



Kansspelautoriteit

Marktscan landgebonden kansspelen 2016

Datum
Status

24 oktober 2017
Versie RvB

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

1 Inhoudsopgave

COLOFON	3
MANAGEMENTSAMENVATTING	7
1 INLEIDING	9
2 OVERZICHT KANSSPELMARKT	11
2.1 INDELING IN SECTOREN EN SEGMENTEN	11
2.2 OMVANG KANSSPELMARKT	12
2.2.1 Omvang kansspelmarkt wederom gestegen	12
2.2.2 Marktconcentratie gewijzigd door fusie	13
2.3 GELDSTROMEN	14
2.4 PRODUCTVARIATIE	14
2.4.1 Uitkeringspercentage	14
2.4.2 Reclame	15
2.5 PUBLIEKE DOELEN	18
2.5.1 Voornamelijk mannen van tussen de 20 en 40 jaar in verslavingszorg	18
2.5.2 De Nederlandse deelnemer aan kansspelen	19
2.5.3 Vier procent van de Nederlandse bevolking speelt illegaal	23
2.6 UITGAVEN NEDERLANDERS IN VERGELIJKING MET HET BUITENLAND	25
2.6.1 Nederlandse zuinigheid	26
2.6.2 Casino relatief populair in Nederland	27
2.6.3 Trend kansspelautomaten in Nederland tegenovergesteld van Europese trend	29
3 LOTERIJEN	33
3.1 VERGUNNINGEN EN VERGUNNINGHOUDERS	33
3.1.1 Fusie tot Nederlandse Loterij B.V.	33
3.1.2 Opengaan van stelsel niet-incidentele goededoelenloterijen	34
3.1.3 Vergunningen	34
3.2 OMVANG EN MARKTAANDELEN	41
3.2.1 Omzet Nationale Postcode Loterij nadert Staatsloterij	41
3.2.2 Marktconcentratie loterijen in Nederland relatief laag	42
3.3 GELDSTROMEN	43
3.3.1 Uitgekeerde prijzen gemiddeld 49% van de omzet	45
3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat met 3% gestegen	46
3.3.3 Ruim twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting	46
3.3.4 Kansspelbelasting loterijen de helft lager dan voor casino of speelhallen	47
3.4 PRODUCTDIFFERENTIATIE	48
3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan	48
3.4.2 Loterijen op basis van lotprijs niet te vergelijken	50
3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages	51
3.5 PUBLIEKE DOELEN	52
3.5.1 Risico op kansspelverslaving bij loterijen lijkt beperkt	52
3.5.2 Reclame-uitingen prominent onderwerp bij consumentenbescherming	53
3.5.3 Weinig meldingen illegaal aanbod loterijen	53
4 SPORTWEDDENSCHAPPEN	55
4.1 VERGUNNINGEN EN VERGUNNINGHOUDERS	55
4.1.1 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Toto	55
4.1.2 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Sportech	56
4.1.3 Meerdere vormen om sportweddenschappen aan te bieden	56
4.2 OMVANG EN GEOGRAFISCHE SPREIDING VAN HET AANBOD	56
4.2.1 Sterke stijging populariteit sportprijsvragen	56
4.2.2 Paardenraces vooral in Noord-West Nederland populair	57
4.3 GELDSTROMEN	58
4.3.1 Uitkeringspercentages sportweddenschappen hoog	59
4.3.2 prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg vrijgesteld van kansspelbelasting	59
4.3.3 Kansspelbelasting sportweddenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen	60
4.4 PRODUCTVARIATIE	61
4.4.1 Productkenmerken	61
4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van format	61
4.5 PUBLIEKE DOELEN	62
4.5.1 Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen	62
4.5.2 Consumentenbescherming	63
4.5.3 Illegaal aanbod: online aanbod en gokzuilen	63
4.5.4 Geografische spreiding	65
5 CASINOSPELEN	67
5.1 VERGUNNING EN VERGUNNINGHOUDER	67
5.1.1 Holland Casino heeft een wettelijk monopolie	67
5.2 OMVANG EN GEOGRAFISCHE SPREIDING	68
5.2.1 Bruto spelresultaat casinospelen weer gestegen	68
5.2.2 Casinospelen goed voor 45% van het BSR van Holland Casino	68

5.2.3	Veel speeltafels in de Randstad	69
5.2.4	Casino binnen een 25 kilometer voor ruim de helft van de bevolking	70
5.3	GELDSTROMEN	71
5.3.1	Afgedragen kansspelbelasting gestegen	71
5.3.2	Operationele kosten Holland Casino gestegen	72
5.3.3	Afdrachten aan staat weer gestegen	72
5.4	PRODUCTVARIATIE	72
5.4.1	Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid	72
5.4.2	Grote variatie inzetmogelijkheden	73
5.4.3	Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99%	73
5.4.4	Poker	73
5.5	PUBLIEKE DOELEN	74
5.5.1	Casinospelen risico voor het ontwikkelen van kansspelverslaving	74
5.5.2	Weinig klachten over Holland Casino	75
5.5.3	Nederlander speelt voornamelijk legale casinospelen	76
5.5.4	Meer ongebruikelijke transacties gemeld	77
6	KANSSPELAUTOMATEN	79
6.1	VERGUNNINGEN	79
6.1.1	Soorten vergunningen	79
6.1.2	Eisen aan het spel	81
6.1.3	Eisen aan de opstellocatie	81
6.1.4	Kermisautomaten, een uitzondering op de modeltoelatingseisen	81
6.2	OMVANG EN (GEOGRAFISCHE) SPREIDING VAN HET AANBOD	82
6.2.1	Bruto spelresultaat kansspelautomaten door de grens van €1 miljard	82
6.2.2	Aandeel spelersplaatsen speelhalautomaten blijft stijgen	83
6.2.3	Holland Casino vier maal zoveel speelplaatsen dan gemiddelde speelhal	84
6.2.4	Alle Nederlanders binnen 10 kilometer van een horeca-automaat	85
6.2.5	Speelautomatensector minder geconcentreerd dan andere sectoren	86
6.3	GELDSTROMEN	86
6.3.1	Bruto spelresultaat casinoautomaten 14% gestegen	87
6.3.2	Bruto spelresultaat horeca- en speelhalautomaten blijft ook stijgen	87
6.4	PRODUCTVARIATIE	87
6.4.1	Meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 automaten	87
6.4.2	Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open	88
6.4.3	Minimumleeftijd voor 63% van de speelhallen 18 jaar	88
6.4.4	Cashless play op zijn retour	88
6.4.5	Uitkeringspercentages kansspelautomaten hoger dan wettelijk minimum	88
6.5	PUBLIEKE DOELEN	89
6.5.1	Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten	89
6.5.2	Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen	90
6.5.3	Weinig illegale deelname aan speelautomaten	91
7	PUBLIEKE DOELEN	93
7.1.1	Taakomschrijving verslavingspreventie	93
7.2	VERSLAVINGSPREVENTIE	94
7.2.1	De Kansspelautoriteit in actie: verslavingspreventie	94
7.3	CONSUMENTENBESCHERMING	97
7.3.1	Taakomschrijving consumentenbescherming	97
7.3.2	De Kansspelautoriteit in actie: consumentenbescherming	97
7.4	TEGENGAAN VAN ILLEGALITEIT EN CRIMINALITEIT	98
7.4.1	Poker meest populair op de illegale markt	98
7.4.2	De Kansspelautoriteit in actie: tegengaan van illegaliteit en criminaliteit	98
	BIJLAGE I: WET EN REGELGEVING	101
	BIJLAGE II: VOORGENOMEN BELEID	105
	BRONNENLIJST	107

Managementsamenvatting

Voor u ligt de Marktscan landgebonden kansspelen 2016. 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 belangen 'beschermen en informeren van consumenten, kortweg consumentenbescherming', 'voorkomen van verslaving, kortweg verslavingspreventie' en 'tegengaan van fraude en 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 2016 in omvang met 3,8% gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. Het totaal behaalde bruto spelresultaat komt hiermee uit op €2,47 miljard. Voor alle, in dit document geïdentificeerde, sectoren geldt dat ze in omvang zijn toegenomen.

De grootste sector binnen landgebonden kansspelen is de zoals voorgaande jaren de loterijsector, goed voor 46% van de totale kansspelmarkt, gevolgd door de kansspelautomatensector (casinoautomaten, speelhallen en horeca-automaten) met een marktaandeel van 42%, casinospelen (10%) en sportweddenschappen (1%).

Het landschap van de loterijensector is in 2016 aanzienlijk veranderd door zowel de fusie van de Staatsloterij B.V. en de Lotto B.V. tot Nederlandse Loterij B.V. als het toetreden van Lottovate Nederland B.V. tot de markt voor niet-incidentele goededoelenloterijen. Een aanzienlijke verschuiving in marktomvang, zowel voor de totale loterijensector als voor individuele aanbieders, nemen we voorlopig niet waar.

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 17,9%). 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 andere afdrachtsverplichtingen hebben.

Publieke doelen

De Kansspelautoriteit gebruikt jaarlijks diverse bronnen om inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de publieke doelen. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit dit jaar onderzoeksbureau IVO de opdracht gegeven een secundaire analyse uit te voeren op basis van de data van een bevolkingsenquête uit 2016. Het tabellenboek dat het resultaat is van deze secundaire analyse geeft een omvangrijk overzicht van het speelgedrag van Nederlanders, op sectorniveau, aanbiederniveau en spelniveau.

Ook heeft de Kansspelautoriteit dit jaar data van Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers ontvangen. Alhoewel de dataset klein is, schetst de data uit de anonieme zorg hetzelfde beeld als de data uit de reguliere verslavingszorg; mannen van middelbare (20-40 jaar) zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van de totale

Nederlandse bevolking. Waar niet-westerse migranten in de reguliere verslavingszorg oververtegenwoordigd zijn, zien we dat beeld niet terug in de data van de anonieme zorg.

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 van verschillende deelmarkten. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de marktscan aan hoe het staat met overkoepelende thema's als kansspelverslaving, reclame en illegaal aanbod. Leidraad hierbij zijn de drie publieke doelen 'verslavingspreventie', 'consumentenbescherming' en 'het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit'.

De marktscan is een feitelijke weergave van de markt en bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten. Op basis van de bevindingen in de marktscan kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringstaken inzet. Hiervoor verwijzen we naar de andere onderdelen van de Ksa-brede toezichtcyclus, zoals de strategie verslavingspreventie, het Kansspelautoriteit-brede activiteitenplan en jaarverslag.

Onderhavig document is de update van de marktscans landgebonden kansspelen 2013, 2014 en 2015. 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 2015 zijn nieuwe cijfers beschikbaar gekomen over landgebonden kansspelaanbieders en consumenten. Zo verschijnt gelijk met deze marktscan een cijfermatige bijlage waarin uitgebreide overzichten worden gepresenteerd van de achtergrondkenmerken van de spelers van verschillende typen kansspelen en/of verschillende vergunninghouders.³ Deze online appendix is het resultaat van secundaire analyses van de gegevens van de bevolkingsenquête die is afgenomen ten behoeve van de nulmeting.⁴ Dit verdiepingsonderzoek is bedoeld als cijfermatige achtergrond en wordt op meerdere plaatsen in deze marktscan geciteerd.

Deze marktscan is een update ten opzichte van vorig jaar. Voor de leesbaarheid zijn teksten over onderwerpen waaraan niets veranderd is, overgenomen uit eerdere marktscans. Denk hierbij aan wet- en regelgeving en de beschrijving van vergunningsstelsels.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een totaalbeeld van de Nederlandse kansspelsector en de karakteristieken van de Nederlandse deelnemer aan kansspelen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk begrippen geïntroduceerd die in de daarop volgende hoofdstukken worden gebruikt. Het hoofdstuk sluit af met een internationale vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten.

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

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

³ G-J. Meerkerk (2017) Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016 . Intraval.

⁴ Kruize et al (2016) Modernisering kansspelbeleid - Nulmeting 2016.

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 vast stramien. Ten eerste worden de vergunningsstelsels toegelicht en de vergunninghouders geïntroduceerd. In de tweede paragraaf worden de meest recente cijfers over marktomvang en marktaandelen gepresenteerd. De derde paragraaf gaat in op de geldstromen; geldstromen worden voor 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, consumentenbescherming en illegaliteit en criminaliteit.

Hoofdstuk 7 staat stil bij de drie publieke doelen die de Kansspelautoriteit behartigt: verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Nieuw in dit hoofdstuk is een overzicht van de activiteiten die de Kansspelautoriteit in 2016 ontplooipte per publiek doel.

Bijlage I omschrijft de algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland en in bijlage II wordt een doorkijkje gegeven naar voorgenomen beleid.

2 Overzicht kansspelmarkt

Dit hoofdstuk geeft een totaalbeeld van de landgebonden kansspelmarkt en de consumenten. 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 (hoofdstuk 3);
- Sportwedenschappen (hoofdstuk 4);
- Casinospelen (hoofdstuk 5) en
- Kansspelautomaten (hoofdstuk 6).

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. Ook sluit deze indeling niet 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.

De hoofdstukindeling is op sectorniveau, en daarbinnen analyseren we waar relevant 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 B.V. biedt loterijen (lotto, instantloterijen) en sportwedenschappen (Toto). Holland Casino exploiteert zowel kansspelautomaten als casinospelen.

Tabel 1: Sectoren, segmenten en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders/ aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij B.V.
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij N.V.
		BankGiro Loterij N.V.
		VriendenLoterij N.V.
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Lottovate Nederland B.V.
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	Lotto B.V.
Sportweddenschappen	Instantloterijen	Lotto B.V.
	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
	Sportprijsvragen	Lotto B.V.
Casinospelen	Totalisator	Sportech Racing
	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 casinoautomaten en andere kansspelen die in een casino kunnen worden aangeboden, zoals roulette en blackjack.

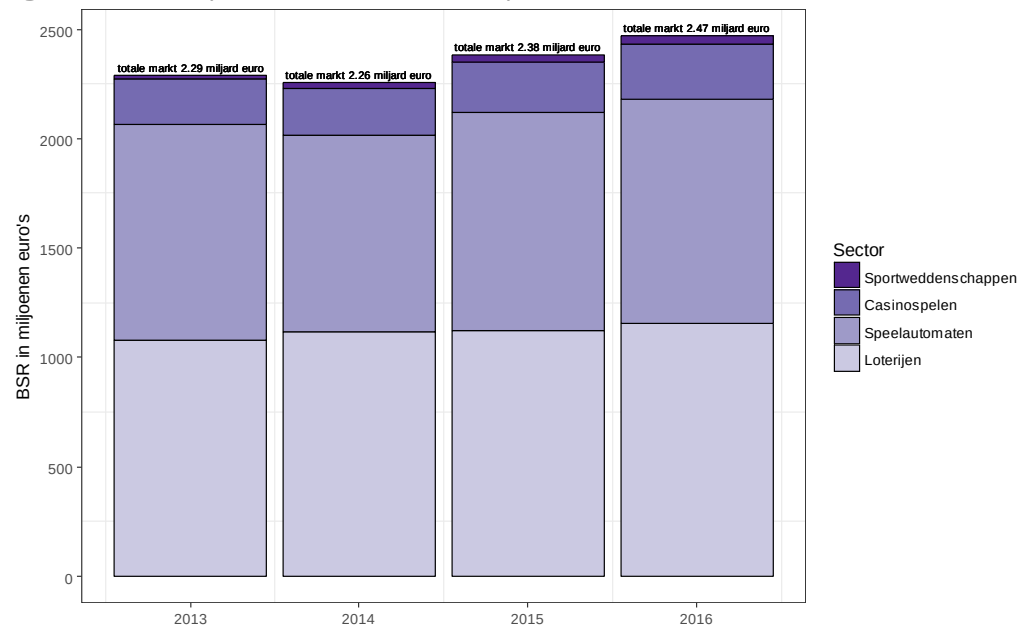
2.2 Omvang kansspelmarkt

2.2.1 Omvang kansspelmarkt wederom gestegen

Het bruto spelresultaat van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt bedroeg in 2016 €2,47 miljard. Hiermee is het bruto spelresultaat licht gestegen (3,8%) ten opzichte van 2015 (zie Figuur 1). Het bruto spelresultaat van alle individuele sectoren is gestegen ten opzichte van 2015. De loterijensector blijft de grootste sector met 46%. Kansspelautomaten zijn goed voor 42% van de markt, casinospelen voor 10% van de markt en sportweddenschappen blijft ondanks een stijgende trend de kleinste sector met 1% van de markt.

De omvang van de markt wordt gemeten in termen van bruto spelresultaat. Dit sluit aan bij de internationale literatuur over kansspelen. De reden dat voor kansspelmarkten omzet niet als standaardmaat 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 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.

2.2.2 Marktconcentratie gewijzigd door fusie

De belangrijkste wijziging in marktconcentratie vond plaats binnen de sector loterijen. Dit komt door de fusie van de Staatsloterij en de Lotto tot de Nederlandse Loterij B.V. De marktconcentratie meten we in deze marktscan aan de hand van de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI).⁵ Om een internationale vergelijking te kunnen maken wordt de concentratiegraad van de loterijensector op twee manieren berekend: op het niveau van de holding of op niveau van de vergunning. Ongeacht de gekozen methode is de sector loterijen volgens de maatstaven binnen de mededingingseconomie sterk geconcentreerd (de HHI is 0,62 op holding niveau en 0,29 op vergunning niveau), al is de concentratiegraad van de Nederlandse loterijsector in internationale vergelijking relatief laag (zie paragraaf 3.2). De marktconcentratie van de loterijensector op het niveau van spellen bedraagt 0,24. Het is echter niet mogelijk om op dit niveau een internationale vergelijking te maken dus dit niveau wordt in deze marktscan verder niet gebruikt.

De sector casinospelen is volledig geconcentreerd (de HHI is 1) aangezien slechts één aanbieder (Holland Casino) een vergunning heeft. Ook de markt voor sportweddenschappen is sterk geconcentreerd met een HHI van 0,74.

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 in de sectorspecifieke hoofdstukken de geografische spreiding van locaties weergegeven.

⁵ $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$ 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 *Richtsnoeren 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).

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 de sectorspecifieke hoofdstukken gaat telkens 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 sportwedenschappen (gemiddeld 7,4%) en loterijen (gemiddeld 17,9%). 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 sportwedenschappen ook andere afdrachtsverplichtingen hebben. De Nederlandse Loterij droeg in totaal €152,5 miljoen af (€94,5 miljoen aan de Staat en €58 miljoen aan de sport). De afdracht van de niet-incidentele goededoelenloterijen bedroeg in 2016 €485 miljoen; 50% van de omzet.

2.4 Productvariatie

Consumenten hebben heterogene voorkeuren; de ene consument wil graag een zo groot mogelijke kans om miljonair te worden waar de ander graag vaker een (kleinere) prijs wint. Andere onderscheidende factoren zijn bijvoorbeeld de afdracht aan goede doelen en spelplezier. Om een blijvend passend en attractief aanbod te realiseren is productvariatie van groot belang. Hoofdstukken 3 tot en met 6 geven sectorspecifieke informatie over productdifferentiatie. Te denken valt aan spelsoorten, wijzigingen in aanbod, maar ook prijzen, winkansen en uitkeringspercentages komen aan bod.

2.4.1 Uitkeringspercentage

Toch zijn er maten waarmee kansspelen te vergelijken zijn. Een belangrijke maat is het uitkeringspercentage van de inleg. Het uitkeringspercentage is het percentage van de inleg dat aan prijzen wordt uitgekeerd. Deze maat is vooral inzichtelijk voor hetzelfde type kansspelproduct, bijvoorbeeld loterijen, maar is minder geschikt om de aantrekkelijkheid van zogenaamde *long odds* en *short odds* kansspelen te vergelijken.⁶ Onderstaand voorbeeld licht dit toe.

⁶ 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.

Voorbeeld kansberekening casinospelen

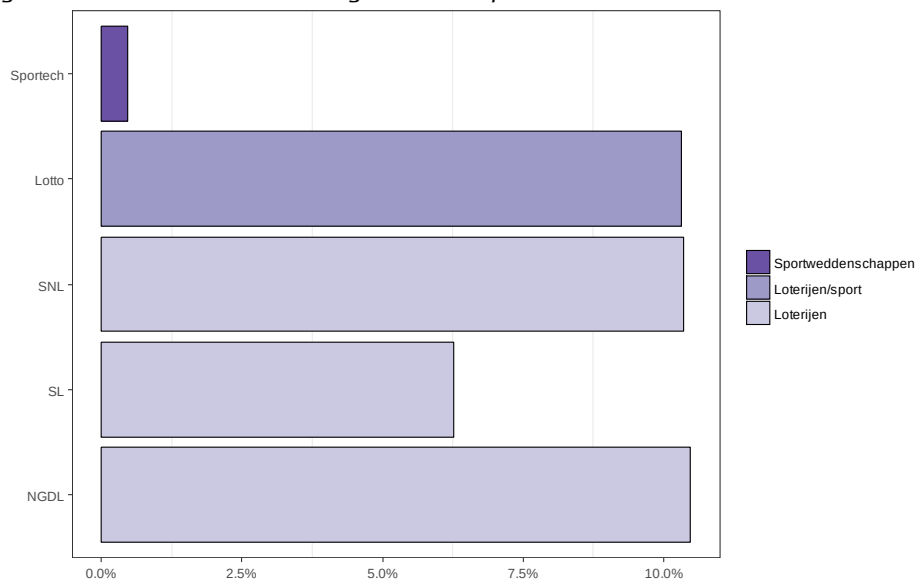
Bij het spel roulette heeft de consument ongeacht zijn strategie een uitkeringspercentage van 97,3%.⁷ Wanneer de deelnemer 20 spellen roulette speelt is de verwachting dat van elke euro die in het eerste spel is ingezet nog €0,58, ofwel 58%, over is na 20 spellen ($0,973^{20} = 0,578$). Dit uitkeringspercentage na 20 spellen is vergelijkbaar met het uitkeringspercentage dat een consument heeft bij het kopen van één lot van de Staatsloterij.

2.4.2 Reclame

Behalve in de keuze van objectieve kenmerken zoals uitkeringspercentage, winkansen, trekkingsfrequentie en de keuze van de te ondersteunen goede doelen, onderscheiden aanbieders zich van elkaar door marketinginspanningen. Aanbieders van loterijen hebben relatief hoge marketinguitgaven in vergelijking met andere sectoren. Dit is de conclusie van een vergelijking van relatieve reclame uitgaven van vergunninghouders (per sector afgebeeld in Figuur 2 en de reclame uitgaven van een selectie van consumentenproducten (afgebeeld in Figuur 3). Deze selectie is gemaakt op basis van beschikbaarheid van informatie. Figuur 2 laat ook zien dat Sportech relatief weinig adverteert. Holland Casino ontbreekt in dit figuur aangezien Holland Casino geen omzet rapporteert in het jaarverslag, maar bruto spelresultaat. Drie procent van het bruto spelresultaat spendeert Holland Casino aan reclame.

⁷ 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.

Figuur 2: relatieve reclame uitgaven ten opzichte van omzet^{a,b}

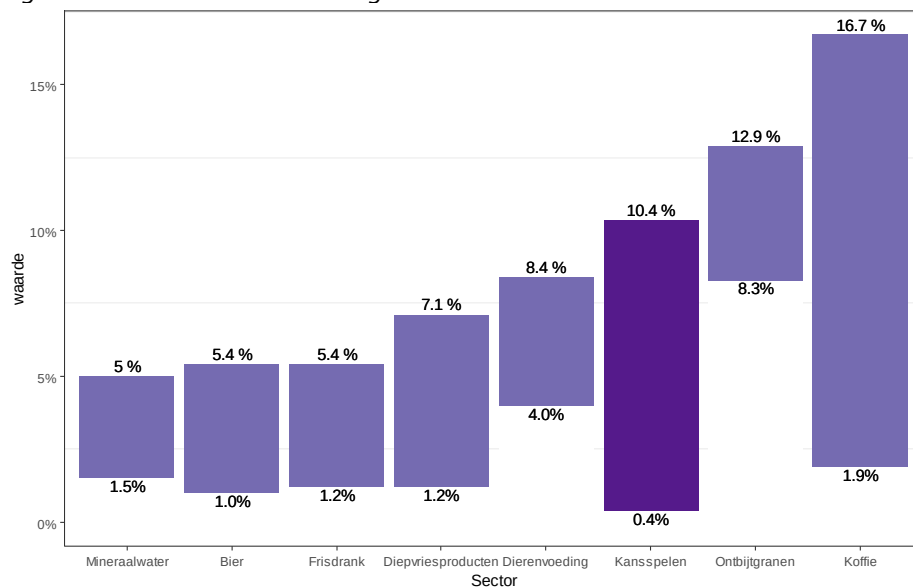


Bron: jaarverslagen vergunninghouders

^s Reclame-uitgaven Holding Nationale Goede Doelen loterijen gebundeld vanwege het ontbreken van specifieke reclame-uitgaven per vergunninghouder

^b Reclame-uitgaven van Lotto B.V. gebundeld vanwege het ontbreken van specifieke reclame-uitgaven per type spel

Figuur 3: relatieve reclame uitgave van een aantal referentiesectoren



Bron: Cabral, 2000

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 het gesteunde doel mee in de positionering van het product.

Tabel 2: Overzicht inzet reclamemiddelen door aanbieders

Sector	Holding	Reclamemiddel
Loterijen	Nationale Goede Doelen Loterijen	- Sponsoring tv programma's - Direct marketing - Tv reclame - Radio reclame - Online reclame - Out of home reclame - Dagbladen - Folders - Tijdschriften
	Samenwerkende non-profit loterijen	- Out of home reclame - Direct marketing
	Lottovate Nederland B.V.	-
	Nederlandse Loterij	- Sponsoring tv programma's - Winkel reclame - Direct marketing - Tv reclame - Radio reclame - Online reclame - Out of home reclame - Bioscoop reclame - Dagbladen - Folders - Tijdschriften
Sportweddenschappen	Nederlandse Loterij	- Display reclame - Event marketing - Tv reclame - Radio reclame - Online reclame - Out of home reclame - Dagbladen - Folders - Tijdschriften
	Sportech Racing	- Display reclame
Casinospelen	Holland Casino	- Direct marketing - Tv reclame - Radio reclame - Online reclame - Out of home reclame - Bioscoop reclame - Dagbladen - Folders - Tijdschriften
Kansspelautomaten	Holland Casino	- Direct marketing - Tv reclame
	Speelhallen	- Advertenties lokaal
	Horeca	-

Bron: Nielsen

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 maatregelen en 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 14 en Figuur 15 geven een sector overstijgend overzicht van deze cijfers.

2.5.1 Voornamelijk mannen van tussen de 20 en 40 jaar in verslavingszorg

Voorgaande marktscans bevatten ieder jaar actuele data over de reguliere verslavingszorg van de Stichting Informatie Voorziening Zorg (hierna: SIVZ). Over 2016 levert het SIVZ helaas geen cijfers.⁸ Wel heeft de Kansspelautoriteit van de Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (hierna: AGOG) data ontvangen over een deel van de anonieme zelfhulp. Alhoewel de Kansspelautoriteit niet in bezit is van alle data van hulpzoekenden van de AGOG, en het aantal datapunten klein is, geven Figuur 4 tot en met Figuur 6 een aantal interessante inzichten. Hierbij wordt de data van de AGOG vergeleken met de Nederlandse bevolking en de cijfers van de reguliere verslavingszorg uit 2015.

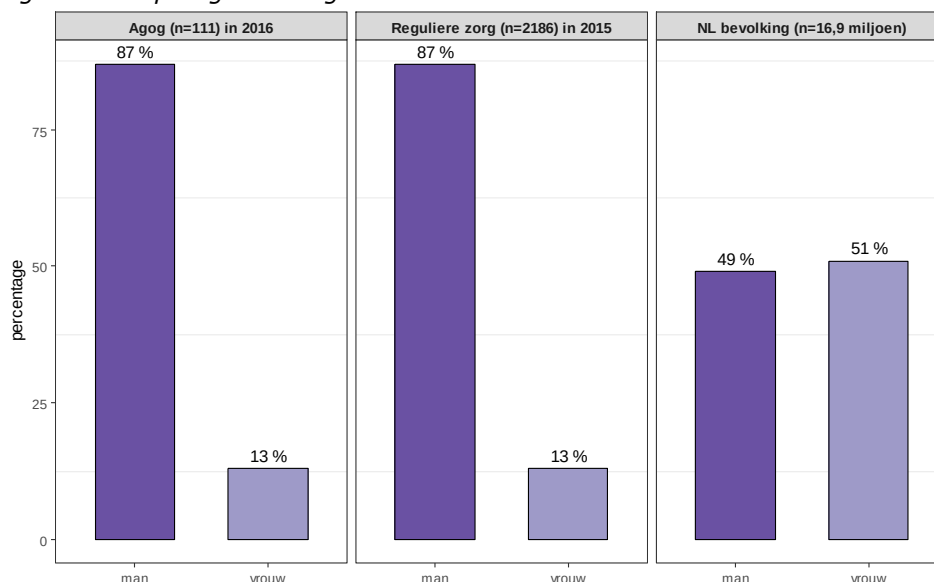
Aantal probleemspelers aanzienlijk hoger dan aantal mensen in behandeling

Uit recent prevalentieonderzoek door Intraval (2016) blijkt dat in Nederland naar schatting 79.000 probleemspelers zijn. Dit aantal is aanzienlijk hoger dan het aantal geregistreerde hulpzoekenden bij de reguliere verslavingszorg (2015: 2186 mensen) en bij de AGOG (ongeveer 200 mensen).

