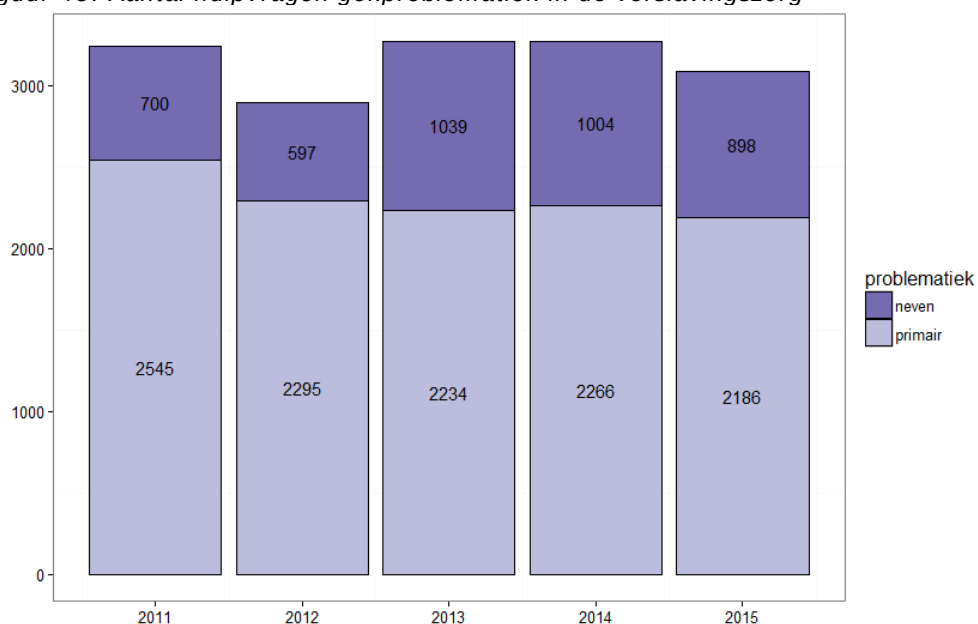
Een vergelijking van het aandeel risico en probleemspelers met het buitenland is eveneens interessant. Zoals Tabel 25 in de Bijlage laat zien, lopen de opeenvolgende schattingen van aandeel risico- en probleemspelers in verschillende Europese landen nogal uiteen. Het aandeel risico- en probleemspelers in Nederland wordt geschat op ongeveer 1,3%, een cijfer dat niet uit de pas loopt met andere Europese landen door Intraval (2016) .

8.2 Hulpverzoeken verslavingszorg

8.2.1 Aantal hulpverzoeken kansspelverslaving blijft dalen

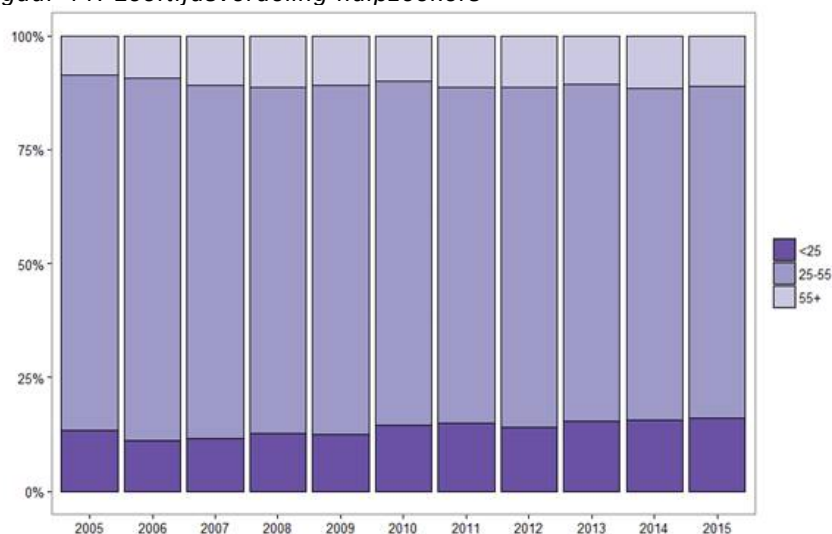
Naast bevolkingsonderzoeken zijn registraties van hulpaanvragen bij de verslavingszorg informatief over de omvang van kansspelverslaving. Het aantal hulpvragen met gokken als primaire problematiek daalt sinds 2010 en komt uit op 2.186 hulpzoekers in 2015. Deze cijfers worden in Figuur 43 weergegeven met lichtpaarse staafjes. Het aantal personen met een andere primaire verslavingsproblematiek (bijvoorbeeld alcohol of cannabis), die kansspelverslaving als nevenproblematiek hebben, wordt in Figuur 43 weergegeven met donkerpaarse staafjes. Het aantal zorgvragen met kansspelverslaving als nevenproblematiek is gedaald ten opzichte van 2014, al is het aantal hoger dan geregistreerd in 2011. Het totaal aantal zorgvragen (primaire en neven) is ten opzichte van 2011 gedaald en staat daarmee in contrast tot de gemeten stijging in aantal probleemspelers in de bevolkingsenquêtes naar kansspelgedrag van 2011 en 2016. Het aantal zorgvragen in de verslavingszorg worden geregistreerd in het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) en beschikbaar gesteld door de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ).

