



Kansspelautoriteit

# Marktscan landgebonden kansspelen 2020



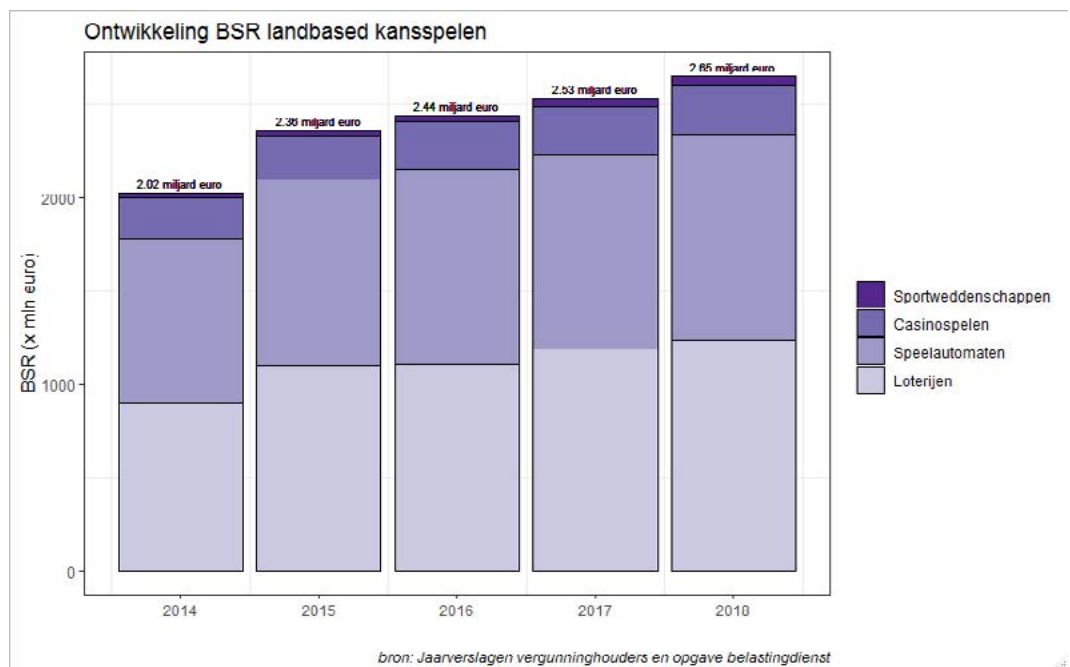
# Inhoud

|           |                                                   |           |
|-----------|---------------------------------------------------|-----------|
|           | <b>Managementsamenvatting</b>                     | <b>3</b>  |
| <b>1.</b> | <b>Inleiding</b>                                  | <b>7</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Overzicht kansspelmarkt</b>                    | <b>9</b>  |
| 2.1       | Indeling in sectoren en segmenten                 | 9         |
| 2.2       | Omvang kansspelmarkt                              | 10        |
| 2.3       | Geldstromen                                       | 12        |
| 2.4       | Productvariatie                                   | 12        |
| 2.5       | De Nederlandse speler                             | 16        |
| <b>3.</b> | <b>Loterijen</b>                                  | <b>23</b> |
| 3.1       | Vergunningen en vergunninghouders                 | 23        |
| 3.2       | Omvang en marktaandelen                           | 31        |
| 3.3       | Geldstromen                                       | 33        |
| 3.4       | Productdifferentiatie                             | 37        |
| 3.5       | Publieke doelen                                   | 41        |
| <b>4.</b> | <b>Sportweddenschappen</b>                        | <b>42</b> |
| 4.1       | Vergunningen en vergunninghouders                 | 42        |
| 4.2       | Omvang en geografische spreiding van het aanbod   | 43        |
| 4.3       | Geldstromen                                       | 45        |
| 4.4       | Productvariatie                                   | 48        |
| 4.5       | Publieke doelen                                   | 49        |
| <b>5.</b> | <b>Casinospelen</b>                               | <b>54</b> |
| 5.1       | Vergunning en vergunninghouder                    | 54        |
| 5.2       | Omvang en geografische spreiding                  | 55        |
| 5.3       | Geldstromen                                       | 57        |
| 5.4       | Productvariatie                                   | 58        |
| 5.5       | Publieke doelen                                   | 60        |
| <b>6.</b> | <b>Kansspelautomaten</b>                          | <b>65</b> |
| 6.1       | Vergunningen                                      | 65        |
| 6.2       | Omvang en geografische spreiding van het aanbod   | 69        |
| 6.3       | Geldstromen                                       | 74        |
| 6.4       | Productvariatie                                   | 75        |
| 6.5       | Publieke doelen                                   | 77        |
|           | <b>Bijlage I: Wet en regelgeving</b>              | <b>79</b> |
|           | <b>Bijlage II: Toekomstige wet en regelgeving</b> | <b>83</b> |
|           | <b>Bijlage III: lijst met afkortingen</b>         | <b>84</b> |
|           | <b>Bronnenlijst</b>                               | <b>85</b> |