Vooral mannen behandeld voor kansspelverslaving

Zowel in de reguliere zorg als uit de data van de AGOG blijkt dat 87% van de hulpzoekenden mannelijk is. Figuur 4 maakt dit inzichtelijk.

Figuur 4: hulpvragen naar geslacht



Bron: Data AGOG, kerncijfers verslavingszorg SIVZ, CBS

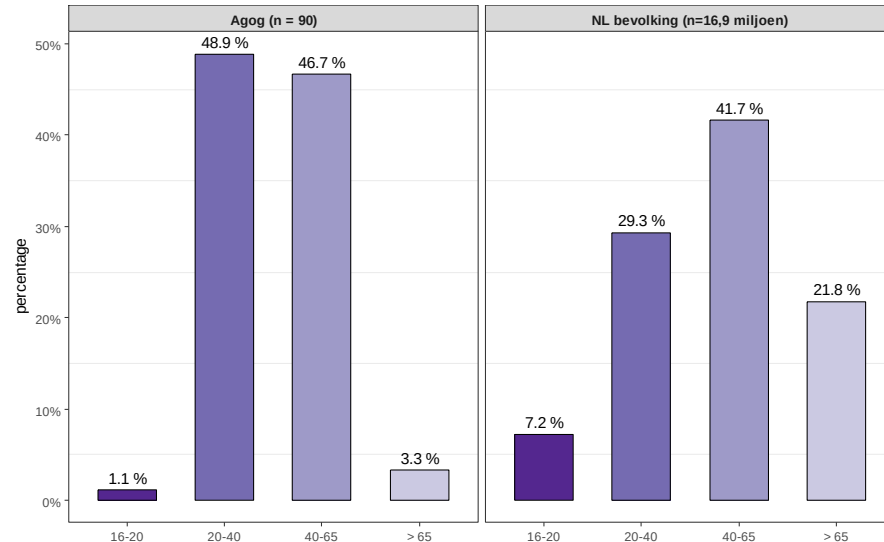
20 tot 40-jarigen oververtegenwoordigd onder hulpzoekenden

Ook met betrekking tot leeftijd zijn zowel de AGOG cijfers als de cijfers uit de reguliere zorg weinig verassend: Figuur 5 laat zien dat vooral de groep van hulpzoekers tussen de 20 en 40 oververtegenwoordigd is bij de AGOG ten opzichte van de Nederlandse bevolking. Een dergelijke indeling naar leeftijdsklassen is op

⁸ <http://www.ladis.eu/nl/over-ladis/kerncijfers>

basis van de cijfers uit de reguliere verslavingszorg niet te maken. Wel is bekend dat de gemiddelde leeftijd van kansspeler-verslaafden in de reguliere verslavingszorg 37 jaar is. Ter vergelijking, als we de klassenmidden van de AGOG data nemen is de geschatte gemiddelde leeftijd 42.

Figuur 5: hulpvragen naar leeftijd

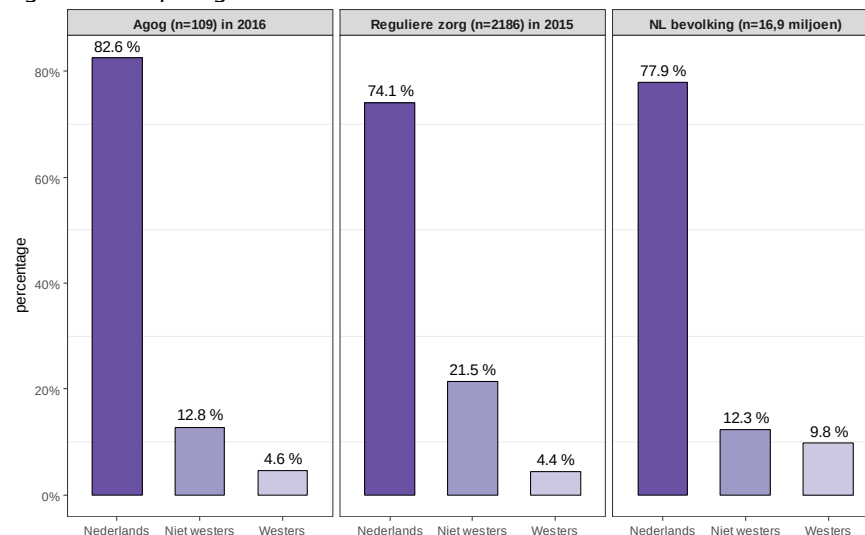


Bron: Data AGOG, CBS

Niet-westerse migranten oververtegenwoordigd in reguliere verslavingszorg

Met betrekking tot de etniciteit zien we geen noemenswaardige verschillen tussen de data van de AGOG en de Nederlandse bevolking. Wel valt in Figuur 6 op dat in de reguliere zorg het aandeel niet-westerse migranten bijna twee keer zo groot is als het landelijk aandeel. Deze conclusie wordt ondersteund door de resultaten van de IVO studie beschreven in paragraaf 7.2.1.

Figuur 6: hulpvragen naar etniciteit



Bron: Data AGOG, kerncijfers verslavingszorg SIVZ, CBS

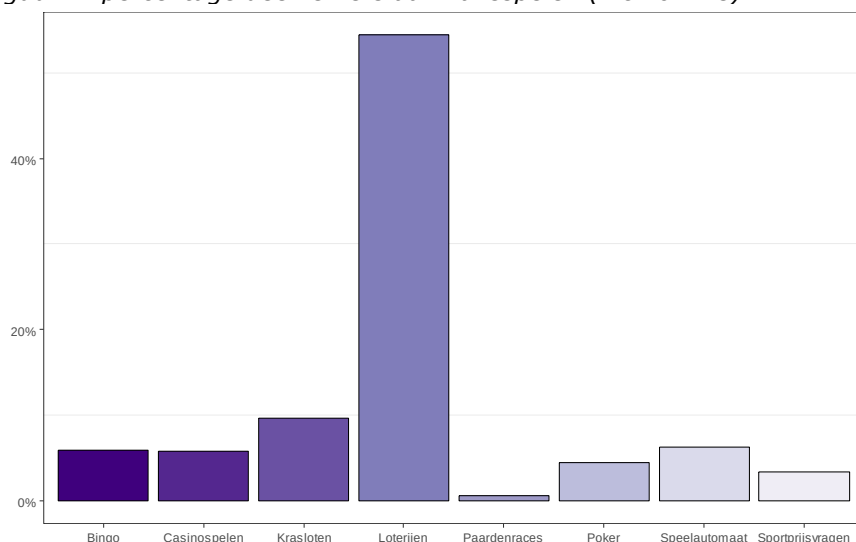
2.5.2 De Nederlandse deelnemer aan kansspelen

Om beter inzicht te krijgen in de Nederlandse consument heeft de Kansspelautoriteit aan onderzoeksbureau IVO gevraagd een secundaire analyse uit te voeren (Meerkerk 2017) op basis van de bevolkingsenquête van Kruize et al., 2016. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele tabellen uit deze secundaire analyse.

Meer dan de helft van de Nederlanders speelt mee aan loterijen

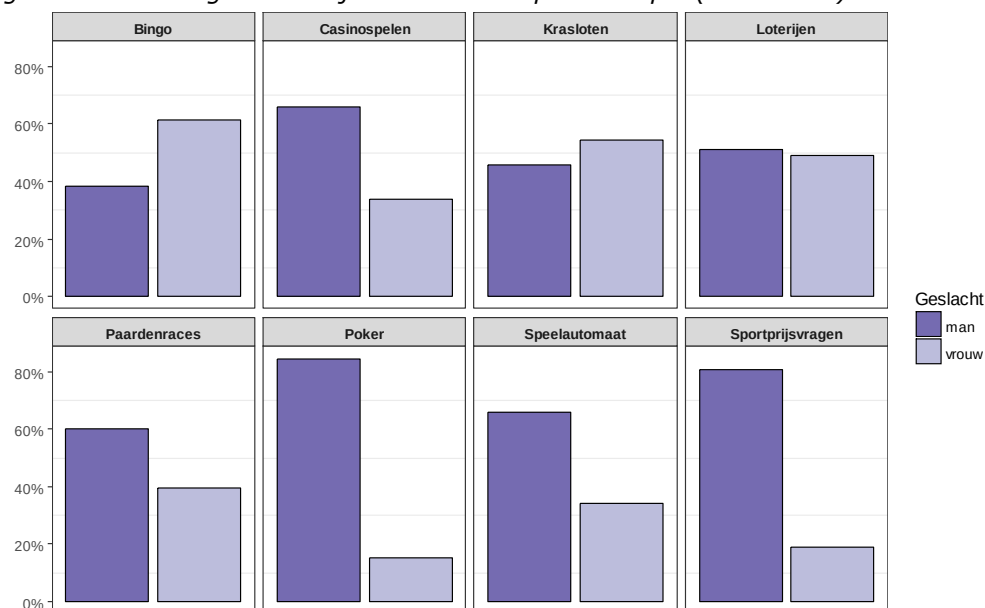
Meer dan de helft van de Nederlanders van 16 jaar of ouder zegt mee te spelen aan loterijen, zie Figuur 7. 6,3% van de Nederlanders geeft aan op speelautomaten te spelen, terwijl het bruto spelresultaat van loterijen en speelautomaten elkaar niet veel ontloopt. Met andere woorden, de gemiddelde speler van speelautomaten geeft aanzienlijk meer uit aan speelautomaten dan aan loterijen. Poker en sportweddenschappen zijn kansspelen die vooral door jonge mannen, waaronder ook minderjarigen, gespeeld worden. Bingo daarentegen, en in mindere mate krasloten, worden meer door vrouwen gespeeld. Mensen met een migratieachtergrond nemen relatief vaker deel aan sportweddenschappen. Vooral de loterij-achtige kansspelen (loterijen, krasloten en bingo) kennen voornamelijk autochtone deelnemers. Dit zijn enkele boodschappen die blijken uit Figuur 7 tot en met Figuur 13. Deze figuren zijn opgesteld op basis van de resultaten van de bevolkingsenquête zoals beschreven in Meerkerk 2017. Opgemerkt dient te worden dat deze resultaten inclusief deelname aan online kansspelen zijn.

Figuur 7: percentage deelnemers aan kansspelen (incl. online)



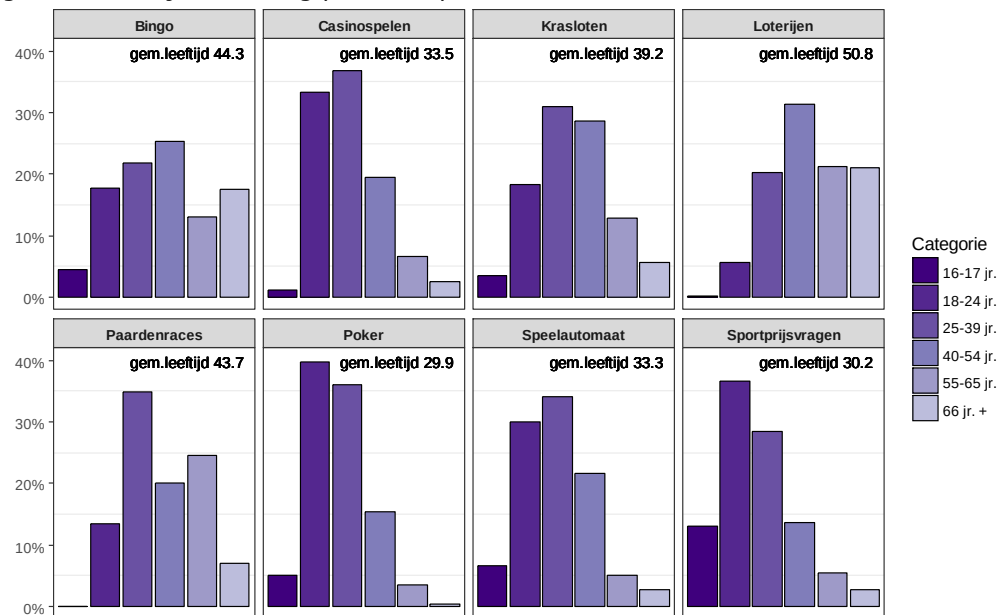
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 8: Percentage mannelijke deelnemers per kansspel (incl. online)



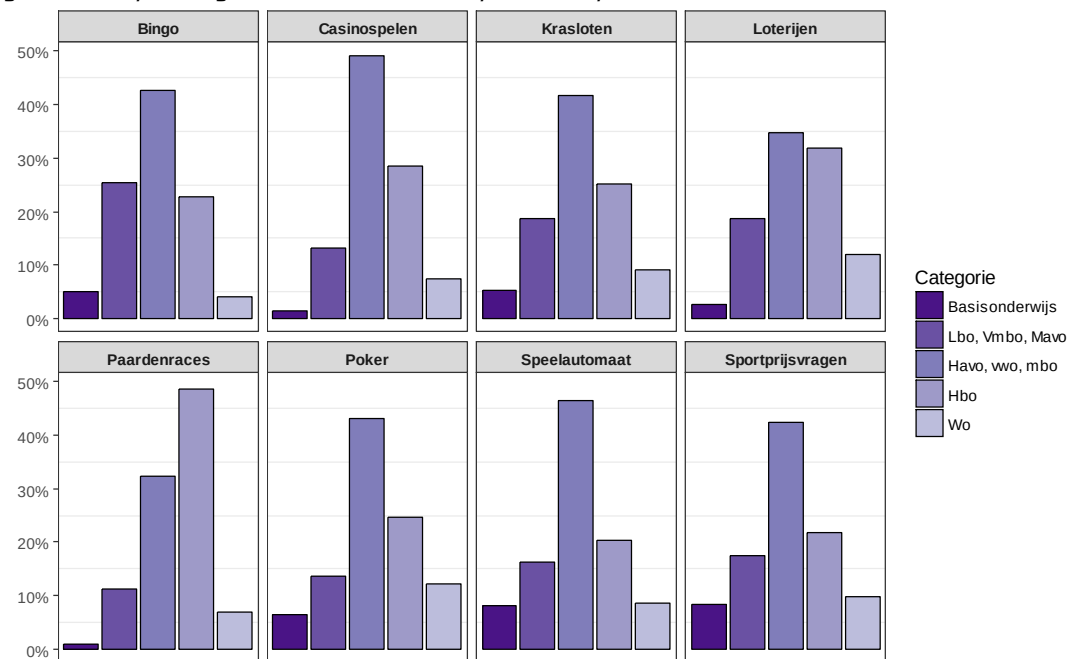
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 9: Leeftijdsverdeling per kansspel



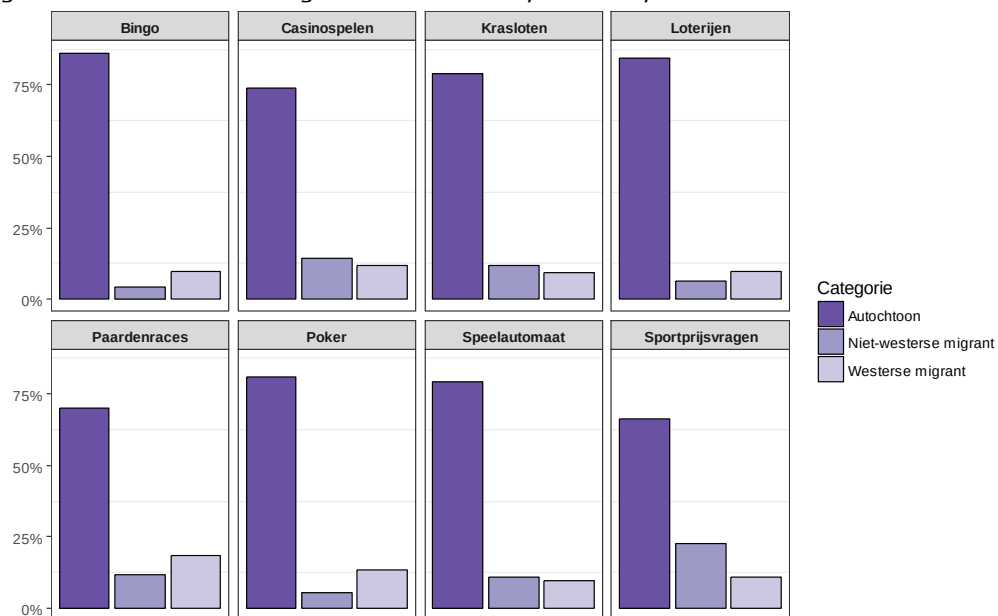
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 10: Opleidingsniveau deelnemers per kansspel



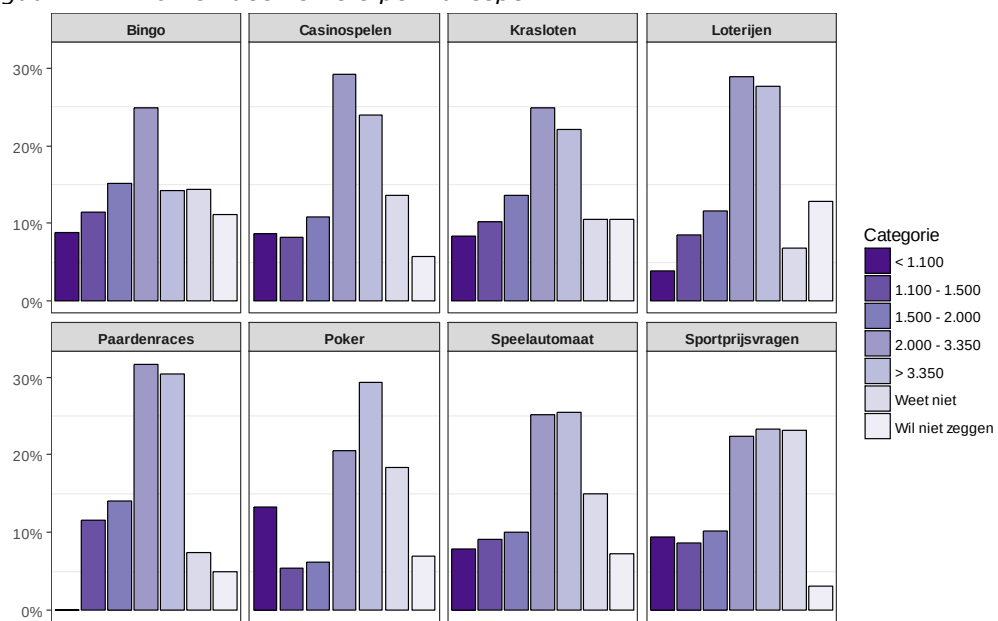
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 11: Etnische achtergrond deelnemers per kansspel



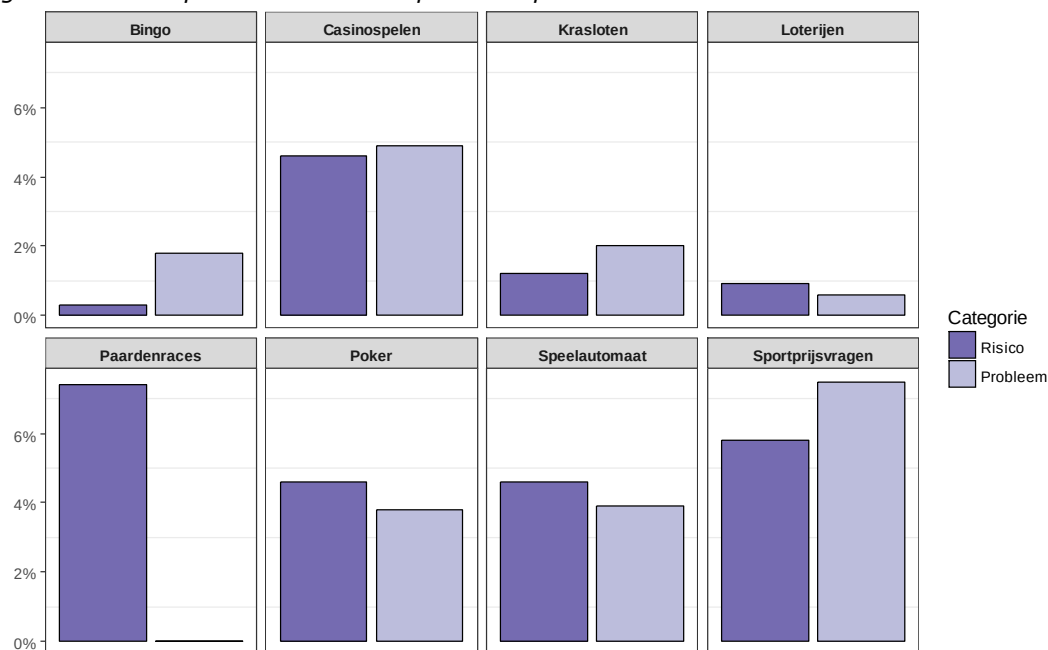
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 12: Inkomen deelnemers per kansspel



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Figuur 13: Risicoprofiel deelnemers per kansspel⁹



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Laagste inkomens geven het meest uit aan kansspelen

Uit het bevolkingsonderzoek blijkt ook dat juist mensen met het laagste inkomen het meest uitgeven aan kansspelen, zie onderstaande tabel.

Tabel 3: uitgaven aan kansspelen per inkomstklasse

Inkomen	< €1.100	€1.100 - €1.500	€1.500 - €2.000	€2.000 - €3.350	> €3.350	Weet niet / Wil niet zeggen
Afgelopen jaar deelgenomen	51,2%	57,7%	62,5%	68,9%	72,3%	51,5%
Gem. uitg./mnd	€95,30	€32,53	€46,29	€41,36	€48,44	€24,83
Max.	€6.000	€1.493	€1.500	€7000	€5070	€855

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

2.5.3 Vier procent van de Nederlandse bevolking speelt illegaal

Circa 4% van de Nederlandse bevolking boven de 16 jaar geeft aan deel te nemen aan illegale kansspelen.¹⁰ Dit kan worden afgeleid uit resultaten van de bevolkingsenquête zoals beschreven in Meerkerk 2017. Zo speelt 1,9% van de respondenten poker buiten Holland Casino en buiten de huiselijke sfeer en 1,4% van de respondenten neemt deel aan sportprijsvragen bij een andere aanbieder dan de Toto. Ongeveer 3,5% van de bevolking neemt deel aan illegale kansspelen via internet, hetzij aan poker, sportweddenschappen of andere kansspelen. Zie onderstaande tabel voor een overzicht van alle uitgevraagde kansspelen.

⁹ Risicoprofiel op basis van SOGS score, zie paragraaf 7.2.1

¹⁰ Aan respondenten van de bevolkingsenquête werd verteld dat bij deelname aan illegale kansspelen het onder meer gaat om het spelen van casinospelen op internet, het wedden op hondenraces, het wedden op sportwedstrijden via internet anders dan Runnerz en Toto of op gokzuilen

Tabel 4: Deelname aan illegale kansspelen afgelopen jaar

	% Ja (n)
Illegale loterij	0,0% (1)
Illegale krasloterij	0,1% (7)
Illegale bingo	0,4% (23)
Illegale speelautomaten	0,6% (34)
Illegaal poker	1,9% (111)
Illegale casinospelen	1,0% (58)
Illegale paardenraces	0,1% (7)
Illegale sportwedstrijden	1,4% (80)
Illegale andere kansspelen	0,1% (9)
Illegale kansspelen via internet	3,5% (200)
Illegale kansspelen totaal	4,0% (231)

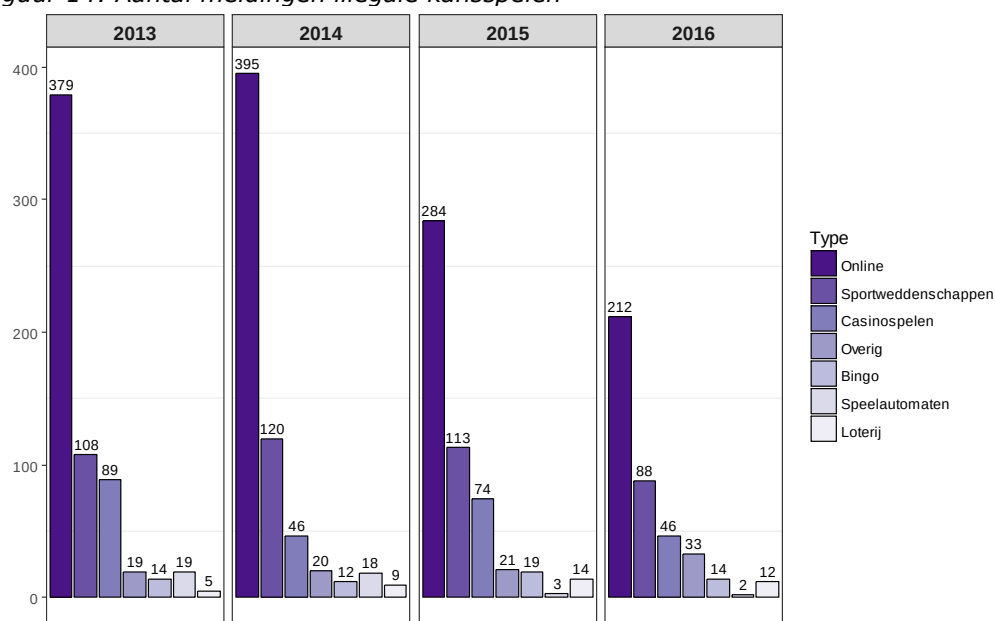
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Totaal aantal meldingen illegale kansspelen gedaald

Het totaal aantal meldingen illegale kansspelen dat bij de Kansspelautoriteit in 2016 binnenkwam (407) is gedaald ten opzichte van het aantal meldingen in 2015 (528). De meeste meldingen van illegale kansspelen hebben in 2016 betrekking op online kansspelen (zie Figuur 14).

Illegaal aanbod van kansspelen belemmert het bereiken van de doelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit. Op het illegale aanbod heeft regulering geen grip en er is geen toezicht, waardoor deelnemers geen 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.

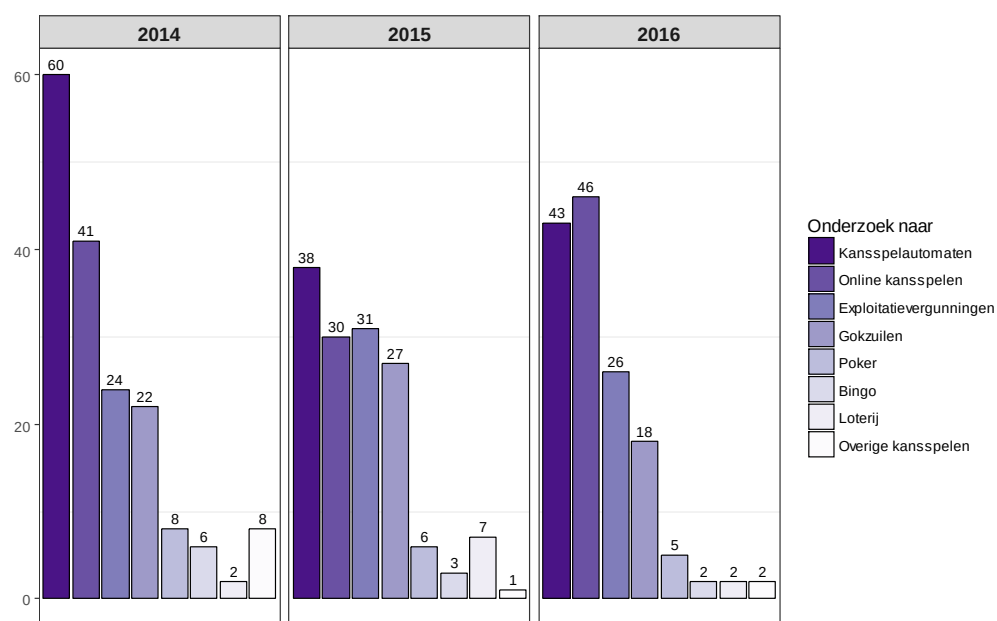
Figuur 14: Aantal meldingen illegale kansspelen



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

Op basis van meldingen, klachten en eigen signalen kan de Kansspelautoriteit besluiten een onderzoek te starten en indien nodig treedt de Kansspelautoriteit handhavend op. In 2016 zijn 144 nieuwe onderzoeken gestart door de Kansspelautoriteit, zie Figuur 15. De meeste onderzoeken hebben in 2016 betrekking op online kansspelen. In voorgaande jaren waren onderzoeken naar kansspelautomaten nog het meest frequent.