Figuur 43: Aantal hulpvragen gokproblematiek in de verslavingszorg

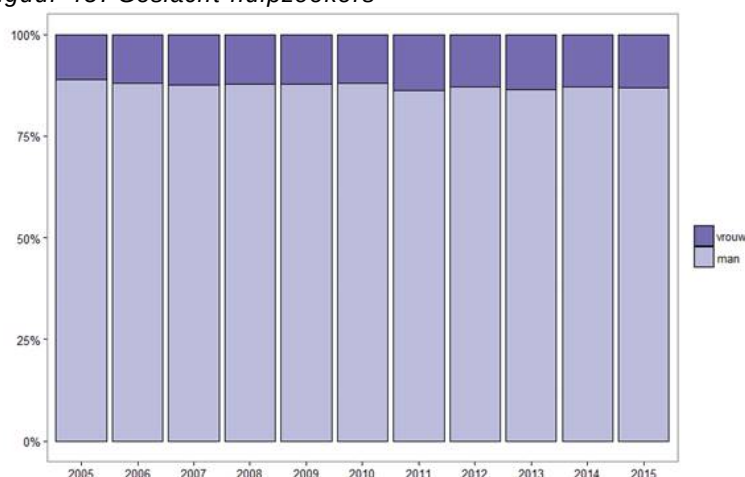


Zowel de leeftijd als het geslacht van mensen die zich bij de gezondheidszorg melden wegens kansspelverslavingsproblematiek is redelijk constant. Dit is terug te zien in Figuur 44 en Figuur 45. Hierbij is een lichte stijging in het aandeel van jongeren te zien. Hulpvragers met een primaire gokproblematiek zijn vooral mannen.

Figuur 44: Leeftijdverdeling hulpzoekers



Figuur 45: Geslacht hulpzoekers



Merk op dat het aantal hulpzoekers slechts een klein deel is van het aantal probleemspelers geschat met bevolkingsenquêtes. Zo waren er in 2015 3.084 hulpzoekers (primair en nevenproblematiek), terwijl Intraval (2011) uitkomt op ruim 79.000 probleemspelers. Het verschil tussen schattingen met behulp van bevolkingsenquêtes en registraties wordt veroorzaakt 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 probleemspeler zich niet ontwikkelt tot kansspelverslaafde.

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.

Tabel 23: Overzicht hulpvragers met gokproblematiek

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal personen met primaire problematiek kansspelverslaving	2.657	2.673	2.545 ^a	2.295	2.234	2.266	2.186
Aantal personen per 100.000 inwoners	16	16	15	14	13	13	13
Percentage enkelvoudige problematiek	77%	71%	65%	82%	79%	73%	78%
Aantal personen kansspelverslaving als nevenproblematiek (secundair of tertiair)			700	597	1.039	1.004	898
Percentage mannen	87	87	86	87	86	87	87
Gemiddelde leeftijd	39	38	37,6	38	37,8	38	37
Percentage probleemspelers jonger dan 25 jaar	10%	12%	15%	14%	15%	16%	16%
Percentage probleemspelers ouder dan 55 jaar	12%	6%	12%	11%	11%	12%	11%
Percentage probleemspelers allochtoon	36%	34%	31%	32%	38%	27%	26%

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)

8.3 Kansspelverslaving in vergelijking met andere verslavingen

8.3.1 Kansspelverslaving komt relatief weinig voor

Binnen de reguliere verslavingszorg is het aandeel van hulpvragen naar gokverslaving 3% (IVZ, 2016). Kansspelverslaving komt minder vaak voor dan verslaving aan verdovende en stimulerende middelen. Zoals geïllustreerd in Tabel 24. Komt cocaïneverslaving ruim drie keer zo vaak voor, cannabisverslaving vijf keer en alcoholverslaving ruim dertien keer zo vaak voor als kansspelverslaving.

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 24: Cijfers verslavingszorg 2015, primaire verslaving