## Managementsamenvatting

### Kansspelmarkt blijft groeien

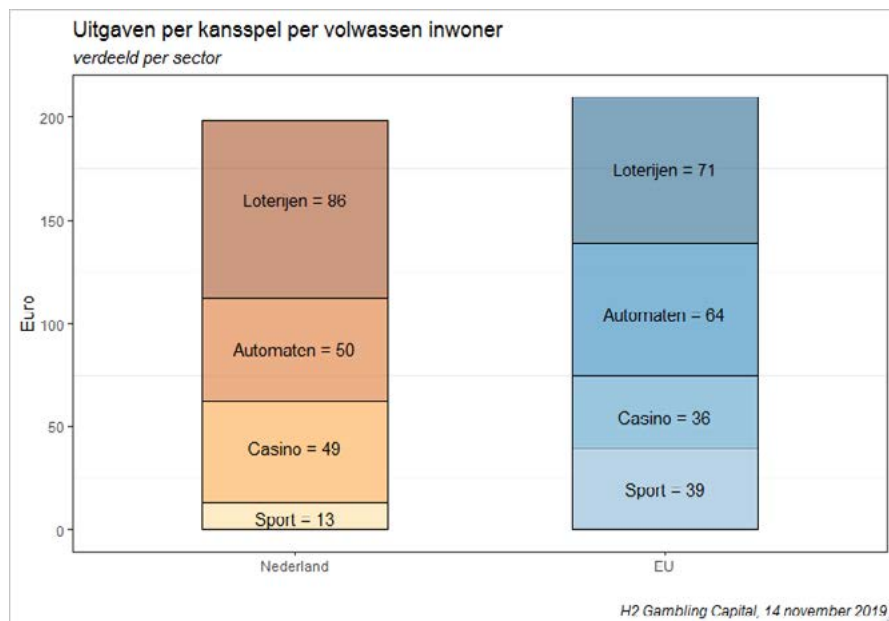
De totale kansspelmarkt groeit al jaren achtereen. Het bruto spelresultaat (BSR; dat is de totale inzet minus uitgekeerde prijzen) over 2018 bedroeg 2,63 miljard euro; ten opzichte van 2017 is dat een stijging met 4,7 procent. De Ksa onderscheidt in deze marktsan vier sectoren: loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten. De sectoren zijn respectievelijk verantwoordelijk voor 47; 1,5; 10 en 41,5 procent van het totale BSR.



Het is internationaal gebruikelijk om de omvang van de kansspelmarkt uit te drukken in BSR. De kansspelmarkt onderscheidt zich hiermee van vrijwel alle andere markten waarvan de omvang wordt uitgedrukt in omzetcijfers. Dat is in een aantal kansspel-sectoren niet mogelijk, doordat bij *short-odds*-kansspelen, zoals casinospelen en speelautomaten, gewonnen gelden vaak direct weer ingezet worden. Dat wordt niet geregistreerd en daardoor is het niet mogelijk de omzet weer te geven. Bij loterijen en sportweddenschappen rapporteren vergunninghouders wél de omzet.

### De Nederlandse speler

De gemiddelde Nederlandse deelnemer geeft aan kansspelen minder uit dan de gemiddelde Europeaan. Per sector verschilt dit; zo is duidelijk te zien dat de Nederlandse speler meer uitgeeft aan loterijen dan de gemiddelde Europeaan, maar een stuk minder aan sportweddenschappen. In het volgende figuur worden de uitgaven door de Nederlandse speler aan de diverse soorten kansspelen afgezet tegen die van de gemiddelde inwoner van de Europese Unie. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat online kansspelen in de meeste EU-landen gelegaliseerd en gereguleerd zijn. Hierdoor zijn de cijfers beperkt vergelijkbaar.