Figuur 15: Aantal nieuwe gestarte onderzoeken Kansspelautoriteit



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

2.6 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland

In deze paragraaf laten wij zien hoe de uitgaven van de Nederlandse consumenten zich verhoudt tot andere Europeanen. Dit doen wij door gebruik te maken van de commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC).

H2 Gambling Capital

De gepresenteerde figuren in deze paragraaf berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2GC 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 2016, in tegenstelling tot het online aanbod, over optellingen en niet om schattingen.¹¹ 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 18 tussen aanbod inclusief online verkoop en exclusief online verkoop van deelnamebewijzen. In Nederland wordt e-commerce onder landgebonden aanbod geschaard.¹² In de meeste andere Europese landen wordt e-commerce gezien als online aanbod. Volledigheidshalve zijn dus beide definities weergegeven. 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 H2GC cijfers en de cijfers in deze marktscan, is dat H2GC casinoautomaten van Holland Casino telt onder de sector casinospelen, terwijl de casinoautomaten in deze marktscan onder de kansspelautomaten geschaard worden.

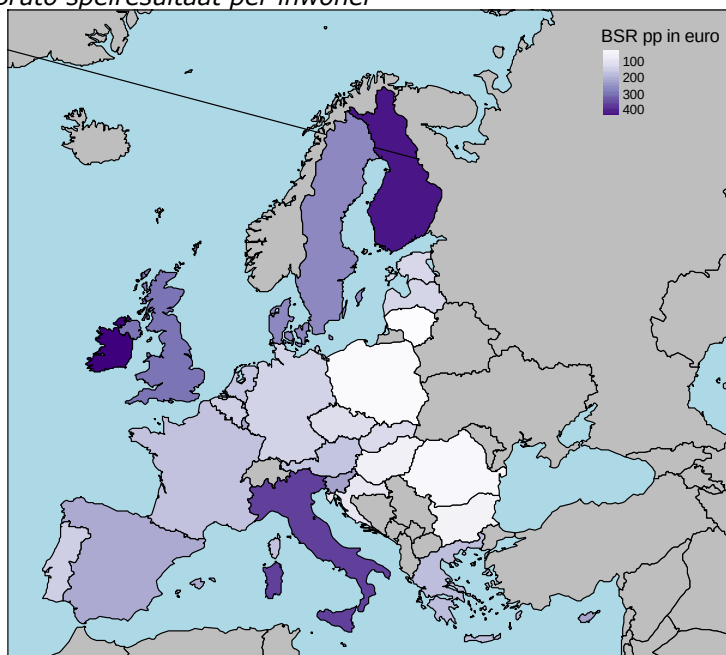
2.6.1 Nederlandse zuinigheid

Vergeleken met andere Europese landen geven Nederlanders minder uit aan landgebonden kansspelen. Dat is de boodschap van Figuur 16 waar de uitgaven (bruto spelresultaat) per volwassen inwoner worden weergegeven. De gemiddelde uitgave van Nederlanders is net als het Europese gemiddelde gestegen ten opzichte van 2015; des te donkerder de kleur paars is, des te groter de uitgave per inwoner in dat land. De landen die grijs ingekleurd zijn, behoren niet tot de Europese Unie.

¹¹ Met offshore aanbod wordt bedoeld op aanbieders zonder een Nederlandse vergunning voor online kansspelen. Deze aanbieders hebben wel een vergunning in tenminste één land, maar bieden in andere landen zonder vergunning aan. Vaak gaat het om grote beursgenoteerde ondernemingen, zie Marktscan online kansspelen 2015.

¹² 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.

Figuur 16: Bruto spelresultaat per inwoner

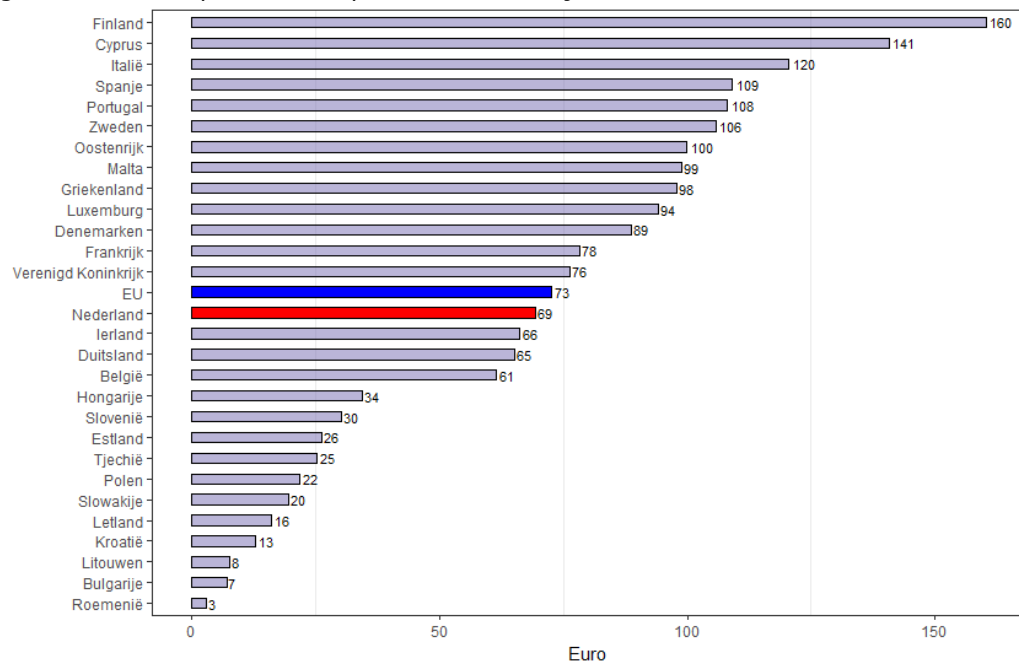


Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

2.6.2 Casino relatief populair in Nederland

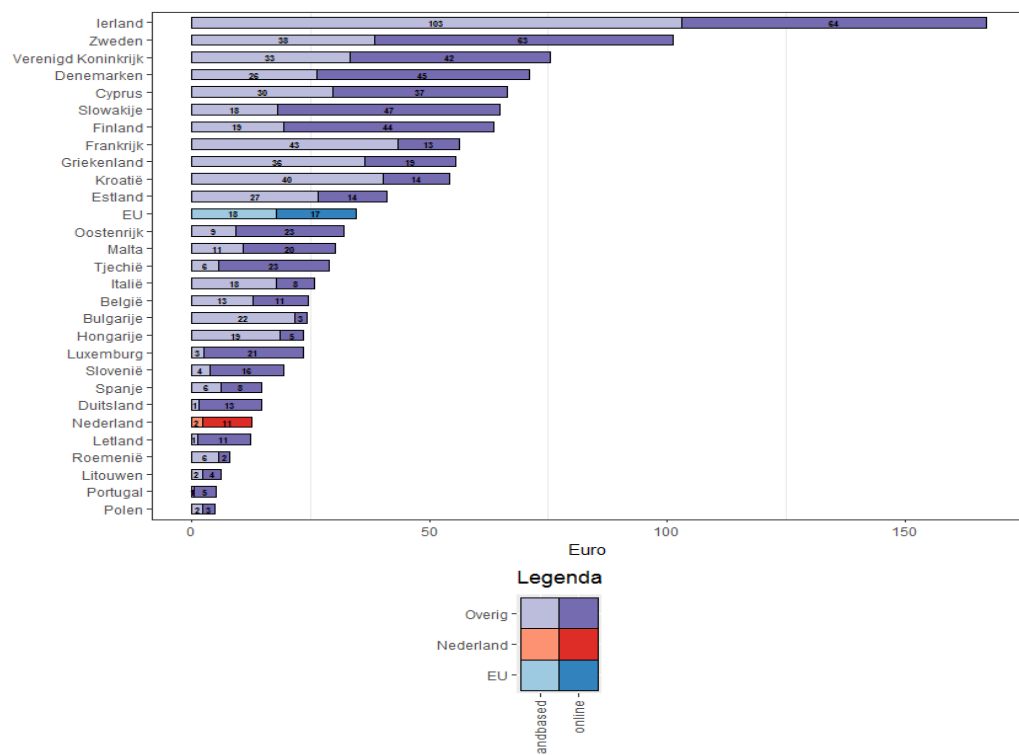
De overige figuren in deze paragraaf, *Figuur 17* tot en met *Figuur 20*, geven inzicht in het bruto spelresultaat voor de specifieke sectoren. Alleen aan casinospelen geven Nederlanders meer geld uit dan het Europees gemiddelde, maar in absolute waarden nog altijd een stuk minder dan landen als Ierland. Wat betreft uitgaven aan loterijen en aan kansspelautomaten zit Nederland in de Europese middenmoot. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit.

Figuur 17: Bruto spelresultaat per inwoner loterijen



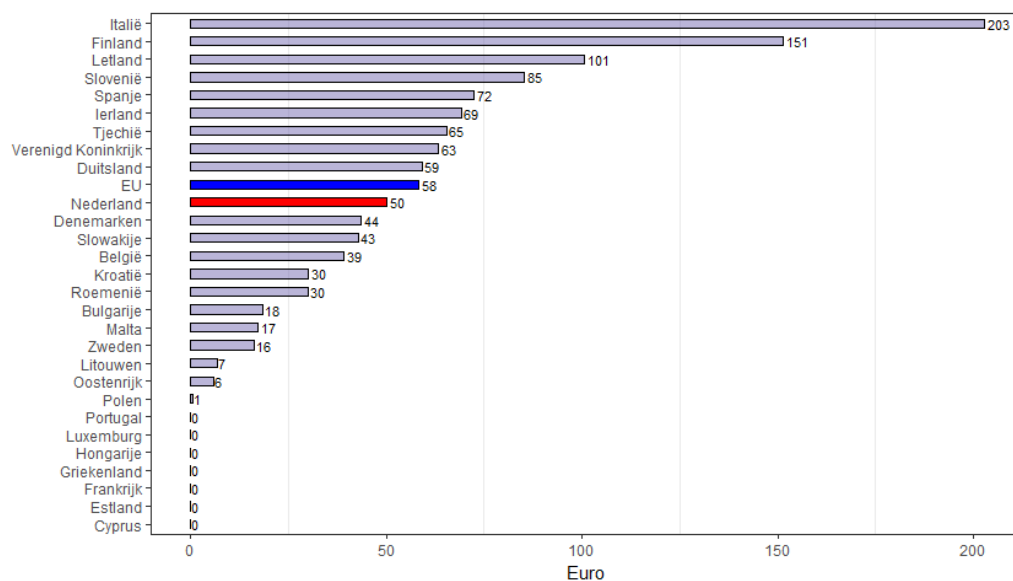
Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

Figuur 18: Bruto spelresultaat per inwoner sportweddenschappen



Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

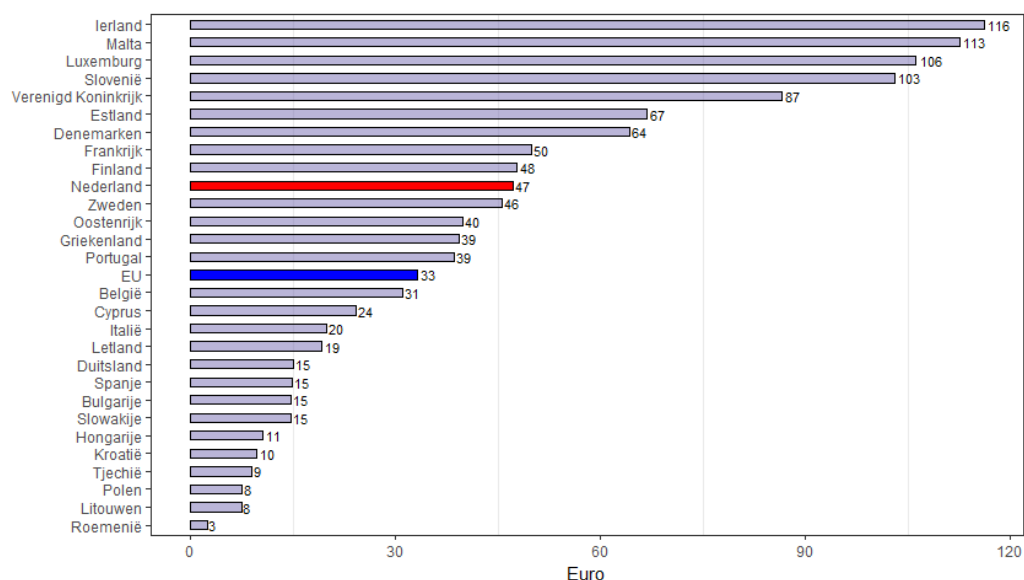
Figuur 19: Bruto spelresultaat per inwoner speelautomaten (speelautomaten exclusief casinoautomaten)



Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

Ten opzichte van 2015 zien we een opvallende stijging in de uitgave van Nederlanders aan speelautomaten (€50 per volwassene ten opzichte van €39). Deze stijging komt door een nieuwe schattingsmethode van H2GC ten opzichte van 2015.

Figuur 20: Bruto spelresultaat per inwoner casinospelen en casinoautomaten



Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

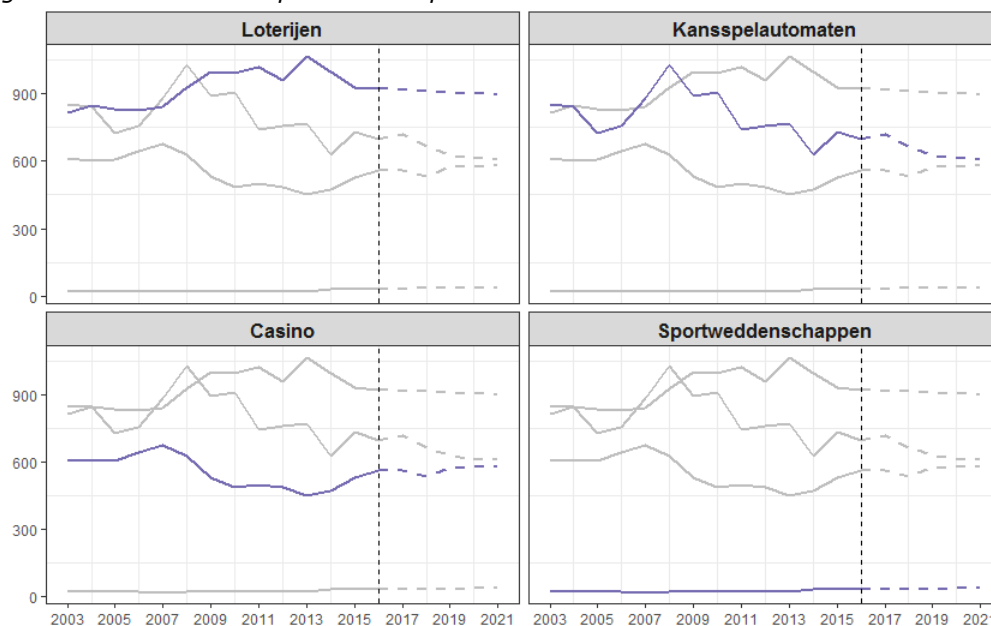
2.6.3 Trend kansspelautomaten in Nederland tegenovergesteld van Europese trend

De omvang van de kansspelautomaten sector in de EU neemt een opvallende vlucht vanaf 2003, zie Figuur 22. Het bruto spelresultaat van deze sector benadert de omvang van loterijen. De ontwikkelingen in Nederland laten een ander beeld zien, zie Figuur 21. Kansspelautomaten in Nederland hebben al langer een aanzienlijk aandeel in de totale kansspelmarkt, maar er is juist sprake van een dalende trend.

Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel. 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, en in tegenstelling tot de voorspellingen van vorig jaar voorspelt H2GC dat het niveau de komende jaren stabiliseert.

Het bruto spelresultaat gegenereerd in casino's valt in Nederland relatief hoger uit dan in andere Europese landen. Volgens de voorspellingen van H2GC zijn de vooruitzichten voor landgebonden casino's positief voor de komende jaren voor zowel Nederland als Europa.

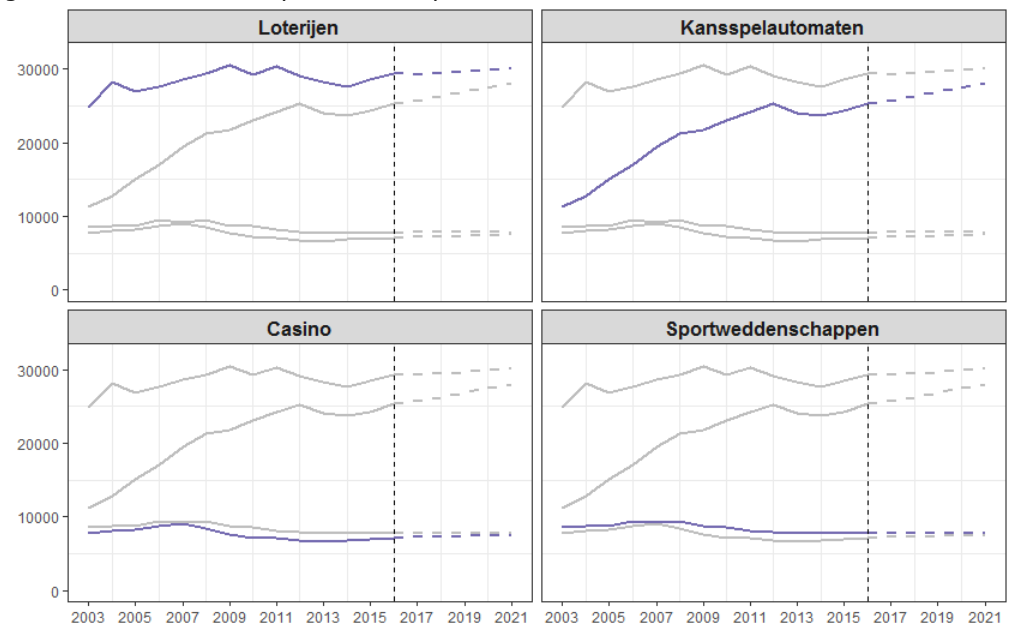
Figuur 21: Trend bruto spelresultaat per sector in Nederland



Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

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 22: Trend bruto spelresultaat per sector van EU-28



Bron: H2 Gambling Capital, 11 mei 2017

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

De Wet op de kansspelen kent een vergunningstelsel voor de volgende loterijen:

- Staatsloterij;
- Lotto;
- Goededoelenloterijen;
- Instantloterij (krasloten).

Gedurende 2016 hebben er twee impactvolle gebeurtenissen plaatsgevonden in de deelmarkt loterijen:

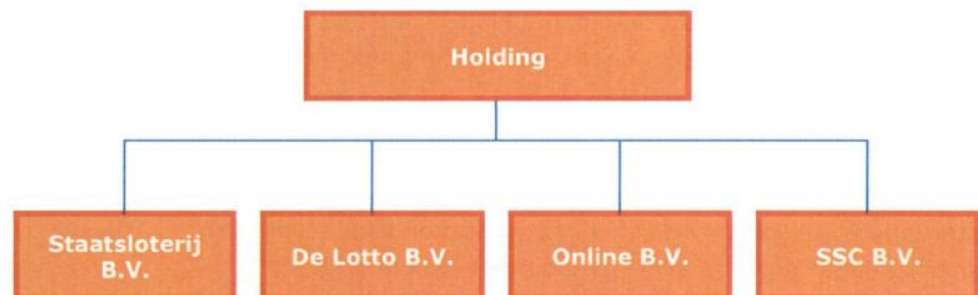
1. De fusie tussen Staatsloterij B.V. en Lotto B.V tot de Nederlandse Loterij B.V.;
2. Opengaan van het stelsel voor niet-incidentele artikel 3 loterijen (hierna: niet-incidentele goededoelenloterijen).

3.1.1 Fusie tot Nederlandse Loterij B.V.

Op 30 maart 2016 is Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (hierna: SENS) met de Stichting Nationale Sporttotalisator gefuseerd tot de Nederlandse Loterij B.V. (hierna: NLO). Bij de fusie is gekozen voor een structuur met een holding en vier onderliggende vennootschappen. Als onderdeel van de fusie zijn de voormalige stichtingen omgezet naar vennootschappen.

De holding (NLO) en de vier onderliggende vennootschappen (Staatsloterij B.V., Lotto B.V., Nederlandse Loterij Online B.V. en Nederlandse Loterij Organisatie B.V. (Shared Service Center) zijn ingericht als besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De holding houdt alle aandelen in de onderliggende vennootschappen. Figuur 23 geeft een overzicht van de structuur van de gefuseerde Holding.

Figuur 23: Structuur van de Holding Nederlandse Loterij B.V.



Bron: brief Ministerie van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 9 oktober 2015, FIN/2015/1058

In de holding heeft de Staat met iets meer dan 99% van de aandelen de volledige zeggenschap. Het overige aandelenbelang van net geen 1% is in handen van NOC*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (hierna: ALN). Het resultaat van de holding komt voor 63% ten goede aan de staat en voor 37% aan het NOC*NSF en de ALN.

Nederlandse Loterij B.V.

De NLO biedt door de fusie een breed scala aan kansspelproducten aan. Aangezien de vergunningen voor het organiseren van de staatsloterij, lotto en instantloterij in handen zijn van afzonderlijke B.V.'s wordt in de rest van deze marktscan over de producten van de NLO gerapporteerd volgens de oude verdeling: Staatsloterij en Lotto.

3.1.2 Opengaan van stelsel niet-incidentele goededoelenloterijen

Eind 2014 verleende de Kansspelautoriteit vergunningen voor het organiseren van een niet-incidentele goededoelenloterij aan de destijds bestaande vergunninghouders. Dit besluit was een direct gevolg van de 'Beleidsregel aanvragen kansspelvergunningen' van de toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, waarin de Kansspelautoriteit verzocht werd om aan de bestaande vergunninghouders opnieuw een vergunning te verlenen en het aantal vergunningen ongewijzigd te laten. De aanvraag die het bedrijf Lottovate Nederland B.V. (hierna: Lottovate) destijds deed, werd daarom door de Kansspelautoriteit afgewezen. Lottovate heeft deze afwijzing voorgelegd aan de rechter.

De rechtbank stelde Lottovate in het gelijk en constateerde onder meer dat niet duidelijk gemotiveerd was waarom het aantal te verlenen vergunningen beperkt moest blijven tot vier. De rechtbank vernietigde het besluit van de Kansspelautoriteit en gaf deze de opdracht tot het nemen van een nieuw besluit op bezwaar. De Kansspelautoriteit is niet in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak.

Gegeven de bestaande wet- en regelgeving, het vigerende kansspelbeleid, de wettelijke taken van de Kansspelautoriteit en de uitspraak van de rechter, heeft de Kansspelautoriteit het besluit genomen om de vergunningaanvraag van Lottovate in behandeling te nemen. Vanaf dat moment was het voor andere organisaties ook mogelijk om een vergunning aan te vragen voor het organiseren van een niet-incidentele goededoelenloterij met een looptijd tot en met eind 2016.

Lottovate heeft de vergunningsprocedure doorlopen, waarin het bedrijf in staat werd gesteld om de noodzakelijke informatie aan te leveren. Bij de beoordeling van de aanvraag golden dezelfde criteria als destijds voor de bestaande vergunninghouders. Op 22 november 2016 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning verleend aan Lottovate met een looptijd van 22 november tot en met 31 december 2016. De einddatum was daarmee gelijk aan de termijn van de andere niet-incidentele goededoelenloterijen. In 2016 heeft Lottovate nog geen loterij aangeboden en blijft daarom in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

3.1.3 Vergunningen

Tabel 5 geeft een overzicht van de segmenten, de vergunninghouders en de spellen die zij aanbieden. De tabel bevat eveneens informatie over de verplichte minimale uitkeringspercentages en afdrachten, beide uitgedrukt in termen van percentage van de inleg. De werkelijke afdrachten kunnen in de praktijk hoger liggen.

Tabel 5: Overzicht loterijproducten: wettelijke uitkerings- en afdrachtspercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Holding	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdrachten
Goededoelen-loterijen	Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.	Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	-	≥ 50% ^b
		BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij		≥ 50% ^b
		VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij		≥ 50% ^b
		Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen	Grote Clubactie Loterij Support Actie Loterij Nationale Scoutingloterij KWF Seizoenloterij Zonnebloemloterij Jantje Beton Loterij		≥ 50% ^b
		Lottovate Nederland B.V.	-		≥ 50% ^b
Staatsloterij	Nederlandse Loterij B.V.	Staatsloterij B.V.	Miljoenenspel Staatsloterij Eventtrekkingen	≥ 60%	≥ 15% ^a
Lotto		Lotto B.V.	Lotto Lotto 4/5 Cijferspel Lucky Day Eurojackpot	≥ 47,5% ^c	≥ 18%
Instantloterij		Lotto B.V.	Krasloten	≥ 47,5%	^d

Bron: Wet op de Kansspelen. Vergunningen Kansspelautoriteit

a) Afdracht aan de staat

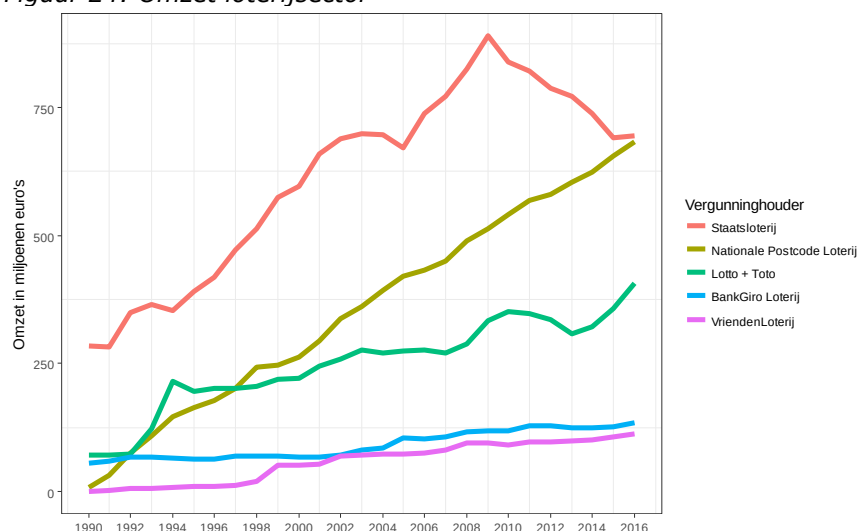
b) Afdracht aan doelen van enig algemeen belang

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

Sinds 1990 zijn dezelfde aanbieders actief in de loterijen sector.¹³ De marktaandelen zijn echter sinds 1990 tot heden aanzienlijk gewijzigd. Figuur 24 toont de enorme omzetgroei die de Nationale Postcode Loterij heeft weten te bewerkstelligen in de afgelopen 26 jaar.

Figuur 24: Omzet loterijsector



Bron: jaarverslag Nationale Postcode Loterij 2016

¹³ In 1989 richt de Vereniging Humanitas de Sponsor Bingo Loterij op, die per 1 januari 2011 de VriendenLoterij is geworden.

Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.¹⁴ 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.¹⁵ De vergunning kan op grond van artikel 9 lid 1 van de Wok maar door één rechtspersoon worden geëxploiteerd en is in 1992 door de voormalige staatssecretaris van Financiën verleend aan de SENS, de rechtsvoorganger van Staatsloterij B.V. (hierna: Staatsloterij).¹⁶

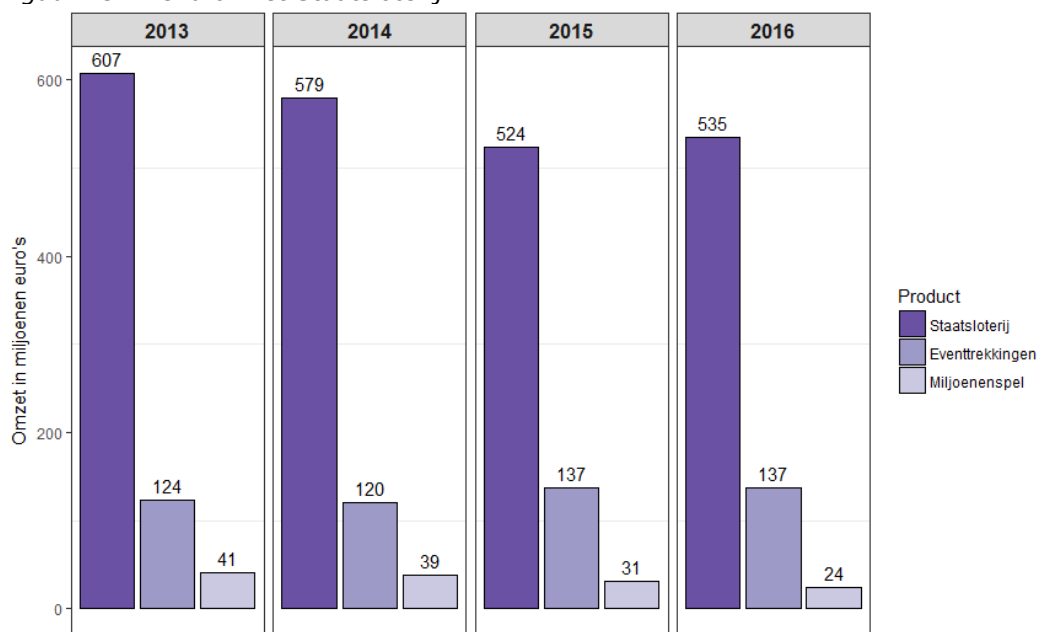
Naast het toezicht door de Kansspelautoriteit valt de Staatsloterij, zoals alle staatsdeelneming, tevens onder het bedrijfsmatige toezicht door het Ministerie van Financiën. Het resultaat van de Staatsloterij vloeit op basis van de wet naar de Staat, en daarom valt de Staatsloterij mede onder het toezicht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

De SL biedt de volgende loterijproducten aan:

- de staatsloterij met elke 10de van de maand een reguliere trekking. De omzet van de staatsloterij bedroeg in 2016 €535 miljoen (+2%);
- de Eventtrekkingen met een omzet in 2016 van €137 miljoen;
- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking. De omzet van het Miljoenenspel bedroeg in 2016 €24 miljoen (-26%).

Figuur 25 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de producten van de Staatsloterij in 2013 tot en met 2016.

Figuur 25: Trend omzet Staatsloterij



Bron: Jaarverslag Nederlandse Loterij B.V. en gegevens Kansspelautoriteit

Lotto

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

¹⁴ 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).

¹⁵ Deze 60% is een netto-verplichting: de netto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

¹⁶ 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.

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 sportprijsvragen¹⁷. De vergunning is per 1 januari 2017 verleend aan de Lotto B.V. (hierna: Lotto) en heeft een looptijd van vijf jaar.

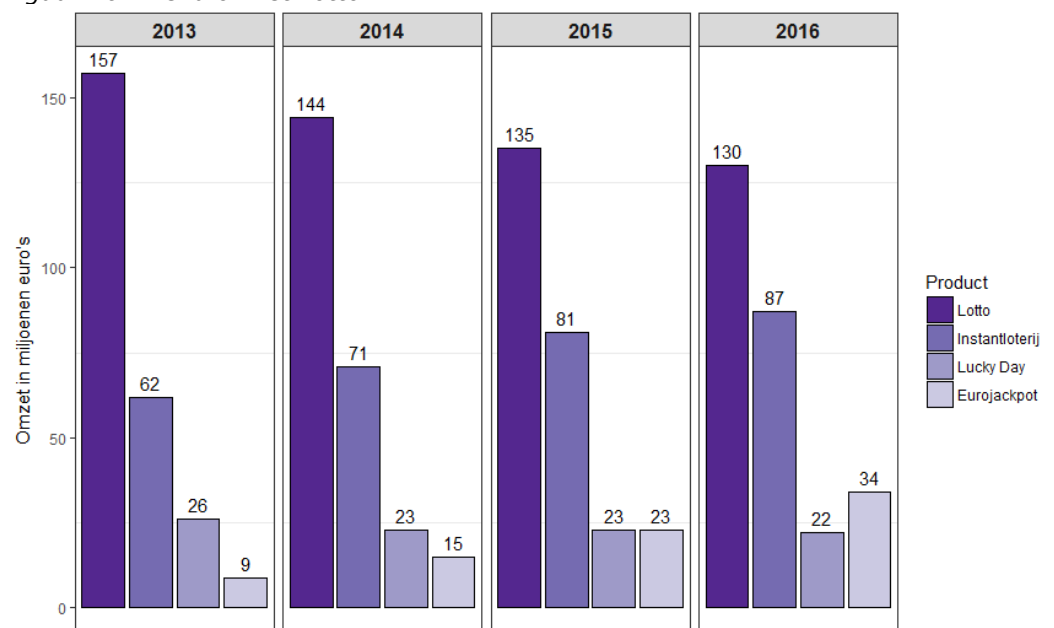
Ten minste 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, cijferspelen en sportwedenschappen samen) wordt als prijzen uitgekeerd aan de spelers. Ten minste 18% van de totale inleg (van lottospelen en cijferspelen samen) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46%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

Lotto biedt de volgende lottospelen aan:

- Lotto 6/45: een wekelijkse trekking met een omzet in 2016 van €130 miljoen (-4% ten opzichte van 2015);
- Lucky Day: een dagelijkse trekking met een omzet in 2016 van €22 miljoen (-4% ten opzichte van 2015);
- Eurojackpot: een wekelijkse trekking met een omzet in 2016 van €34 miljoen (+48% ten opzichte van 2015).

Merk op dat in Figuur 26 ook de instantloterij is weergegeven. Dit is ook een product van Lotto maar valt onder een andere vergunning. Verderop in deze paragraaf wordt nader ingegaan op instantloterijen.

Figuur 26: Trend omzet Lotto



Bron: Jaarverslag Nederlandse Loterij B.V. en gegevens Kansspelautoriteit

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 per 1 januari 2017 verleend aan Lotto en heeft een looptijd van vijf jaar.

Ten minste 47,5% van de opbrengst is bestemd voor de uitkering aan prijzen.¹⁸ Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste

¹⁷ Artikel 27b, eerste lid, Wet op de kansspelen

¹⁸ Art. 14b lid 3 Wok. Deze 47,5% is een bruto-verplichting.

formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor de NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

In 2016 bedroeg de omzet van de instantloterij €87 miljoen, een stijging van 7% ten opzichte van de omzet in 2015. Figuur 26 laat zien dat de omzet van de instantloterij de laatste vier jaar geleidelijk stijgt.

Goededoelenloterijen

Op basis van art. 3 van de Wet op de kansspelen kan er een vergunning verleend worden voor het organiseren van 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 onderscheid gemaakt tussen enerzijds kortlopende vergunningen met een looptijd van maximaal zes maanden (incidentele vergunningen) en vergunningen met een langere looptijd (niet-incidentele vergunningen).¹⁹

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.

Per 1 januari 2017 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning verleend met een looptijd van vijf jaar aan de volgende vergunninghouders:

- de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: Nationale Postcode Loterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2016 van €683 miljoen (4% stijging ten opzichte van 2015). De Nationale Postcode Loterij steunt goede doelen die zich inzetten voor mens en natuur;
- de BankGiro Loterij N.V. (hierna: BankGiro Loterij); 15 trekkingen met een totale omzet van € 134 miljoen (7% stijging ten opzichte van 2015). De BankGiro Loterij steunt cultuur en behoud van cultureel erfgoed;
- de VriendenLoterij N.V. (hierna: VriendenLoterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2016 van €113 miljoen (7% stijging ten opzichte van 2015). De VriendenLoterij steunt goede doelen die zich richten op gezondheid en welzijn van mensen;
- de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (hierna: Samenwerkende Non-profit Loterijen); 12 loterijen met een totale omzet in 2016 van €26 miljoen (6% stijging ten opzichte van 2015).
- Lottovate Nederland B.V. (hierna: Lottovate)

De eerste drie vergunninghouders zijn 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 redenen – in de analyses hieronder geaggregeerd weergegeven.

De vierde vergunninghouder is de Samenwerkende Non-profit Loterijen: 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.

De vijfde vergunninghouder is Lottovate. Lottovate is een 100% dochteronderneming van Lottovate Limited, welke 100% eigendom van ZEAL Network SE is. Lottovate is ten tijde van het schrijven van deze marktscan nog niet gestart met exploitatie van de vergunning. Lottovate blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

¹⁹ Deze worden ook wel aangeduid als 'semipermanente', 'langjarige' of 'meerjarige' vergunningen.

Incidentele vergunningen

Naast bovenstaande niet-incidentele vergunningen verstrekt de Kansspelautoriteit vergunningen voor incidentele kansspelen. De opbrengst van dit 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.

In 2016 zijn er, net als in 2015, 41 aanvragen voor incidentele kansspelvergunningen in behandeling genomen (zie Tabel 6). Van de 39 verleende vergunningen is er één door de aanvrager geannuleerd wegens tegenvallende opbrengsten. De gezamenlijke omzet van incidentele loterijen is gedaald ten opzichte van die van 2015 en bedraagt €2,1 miljoen. Hiervan is €1,5 miljoen euro afgedragen aan goede doelen, waarmee het afdrachtspercentage uitkomt op 71%. De uitgekeerde prijzen zijn goed voor 5% van de omzet in 2016.

Tabel 6: Overzicht incidentele loterijen²⁰

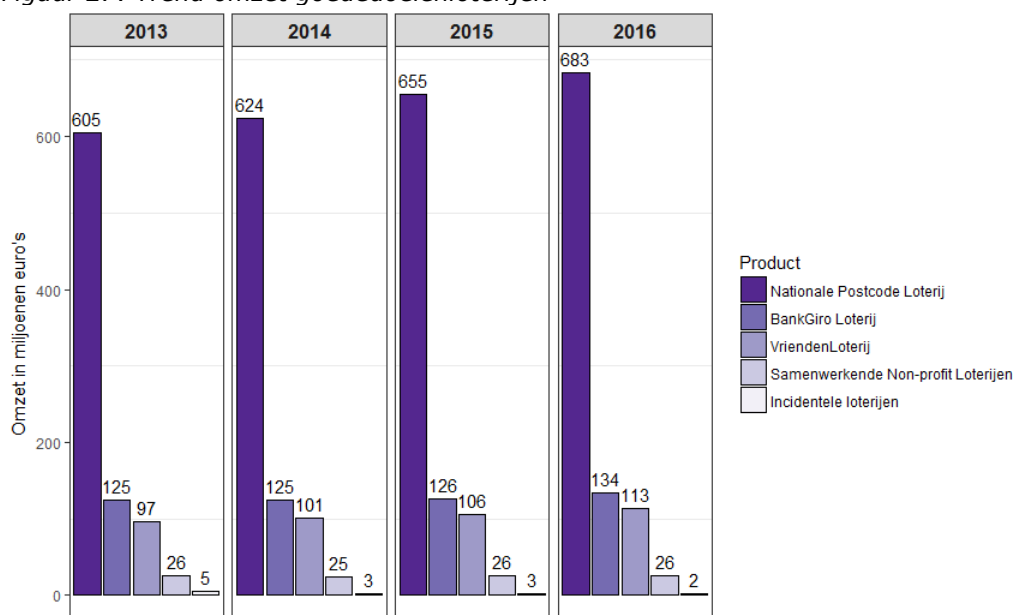
	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal aanvragen	50	51	51	41	41
Ingetrokken/geannuleerd/procedure stopgezet	14	10	9	7	5
Omzet (in miljoen €)	€3,4	€5,0	€3,0	€3,0	€2,1
Afdracht goed doel (in miljoenen)	€2,3	€3,8	€2,1	€2,1	€1,5
Afdracht goed doel (% van omzet)	67%	76%	69%	72%	71%
Uitgekeerde prijzen (in miljoenen)	€0,4	€0,4	€0,4	€0,3	€0,1
Uitgekeerde prijzen (% omzet)	12%	7%	13%	9%	5%

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Figuur 27 geeft een samenvattend beeld van de verdeling van de omzet van goededoelenloterijen 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.

²⁰ Deze tabel gaat uit van datum aanvraag; omzet en afdracht zijn mogelijk (deels) gerealiseerd in het jaar na aanvraag.

Figuur 27: Trend omzet goededoelenloterijen



Bron: Jaarverslagen goededoelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

Gemeentelijke vergunningen

Voor het organiseren van incidentele kansspelen met een prijzenpot kleiner dan €4.500 kan een gemeentelijke vergunning aangevraagd worden. Deze vergunningen worden verleend door de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de trekking plaatsvindt. De Kansspelautoriteit houdt logischerwijs geen toezicht op deze vergunningen en heeft ook geen data beschikbaar over de omvang van dit segment.

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 2014, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren.²¹ Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

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

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

²¹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/promotionele/promotioneel/>

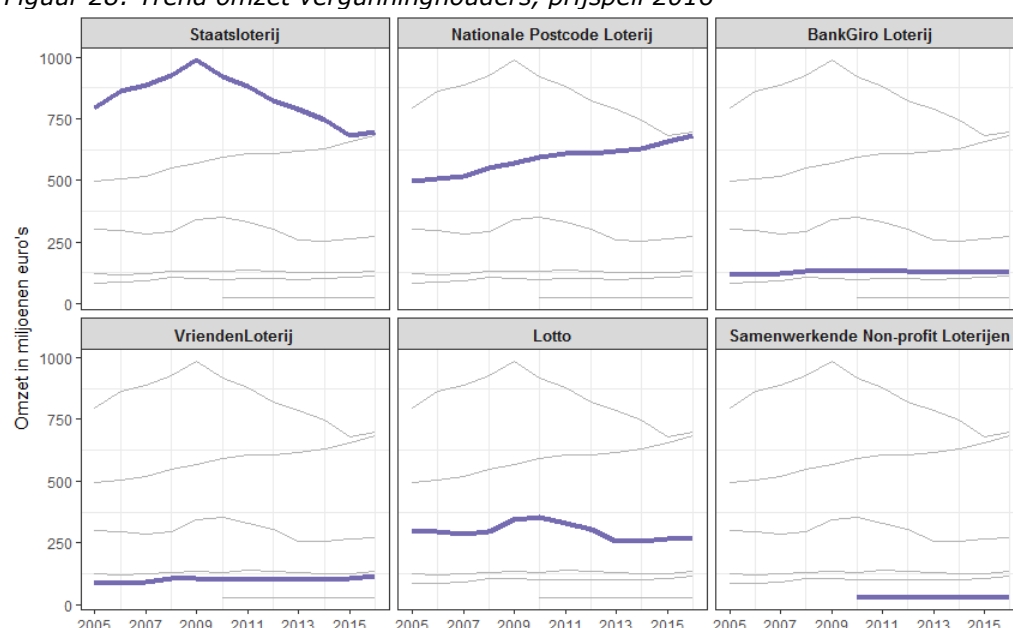
3.2 Omvang en marktaandelen

3.2.1 Omzet Nationale Postcode Loterij nadert Staatsloterij

Over een langere periode bezien, zoals geschetst in Figuur 28, stijgt de omzet van Nationale Postcode Loterij gestaag en benadert de omzet van de Staatsloterij, die vanaf 2009 een dalende trend laat zien. De omzet van Lotto daalde tussen 2009 en 2013, maar de dalende trend is daarna gestopt en is er nu sprake van een lichte stijging. In Figuur 28 is gecorrigeerd voor inflatie.

De totale omzet van de vergunde loterijen bedroeg in 2016 €1,92 miljard.²² De omzet van de totale markt voor loterijen is daarmee ten opzichte van voorgaande jaren rond de 4% gestegen. Het bruto spelresultaat van deze sector steeg in dezelfde periode met ongeveer 3%.

Figuur 28: Trend omzet vergunninghouders, prijspeil 2016



Bron: Jaarverslagen vergunninghouders

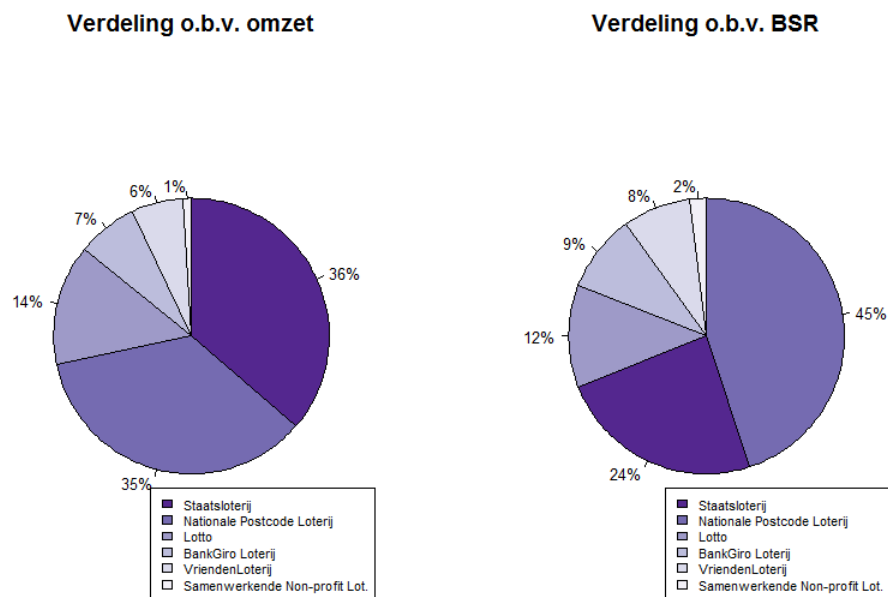
Toelichting: Elk van de figuren geeft de omzet van één vergunninghouder (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige vergunninghouders (licht gedrukte lijnen)

De Staatsloterij heeft qua omzet het grootste marktaandeel, te weten 36%, gevolgd door de Nationale Postcode Loterij (35%) en Lotto (14%), zie linker paneel Figuur 29. De Samenwerkende non-profit Loterijen zijn het kleinste met gezamenlijk een aandeel van 1%.

In termen van bruto spelresultaat heeft de Nationale Postcode Loterij het grootste marktaandeel, te weten 45% (zie rechter paneel Figuur 29). In de berekening van het bruto spelresultaat zijn de afdrachten aan goede doelen niet van de omzet afgetrokken.

²² In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet van circa € 3 miljoen in 2015) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

Figuur 29: Aandelen vergunninghouders 2016



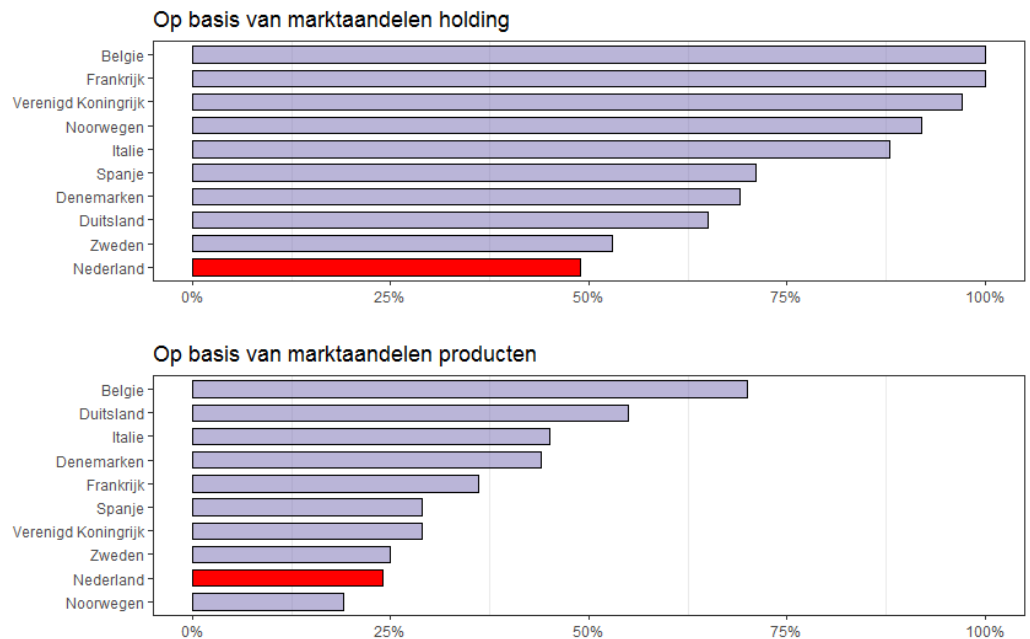
Bron: jaarverslagen vergunninghouders

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 van vergunninghouders, is 0,29 (voor definitie HHI zie paragraaf 2.2). Door de fusie tussen Staatsloterij en Lotto is de marktconcentratie op holdingniveau gestegen ten opzichten van 2015 en bedraagt 0,62; de NLO en NGDL domineren de markt.

3.2.2 Marktconcentratie loterijen in Nederland relatief laag

In vergelijking met andere landen is de concentratiegraad in Nederland relatief laag, al heeft de fusie tussen de Staatsloterij en Lotto tot de NLO gezorgd voor een hogere concentratie dan in 2015 op het niveau van holdings. Figuur 30 toont de HHI index op zowel holdingniveau (bovenste paneel) als productniveau (onderste paneel) voor Nederland en een aantal belangrijke Europese landen in 2016. 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 lager uitvalt.

Figuur 30: Marktconcentratie in Nederland relatief laag²³



Bron: H2 Gambling Capital, 9 juni 2016 en 7 juni 2017

3.3 Geldstromen

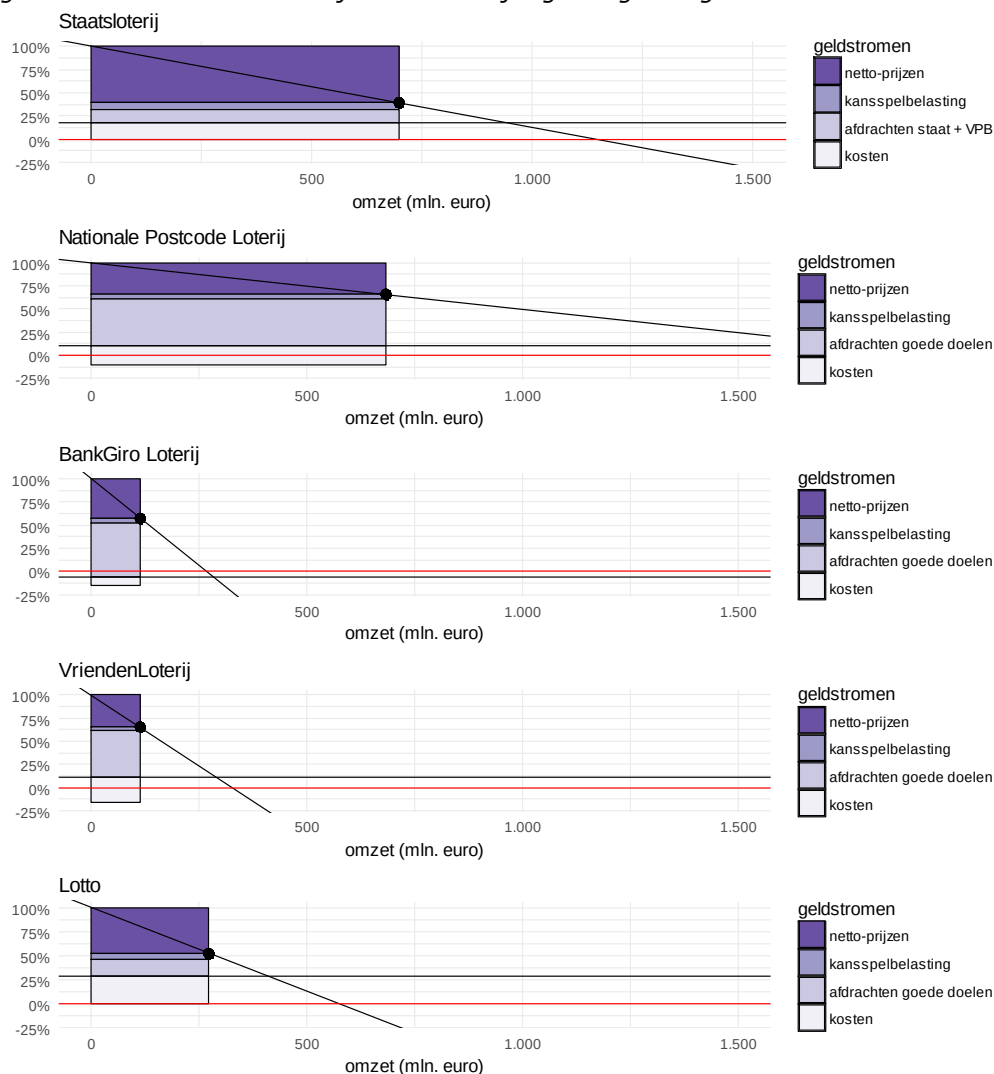
De omzet van loterijen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan goede doelen of de staat en (4) operationele kosten te dekken.

In Figuur 31 zijn de geldstromen van de vijf grote meerjarige loterijvergunninghouders weergegeven.²⁴ 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's) van de verschillende loterij-aanbieders (hoe breder de balk des te groter de omzet). Voor de loterijen van de Nationale Goededoelen Holding geldt dat meer dan 100% van de omzet wordt besteedt aan prijzen, afdrachten en kosten. Dit is te verklaren doordat deze loterijen inkoopvoordelen krijgen op de prijzen in natura. Hierdoor is de totale waarde van de prijzen hoger dan de inkoopwaarde van deze prijzen.

²³ Het verschil tussen de HHI op productniveau in bovenstaand figuur en de HHI genoemd in paragraaf 2.2 is te verklaren omdat H2GC met schattingen werkt, terwijl de Kansspelautoriteit de data uit de jaarverslagen gebruikt.

²⁴ De Samenwerkende Non-profit Loterijen wordt hierbij niet meegenomen aangezien bijna de gehele omzet uitgekeerd wordt aan het goede doel. Een dergelijke analyse van de geldstromen is daarom voor de Samenwerkende Non-profit Loterijen niet interessant

Figuur 31: Geldstromen loterijen met meerjarige vergunningen



Bron: Jaarverslagen, opgave Nederlandse Loterij B.V., berekening Kansspelautoriteit.

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

b) De kosten van de Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij zijn geschat naar rato van omzet van het gehele concern Nationale Goede Doelen loterijen

Productdifferentiatie en marktscenario's bij loterijen

Figuur 31 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 35) per lot met elkaar te kunnen vergelijken, wordt één minus het uitkeringspercentage als de *effectieve prijs* van een fictief lot van één euro gehanteerd.²⁵ Dit is het deel van de inleg dat een consument gemiddeld verliest. Daardoor krijgt Figuur 31 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 31 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 figuren per loterij laten zien dat de verschillende loterijen niet op dezelfde vraagcurve opereren. De vraagcurve voor de Nationale Postcode Loterij en Staatsloterij lopen bijvoorbeeld aanzienlijk minder stijl dan die van de die van Lotto, BankGiro Loterij en VriendenLoterij: dit betekent dat bij gelijke omstandigheden, de vraag naar Nationale Postcode Loterij en Staatsloterij 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 31 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 31 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.²⁶

3.3.1 Uitgekeerde prijzen gemiddeld 49% van de omzet

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij.²⁷ Conform de Wet op de Kansspelen keert de Staatsloterij 60% van de omzet aan prijzen uit. Het gewogen gemiddelde van uitgekeerde nettoprijzen in de sector loterijen bedraagt 49% van de omzet.

²⁵ Forrest, David. "Consumer interests and the regulation and taxation of gambling." *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives* (2007): 103.

²⁶ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

²⁷ Voor een uitleg van het begrip uitkeringspercentage zie paragraaf 2.4

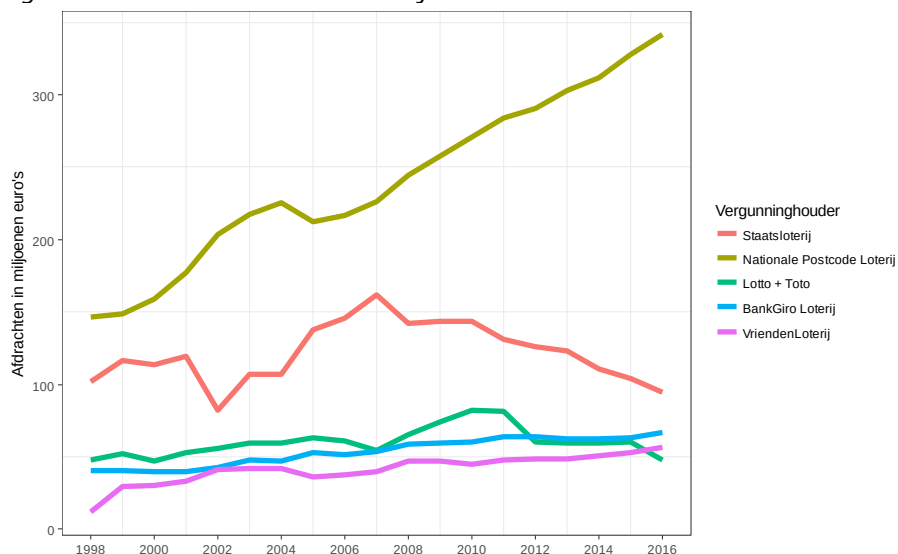
Een aantal loterijen keert ook prijzen in natura uit. Deze prijzen worden vaak ingekocht voor een lager bedrag dan de waarde in het economisch verkeer (waarover de kansspelbelasting berekend wordt). Door dit verschil tussen de marktwaarde en inkoopwaarde van prijzen kunnen de totale geldstromen boven 100% van de omzet uitkomen. In Figuur 31 is dit zichtbaar doordat de rechthoek die de kosten van de NGDL weergeeft onder de 0% ligt.