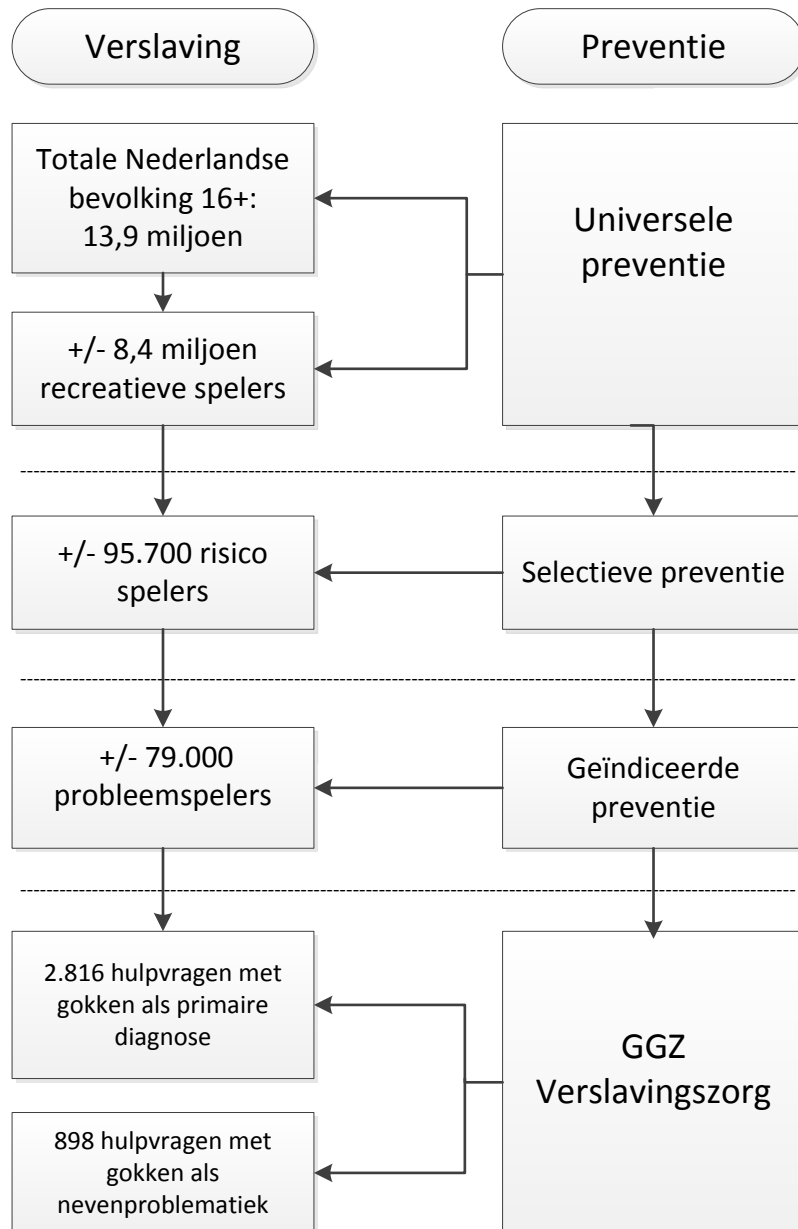
	Alcohol	Cocaïne	Cannabis	Gokken
Aantal hulpzoekers	29.374	7.295	10.816	2.186
Verhouding man:vrouw	72:28	82:18	79:21	87:13
Gemiddelde leeftijd	46	39	30	37
Aantal jonger dan 25	1.469	584	4.110	350

Bron: IVZ, 2016

8.4 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 46 aan de hand van gegevens uit 2015/2016. Volgens de schatting van Intraval (2016) zijn er momenteel 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers, terwijl er slechts 3.084 mensen in behandeling waren voor een primaire of kansspelverslaving of kansspelverslaving als nevenproblematiek.

Figuur 46: Kansspelgebruik en –verslaving in Nederland, gerelateerd aan de fasen van preventie en behandeling 2015/2016



Bron: Figuur uit Gokken in Kaart (Bieleman et al., 2011) bijgewerkt met cijfers uit Modernisering Kansspelbeleid – Nulmeting 2016 (Kruize et al., 2016) en cijfers over verslavingszorg in 2015 van SIVZ 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 46:

- 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.

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).

Bijlage

Tabel 22: 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 ⁷⁰	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% ⁷¹	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
Intraval, 2016	WODC	N=5.873, 16+ (aselect steekproef getrokken van postafgiftepunten)	SOGS	0,7%	0,6%	95.700	79.000	174.700

⁷⁰ Op basis van gegevens verzameld in 2005

⁷¹ Gematigd risico gokker

Tabel 23: Internationale vergelijking aandeel risico- en probleemspelers in de bevolking (niet-gestandaardiseerd)

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	Sportwedenschappen, pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod	Carboni, 2014		1,9% (CPGI 3+)
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.

Bijlage

Tabel 24: 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 ⁷²	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% ⁷³	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
Intraval, 2016	WODC	N=5.873, 16+ (aselect steekproef getrokken van postafgiftepunten)	SOGS	0,7% %	0,6%	95.700	79.000	174.700

⁷² Op basis van gegevens verzameld in 2005

⁷³ Gematigd risico gokker

Tabel 25: Internationale vergelijking aandeel risico- en probleemspelers in de bevolking (niet-gestandaardiseerd)

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 al, 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	Sportwedenschappen, pokertoernooien, loterijen en bingo gereguleerd aanbod	Carboni, 2014		1,9% (CPGI 3+)
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.

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*.
- Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016) Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. *Intraval*.
- 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 sportwedstrijden 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*.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2015). Kerncijfers Verslavingszorg 2014. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2016). Kerncijfers Verslavingszorg 2015. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.