## Loterijen

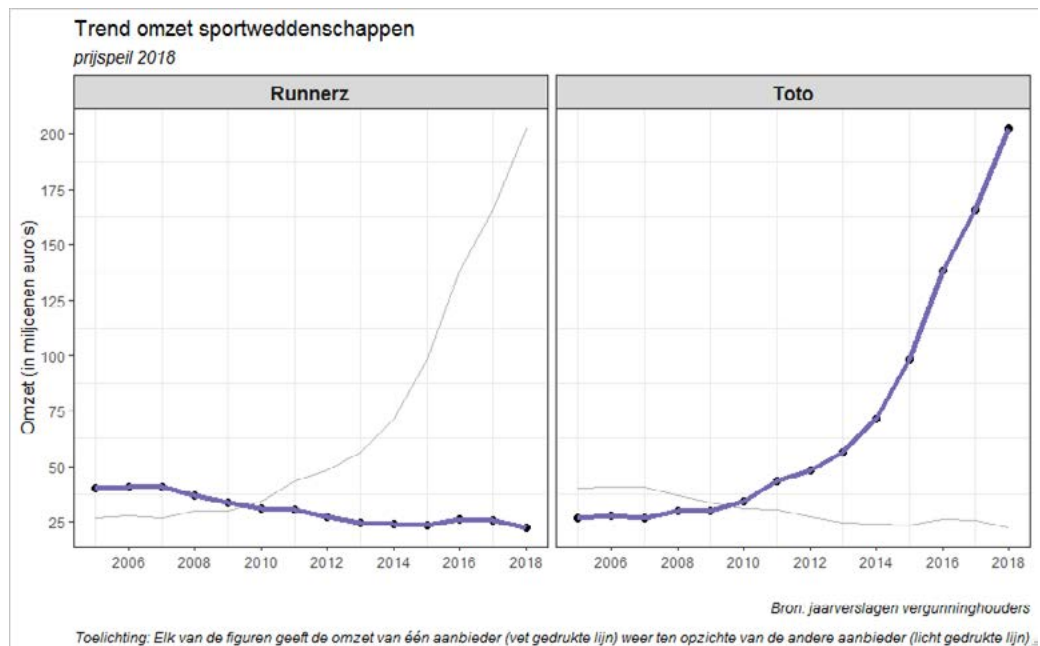
Nederland kent meerjarige (ook wel: niet-incidentele) en incidentele loterijen. Ten opzichte van de vorige marktsan veranderde er niet veel in deze sector. Sinds enige jaren is er geen beperking meer in het aantal goededoelenloterijen en er zijn twee nieuwe vergunningen verstrekt. Deze nieuwkomers hadden in 2018 een marktaandeel van 0,02 procent.

De Nationale Postcodeloterij (NPL) en de Staatsloterij zijn met afstand de grootste twee loterijen van Nederland. De NPL had in 2017 voor het eerst een hoger marktaandeel dan de Staatsloterij. In 2018 was dit nog steeds zo. De NPL was verantwoordelijk voor 37 procent van de totale omzet, de Staatsloterij voor 34 procent. Als het om BSR gaat, is de Staatsloterij groter dan de NPL: 43 tegenover 34 procent. Dat hier een verschil tussen zit komt door verschillende regimes van afdracht. Beide loterijen geven ook het meest uit aan reclame van alle sectoren.

Het aantal vergunningen dat de Ksa in 2018 verstrekke voor incidentele goededoelenloterijen, was met 33 ten opzichte van eerdere jaren laag. In 2015, 2016 en 2017 lag dit aantal steeds rond de 40.

## Sportweddenschappen

Zoals hierboven al aan de orde kwam, is de legale markt voor sportweddenschappen in Nederland bescheiden met 1,5 procent van het totale BSR/bruto spelresultaat. Er zijn twee aanbieders met een vergunning: Nederlandse Lotto B.V. (die onder de merknaam Toto sportweddenschappen aanbiedt) en ZEbetting & Gaming (die onder de merknaam Runnerz weddenschappen op paardenrennen en harddraverijen aanbiedt). Hoewel de legale markt voor sportweddenschappen dus bescheiden is, neemt de populariteit van sportweddenschappen de laatste jaren sterk toe. In 2018 steeg de omzet van Toto met bijna 40 miljoen euro naar 202,5 miljoen euro. Dit is een stijging van 25 procent ten opzichte van 2017.