3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat met 3% gestegen

De Nationale Postcode Loterij droeg in 2016 in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €341 miljoen. Dit komt overeen met 50% van de omzet die alle artikel 3 loterijen conform de Wet op de Kansspelen minimaal dienen af te dragen. In relatieve termen droeg de Samenwerkende non-profit loterijen in 2016 het meeste af, te weten 78% van de omzet. De Staatsloterij draagt niet af aan doelen van algemeen belang; de opbrengst van de staatsloterij wordt jaarlijks aan de Staat afgedragen.²⁸ Die afdracht is op grond van de vergunning minimaal 15% van de omzet, inclusief vennootschapsbelasting (VPB).

De totale afdracht gegenereerd door de exploitatie van loterijen in 2016 bedroeg 627 miljoen euro, een stijging van 3% ten opzichte van 2015. Figuur 32 laat per vergunninghouder de afdracht aan goede doelen (in het geval van de Staatsloterij de staat) zien. Hierbij valt op dat ondanks dat de omzet van de Nationale Postcode Loterij ieder jaar stijgt sinds 1990 (zie Figuur 24), de afdracht in 2005 daalde ten opzichte van de afdracht in 2004. Deze daling wordt verklaard doordat de afdrachtsverplichting tot 1 september 2004 nog 60 procent bedroeg. Na deze datum werd het huidige afdrachtspercentage van 50% van kracht.

Figuur 32: Afdrachten sector loterijen



Bron: jaarverslag Nationale Postcode Loterij 2016

3.3.3 Ruim 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.

²⁸ Art 9 lid 2.

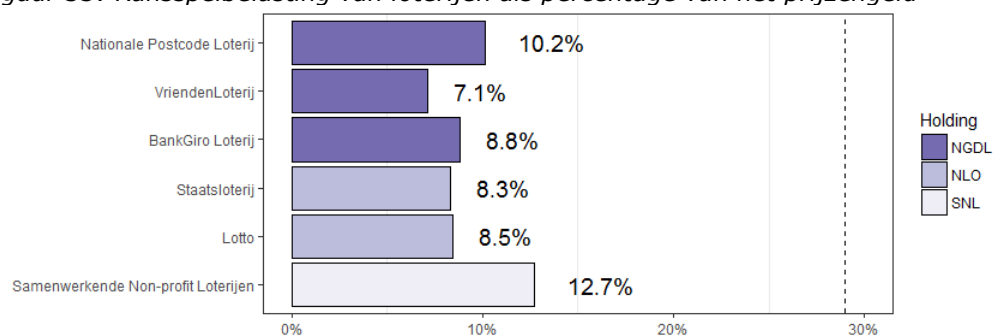
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij loterijen

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 de gewogen gemiddelde belastingdruk voor loterijen met 8,8% ruim onder het nominale belastingtarief van 29%.²⁹ Dit betekent dat ruim twee derde van het loterijprijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.

Per loterij kan het gemiddelde belastingdruk 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. Figuur 33 laat zien dat de verschillende loterijen niet veel verschillen van elkaar op het gebied van afgedragen kansspelbelasting als percentage van de inleg.

Figuur 33: Kansspelbelasting van loterijen als percentage van het prijzengeld



Bron: jaarverslagen vergunninghouders, berekening Kansspelautoriteit

3.3.4 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 de grondslag van het brutoprijzengeld boven het vrijstellingsbedrag van €449,-. 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,- 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.

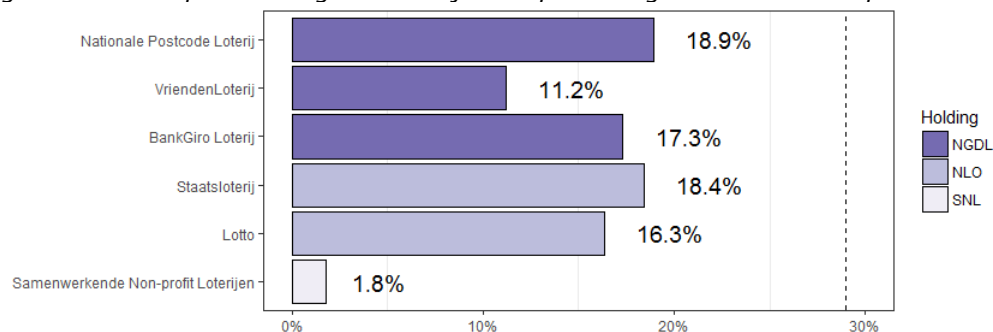
De gewogen gemiddelde belastingdruk als percentage van het bruto spelresultaat is voor loterijen 17,9%.³⁰ Vergeleken aanbieders van *short-odds* kansspelen betalen loterijaanbieders dus ruim 10 procentpunt minder kansspelbelasting als percentage

²⁹ De gemiddelde belastingdruk 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).

³⁰ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat).

van het bruto spelresultaat. Figuur 34 schetst het door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat. De Nationale Postcode Loterij betaalt met 18,9% het hoogste percentage kansspelbelasting als deel van het bruto spelresultaat.

Figuur 34: Kansspelbelasting van loterijen als percentage van het bruto spelresultaat



Bron: jaarverslagen vergunninghouders, berekening Kansspelautoriteit

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 waardoor ze niet alleen op basis van het prijzenpakket concurreren met andere aanbieders.

In het vervolg van dit hoofdstuk 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" (in de zin van aankoopbedrag) een inherent productkenmerk.

3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan

Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan, zie ook kader op pagina 45. Een belangrijk kenmerk van loterijen is de trekkingsfrequentie. De Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij hebben allemaal een maandelijks trekking plus eventuele extra trekkingen. De Lotto biedt meer frequente trekkingen aan (dagelijks, wekelijks en maandelijks) en de Samenwerkende non-profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking. Tabel 7 vat de trekkingsfrequentie en de lotprijzen samen voor de verschillende spelsoorten die aangeboden worden door loterijen.

Tabel 7: Spelsoorten per vergunninghouder december 2016³¹

Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij B.V.	Staatsloterij	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel €2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, Oranjetrekking en Gelukstrekkings	€15,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	4 extra trekkingen
	Oudejaarsekking	€30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€5,00	wekelijks
Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	€11,75 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij	€ 12,75 + optioneel € 0,50 voor de WeekprijsVerdubelaar	maandelijkse trekking + 3 extra trekkingen
VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij	€ 12,75 + 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	€8,25	4 x per jaar
	Zonnebloemloterij	€2,00	1 x per jaar
	Jantje Beton Loterij	€3,00	1 x per jaar
Lotto B.V.	Lotto (incl. Lotto 4\5 en het cijferspel)	€2,00 + €1,00 extra voor cijferspel	wekelijks
	Eurojackpot	€2,00	wekelijks
	Lucky Day	tussen €1,50 - €22,50 dubbele inzet voor bonus spel	dagelijks
	Krasloten	tussen €1,00 - €10,00	instantaan

Bron: Websites vergunninghouders

Tabel 8 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 2017. De wijzigingen in Tabel 8 laten niet alle wijzigingen zien die doorgevoerd worden, zoals bijvoorbeeld een lotprijs verhoging en de wijziging in de rechtsvorm van de SL en Lotto.

³¹ Lottovate Nederland B.V. is in deze tabel niet opgenomen aangezien er nog geen trekking is georganiseerd

Tabel 8: Overzicht goedgekeurde wijzigingen spelaanbod loterijen 2012-medio 2017

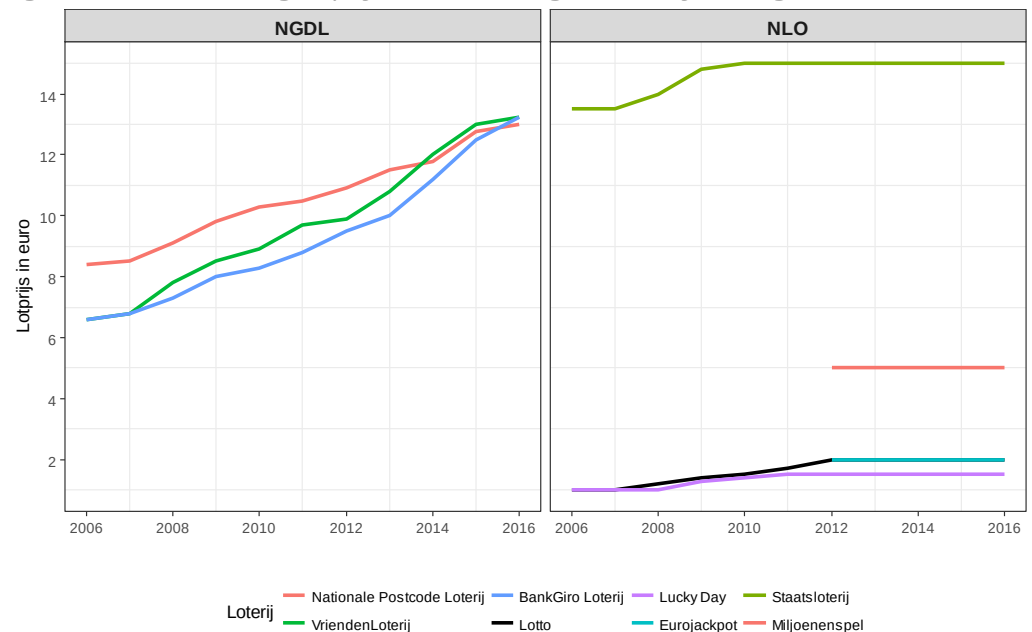
Vergunninghouder	Kenmerk	Datum	Omschrijving
Staatsloterij B.V.	00.000.698	5 juni 2012	Wijziging van het 'Miljoenenspel' met als doel de winkans te verhogen
	00.004.626	23 oktober 2012	Het opnieuw invoeren van de jackpot op de Oudejaarsekking
	00.011.526	2 april 2013	Het opnieuw invoeren van de jackpot op de Koninginnedagtrekking
	00.016.683	4 december 2013	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
	00.022.234	27 februari 2014	Schrappen van de Jackpot, aanpassen van de winnende combinaties en het invoeren van drie niet gegarandeerde hoofdprijzen van 1 miljoen euro
	01.011.118	15 juni 2017	Wijziging prijzenschema van het Miljoenenspel
Lotto B.V.	00.0006.554	8 januari 2013	Afschaffen van een gegarandeerde uitkering van de jackpot na 12 trekkingen
	00.014.690	29 juli 2013	Verhoging van het aantal sportprijsvragen
	00.032.041	24 juli 2014	Verhoging van het aantal lotto's
	00.031.670	31 juli 2014	Aanpassing van het spelconcept van de Eurojackpot
	00.055.758	3 september 2015	Diverse wijzigingen zoals een uitbreiding van het aantal spelopties bij de Toto, het mogelijk maken van inlane sales voor de loterijspellen Lotto en Eurojackpot en een aanpassing in de totstandkoming van vervangende uitslagen van Toto-13
Nationale Postcode Loterij N.V.	00.006.403	26 maart 2013	Introductie Euro Postcode Prijs
BankGiro Loterij N.V.	00.004.627	23 oktober 2012	Introductie tot de mogelijkheid van 15 ^e en 16 ^e trekking
	00.013.721	13 juni 2013	Introductie 'Kluiskraker'
	00.044.198	13 januari 2015	Diverse wijzigingen zoals een verhoging van het aantal 'Kanjerpunten' en het delen van bepaalde prijzen met de wijk of postcode en BankGiro Loterij: een wijziging in het prijzenschema
	00.060.907	22 december 2015	Wijzigingen in het prijzenschema m.b.t. weekprijzen
	00.063.881	5 februari 2016	Wijzigingen in het prijzenschema m.b.t. de maandprijs en dagprijzen
VriendenLoterij N.V.	00.007.244	4 februari 2013	Introductie tot de mogelijkheid van 15 ^e en 16 ^e trekking
	00.013.165	23 mei 2013	Omzetting van de trekkingsfrequentie (het weekspel en het maandelijks toegevoegd spel zijn omgezet)
	00.017.406	12 november 2013	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
Samenwerkende non-profit Loterijen	00.070.765	25 mei 2016	Aanpassing van de prijsbepaling van de Jantje Beton Loterij door de lotnummers met één getal uit te breiden naar zescijferige lotnummers

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

3.4.2 Loterijen op basis van lotprijs niet te vergelijken

De lotprijzen van de loterijen zijn de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen. Figuur 35 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging zien over de periode 2005-2016 voor de loterijen van de holding NGDL. De SL 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 Oudejaarsekking (€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 lotprijzen van de NGDL en de SL gaat het om loten met een maandelijks trekking, terwijl de trekking van de Lotto en het Miljoenenspel wekelijks is, en Lucky Day zelfs dagelijks. Dit verklaart mede het verschil in absolute niveau van lotprijzen.

Figuur 35: Ontwikkeling lotprijs van de twee grote loterij holdings



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 volgende paragraaf). Daarnaast is de trekkingsfrequentie van bovenstaande loterijproducten niet gelijk.

3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages

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.³² 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 9 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en bruto uitkeringspercentages te presenteren over het jaar 2016. Het 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.

³² [http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/ Factsheet: Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen](http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/Factsheet%20Winkansen%20prijzen%20en%20uitkeringspercentages%20van%20loterijen)

Tabel 9: Winkansen en uitkeringspercentages aanbieders loterijen 2016³³

Vergunninghouder	Netto uitkeringspercentage	Winkans
Staatsloterij B.V.	61,0%	51%
Nationale Postcode Loterij N.V.	37,8%	20%
BankGiro Loterij N.V.	36,0%	26%
VriendenLoterij N.V.	37,2%	25%
Lotto B.V.	47,8%	18%
Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen	2,1%	onbekend ³⁴

Bron: websites vergunninghouders

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

Uiteraard kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de beslissing van een consument om bij een bepaalde loterij mee te spelen. Zo draagt iedere loterij bijvoorbeeld af aan een doel van algemeen belang, maar welk doel, en hoeveel is niet meegenomen in bovenstaande tabel.

3.5 Publieke doelen

3.5.1 Risico op kansspelverslaving bij loterijen lijkt beperkt

In vergelijking met andere sectoren is deelname aan loterijen het hoogst onder de Nederlandse bevolking. Dit blijkt uit de secundaire analyse van de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk, 2017), zie ook Tabel 10 hieronder.³⁵ Echter is dit de enige sector waar risico- en probleemspelers significant *minder* vaak deelnemen dan recreatieve spelers. Het ligt dus niet voor de hand dat er een sterk verband zou bestaan tussen loterijen en verslavingsproblemen. Vermoedelijk speelt een risico- of probleemspeler nooit alleen mee aan loterijen.

Ook de krasloterij wordt – in vergelijking met de andere typen kansspelen – door relatief veel mensen gespeeld. Deelname aan krasloten is significant hoger bij risico- en probleemspelers, dan bij recreatieve spelers (significant op 5% niveau). Dit geeft aan dat er mogelijk een positief verband bestaat tussen krasloten en verslaving. De richting van de causaliteit is overigens niet duidelijk: het is van deze cijfers niet af te leiden of risico- en probleemspelers vaker krasloten gaan spelen nadat zij problematisch speelgedrag hebben ontwikkeld of dat krasloten de kans op problematisch speelgedrag vergroten.

³³ Voor de Staatsloterij en de Lotto zijn de maandelijkse trekking respectievelijk het Lotto 6/45 gebruikt in Tabel 9.

³⁴ Voor de Samenwerkende Non-profit Loterijen is geen winkans te geven aangezien de verschillende samenwerkende loterijen uiteenlopende winkansen hebben

³⁵ Deze tabel komt in ieder sectorhoofdstuk terug, waarbij de relevante cijfers vet gedrukt zijn

Tabel 10: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: loterijen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleem-spelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Poker	6,6%	29,2%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Hoewel de gemiddelde SOGS-score (zie paragraaf 7.2.1) geen standaard maat is in de literatuur, is deze maat ook inzichtelijk over de verslavingsrisico's van verschillende kansspelen. Zoals Tabel 11 laat zien, is de gemiddelde SOGS-score het laagst onder de loterijspelers en hoger, maar niet buitengewoon hoog, onder spelers van krasloten. Ook de percentages risico- en probleemspelers zijn relatief laag.

Tabel 11: SOGS score

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Loterij	0,23	0,9%	0,6%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Zoals in paragraaf 7.2.1 beschreven wordt hanteert de Kansspelautoriteit een nieuwe methodiek om de verslavingsgevoeligheid van een kansspel te meten. Uit deze methodiek blijkt ook dat loterijen beperkt verslavende kansspelen zijn. Alhoewel duidelijk is dat krasloten meer verslavend zijn dan 'gewone' loterijen, is onduidelijk hoe groot dit risico is.

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. Zo hield de Kansspelautoriteit van 30 oktober 2015 tot 1 november 2016 verscherpt toezicht op de direct marketing activiteiten van de NGDL. Ook dient het voor de consument duidelijk te zijn hoe men bij eventuele deelname via abonnementen zich kan aanmelden en kan uitschrijven.

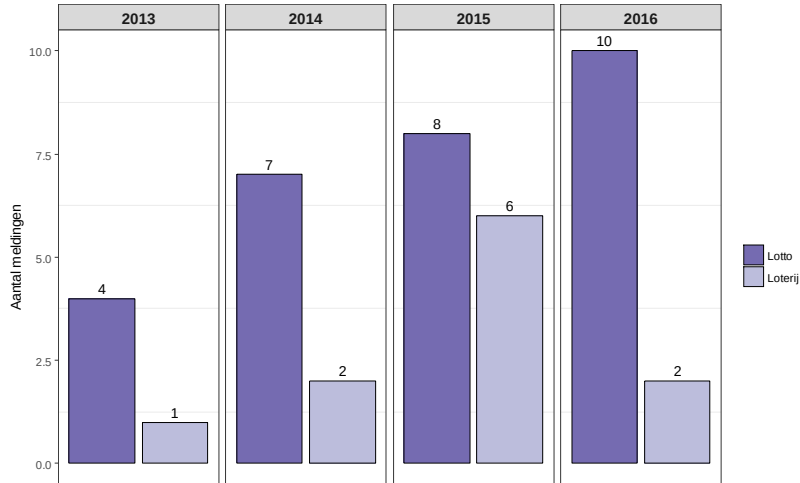
3.5.3 Weinig meldingen illegaal aanbod loterijen

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 36 laat zien dat de meeste meldingen over illegale loterijen die bij de Kansspelautoriteit binnenkomen lottospelen betreffen.

Figuur 36: Aantal meldingen illegale loterijen en lottospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Bij secundaire analyse (Meerkerk, 2017) van de bevolkingsenquête uit 2016 maakt slecht één van de bijna 6000 respondenten melding van deelname aan een illegale loterij.

4 Sportweddenschappen

4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor sportweddenschappen bestaan twee vergunningsstelsels:

- Het vergunningstelsel voor de sportprijsvragen (alle weddenschappen op sportwedstrijden m.u.v. de wedstrijden in de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Lotto B.V.
- Het vergunningstelsel voor de totalisator (parimutuele weddenschappen 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 sportweddenschappen geschaard. Daarnaast worden ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk de merknamen gebruikt waaronder beide vergunninghouders in 2016 exploiteerden. Voor Lotto B.V. was dit de Toto; voor Sportech Racing B.V. was dit Runnerz.

Tabel 12 noemt de soorten sportweddenschappen 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 12: Overzicht vergunningen: en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportprijsvragen	Lotto B.V.	Toto Toto-13	≥ 47,5% ^a	geen vast percentage ^b
Totalisator	Sportech Racing B.V.	Runnerz	-	≥ 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 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor 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 Lotto B.V. die sportweddenschappen aanbiedt onder de merknaam Toto.

Van de som van de door de deelnemers ingeleigde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd. Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goede doelenorganisaties: 72,46% voor het NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN. Deze formule geldt zowel voor de loterijen-vergunning van Lotto B.V. als voor de vergunning voor de instantloterij (zie hoofdstuk 3).

4.1.2 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Sportech

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 Meerdere vormen om sportweddenschappen aan te bieden

Sportweddenschappen kunnen op diverse manieren worden aangeboden. De meest bekende manieren zijn:

- *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. Het grootste deel van de sportweddenschappen die de Toto aanbiedt werkt volgens deze methodiek;
- *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. Deze methodiek zien we op de legale landgebonden markt in Nederland niet.

4.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod

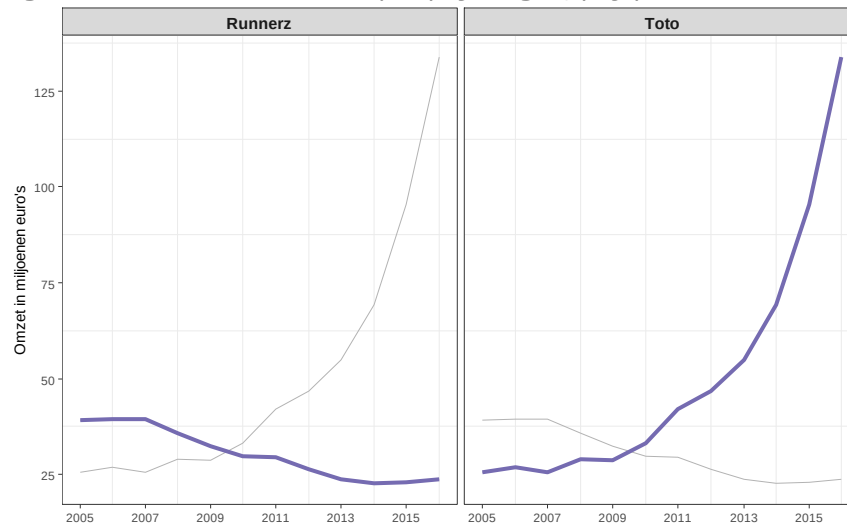
4.2.1 Sterke stijging populariteit sportprijsvragen

In Figuur 37 is goed te zien dat de omzet van de Toto de afgelopen jaren sterk gestegen is. Nadat de omzet van Runnerz vanaf 2007 een dalende trend laat zien, stijgt de omzet de afgelopen twee jaar licht. In 2016 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen €157,7 miljoen, een stijging van 34% ten opzichte van 2015. Van deze omzetstijging komt 32% op het conto van de Toto. Deze stijging past binnen de trend, maar is mogelijk ook te verklaren door het EK voetbal dat in 2016 plaats vond, ondanks dat Nederland daar niet aan mee deed.

Een andere mogelijke verklaring voor de omzetstijging van de Toto is dat de Kansspelautoriteit in mei 2016 appstores gevraagd heeft *real money gambling apps* te verwijderen uit haar appwinkel. Tussen deze verwijderde apps zaten ook apps die gericht zijn op het aanbieden van sportweddenschappen. Daardoor zijn spelers mogelijk (terug)geleid naar het aanbod van de Toto.

Alhoewel de sector sportweddenschappen relatief klein is ten opzichte van bijvoorbeeld de sector van loterijen, neemt de populariteit van met name sportprijsvragen zeer sterk toe; een stijging die in geen enkele andere landgeboden sector waar te nemen is.

Figuur 37: Omzet markt voor sportprijsvragen, prijspeil 2016



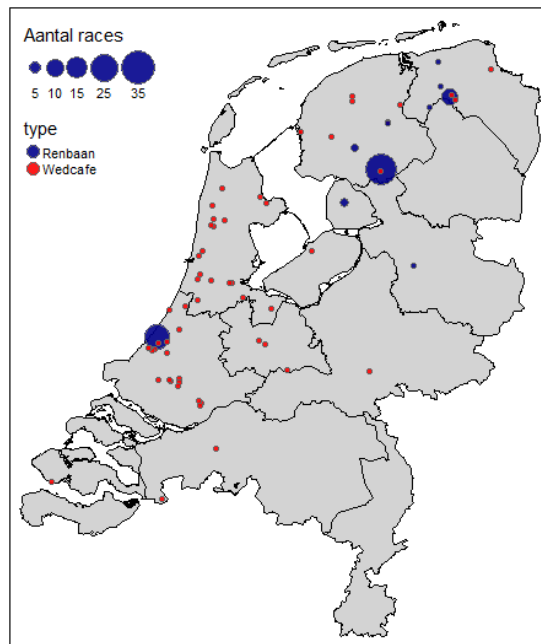
Bron: opgave Lotto B.V. en Sportech Racing

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

Runnerz verkoopt bij benadering een kwart van de deelnamebewijzen via fysieke wedkantoren. Deze wedkantoren zijn weergegeven in Figuur 38 (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 38: Locaties wedkantoren en renbanen draf- en rensport, 2014



Bron: Sportech Racing

Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2016 kwam 77% van de omzet van Runnerz voort uit

weddenschappen op buitenlandse koersen.³⁶ Vooral koersen in Engeland, Frankrijk, Zweden en Zuid-Afrika zijn populair onder Nederlandse consumenten.

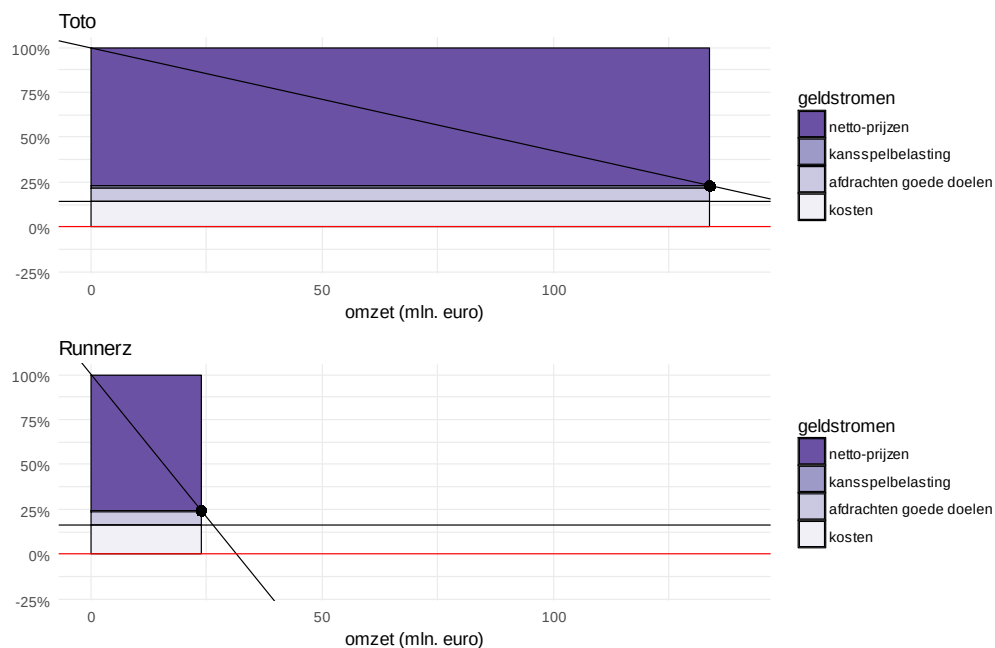
4.3 Geldstromen

De omzet van de Toto is meer dan 5 keer zo groot als die van Runnerz in 2016, zie Figuur 37. 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 39 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 39: Geldstromen sportweddenschappen -2016^a



Bron: opgave Lotto B.V. en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

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

³⁶ Bron: opgave Sportech Racing

Productdifferentiatie en marktscenario's bij sportweddenschappen

Figuur 39 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 op pagina 45.

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 39 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 39 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.³⁷

4.3.1 Uitkeringspercentages sportweddenschappen hoog

De uitkeringspercentages van zowel de Toto als Runnerz blijven stijgen. In 2016 werd bij de Toto 77% van de omzet aan prijzen uitgekeerd en bij Runnerz 76%. Dit zijn hoge percentages vergeleken met loterijen, maar ten opzichte van het illegale online aanbod van sportweddenschappen, waar de uitkeringspercentages rond de 95% liggen, keren beide vergunninghouders relatief weinig uit.³⁸ Dit verschil is te verklaren door de hogere kosten die vergunninghouders moeten maken voor hun legale aanbod en omdat illegale aanbieders geen kansspelbelasting betalen en geen afdrachten doen.

4.3.2 prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg 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.

³⁷ SEO Economisch Onderzoek, *Lotsbestemming. Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*, 2010 en SEO Economisch Onderzoek, *Economische effecten marktordening loterijen*, mei 2014.

³⁸ Berekend op basis van een steekproef van quoteringen

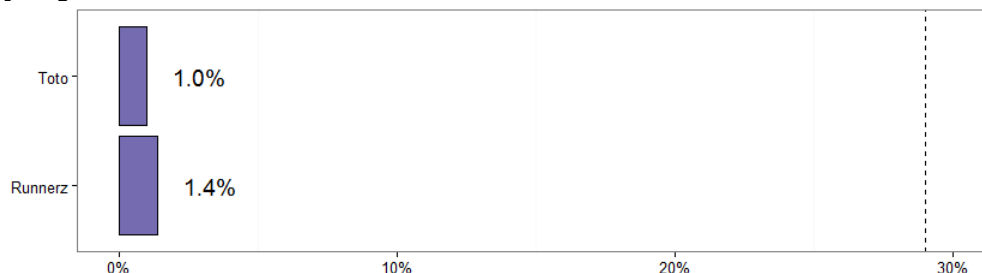
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij sportweddenschappen

Een consument sluit een winnende weddenschap van €100 af op de uitslag van een voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quotering). Hierover draagt de consument 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€159,50 in dit geval).³⁹ Aan de consument wordt netto €390,50 uitbetaald.

Merk op dat in bovenstaand rekenvoorbeeld de consument er goed aan zou doen om niet meer dan €81,63 in te zetten op de voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50, zodat de brutoprijs onder het vrijstellingsbedrag blijft. In het bijzonder zou de consument met een inzet van €71,- bij een goede voorspelling evenveel winnen als met een inzet van €100,-. Het heeft overigens geen zin voor de consument zijn inzet te verspreiden over meerdere weddenschappen; de totale prijs wordt belast.

Doordat het overgrote deel van de prijzen bij sportweddenschappen onder het vrijstellingsbedrag vallen, ligt de gemiddelde belastingdruk voor sportweddenschappen echter fors onder het nominale belastingtarief van 29% van het brutoprijzengeld.⁴⁰ Per vergunninghouder kan de gemiddelde belastingdruk 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. Figuur 24 laat zien dat aanbieders van sportweddenschappen slechts 1% kansspelbelasting betalen over het prijzengeld.

Figuur 40: Kansspelbelasting van sportweddenschappen als percentage van het prijzengeld



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

4.3.3 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 kansspelsector. 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.

De gemiddelde belastingdruk als percentage van het bruto spelresultaat is voor aanbieders van sportweddenschappen 4,7%: dit is minder dan één zesde van de 29% voor aanbieders van overige *short-odds* kansspelen.⁴¹ Figuur 41 schetst het door de verschillende aanbieders van sportweddenschappen betaalde

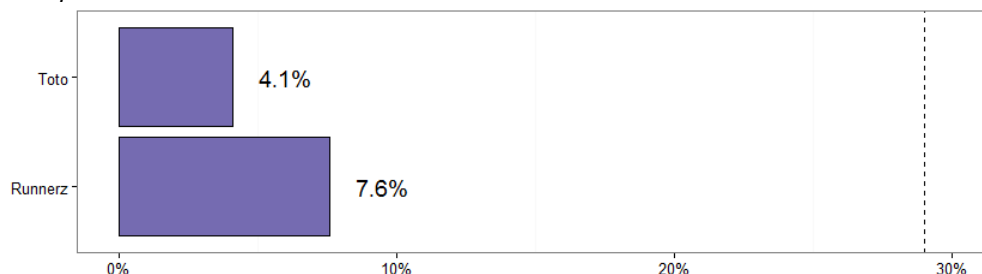
³⁹ De aanbieder houdt de kansspelbelasting in op het prijzengeld

⁴⁰ De gemiddelde belastingdruk 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)

⁴¹ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat)

kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat.

Figuur 41: 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 13 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').⁴² 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 quotering 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 13: 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

4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van format

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

⁴² Het begrip parimutueel is afkomstig uit het Frans (*pari mutuel*) en wordt in het Engels aangeduid als *pool betting*. Weddenschappen tegen vaste quotering heten in het Frans *pari fixe* en in het Engels *fixed-odds*

topploegen meer kans maken om te winnen behaalt men bij het goed voorspellen dat deze topploeg wint, doorgaans minder rendement op zijn inzet dan wanneer hij goed voorspelt dat een zwakkere ploeg wint. In de quotering van een wedstrijd wordt weergegeven hoeveel keer de consument zijn inzet wint bij het goed voorspellen van een weddenschap. Een aanbieder van sportweddenschappen vertaalt de inschatting van 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 winkans en het uitkeringspercentage. Bij *pool betting* is de kans op winst een stuk kleiner dan bij een *betting exchange* aangezien de consument het bij een *pool bet* opneemt tegen alle spelers, terwijl bij een *betting exchange* slechts gewed wordt tegen één tegenstander. De winnaar van een pool bet krijgt echter ook een stuk meer uitbetaald dan bij een *betting exchange*. Het prijzenpakket van sportweddenschappen is daarmee ook afhankelijk van de vorm van de weddenschap. 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 doelen

4.5.1 Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat in vergelijking met andere sectoren relatief weinig recreatieve spelers deelnemen aan sportweddenschappen. Deelname aan deze speltypen is echter significant hoger onder risico- en probleemspelers, zie Tabel 14. Dit geeft aan dat er mogelijk een positief verband bestaat tussen weddenschappen en verslaving. De richting van de causaliteit is overigens niet duidelijk: het is uit deze cijfers niet af te leiden of risico- en probleemspelers vaker sportweddenschappen afsluiten nadat zij problematisch speelgedrag hebben ontwikkeld of dat deelname aan sportprijsvragen en paardenwedden de kans op problematisch speelgedrag vergroot.

Tabel 14: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: sportweddenschappen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleem- spelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Poker	6,6%	29,2%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Hoewel de gemiddelde SOGS-score geen standaard maat is in de literatuur, is deze maat ook inzichtelijk over de verslavingsrisico's van sportprijsvragen en paardenwedden. Zoals Tabel 15 laat zien, is de gemiddelde SOGS-score uitzonderlijk hoog is bij deelnemers van sportprijsvragen en dit is ook terug te zien in het percentage risicospelers. Opvallend is dat een relatief hoog percentage probleemspelers sportweddenschappen afsluit, maar geen enkele probleemspeler aangeeft op paardenraces te wedden.

Tabel 15: SOGS score

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
<i>Loterij</i>	0,23	0,9%	0,6%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Door het *short-odds* karakter van sportweddenschappen scoren deze ook volgens de nieuwe methodiek om de verslavingsgevoeligheid te meten (zie paragraaf 7.2.1) ook relatief hoog op risicofactoren voor kansspelverslaving. Opgemerkt dient te worden dat verschillende inzet mogelijkheden de verslavingsgevoeligheid van sportweddenschappen ook kunnen beïnvloeden. Weddenschappen op gebeurtenissen tijdens het sportevenement, *live betting*, hebben meer een *short-odds* karakter dan traditionele sportweddenschappen (einduitslagen van evenementen) die de Toto en Sportecht aanbieden, en vormen daarmee een groter risico voor de ontwikkeling van kansspelverslaving.

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.

De Kansspelautoriteit heeft in 2016 één klacht over het aanbod van Runnerz in behandeling genomen. Over het Toto aanbod zijn in 2016 drie klachten binnengekomen. De Kansspelautoriteit neemt klachten slechts in behandeling wanneer de consument de klacht eerst met de vergunninghouder heeft opgenomen.

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.⁴³ 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).

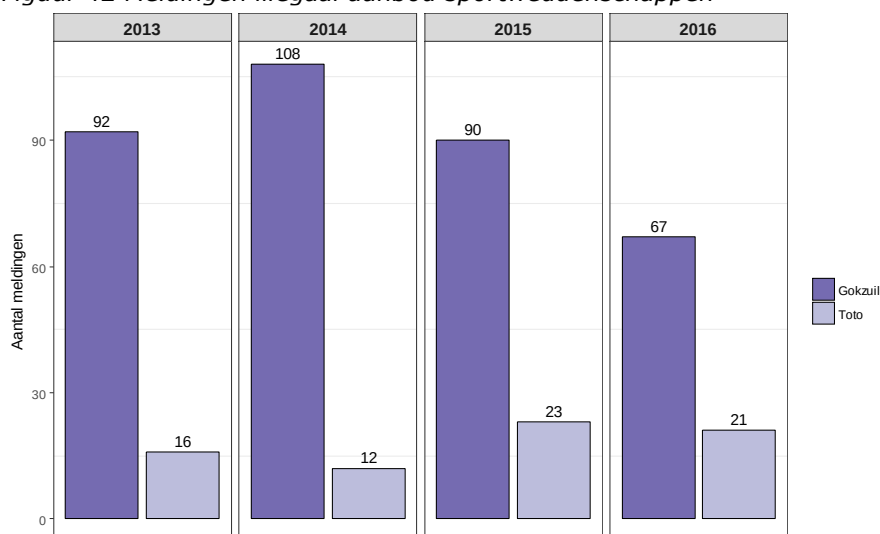
De aanbieders van sportweddenschappen en toezichthouders hebben doorgaans een gedeeld belang bij het voorkomen van matchfixing. Naast het feit dat het imago van sportweddenschappen op het spel staat, hebben aanbieders van sportweddenschappen in veel gevallen zelf een belang bij de uitkomst van de weddenschap; zij wedden dan eigenlijk tegen de speler. Indien een sportwedstrijd *gefixed* is, dan kan de aanbieder door deze malafide praktijk flink benadeeld worden.

4.5.3 Illegaal aanbod: online aanbod en gokzuilen

De Kansspelautoriteit ontvangt jaarlijks aanzienlijk meer meldingen van illegale gokzuilen dan van overige illegale sportweddenschappen, zie Figuur 42.

⁴³ Spapens & Olfers, 2013.

Figuur 42 Meldingen illegaal aanbod sportweddenschappen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk 2017) blijkt dat Nederlanders redelijk veel bij illegale aanbieders deelnemen aan sportweddenschappen. Tabel 16 geeft een overzicht van de aanbieders waarbij Nederlanders spelen. Hierbij valt bijvoorbeeld op dat 40,6% van de ondervraagden die wel eens deelnemen aan sportweddenschappen, op een andere (illegale) website dan de Toto meegespeeld heeft. Een stuk minder respondenten speelt illegaal mee aan weddenschappen op paardenraces.

Tabel 16: Deelname Nederlanders aan sportweddenschappen^a

Sportprijsvragen	% ja
Wedden op sportwedstrijden met een Toto formulier	41,4%
Wedden op sportwedstrijden via de website Toto.nl	20,8%
Wedden op sportwedstrijden via een andere website	40,6%
Wedden op sportwedstrijden via een gokzuil	0,6%
Wedden op sportwedstrijden in een niet commerciële (voetbal)pool zoals op het werk of een vereniging op sportwedstrijden	26,4%
Wedden op sportwedstrijden op een andere locatie	2,1%
Totalisator	
Wedden op paardenraces op een renbaan	67,7%
Wedden op paardenraces bij een wedkantoor zoals Runnerz	2,5%
Wedden op paardenraces via de website runnerz.nl	20,6%
Wedden op paardenraces via een andere website	6,5%
Wedden op paardenraces op een andere locatie	17,4%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

^a Personen kunnen aangegeven bij meer dan één aanbieder deel te nemen

Illegale markt aanzienlijk groter dan legale volgens schatting H2GC

Ook uit de cijfers van H2 Gambling Capital blijkt dat de omvang van illegaal online aanbod van sportweddenschappen groot is. H2GC schat het bruto spelresultaat van online sportweddenschappen op €141,9 miljoen voor het jaar 2016, een stijging van maar liefst 45% ten opzichte van 2015. Ter vergelijking: H2GC schat de totale (legale) landgebonden markt op €30,6 miljoen, meer dan vier keer zo klein als de schatting van de illegale online markt.

Gokzuilen, een hardnekkig probleem

Gokzuilen zijn mobiele apparaten, zoals laptops of smartphones, waarop spelers illegaal kunnen gokken op sportwedstrijden. Deze gokzuilen worden meestal aangetroffen in (Turkse) horecagelegenheden zoals cafés, koffie/theehuizen en eetcafés. De voor het gokken benodigde software is afkomstig van in het buitenland legale bedrijven, maar deze wordt door tussenpersonen illegaal ter beschikking

gesteld aan derden. Het verschil met het gokken via kansspelwebsites is dat de speler niet via een online betaalmogelijkheid geld inzet, maar contant zijn inleg betaalt aan een persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook weer ter plaatse uitgekeerd. Voor nadere uitleg over het fenomeen gokzuilen zie het fenomeenonderzoek van Spapens en Bruinsma (2016).

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 hebben 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. 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.⁴⁴

Hoge boete voor wedwinkel Rotterdam

In 2016 deelde de Kansspelautoriteit haar hoogste boete uit voor een wedwinkel in Rotterdam. In deze zaak was sprake van vermenging van legaal en illegaal aanbod. De Kansspelautoriteit legde de organisatoren van de wedwinkel een boete op van 373.750 euro. In december 2016 heeft de Kansspelautoriteit in samenwerking met de politie Rotterdam een controle uitgevoerd waarbij is geconstateerd dat nog steeds illegale kansspelen werden aangeboden. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit kan 820.000 euro als boete opleggen, of (als dat meer is) tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de bestuurlijke boete. Inmiddels is het pand op last van de burgemeester gesloten.

Kansspelautoriteit ondersteunt gemeenten

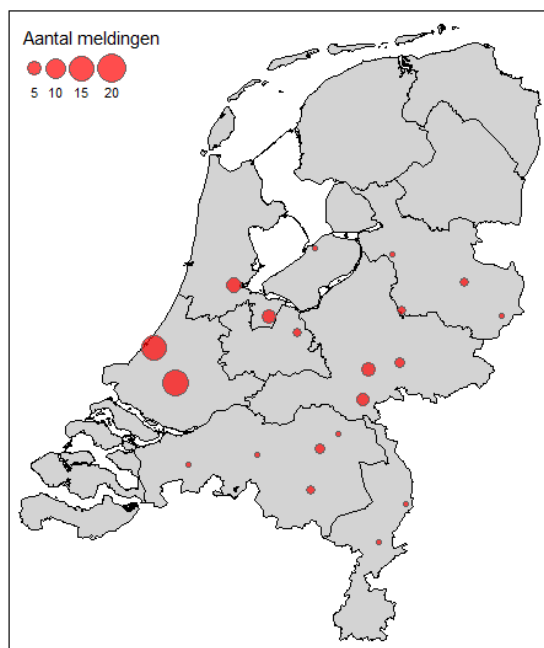
Gemeenten gaan over de exploitatie van gelegenheden waar gokzuilen doorgaans aangetroffen worden. Vandaar dat gemeenten ook de instrumenten hebben om op een effectieve manier op te treden tegen de aanbieders van gokzuilen. Het ligt daarom voor de hand dat de Kansspelautoriteit een ondersteunende rol heeft bij de aanpak van gokzuilen. Zo assisteert de Kansspelautoriteit bij invallen en heeft zij een eigen toezichtsopleiding opgericht voor handhavingspartners.

4.5.4 Geografische spreiding

Figuur 43 geeft een indruk van de geografische spreiding van gokzuilen op basis van meldingen die bij de Kansspelautoriteit binnen zijn gekomen in 2016. De meeste meldingen zijn zoals elk jaar afkomstig uit de grote steden. In totaal ontving de Kansspelautoriteit 73 meldingen van gokzuilen in 2016; dit is aanzienlijk minder dan bijvoorbeeld in 2013, toen er 224 meldingen binnenkwamen.

⁴⁴ Spapens en Bruinsma, 2016.

Figuur 43 Meldingen van illegale gokzuilen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

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 17). De lijst kan worden uitgebreid om nieuw ontwikkelde spellen te mogen aanbieden.

Tabel 17: 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/Bingo
		Poker
		Casino War
		Diceball*

Bron: beschikking casinospelen 1996 artikel 4 lid 1

* Nieuw spel sinds maart 2017

5.1.1 Holland Casino heeft een wettelijk monopolie

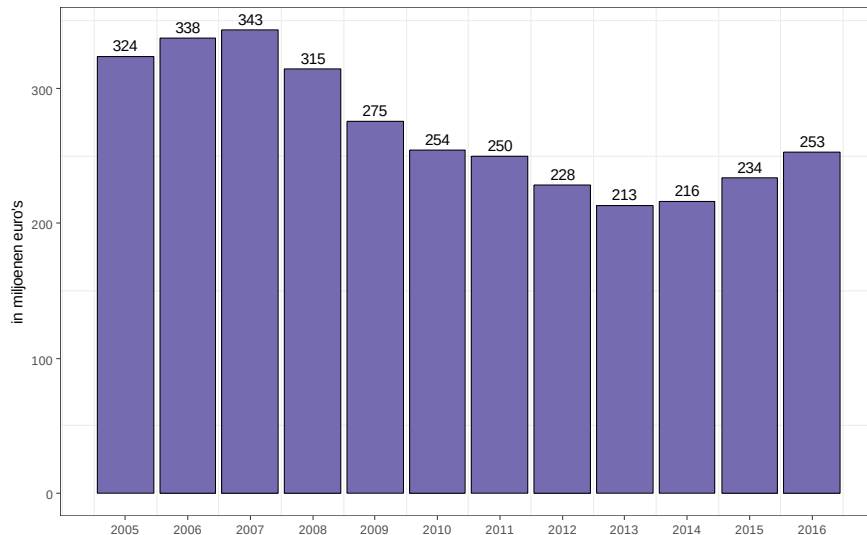
Op basis van artikel 27h lid 1 van de WOK wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is verleend aan de stichting *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). De stichting mag 14 speelcasino's exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan onder de speelautomatentitel (zie hoofdstuk 6). De in bijlage II beschreven voorgenomen beleidswijzigingen speelcasinoregime zijn nog niet aan de orde in het jaar 2016, 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 2016 gestegen tot €253 miljoen. Dit is een stijging van 8% ten opzichte van 2015. Hiermee zet de stijgende trend van de afgelopen jaren door, zie Figuur 44. In dit figuur is gecorrigeerd voor inflatie.

Figuur 44: Bruto spelresultaat casinospelen, prijspeil 2016



Bron: opgave Holland Casino

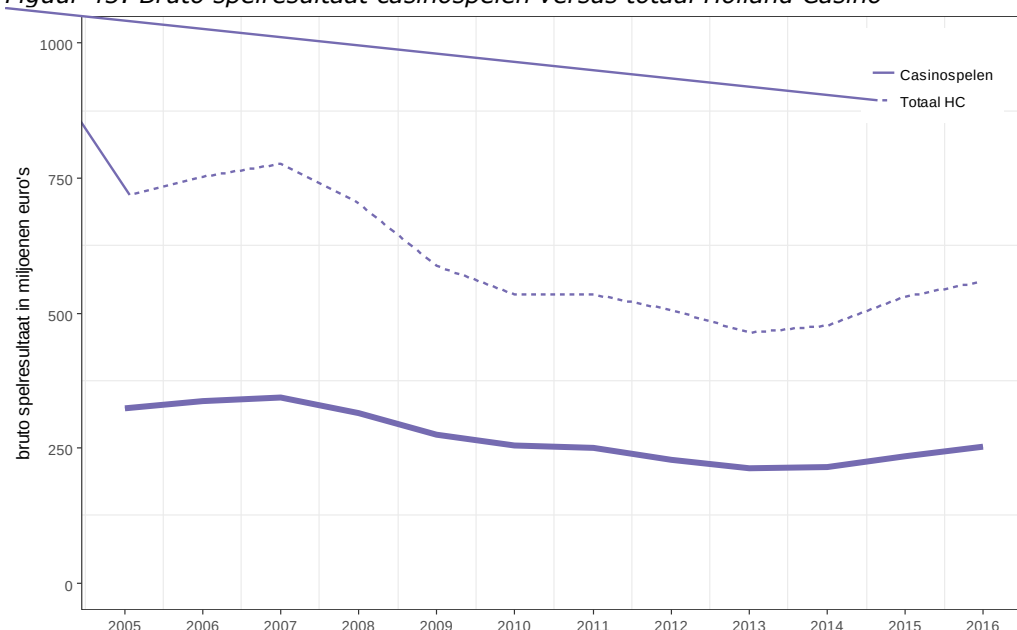
Bij casinospelen wordt de omvang van de markt uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat, en niet in termen van omzet. De omzet is bij *short-odds* kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbare maat voor de marktomvang. De reden is dat in verband met de hoge spelfrequentie bij aanvang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

5.2.2 Casinospelen goed voor 45% van het BSR van Holland Casino

Tafelspelen zijn in 2016 goed voor 45% van het totale bruto spelresultaat van Holland Casino. De overige 55% wordt gegenereerd door casinoautomaten.⁴⁵ 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.

⁴⁵ Hierbij worden horeca inkomsten en tronc buiten beschouwing gelaten

Figuur 45: Bruto spelresultaat casinospelen versus totaal Holland Casino



Bron: opgave Holland Casino

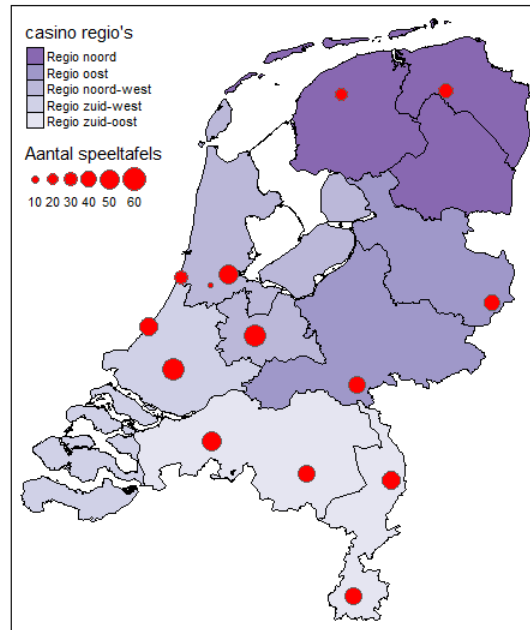
Toelichting: Dit figuur geeft het bsr van de casinospelen (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van het totale bsr van Holland Casino (licht gedrukte lijn)

5.2.3 Veel speel tafels in de Randstad

Uit 2016 had Holland Casino in totaal 360 speel tafels verdeeld over veertien vestigingen. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 46. In dit figuur zijn behalve de provinciegrenzen ook de voorgenomen vijf vergunnings regio's uit de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime aangegeven.⁴⁶ 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 46 geeft het aantal speel tafels van Holland Casino weer. De vestiging in Amsterdam had gedurende 2016 het grootste aantal speel tafels (54) en de vestiging op Schiphol het kleinste aantal (3).

⁴⁶ Kamerstukken, nummer: 2014D26695

Figuur 46: Locaties Holland Casino naar aantal speeltafels casinospelen, 2014



Bron: opgave Holland Casino

5.2.4 Casino binnen een 25 kilometer voor ruim de helft van de bevolking

Een groot deel van de bevolking heeft een kleine reisafstand tot een vestiging van Holland Casino. Zoals aangegeven in Tabel 18 woont 23% van de bevolking binnen tien kilometer van een vestiging van Holland Casino.

Tabel 18: Reistijden naar vestigingen van Holland Casino, % van de bevolking

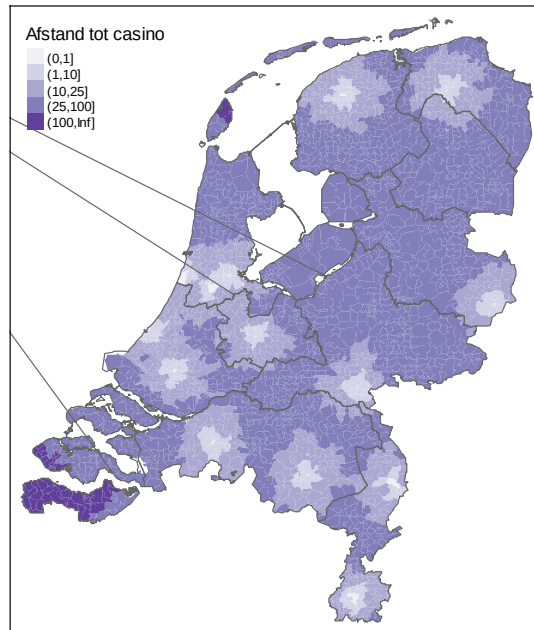
	0-1 kilometer	0-10 kilometer	0-25 kilometer	0-100 kilometer
1 casino	0,8%	23,1%	55,5%	99,0%
2 casino	0,0%	0,1%	11,4%	94,5%
3 casino	0,0%	0%	1,1%	81,7%

Bron: website Holland Casino, berekening Kansspelautoriteit

Merk op dat de grenzen in bovenstaande reistijdenmatrix zijn gewijzigd ten opzichte van voorgaande marktscans. De nieuwe grenzen zijn gebaseerd op een nieuwe methodiek die de Kansspelautoriteit hanteert om verslavingsrisico's van kansspelen in te schatten. In paragraaf 7.2.1 wordt deze methodiek omschreven.

De spreiding van Holland Casino vestigingen is terug te zien in Figuur 47. Deze figuur toont de gemiddelde reisafstand per postcode naar het dichtstbijzijnde (Nederlandse) speelcasino. In gebieden met de donkerste kleur is de gemiddelde reisafstand meer dan 100 kilometer.

Figuur 47: Reisafstand naar casino



Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

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 €73 miljoen in 2016, zie Tabel 19. Naast tafelspelen behaalt Holland Casino bruto spelresultaat uit casinoautomaten; dit wordt ook meegenomen in de totaal kolom van Tabel 19, maar wordt verder in hoofdstuk 6 nader besproken. Over horeca inkomsten en tronc (fooien), niet meegenomen in Tabel 19, wordt geen kansspelbelasting betaald.

Tabel 19: Kostenstructuur Holland Casino (in mln euro), 2016

	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)
Bruto spelresultaat ^a	€253	€559
Kansspelbelasting (bruto spelresultaat x 29%) ^a	€73	€162
Kosten	NA	€364
Afdrachten staat	NA	€35

Bron: opgave Holland Casino

^a Exclusief horeca en tronc

5.3.2 Operationele kosten Holland Casino gestegen

De totale kosten van Holland Casino zijn €339 miljoen, een stijging van 7% ten opzichte van 2015. Let op, de kosten van Holland Casino dekken niet alleen de kosten van tafelspelen, maar ook die van casinoautomaten en horeca. Ter vergelijking: de bruto baten van het gehele concern stegen in 2016 met 5,5% (en dus minder dan de kosten)

5.3.3 Afdrachten aan staat weer gestegen

Holland Casino draagt haar netto winst minus toevoegingen aan eigen vermogen, af aan de staat. De afdrachten aan de staat van het gehele concern bedroegen €35 miljoen in 2016. Hiermee wordt de stijgende trend van vorig jaar doorgezet.

5.4 Productvariatie

5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 20 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 21).

Poker is een vreemde eend in de bijt; dit casinospel wordt tegen andere gasten van Holland Casino gespeeld. Holland Casino heeft 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 20: Overzicht casinospelen in Holland Casino

Casinospel	Jeu de contreparti/jeu de cercle
Poker	Jeu de cercle
Roulette	Jeu de contreparti
Keno/Bingo	Jeu de contreparti
Black Jack	Jeu de contreparti
Casino War	Jeu de contreparti
Money Wheel	Jeu de contreparti
Red dog	Jeu de contreparti
Punto banco	Jeu de contreparti
Baccarat	Jeu de contreparti
Sic bo	Jeu de contreparti
Diceball	Jeu de contreparti

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.⁴⁷

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 21 worden de theoretische uitkeringspercentages van enkele bekende casinospelen weergegeven.⁴⁸ 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.).⁴⁹

Tabel 21: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

Casinospel	Uitkeringspercentage
Roulette	98,65% enkelvoudige kansen ⁵⁰ 97,3% overige inzetvormen
Black Jack	99,35%
Punto banco	95,16%

5.4.4 Poker

Zoals in Tabel 20 reeds is aangegeven is poker een casinospel dat niet tegen het huis wordt gespeeld, maar tegen andere spelers. Hierdoor is de speler afhankelijk van de acties van andere spelers, en daarmee is het uitkeringspercentage van de spelers afhankelijk van de strategieën van andere spelers. Dit maakt dat er geen uitkeringspercentage voor poker te bepalen is. Spelers die in staat zijn om meer winst te behalen dan de *rake* die het casino inhoudt, kunnen bij poker een

⁴⁷ Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

⁴⁸ De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

⁴⁹ 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 te winnen.