De omzet van Runnerz schommelt al jaren tussen de 20 en 30 miljoen euro per jaar. In 2018 was de omzet 22,5 miljoen euro.

## Casinospelen

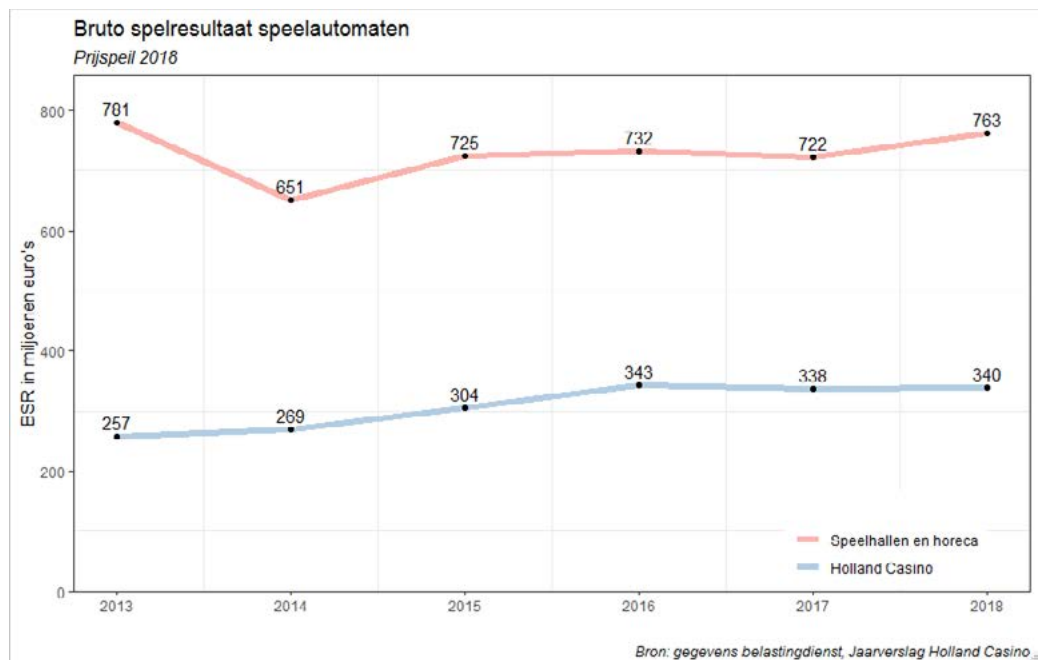
Het BSR van casinospelen (tafelspellen als roulette, black jack en poker) bedroeg in 2018 266 miljoen euro en bleef daarmee nagenoeg gelijk met het BSR in 2017. Casinospelen vormen, zoals gezegd, 10 procent van de totale kansspelmarkt. Het fysiek aanbieden van deze spellen is en blijft voorbehouden aan Holland Casino. Deze situatie blijft zo, ook als de Wet Kansspelen op afstand in werking is getreden. Het online aanbieden van casinospelen mag vanaf dit moment door meer partijen worden gedaan. Een voorwaarde wordt wel dat er een vergunning is verleend door de Ksa.

## Kansspelautomaten

De kansspelautomaten zijn verantwoordelijk voor 41,5 procent van de Nederlandse kansspelmarkt. Kansspelautomaten staan in horecagelegenheden, speelhallen en vestigingen van Holland Casino. Afhankelijk van waar ze staan opgesteld, moeten ze voldoen aan verschillende wettelijke eisen. Ze kennen ook verschillen in termen van voorschriften voor de inzet en het uitkeringspercentage.

Het BSR van kansspelautomaten bedroeg in 2018 in totaal ruim 1,1 miljard euro: de horeca en speelhallen zijn verantwoordelijk voor 763 miljoen, de vestigingen van Holland Casino voor 340 miljoen euro. Het BSR behaald in speelhallen en horeca groeide duidelijk: van 722 miljoen euro in 2017 naar 763 miljoen euro in 2018. Bij Holland Casino bleef het BSR behaald met speelautomaten nagenoeg gelijk: in 2017 was dit 338 miljoen euro, in 2018 340 miljoen euro.