⁵⁰ Enkelvoudige kansen zijn: even/oneven of rood/zwart of de nummers 1-18/19-36.

uitkeringspercentage behalen van boven de 100%.⁵¹ Wel kan gesteld worden dat het gemiddelde uitkeringspercentage van alle spelers 100% minus het percentage *rake* is.

5.5 Publieke doelen

5.5.1 Casinospelen risico voor het ontwikkelen van kansspelverslaving

Hoog percentage risico- en probleemspelers speelt casinospelen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat in vergelijking met andere sectoren de deelname aan casinospelen gemiddeld is onder recreatieve spelers. Deelname aan deze speltypen is echter significant hoger onder risico- en probleemspelers, zie Tabel 22. Net als bij sportwedenschappen duidt dit op een mogelijk positief verband tussen casinospelen en verslaving. Dit vermoeden wordt ondersteund door de uitkomsten van de nieuwe methodiek van om de verslavingsgevoeligheid te meten van een kansspel. Door het *short-odds* karakter van casinospelen scoren deze hoog volgens de methodiek beschreven in paragraaf 7.2.1.

Tabel 22: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: casinospelen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Poker	6,6%	29,2%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Ook Tabel 23 laat zien dat casinospelen een risico vormen voor kansspelverslaving

Tabel 23: SOGS score

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Loterij	0,23	0,9%	0,6%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Mitigatie van het verslavingsrisico door Holland Casino

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van casinospelen 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 om speelgedrag te onderscheiden. Deze fases worden ingedeeld in drie hoofd fases en worden weergegeven in Tabel 24.

⁵¹ 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.

Tabel 24: 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

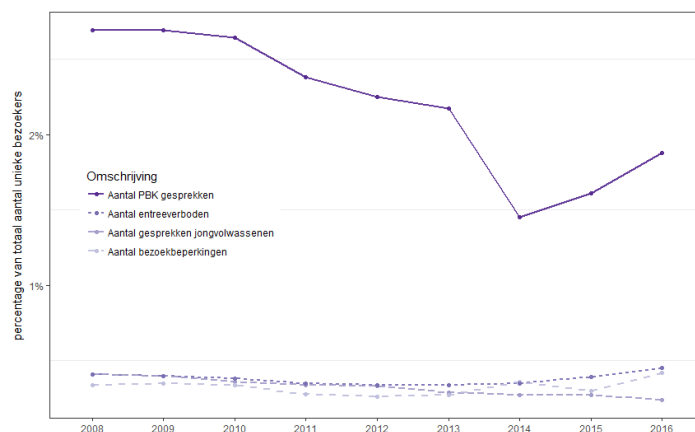
Bron: Holland Casino. Preventiebeleid Kansspelen, beleidsnotitie januari 2010

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 3 (de aanspreekbare fasen) te houden, zodat deze niet in de kritieke fase (4) of chronische of verslavingsfase (5) belanden.

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 48 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 2016 werd met 1,9% (2015: 1,6%) van de bezoekers een preventief gesprek gevoerd. Net als in voorgaande jaren krijgt ongeveer 0,7% van de gasten van Holland Casino te maken met een bezoekbeperking of een entreeverbod.

Figuur 48: 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 Nederlander speelt voornamelijk legale casinospelen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk 2017) blijkt dat het grootste deel van de respondenten het afgelopen jaar in vestigingen van Holland Casino speelde, zie Tabel 25.

Tabel 25: Deelname Nederlander aan casinospelen

	% ja
Casinospelen in Holland Casino aan tafel met croupier	64,7%
Casinospelen in Holland Casino op een automaat	46,4%
Casinospelen in casino in het buitenland aan tafel met croupier	7,3%
Casinospelen in casino in het buitenland op een automaat	5,4%
Casinospelen in een speelhal	10,9%
Casinospelen in een horecagelegenheid zoals café, discotheek en cafetaria	5,4%
Casinospelen op het internet	12,7%
Casinospelen op een andere locatie	2,2%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

De pokerdeelname van respondenten is expliciet uitgevraagd in de bevolkingsenquête. Hieruit blijkt dat 37,8% van de respondenten die wel eens pokert, dit op (illegaal) op internet doet, zie Tabel 26.

Tabel 26: Deelname Nederlander aan poker

	% ja
Poker Holland Casino tegen mensen	8,1%
Poker Holland Casino tegen apparaat	6,2%
Poker ander casino tegen mensen	2,0%
Poker ander casino tegen apparaat	5,3%
Poker casino buitenland	4,2%
Poker bij iemand thuis	59,4%
Poker in café	8,8%
Poker op internet	37,8%
Poker op een andere locatie	3,0%

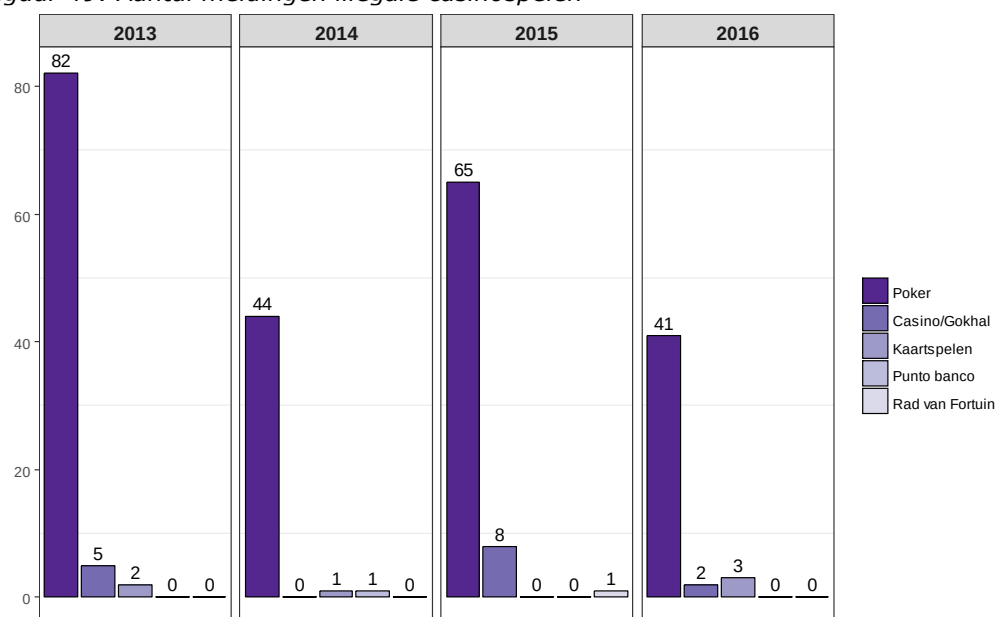
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Omvang bruto spelresultaat illegaal aanbod gedaald

Een bron over de omvang van illegaal online aanbod is H2 Gambling Capital. Volgens de cijfers van H2GC, bedroeg het bruto spelresultaat van illegale online casino's in 2016 71 miljoen euro, een daling van 8 miljoen.

Het aantal meldingen over illegale casinospelen is in 2016 flink gedaald. Figuur 49 illustreert dat vooral illegale pokeractiviteiten worden gemeld.

Figuur 49: 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 indien geen passende beheersmaatregelen worden getroffen. 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, tenzij deze onder het vrijstellingsbesluit van het ministerie van Financiën vallen. 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 27).

Tabel 27: Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij casino's⁵²

	2012	2013	2014	2015	2016
FIU-Nederland Jaaroverzicht					
Meldingen ongebruikelijke transacties casino's	980	1.539	2.196	2.364	2.666
Verdachte aangemerkte transacties casino's	182	144	322	275	360
Meldingen van HC					
Gemeld obv objectieve indicatoren	335	424	501	894	1.199
Gemeld obv subjectieve indicatoren	193	445	903	1.094	1.475
Totaal	528	869	1.404	1.988	2.674

Bron: FIU-Nederland Jaaroverzicht en Jaarverslag Holland Casino 2016

⁵² 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 toestel 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):

- *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.
- *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.
- *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.⁵³ 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 model. 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 (zegel) te worden aangeschaft ter waarde van €131,- (toezichtkosten).

⁵³ Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

Exploitatievergunning

Om te mogen exploiteren met speelautomaten, waaronder dus ook kansspelautomaten, dient elke eigenaar van speelautomaten in het bezit te zijn van een exploitatievergunning.⁵⁴ Deze wordt verleend door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit toetst hiervoor de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets (zie paragraaf 7.4) 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 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.

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.⁵⁵ Een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad de exploitatie van één of meerdere speelhallen bij Raadsverordening heeft toegestaan. Voor horeca gelegenheden geldt een wettelijk verplichting 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).⁵⁶

Voor de automaten in de hoogdrempelige horeca geldt de algemene leeftijdsgrens van 18 jaar. Voor speelhallen kan een hogere grens dan 18 jaar worden gehanteerd, namelijk via een voorwaarde in de vergunning worden gerealiseerd of als gevolg van een convenant tussen de lokale speelhalexploitanten, de betreffende gemeente en (lokale) zorginstellingen.

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

Tabel 28: 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

⁵⁴ Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

⁵⁵ Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

⁵⁶ 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. Enkele voorbeelden van wettelijke eisen die volgen uit het Speelautomatenbesluit 2000 en de Beschikking casinospelen 1996, zijn opgenomen in Tabel 29.

Tabel 29: 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 horecavergunning;
- het café- of het restaurantbezoek staat op zichzelf, wat wil zeggen dat er geen andere activiteiten plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken;
- activiteiten in bedrijf zijn in belangrijke mate gericht op personen van 18 jaar en ouder.

6.1.4 Kermisautomaten, een uitzondering op de modeltoelatingseisen

Kermisautomaten zijn speelautomaten waarvoor een uitzondering is gemaakt op de modeltoelatingseisen. Van de aanbieder wordt verwacht dat hij kan aantonen dat:

- De speelautomaten die worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt ter gelegenheid van kermissen;
- de inzet redelijk is voor een kermis (anders is deze namelijk niet bestemd voor kermis);
- Het spelen van de speelautomaat niet kan leiden tot de uitkering van geldprijzen;
- Het spelen van de speelautomaten niet kan leiden tot de uitkering van premies, waardebonnen (o.a. tickets) of penningen, die een waarde vertegenwoordigen van meer dan het veertigvoud van de inzet per spel;
- Dat de speelautomaat voldoet aan een spel beschreven in bijlage 1 van de Speelautomatenregeling 2000;
- De speelautomaat niet verslavend is.

Kermisautomaten ziet de Kansspelautoriteit voornamelijk opgesteld staan op kermissen en in arcadehallen. Een groot deel van de speelautomaten in arcadehallen zijn kermisautomaten.

6.2 Omvang en (geografische) spreiding van het aanbod

6.2.1 Bruto spelresultaat kansspelautomaten door de grens van €1 miljard

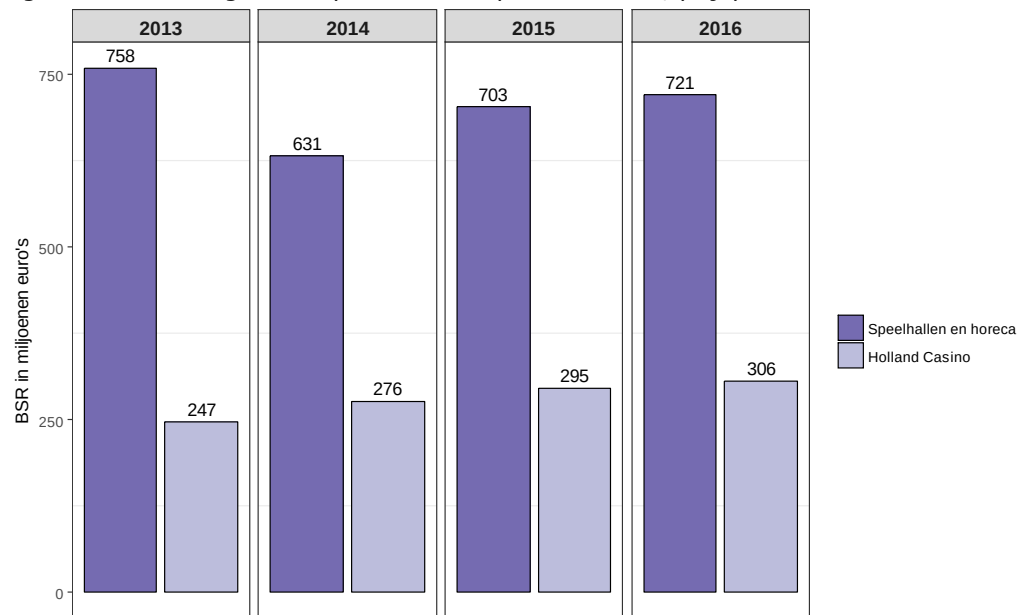
De omvang van de markt in termen van bruto spelresultaat voor kansspelautomaten passeert in 2016, volgens de schatting van de Kansspelautoriteit, voor het eerst de grens van 1 miljard euro. Figuur 34 toont de ontwikkeling van het bruto spelresultaat, gecorrigeerd voor inflatie, van kansspelautomaten. 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 onderstaand kader). 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 (€305,5 miljoen) is 2,5% gestegen ten opzichte van 2015 waarmee de stijgende trend wordt voortgezet.

Schattingsmethode

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.⁵⁷ 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.

⁵⁷ 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 50 Schatting bruto spelresultaat spelautomaten, prijspeil 2016



Bron: gegevens Kansspelautoriteit, Financieel jaarverslag rijk

6.2.2 Aandeel spelersplaatsen speelhalautomaten blijft stijgen

Eind 2016 waren er in Nederland meer dan 31.000 kansspelautomaten in gebruik. Aangezien speelhalautomaten plaats kunnen bieden aan meerdere spelers tegelijk is het aantal spelersplaatsen groter dan het aantal kansspelautomaten, circa 42.000. Net als vorig jaar stijgt het aandeel speelhalautomaten 2% ten koste van de horeca-automaten (zie Figuur 51). De casinoautomaten van Holland Casino zijn net als vorige jaren goed voor 12% van de spelersplaatsen.

Figuur 51: Aantal spelersplaatsen per segment

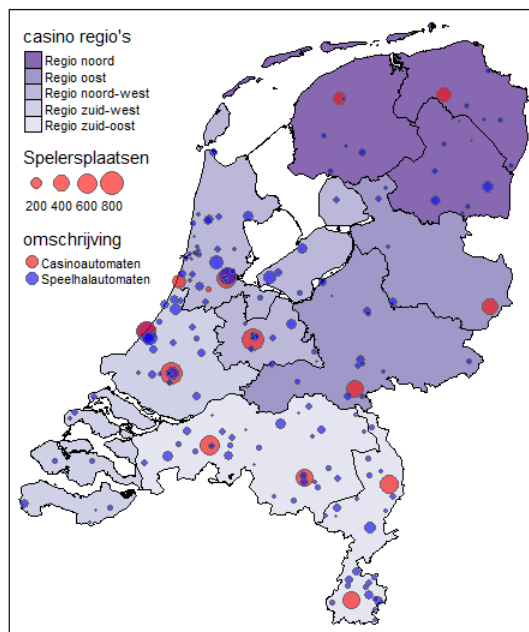


Bron: gegevens Kansspelautoriteit

6.2.3 Holland Casino vier maal zoveel speelplaatsen dan gemiddelde speelhal

De meeste speelhallen en casino's staan in het westen en zuiden van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 52. 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 (276 locaties), maar zijn wel een stuk kleiner (gemiddeld 96 spelersplaatsen per locatie, vergeleken met 442 voor Holland Casino). De locaties van horeca-automaten zijn in deze grafiek niet opgenomen.

Figuur 52: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's, plaatsen per 1000 inwoners per provincie

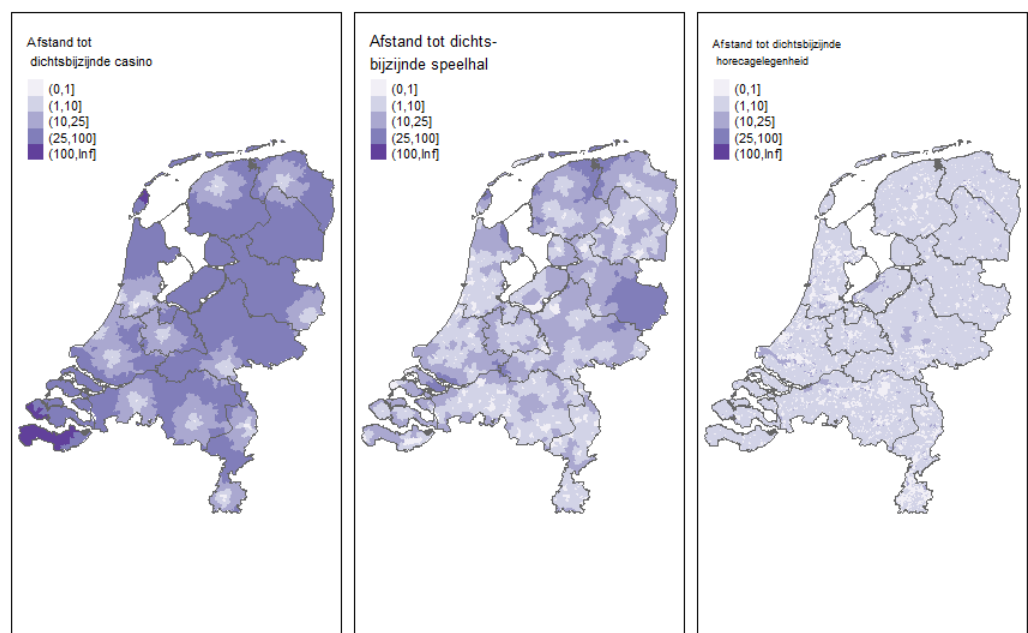


Bron: Gegevens Kansspelautoriteit, opgave Holland Casino

6.2.4 Alle Nederlanders binnen 10 kilometer van een horeca-automaat

De bewoners van de meeste Nederlandse gemeenten hoeven niet lang te reizen om bij een speelhal te komen, zoals geïllustreerd in Figuur 53. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden bedraagt de reisafstand meer dan 25 kilometer. Horeca-automaten zijn in Figuur 53 ook opgenomen. We hebben ons hierbij gebaseerd op de locaties van de cafés in Nederland en hebben daarbij aangenomen dat in ieder café een horeca-automaat staat. Door deze aanname is de geschatte reisafstand tot een horeca-automaat onderschat aangezien niet in elk café een horeca-automaat staat. De reisafstanden uit Figuur 47 naar casinoautomaten zijn in dit figuur ter vergelijking nogmaals weergegeven.

Figuur 53: Gemiddelde reisafstand naar dichtstbijzijnde gelegenheid per type automaat, 2016



Bron: Kansspelautoriteit

Tabel 30 vat de reisafstanden samen voor elk type kansspelautomaat. Merk op dat net als in hoofdstuk 5 de grenzen van de reisafstanden in Tabel 30 en Figuur 53 gekozen zijn op basis van grenzen uit de nieuwe methodiek van het meten van verslavingsrisico's (zie paragraaf 7.2.1). Opvallend is dat iedere (volwassen) Nederlander binnen 10 kilometer toegang heeft tot een horeca-automaat.

Tabel 30: Percentage bevolking met één, twee of drie kansspelautomaat binnen een bepaalde reistijd, 2015

	0-1 kilometer	0-10 kilometer	0-25 kilometer	0-100 kilometer
1 casino	0,8%	23,1%	55,5%	99,0%
2 casino	0%	0,1%	11,4%	94,5%
3 casino	0%	0%	1,1%	81,7%
1 speelhal	9,2%	72,7%	94,7%	100%
2 speelhallen	2,3%	50,5%	89,0%	100%
3 speelhallen	1,0%	38,9%	83,6%	100%
1 café	58,9%	100%	100%	100%

Bron: Kansspelautoriteit

6.2.5 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 (516) 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 2016 maar liefst 3.055 kansspelautomaten (5.202 spelersplaatsen) goed voor 19% van alle speelautomaten in Nederland. Ultimo 2016 exploiteerden 28 exploitanten meer dan 100 speelhalautomaten. Deze 28 exploitanten hebben 84% van de speelhalautomaten in bezit.

Van de 516 exploitanten van horeca-automaten heeft de grootste exploitant in totaal 3.255 automaten. Hiermee heeft deze exploitant circa 22% van de horeca-automaten in handen en is de exploitant ongeveer tien keer zo groot als de op één na grootste exploitant. De grootste exploitanten van horeca-automaten (100 automaten of meer) hebben gezamenlijk 57% van alle horeca-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.

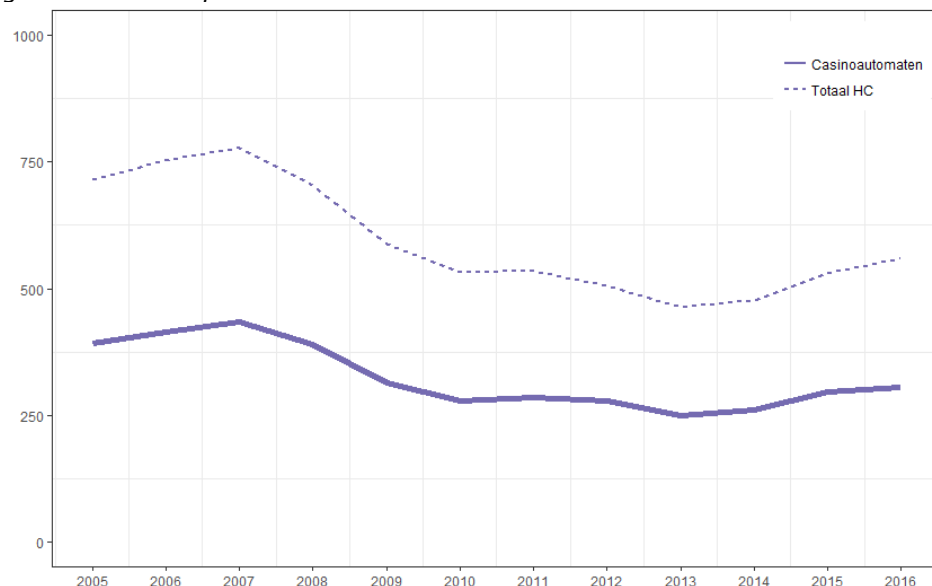
6.3 Geldstromen

Net als 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 6.2.1 reeds uitgelegd) door de Kansspelautoriteit het bruto spelresultaat en de afgedragen kansspelbelasting niet geobserveerd.

6.3.1 Bruto spelresultaat casinoautomaten 14% gestegen

Het bruto spelresultaat van casinoautomaten is met 14% ten opzichte van 2014 (zie Figuur 54 en Tabel 31).

Figuur 54: 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 het bruto spelresultaat tussen het jaar 2014 en 2015.

Tabel 31: Kostenstructuur Holland Casino

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal spelersplaatsen	6747	6532	6405	6223	6037	6011	6185
Bruto spelresultaat automaten (miljoenen)	€255	€265	€266	€243	€259	€294	€306
Kansspelbelasting (miljoenen)	€ 73,9	€ 76,9	€ 77,1	€ 70,3	€75	€85,3	€88,6

Bron: Jaarverslagen Holland Casino

6.3.2 Bruto spelresultaat horeca- en speelhalautomaten blijft ook stijgen

Alhoewel het een schatting betreft, blijft het bruto spelresultaat gegenereerd door horeca-automaten en speelhalautomaten stijgen (zie ook Figuur 50), ondanks dat het aantal automaten in absolute zin is gedaald in 2016.

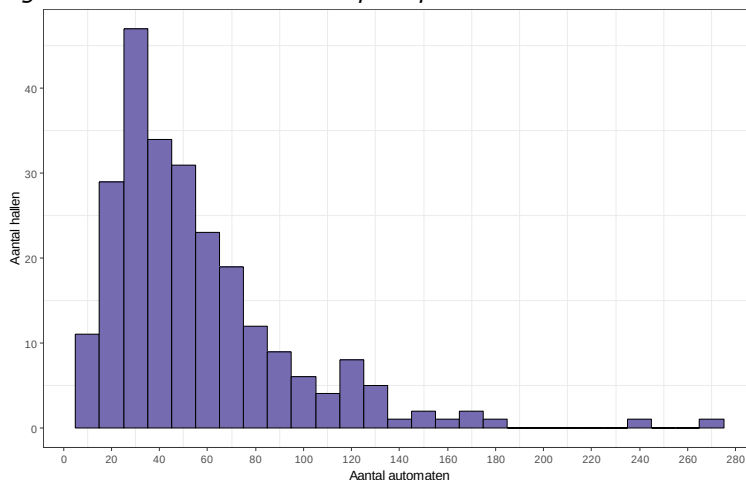
6.4 Productvariatie

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 55. Er is één speelhal met tien automaten en nog eens twaalf speelhallen met minder dan 20 automaten. De twee grootste speelhallen hebben rond de 250 speelautomaten staan. Ter vergelijking: het gemiddeld aantal speelautomaten van Holland Casino vestigingen bedraagt 442.

Figuur 55: 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. Dit is gebaseerd op een steekproef van ongeveer 150 speelhallen. Een beperkt 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.

6.4.3 Minimumleeftijd voor 63% van de speelhallen 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 lokale speelhalexploitanten, de betreffende gemeente en (lokale) zorginstellingen.

6.4.4 Cashless play op zijn retour

Bij *cashless play* kan de consument zonder contant geld spelen. Inzetten en uitbetalingen worden dan geregeld door middel van een persoonlijke kaart. De nieuwste trend is dat een aantal speelhallen die in 2015 nog gebruik maakte van cashless play weer terug gaat naar geldinworp.

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 29 over de wettelijke eisen). Het uitkeringspercentage wordt voor kansspelautomaten berekend op basis van een periode van 100 uren voortdurende bespeling of 100.000 spellen.

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 doelen

6.5.1 Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat risico- en probleemspelers vaak op kansspelautomaten spelen, zie Tabel 32. Deze bevinding komt overeen met de resultaten uit de in paragraaf 7.2.1 beschreven methodiek voor het meten van verslavingsgevoeligheid van een spel. Door het *short-odds* karakter van kansspelautomaten zijn kansspelautomaten risicovolle kansspelen.

Tabel 32: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: speelautomaten

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Poker	6,6%	29,2%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Tabel 33 laat zien dat speelautomaten een risicoprofiel hebben dat vergelijkbaar is met casinospelen.

Tabel 33: SOGS score

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Loterij	0,23	0,9%	0,6%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Mitigatie van het risico op kansspelverslaving

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.⁵⁸ 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;

⁵⁸ 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.

- 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, welke in paragraaf 5.5.1 reeds is beschreven.

Thematisch toezicht speelautomaten wijst uit dat invulling zorgplicht beter moet

In 2016 heeft de Kansspelautoriteit door middel van een steekproef onderzoek gedaan naar de naleving van de zorgplicht in speelhallen en speelcasino's. Het betrof een steekproef onder twaalf speelhallen (van eenpitters tot grote ondernemingen) en twee vestigingen van Holland Casino. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

- slechts weinig exploitanten van speelautomatenhallen hebben zorgplicht in de praktijk helemaal op orde. Holland Casino vormt hierop een positieve uitzondering;
- de meeste speelhallen hebben, in tegenstelling tot Holland Casino, geen verslavingspreventiebeleid op schrift;
- speelhallen hebben, in tegenstelling tot Holland Casino, geen structurele samenwerking met de verslavingszorg. Wel is er incidenteel sprake van een doorverwijzing.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de Kansspelautoriteit een handleiding opgesteld voor aanbieders van speelautomatenhallen.⁵⁹

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 onderzoeken aan 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 kan onder andere worden 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 zowel op basis van klachten als op basis van eigen onderzoek. In 2016 nam de Kansspelautoriteit 21 klachten in behandeling over kansspelautomaten. Gemiddeld is één klacht per jaar gegrond; de speelautomaat waarover geklaagd wordt is dan niet conform de modeltoelating. In gevallen waar de Kansspelautoriteit een onderzoek doet naar klachten van spelers in speelhallen wordt in voorkomende gevallen een

⁵⁹ http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/uitgebreid-zoeken/?zoeken_term=handleiding+speelhallen

inventarisatie gedaan van het aantal speelautomaten en kijken de inspecteurs van de Kansspelautoriteit daarbij naar de opgave die de exploitant hierover heeft gedaan. Voorts wordt gekeken naar de modelconformiteit van automaten, openingstijden, wordt er wel of geen alcohol geschonken, toegangsleeftijd enzovoorts.