## Belastingen

De belastingdruk is niet voor alle kansspelen hetzelfde. De effectieve belastingdruk uitgedrukt in termen van het, van afdracht geschoonde, BSR is het hoogst in de sector casinospelen en speelautomaten (30,1 procent; als de Wet Kansspelen op afstand in werking treedt gaat dit weer terug naar 29 procent). De loterijen dragen (namens de deelnemers) gemiddeld 18,1 procent af aan belastingen. Bij sportwedstrijden is de belastingdruk gemiddeld 8,1 procent.

De verschillen worden veroorzaakt door de verdeling van prijzen en de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot en met 449 euro. Voor casinospelen en speelautomaten geldt deze vrijstelling niet; deze sectoren worden belast op basis van het behaalde bruto spelresultaat.

## Online kansspelen nog niet in deze marktscan

De Ksa publiceert periodiek een marktscan. Daarin wordt de feitelijke stand van zaken in de verschillende fysieke kansspelsectoren beschreven. Online kansspelen zijn op dit moment verboden in Nederland. De Wet Kansspelen op afstand gaat hier verandering in brengen. Na inwerkingtreding van de nieuwe wet ontstaat er met de markt voor online kansspelen een nieuwe deelmarkt. De Ksa zal vanaf dan ook gegevens over de online kansspelmarkt in de periodieke marktscan opnemen. De marktscan bevat steeds de meest actuele gegevens. Het jaartal van verschijnen is vanaf nu uitgangspunt bij de betiteling; eerder was dat het jaartal van de laatst bekende gegevens.

# 1. Inleiding

De markt voor kansspelen in Nederland is door de Wet op de kansspelen (Wok) gereguleerd. De Ksa heeft drie publieke doelen, te weten:

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

De Ksa is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.<sup>1</sup> De toezicht-houder op de markt voor de kansspelen heeft vier wettelijke takken:

- vergunningverlening;
- houden van toezicht op naleving van wet- en regelgeving en vergunningsvoorwaarden en – als dat niet het geval is – handhaving;
- bevorderen van verslavingspreventie;
- geven van voorlichting en informatie.

Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan de publieke doelen en haar wettelijke taken, maakt de Ksa onder meer gebruik van marktscans. Het doel van de marktscan is om op systematische wijze een beeld te geven van de stand van zaken in verschillende sectoren. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de marktscan aan hoe het staat met de publieke doelen per sector.

De marktscan geeft een feitelijke, cijfermatige weergave van de markt. In deze versie betreft dat de cijfers over het jaar **2018**. De marktscan bevat daarnaast actuele onderzoeken. De marktscan bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten.

Onderhavig document is de update van de marktscans landgebonden kansspelen 2013 tot en met 2017. Anders dan in vorige jaren is de titel van dit document gerelateerd aan het jaar waarin het document gepubliceerd wordt, in plaats van het jaar waarop de cijfers betrekking hebben.

## 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.

Hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen elk een van de vier sectoren die de Ksa 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

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2

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; die 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 op het gebied van verslavingspreventie, consumentenbescherming en bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

Bijlage I omschrijft de algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland. In bijlage II wordt een doorkijkje gegeven naar voorgenomen beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bijlage III bevat een lijst van gebruikte afkortingen in dit document.



## 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 nader toegelicht. Om de Nederlandse kansspelmarkt in internationaal perspectief te plaatsen, sluit dit hoofdstuk af met een Europese 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. De Ksa onderscheidt hierbij vier sectoren:

- Loterijen (hoofdstuk 3);
- Sportweddenschappen (hoofdstuk 4);
- Casinospelen (hoofdstuk 5) en
- Kansspelautomaten (hoofdstuk 6).