6.5.3 *Weinig illegale deelname aan speelautomaten*

Tabel 34 laat zien dat Nederlanders voornamelijk bij legale aanbieders van speelautomaten spelen.

Tabel 34: Deelname Nederlander aan speelautomaten

	% ja
Holland Casino	52,9%
Speelhal	20,3%
Horecagelegenheid zoals café, discotheek, cafetaria	48,7%
Op het internet zoals bij online fruitautomaten, eurocazino en fruitautomatenplaza	9,4%
Op een andere locatie	7,9%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

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.

In 2016 waren kreeg de Kansspelautoriteit slechts twee geregistreerde meldingen van illegale kansspelautomaten binnen. 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. Daarnaast is het aannemelijk dat consumenten het verschil tussen legaal (met merkteken) en illegaal niet opmerken en doet de Kansspelautoriteit relatief weinig veldwerk vergeleken met Verispect voor 2014.

7 Publieke doelen

Dit hoofdstuk staat expliciet stil bij de drie publieke doelen die de Kansspelautoriteit bewaakt:

- Verslavingspreventie (paragraaf 7.1.1);
- Consumentenbescherming (paragraaf 7.3);
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (paragraaf 7.4)

7.1.1 Taakomschrijving verslavingspreventie

Op het gebied van verslavingspreventie heeft de Kansspelautoriteit de wettelijke taak tot "het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving". Deze bevorderende opgave is tweeledig:

- *De Kansspelautoriteit ziet erop toe dat kansspelaanbieders hun wettelijke zorgplicht uitvoeren.*
Vergunninghouders hebben een wettelijke zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen door maatregelen te nemen tegen onmatig of risicovol speelgedrag, het gedrag van spelers te monitoren, spelers te informeren en passend te interveniëren indien het speelgedrag daar aanleiding toe geeft. Verslavingspreventie moet deel uitmaken van de bedrijfsvoering, het bedrijfsbeleid en de dagelijkse praktijk. De Kansspelautoriteit ontwikkelt voorschriften en normen op het gebied van verslavingspreventie en ziet erop toe dat vergunninghouders die ook naleven.
- *De Kansspelautoriteit vervult een actieve coördinerende rol.*
Uit recent prevalentieonderzoek door Intraval (2016) blijkt dat er in Nederland naar schatting 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers zijn. Kansspelverslaving is een complex probleem dat alleen samen met andere belanghebbenden kan worden aangepakt. In structureel overleg met marktpartijen, instanties in de verslavingszorg, kennisinstellingen en andere organisaties stimuleert de Kansspelautoriteit kansspelaanbieders om steeds betere manieren te vinden om kansspelverslaving tegen te gaan. Ook werkt de Kansspelautoriteit samen met gemeenten en andere nationale en internationale organisaties om kennis te delen, onderzoeken uit te (laten) voeren en samen vanuit verschillende invalshoeken bij te dragen aan preventie van kansspelverslaving.

De Kansspelautoriteit geeft invulling aan haar wettelijke taak door de in te zetten op de volgende doelstellingen en speerpunten in activiteiten:

Samen met andere belanghebbenden zorgen dat het percentage kansspeler-verslaafden zo gering mogelijk is

- *Onderzoek (laten) doen naar aard en omvang kansspeler-verslaving*
- *Onderzoek (laten) doen naar effectiviteit van preventiemaatregelen*
- *Monitoren van de ontwikkeling van verslavingsproblematiek aan de hand van indicatoren, databases en rapportages*

Individuele risicospelers en kansspeler-verslaafden tijdig laten identificeren en waar nodig naar hulp laten geleiden

- *Sturen zodat aanbieders beleid en praktijk verslavingspreventie op orde hebben en uitvoeren*
- *Vanuit toezicht detecteren/aanpakken van (nieuwe) relevante belangrijke verslavingsproblemen*

Kansspelaanbieders, spelers en andere maatschappelijke belanghebbenden aanzetten tot het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid

- *Coördinerende rol netwerk ten aanzien van verslavingspreventie*
- *Communicatiestrategie ontwikkelen en voorbereiden voor incidenten*
- *Voorlichten van consumenten met speciale aandacht voor kwetsbare doelgroepen en situaties*
- *Actief bevorderen van kennisdeling tussen aanbieders over 'best practices' in het beleid en de praktijk van verslavingspreventie*

7.2 Verslavingspreventie

7.2.1 De Kansspelautoriteit in actie: verslavingspreventie

Alhoewel activiteiten die de Kansspelautoriteit ontplooit op het gebied van verslavingspreventie een programmatisch of doorlopend karakter hebben, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de activiteiten die in 2016 plaats vonden.

Thematisch toezicht

In 2016 heeft de Kansspelautoriteit onderzoek gedaan naar de naleving van de zorgplicht in speelhallen en casino's. Er zijn zowel kleine als grote hallen bezocht, verspreid over het hele land. De belangrijkste bevinding uit het onderzoek is dat, hoewel er niveauverschillen zijn, slechts weinig bezochte speelhallen in de praktijk de zorgplicht helemaal op orde hebben. De Kansspelautoriteit vindt het belangrijk dat er meer voorlichting wordt gegeven aan exploitanten van speelautomaten en uitbaters van speelhallen, zodat zij hun kennis en beleid op het gebied van zorgplicht en verslavingspreventie op een hoger niveau kunnen brengen. De toezichthouder blijft hierover in gesprek met de sector en houdt de vinger aan de pols. Daarom organiseert de Kansspelautoriteit in 2017 een stakeholderbijeenkomst in vervolg op de bevindingen over de samenwerking tussen de speelhallen en de verslavingszorginstellingen. Ook voert de Kansspelautoriteit in 2017 op bedrijfs(concern)niveau gesprekken met de gehele landbased sector – waaronder dus ook de speelautomatenbranche – over beleid én praktijk met betrekking tot verantwoord spelen.

Curriculum cursussen kansspelerproblematiek

In 2012 hebben GGZ Nederland en VAN Kansspelen Brancheorganisatie (hierna: VAN) onder auspiciën van de Kansspelautoriteit het 'curriculum cursussen kansspelerproblematiek 2012' opgesteld, waarin staat omschreven aan welke minimale kwaliteitseisen preventiecursussen en trainers moeten voldoen. In 2015 is gestart met de evaluatie hiervan. Eind 2016 hebben GGZ Nederland en de VAN hun eindconclusie over de evaluatie van het curriculum en mogelijke verbeterpunten aangedragen.

De Kansspelautoriteit organiseert vanaf 2017 twee keer per jaar een bijeenkomst met de VAN en GGZ Nederland om de ontwikkelingen en nadere invulling van de cursussen kansspelerproblematiek te bespreken.

Onderzoek social gaming

Omdat de scheidslijn tussen social gaming en 'echte' kansspelen steeds moeilijker is te trekken, heeft de Kansspelautoriteit onderzoek laten verrichten naar het verband tussen social gaming en betaalde online kansspelen. Het onderzoek – uitgevoerd door SuperData Research – brengt de hele markt voor digitale spellen in kaart, met een focus op de spellen die het dichtst tegen online kansspelen aanliggen. Het onderzoek omvat tevens een enquête onder de Nederlandse en Britse spelerspopulatie, op basis waarvan demografische, sociaaleconomische en spelerskenmerken in kaart zijn gebracht. Uit het onderzoek blijkt dat naast de verwevenheid van producenten van social games en online gokspellen, er ook sprake is van het verder naar elkaar toegroeien van de typen spelers van beide categorieën spellen.

Onderzoek kansspeldeelname en verslavingsrisico's bij Nederlanders met een migratieachtergrond

In september 2016 verscheen het rapport *Modernisering kansspelbeleid - Nulmeting 2016*, opgesteld door Intraval in opdracht van WODC.⁶⁰ Een belangrijk onderdeel van deze nulmeting was een bevolkingsenquête op basis waarvan een schatting werd gemaakt van het aantal risico- en probleemspelers. Ongeveer de helft van de probleemspelers bleek een (niet-)westerse migratieachtergrond te hebben. Ook in het verleden zijn signalen geweest van verslavingsrisico's onder de groep mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.⁶¹ Naar aanleiding van deze signalen heeft de Kansspelautoriteit besloten om nader onderzoek te laten doen naar kansspelgedrag en verslavingsrisico's bij mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. In het kader van deze studie is de vragenlijst van de eerder genoemde bevolkingsenquête afgenomen bij een aanvullende steekproef met een sterke focus op mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Het resultaat is het rapport *Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek* (Meerkerk, van Straaten en Rodenburg, 2017). Enkele belangrijke bevindingen van dit onderzoek zijn:

- Er zijn weinig verschillen tussen (niet)westerse migranten en autochtonen wat betreft deelname aan kansspelen. Een mogelijke uitzondering is dat niet-westerse migranten minder vaak deelnemen aan loterijen.
- Er is ook geen significant verschil gevonden tussen (niet-)westerse migranten en autochtonen wat betreft de standaard, maar tamelijk grove, indeling van mensen in recreatieve-, risico- of probleemspelers.
- Wel zijn er aanwijzingen dat, vergeleken met autochtonen, niet-westerse migranten significant hoger scoren op vijf van de twaalf individuele SOGS-vragen en hebben een gemiddeld hogere SOGS score (zie onderstaand kader), ook na correctie voor opleidingsniveau en leeftijd. Het onderzoek maakt hiermee aannemelijk dat mensen met een niet-westerse achtergrond elementen van risicovol of problematisch speelgedrag vertonen. Dit komt deels door een verschil in demografische kenmerken, de overgebleven verschillen worden toegeschreven aan sociaal-culturele verschillen.

Beschrijving SOGS methodiek⁶²

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 huis genoten over gokken en op het geld lenen om te kunnen gokken of om speelschulden af te betalen. Spelers met een SOGS-score

⁶⁰ Kruize, M. Boendermaker, M. Sijtsma, B. Bieleman (2016) *Modernisering kansspelbeleid - Nulmeting 2016*. Intraval.

⁶¹ D. de Bruin, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008) *Kansspelen in andere aarde- Een onderzoek naar kansspelproblematiek*. CVO i.o.v. WODC.

⁶² De SOGS methodiek is niet de enige screeningsmethodiek voor het meten van het verslavingsprofiel van spelers.

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.

Assessment verslavingsrisico's kansspelaanbod

De Kansspelautoriteit heeft recent onderzoek laten uitvoeren over de verslavingsrisico's van kansspelaanbod.⁶³ Voor elk type kansspel in het huidige vergunde kansspelaanbod in Nederland is een inschatting gemaakt van de mate van verslavingsgevoeligheid (en de bandbreedte hierbij) door toepassing van een specifieke in de wetenschappelijke literatuur beschreven methode (Blanco et al., 2013).⁶⁴ Deze methode scoort kansspelen op een schaal van 1 (laag risico) tot 10 (hoog risico).

De uitkomsten van het onderzoek zijn op hoofdlijnen de volgende. Loterijen kennen een gematigd of laag risico door de lage *event frequency* en door het ontbreken van de mogelijkheid om continu door te spelen. De potentiële risico's van loterijen zijn gelegen in de hoge jackpot, de kans om iets te winnen en door de online beschikbaarheid (e-commerce). De loterij trekkingsfrequentie is nauwelijks van invloed op het verslavingsrisico van een individueel product, maar die verandert mogelijk als er markt-breed veel frequente loterijen zijn.

De verslavingsrisico's van kansspelautomaten, casinospelen en krasloten zijn hoog: vooral door de mogelijkheid om continu door te spelen, het korte *payback* interval, de variabele inzet- en speelmogelijkheden, de kans om een (kleine) prijs te winnen en het productontwerp. Technische beperkingen van horeca-automaten hebben een beperkte invloed op het verslavingsrisico.

Sportwedenschappen via e-commerce leiden tot een aanzienlijk hogere risico-inschatting dan via landgebonden verkooppunten (gematigd risico).

Ook online deelname aan kansspelen via niet vergunde aanbieders levert een hogere risico-inschatting op dan deelname aan dezelfde kansspelen via een landgebonden aanbod. Bij bingo stijgt de verslavingspotentie van een gematigd risico (4,4) bij landgebonden deelname naar een hoog risico (6,4) bij online deelname. Bij casinospelen is de stijging minder scherp (van 6,3 naar 7,9) en blijft het verslavingsrisico hoog, bij kansspelautomaten stijgt het verslavingsrisico bij online deelname van een hoog risico (7,5) naar een zeer hoog (9,5) risicopotentieel.

Vorbereitung op het wetsvoorstel KOA

Het wetsvoorstel kansspelen op afstand voorziet in een nadere uitwerking van de wettelijke zorgplicht voor vergunninghouders van *short odds* kansspelen, waaronder nadere verplichtingen op het gebied van verslavingspreventie voor casino's, speelautomatenhallen en online kansspelen. Anticiperend op inwerkingtreding van het wetsvoorstel, heeft de Kansspelautoriteit in 2016 de nodige voorbereidingen in gang gezet, waaronder de bouw van het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS), het mede uitvoering geven aan het nog op te richten Verslavingsfonds en een landelijk loket kansspelen, en het ontwikkelen van aanvullende normen en vereisten op het gebied van zorgplicht en verslavingspreventiebeleid.

Consumenteninformatie: informatiepakket over gokken (www.gokkeninfo.nl)

In aanloop naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie flankerend beleid laten ontwikkelen. Als onderdeel hiervan heeft het ministerie door Trimbos en Resultaten Scoren een 'informatiepakket kansspelen' laten ontwikkelen dat voorziet in objectieve consumentenvoorlichting omtrent gokken, verantwoorde deelname aan gokken en hulp bij gokproblemen. Het Centrum voor Verantwoord Spelen en de

⁶³ De Kansspelautoriteit verwacht dat dit onderzoek eind oktober 2017 gepubliceerd wordt.

⁶⁴ Blanco, C., Blaszczyński, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A.E., Hodgins, D.C., Van Holst, R.J., Ibanez, A., Martins, S.S., Moersen, C. and Molinaro, S., 2013. Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products ASTERIG. *Journal of Gambling Business & Economics*, 7(1).

Kansspelautoriteit hebben inhoudelijk bijgedragen aan dit informatiepakket, welke inmiddels digitaal is ontsloten: www.gokkeninfo.nl.

Gemeenten

In 2016 is gestart met het leggen van contacten met individuele gemeenten over verbetering van het toezicht op naleving van de zorgplicht door de speelautomatenmarkt. Zowel gemeenten als Kansspelautoriteit hebben hier wettelijk een toezichthoudende taak. De Kansspelautoriteit verstrekt namelijk de modeltoelating en de exploitatievergunning, terwijl de gemeente de aanwezigheidsvergunning afgeeft. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn derhalve hybride. De contacten met de gemeenten zijn er op gericht gemeenten te adviseren en te faciliteren over hun toezichttaken en om te komen tot samenwerkingsafspraken over het toezicht.

7.3 Consumentenbescherming

7.3.1 Taakomschrijving consumentenbescherming

De Kansspelautoriteit staat voor een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod. Daarom verleent zij alleen vergunningen aan integere kansspelaanbieders die aan de wet- en regelgeving voldoen en consumenten een betrouwbaar spel bieden. Dat kunnen bijvoorbeeld loterijen zijn, of speelautomaten. Tabel 35 geeft een overzicht van de aanvragen en afgifte van vergunningen door de Kansspelautoriteit in de jaren 2014 t/m 2016.

Tabel 35: overzicht vergunningen

Onderwerp		2014	2015	2016
Eenmalige loterijen	Aanvraag	49	43	41
	Afgifte	45	37	39
Meerjarige kansspelvergunningen	Afgifte	7	0	10
Gewijzigde meerjarige vergunningen loterijen		28	24	19
Exploitatievergunning speelautomaat	Aanvraag	59	34	45
	Afgifte	51	31	60
Ingetrokken exploitatievergunning speelautomaat		53	33	41
Modeltoelating speelautomaten	Aanvraag	314	211	159
	Afgifte	203	211	154
Merkttekens speelautomaat	Afgifte	5.788	5.743	5.421

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Jaarlijkse beoordeling systemen vergunninghouders

Meerjarige vergunninghouders zijn verplicht om jaarlijks aan de Kansspelautoriteit te rapporteren over het verloop van de elektronische en mechanische (trekkings)processen die zij gebruiken in hun spelaanbod. Daarvoor worden audits uitgevoerd. De Kansspelautoriteit beoordeelt de auditrapportages met het oog op eventuele risico's voor de publieke doelen of andere tekortkomingen. De Kansspelautoriteit verricht deze jaarlijks terugkerende activiteit in het kader van het toezicht op een verantwoord spelaanbod in het belang van de consument.

7.3.2 De Kansspelautoriteit in actie: consumentenbescherming

Verscherpt toezicht loterijen

In het najaar van 2015 stelde de Kansspelautoriteit vast dat de BankGiro Loterij de Wet op de Kansspelen had overtreden met een misleidende reclame-uiting. Hierop heeft de Kansspelautoriteit in de periode van 30 oktober 2015 tot 1 november 2016 verscherpt toezicht uitgeoefend op de direct marketing uitingen van de Nationale Goede Doelen Loterijen (GDL). In de reguliere kwartaal overleggen heeft de GDL verantwoord hoe de direct marketing uitingen voor die periode tot stand zijn

gekomen. Gedurende de periode zijn er geen uitingen als misleiden bestempeld. Het verscherpt toezicht is beëindigd. De Kansspelautoriteit blijft toezicht houden op de reclame-uitingen van alle vergunninghouders, waaronder die van de GDL. (bron: marktsan 2015 en jaarverslag 2016)

Leidraad reclame

In februari 2016 heeft de Kansspelautoriteit de leidraad reclame gepubliceerd. In deze leidraad wordt richting gegeven bij de toepassing van relevante wet- en regelgeving in de praktijk. De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Voor online kansspelen mag geen reclame worden gemaakt omdat deze illegaal zijn. Ook het faciliteren van een illegale kansspelaanbieder (waaronder het maken van reclame) is strafbaar.

7.4 Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Consumenten die willen deelnemen aan een kansspel, moeten dat in een betrouwbare omgeving kunnen doen. De Nederlandse kansspelmarkt mag bovendien niet worden gebruikt of misbruikt voor criminele activiteiten, zoals witwassen.

7.4.1 Poker meest populair op de illegale markt

Uit het tabellenboek (Meerkkerk, 2017) naar aanleiding van het bevolkingsonderzoek uit 2016 (zie paragraaf 2.5.2) blijkt dat poker en sportweddenschappen het meest illegaal gespeeld worden door Nederlanders, zie Tabel 36.

Tabel 36: Aandeel bevolking dat deelneemt aan illegale kansspelen

Sector	% Ja
Loterij	0,0%
Krasloterij	0,1%
Bingo	0,4%
Paardenraces	0,1%
Sportweddenschappen	1,4%
Poker	1,9%
Casinospelen	1,0%
Speelautomaten	0,6%
Andere kansspelen	0,1%
Kansspelen totaal	4,0%
Kansspelen via internet	3,5%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

7.4.2 De Kansspelautoriteit in actie: tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Toetsing aan de poort: Wet Bibob

Sinds 2014 beoordeelt de Kansspelautoriteit iedere aanvraag voor een exploitatievergunning in het kader van de wet Bibob. Naast deze toetsing aan de poort wordt ook regelmatig gedurende de looptijd van een vergunning ingezoomd op de houders van een exploitatievergunning die een risico voor de integriteit van deze deelmarkt (kunnen) opleveren. In 2016 voerde de Kansspelautoriteit 105 Bibob-toetsen uit. Op basis van deze toetsen werden 14 exploitatie vergunningen ingetrokken en 8 exploitatie vergunningaanvragen geweigerd.

Samenwerking met gemeenten

In 2016 investeerde de Kansspelautoriteit vooral in de samenwerking met andere partners, zoals gemeenten, die ook (andere) bestuurlijke bevoegdheden hebben. Zo hebben gemeenten vaak de mogelijkheid om een pand waar illegaal wordt gegokt, te sluiten. In 2016 heeft de Kansspelautoriteit 21 keer ondersteuning verleend bij integrale controles die in samenwerking met gemeenten en politie zijn uitgevoerd;

het merendeel van deze acties heeft geleid tot een sluiting van het betreffende pand. Tabel 37 toont de handhavende acties van gemeente en politie waar de Kansspelautoriteit bij betrokken was.

Tabel 37: assistentie in cijfers

Onderzoeken gemeenten en politie	2014	2015	2016
Aantal maal assistentie verleend	34	35	27
Afgeronde onderzoeken	31	28	27
Aantal bezochte locaties	78	53	40
Tijdelijke sluiting locaties	8	2	3
Definitieve sluiting locaties	2	3	6
Maatregel gemeente	11	5	11

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit assisteert en adviseert de lokale partners niet alleen bij het daadwerkelijk optreden. De Kansspelautoriteit investeert in haar partners om hen in staat te stellen illegaal gokken eerder te onderkennen, meer slagkracht te ontwikkelen, meer zelfstandig op te kunnen treden en om te zorgen voor een betere informatiepositie. De Kansspelautoriteit heeft namelijk genoeg aanleiding om te veronderstellen dat het illegaal aanbod veel groter is dan nu uit de registers blijkt. Daarom heeft de Kansspelautoriteit speciaal voor hen een gedegen op maat gemaakte opleiding ontwikkeld. In 2016 leidde de Kansspelautoriteit toezichthouders van de gemeentes Amersfoort en Tilburg op. De opleiding blijkt een succes te zijn. Ook diverse andere gemeenten tonen interesse voor deze opleiding. In het eerste half jaar van 2017 zijn daarom al minimaal vijf opleidingen gepland.

Boetes

Ondanks de activiteiten die de Kansspelautoriteit onderneemt ter preventie van illegale activiteiten, dient zij ook handhavend op te treden middels het opleggen van sancties, zie Tabel 38.

Tabel 38: Opgelegde sancties door Kansspelautoriteit

Sancties	2014	2015	2016
Bestuurlijke boete	8	7	1
Last onder dwangsom	1	2	10
Last onder bestuursdwang	0	8	16
Kennisgeving o.g.v. art. 5:50 lid 2 onder a Awb	1	2	0
<i>Per kansspel</i>			
Online	3	3	0
Gokzuilen	3	7	7
Loterij	2	0	2
Bingo	1	0	0
Kansspelautomaten	1	8	18
Overige kansspelen	0	1	0
Totale waarde boetes	€821.500	€529.000	€373.750

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Bijlage I: Wet en regelgeving

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 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.

Kansspelenbesluit

Het Kansspelenbesluit is sinds 1964 van kracht en bevat een (nadere) omschrijving van onder welke voorwaarden en tegen welke kosten bepaalde vergunningen (op basis van artikel 3 Wok) kunnen worden aangevraagd. Het besluit bevat voorschriften voor deze vergunningen zoals de afdracht- en provisiepercentages, de te voeren administratie, rekening en verantwoording. Daarnaast zijn in het besluit bepalingen opgenomen met betrekking tot de methode van de prijsbepaling, de aanwezigheid van een notaris daarbij en de vergoeding voor de aanvraag van de vergunning.

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.

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

- 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;
- minimeisen aan de informatievoorziening aan de consument, onder andere de kenmerken van het betreffende kansspel, winstbepaling, prijzen, inhouding van kansspelbelasting, deelnamekosten, privacyaspecten, en opzeggen van abonnementen (vergunninghouders zijn onder meer verplicht op elke individuele wervings- en reclameactiviteit een slogan op te nemen waarmee de consument gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming);
- minimeisen aan de kennis- en opleiding van de leidinggevenden van de vergunninghouders en het personeel van casino's, speelhallen, en hoogdrempelige horeca. Deze hebben betrekking op de risico's van kansspelverslaving, gedragskenmerken van kansspelverslaafden, hulpverlening bij kansspelverslaving en de daarvoor relevante geldende wet- en regelgeving en gedragscodes.

De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van wettelijke reclameregels. Op 22 februari 2016 publiceerde de Kansspelautoriteit de Leidraad reclame kansspelen.⁶⁵ 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 normovertredend 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.

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.⁶⁶ 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

⁶⁵ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/februari/leidraad/>

⁶⁶ 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.⁶⁷ 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.

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).⁶⁸

⁶⁷ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:285>

⁶⁸ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15029/Staatsloterij-en-Lotto-mogen-fuseren/>

Bijlage II: voorgenomen beleid

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.⁶⁹

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige landgebonden vergunninghouders, en onder voorwaarden, toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.⁷⁰ 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.⁷¹

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

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

Op 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.

Speelcasinoregime

De Tweede Kamer heeft op 31 januari 2017 het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime aangenomen. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. De wijziging van de Wet op de kansspelen gaat zorgen voor een ingrijpende verandering van de speelcasino-markt. Op dit moment is er in Nederland één vergunninghouder voor speelcasino's: staatsbedrijf Holland Casino met veertien vestigingen. In de komende jaren wordt Holland Casino geprivatiseerd en gaat de markt open voor nieuwe, private toetreders die speelcasino's mogen exploiteren. Onder het nieuwe systeem kan de Kansspelautoriteit door middel van een veiling maximaal zestien vergunningen verlenen voor speelcasino's voor een periode van 15 jaar.

De wijzigingen op een rijtje:

- Uitbreiding van het maximaal aantal toegestane speelcasino's van 14 naar 16;

⁶⁹ Voor een uitgebreid overzicht recente schattingen aantal online spelers, zie Marktscan online kansspelen 2015 en Kruize et al, 2016.

⁷⁰ Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportwedenschappen (titel IV Wok), goede doelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de lottospelen (artikel 27a Wok) en het cijferspel (artikel 15, vierde lid, Wok).

⁷¹ '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.

- transparante en non-discriminatoire verlening van 16 vergunningen met een beperkte looptijd;
- openen van de speelcasinomarkt voor nieuwe exploitanten;
- spreiding van de vergunningen over vijf regio's;
- privatisering van Holland Casino.

Op dit moment wordt gewerkt aan de lagere regelgeving: een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling en daarnaast een overgangsregeling voor de eerste ronde van vergunningverlening. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van de gewijzigde wet op 1 juli 2018. Dan zal ook de procedure voor toelating tot de veiling en verkoop worden opgestart. De Kansspelautoriteit is als vergunningverlener én toezichthouder nauw betrokken bij de herinrichting van het speelcasinoregime.

Vergunningverlening door de Kansspelautoriteit zal in de toekomst plaatsvinden door middel van een veiling. In verband met de privatisering van Holland Casino wijkt de eerste ronde van vergunningverlening af van de reguliere veilingprocedure die in de wet is opgenomen. De veertien bestaande Holland Casino vestigingen worden éérst verkocht en daarna vergund. Tien vestigingen daarvan (het is nog niet duidelijk welke) gaan samen verder onder de merknaam Holland Casino; de andere vier vestigingen worden los of in pakketten verkocht. De twee nieuwe vergunningen zullen door de Kansspelautoriteit worden geveild.

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*.
- Blanco, C., Blaszczyński, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A. E., Hodgins, D. C., ... Wardle, H. (2013). Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products: ASTERIG. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7(1), 73–87.
- 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*.
- D. de Bruin, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008) Kansspelen in andere aarde- Een onderzoek naar kansspelproblematiek. CVO iov WODC
- 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. Sijtsma, B. Bieleman (2016) Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. *Intraval*.
- Meerkerk, G.J., 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.
- Meerkerk, G.J., Rodenburg, G. (2017). Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016. Een tabellenboek gemaakt voor de Kansspelautoriteit. (binnenkort te verschijnen)
- Meerkerk, G.J., van Straaten, B., Rodenburg, G. (2017). Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek.
- Jellinek (november 2013). *Wat kenmerkt een verslaafde gokker?* Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/alcohol-drugs/gokken/gokverslaving/wat-kenmerkt-een-verslaafde-gokker/>
- Kingma, S. (1993). Risico-analyse kansspelen. Een onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland. *KU-Brabant, Tilburg*.
- Lesieur, H.B. & Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144 (9), 1184-1188
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & van Delden, E.B. (2010). Kerncijfers Verslavingszorg 2009. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T., van Delden, E.B. & Mol, A. (2011). Kerncijfers Verslavingszorg 2010. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Spapens, T. (2008). Joker!. De aanpak van illegale casino's in Nederland. *Boom Juridische Uitgevers*.
- Spapens, T. (2010). Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T. (2012). Prijs! Zwarte lottospelen en illegale sportwedenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T., Olfers, M.(2013). Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. *Universiteit Tilburg*.
- Spapens, T. en Bruinsma, M., (2016) Feenomeenonderzoek gokzuilen. *Boom uitgevers Den Haag*
- SuperData Research (2017). Gambling and digital games in the Netherlands.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2016). Kerncijfers Verslavingszorg 2015. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.