De hoofdstukindeling is op sectorniveau. In de afzonderlijke hoofdstukken worden segmenten (specifieke kansspelen) binnen sectoren geanalyseerd. Tabel 1 bevat de indeling in de vier genoemde sectoren en (in totaal) elf segmenten. Twee vergunninghouders zijn actief in twee sectoren. Lotto B.V. biedt loterijen (lotto, instantloterijen) en sportweddenschappen (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.                     |
|                     |                          | Fair Share Nederland B.V.                    |
|                     |                          | Impact Loterij B.V. <sup>a</sup>             |
|                     |                          | Vergunninghouders van incidentele kansspelen |
| Sportweddenschappen | Lotto                    | Lotto B.V.                                   |
|                     | Instantloterijen         | Lotto B.V.                                   |
|                     | Promotionele kansspelen  | Aanbieders hebben geen vergunning nodig      |
|                     | Sportprijsvragen         | Lotto B.V.                                   |
|                     | Totalisator              | ZEbetting & Gaming Nederland B.V.            |
| Casinospelen        | Tafelspelen <sup>b</sup> | Holland Casino                               |
| Kansspelautomaten   | Casinoautomaten          | Holland Casino                               |
|                     | Speelhalautomaten        | diverse speelhallen                          |
|                     |                          | Individuele exploitanten                     |
|                     | Horeca-automaten         | Diverse horecagelegenheden                   |
|                     |                          | Individuele exploitanten                     |

Bron: gegevens Ksa

a) Vergunning verleend op 16 oktober 2018

b) '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 (uitsluitend) in een casino kunnen worden aangeboden, zoals roulette en blackjack.

## 2.2 Omvang kansspelmarkt

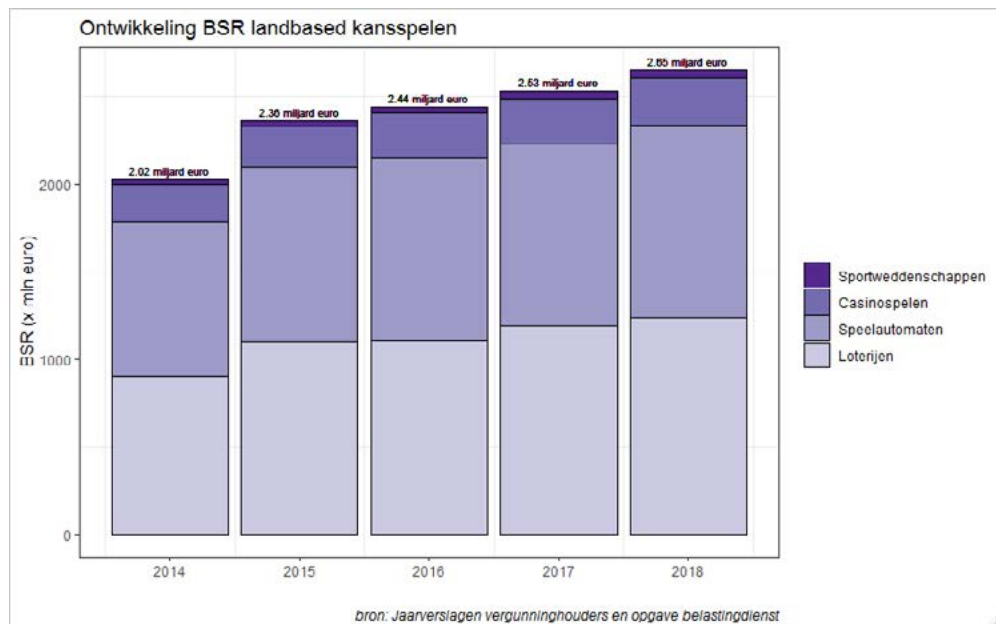
### 2.2.1 Omvang kansspelmarkt wederom gestegen

Het BSR van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt bedroeg in 2018 €2,65 miljard. Hiermee is het BSR met 4,7% gestegen ten opzichte van 2017 (zie Figuur 1).

De omvang van de markt wordt gemeten in termen van BSR.<sup>2</sup> 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 de omzet voor casinospelen en speelautomaten te meten. Voor de sectoren waar het meten van omzet wel mogelijk is, zoals bij loterijen en sportweddenschappen, worden geldstromen nader uitgesplitst in kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

<sup>2</sup> Omzet minus uitgekeerde prijzen. Voor de sector kansspelautomaten wordt het BSR afgeleid uit de betaalde kansspelbelasting.

Figuur 1



### 2.2.2 Marktconcentratie sectoren

De marktconcentratie wordt gemeten aan de hand van de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI).<sup>3</sup> 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. Het onderscheid tussen de holding en de vergunning is relevant aangezien de holdings Nederlandse Loterij en Nationale Goede Doelen Holding meerdere vergunningen exploiteren. Ongeacht de gekozen methode is de sector loterijen volgens de maatstaven binnen de mededingingseconomie sterk geconcentreerd (de HHI is 0,49 op holdingniveau en 0,28 op vergunningniveau), al is de concentratiegraad van de Nederlandse loterijsector in internationale vergelijking relatief laag (zie paragraaf 3.2).

De sector casinospelen is volledig geconcentreerd (de HHI is 1), aangezien alleen Holland Casino een vergunning heeft. Ook de markt voor sportweddenschappen is sterk geconcentreerd met een HHI van 0,82. In 2017 bedroeg de marktconcentratie voor landgebonden sportweddenschappen nog 0,77. Deze stijging wordt verklaard door het groeiende marktaandeel van Toto, terwijl het marktaandeel van Runnerz gelijk bleef.

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 speelautomaten. De aanname van de Ksa is dat wanneer consumenten ver moeten reizen om toegang te krijgen tot het legale aanbod, de kans groter is dat zij kiezen voor een illegaal alternatief in de buurt. Voor deze sectoren wordt in de sectorspecifieke hoofdstukken de geografische spreiding van locaties weergegeven.

<sup>3</sup> 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). 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,
  4. operationele kosten te dekken en
  5. winst te maken. Dit geldt alleen voor de speelautomatensector (maar niet voor de automaten van Holland Casino) en voor de aanbieder van de totalisator.
- De overige vergunde kansspelaanbieders keren eventuele winsten uit aan goede doelen of de staat.

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 BSR kan worden vergeleken tussen de sectoren.

De effectieve belastingdruk uitgedrukt in termen van BSR is het hoogst in de sectoren casinospelen en speelautomaten (30,1% van het BSR, zie tekstblok) en is aanzienlijk lager bij sportwedenschappen (gemiddeld 8,1%). De gemiddelde belastingdruk bij loterijen is 18,1%. De verschillen worden veroorzaakt door de verdeling van prijzen in combinatie met de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot en met €449. Tegenover de lagere effectieve belastingdruk staat dat loterijen en de aanbieder van sportwedenschappen ook andere afdrachtsverplichtingen hebben. De vergunninghouders onder de vlag van Nederlandse Loterij droegen in totaal €161 miljoen af (€101,6 miljoen aan de Staat, €43,2 miljoen aan de sport en €16,4 miljoen euro aan de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland). De afdracht van de goededoelen-loterijen, minimaal 50% van de omzet, bedroeg in 2018 €530 miljoen (€507 miljoen in 2017).

### 30,1%

Met ingang van 1 januari 2018 is het tarief voor de kansspelbelasting verhoogd van 29% naar 30,1%. De verhoging is tijdelijk en is bedoeld als dekking voor de derving van inkomsten die de overheid heeft als gevolg van de vertraging van het Wetsvoorstel kansspelen op afstand. De kansspelbelasting gaat weer terug naar 29% zes maanden na inwerkingtreding van deze wet.

## 2.4 Productvariatie

Niet alle consumenten hebben dezelfde voorkeuren; de ene consument wil graag een zo groot mogelijke kans om miljonair te worden waar de ander graag vaker kans maakt op een (kleinere) prijs. Andere onderscheidende factoren zijn bijvoorbeeld de afdracht aan goede doelen en spelplezier. Om een blijvend passend en attractief aanbod te realiseren, ziet de Ksa dat vergunninghouders productvariatie toepassen. Hoofdstukken 3 tot en met 6 geven sectorspecifieke informatie over product-differentiatie. Te denken valt aan spelsoorten, wijzigingen in aanbod, maar ook prijzen, winkansen en uitkeringspercentages komen aan bod.

### 2.4.1 Uitkeringspercentage

Ondanks dat consumentenvoorkeuren verschillen, zijn er methodes om kansspelen te vergelijken. Een belangrijke maat hiervoor is het uitkeringspercentage: het percentage van de inleg dat aan prijzen wordt uitgekeerd. Het uitkeringspercentage is vooral geschikt bij het vergelijken van hetzelfde type kansspelproducten, bijvoorbeeld loterijen, maar is minder geschikt om zogenoemde *long odds*- en *short odds*-kansspelen met elkaar te vergelijken.<sup>4</sup> Onderstaand voorbeeld licht dit toe.

#### Voorbeeld kansberekening casinospelen

Bij het spel roulette heeft de consument, ongeacht zijn strategie, een uitkeringspercentage van 97,3%. 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 spelkenmerken zoals uitkeringspercentage, winkansen, trekkingsfrequentie en de keuze van de te ondersteunen goede doelen, onderscheiden aanbieders zich van elkaar door marketinginspanningen.

#### Nielsen

Gegevens van dataleverancier Nielsen bieden inzicht in de reclame-uitgaven van vergunninghouders. Bij de bedragen in deze paragraaf moet een tweetal kanttekeningen gemaakt worden:

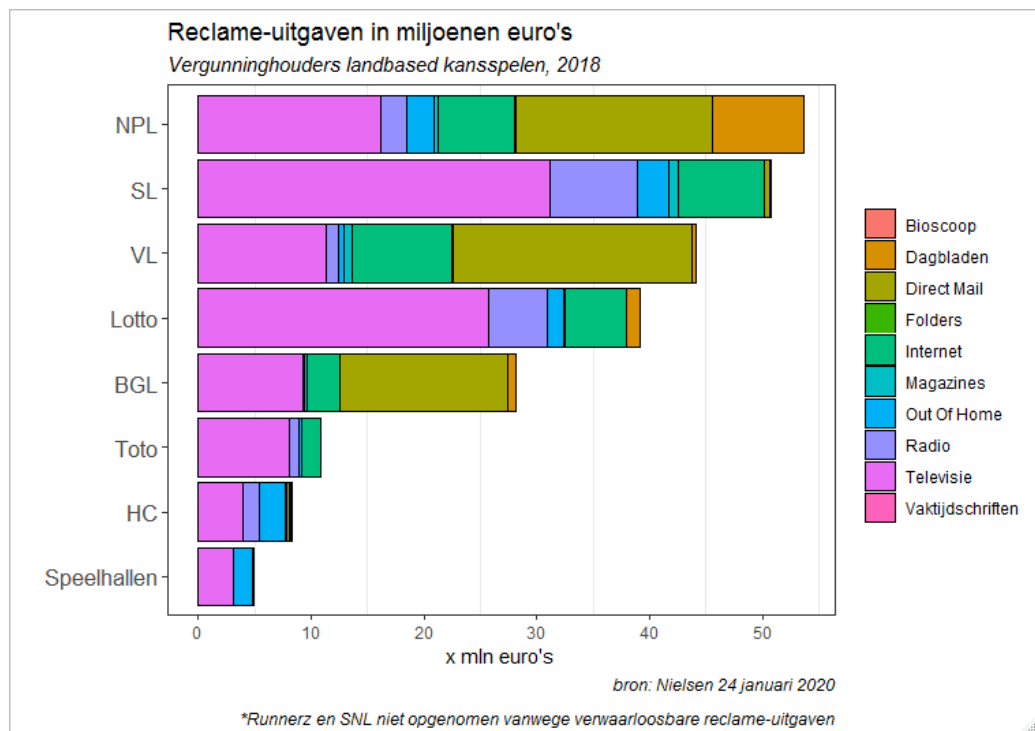
- de bedragen betreffen bruto kosten. Eventuele inkoopvoordelen zijn niet meegenomen. De netto kosten zijn daarom vermoedelijk (een stuk) lager, vooral voor de grootste adverteerders;
- Nielsen heeft geen data over kosten van eventuele sponsoring.

Figuur 2 laat zien dat in absolute termen de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij de grootste reclame uitgaven hadden in 2018.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> De oorspronkelijke (Engelse) betekenis van long (short) odds zijn kans-gebeurtenissen waarbij de kans om te winnen klein (groot) is. Bij gelijkblijvend uitkeringspercentage impliceren long (short) odds een grote (kleine) prijs. In de praktijk worden long (short) odds kansspelen met een lage (hoge) spelfrequentie aangeboden. In de Nederlandse beleidscontext worden kansspelen met een lang (kort) interval tussen verschillende gebeurtenissen daarom vaak als long (short) odds kansspelen aangeduid, ook al is dit in etymologische zin onzuiver.

<sup>5</sup> Een mogelijke verklaring is dat NLO meerdere verkoopkanalen heeft en daardoor meer reclame maakt.

Figuur 2



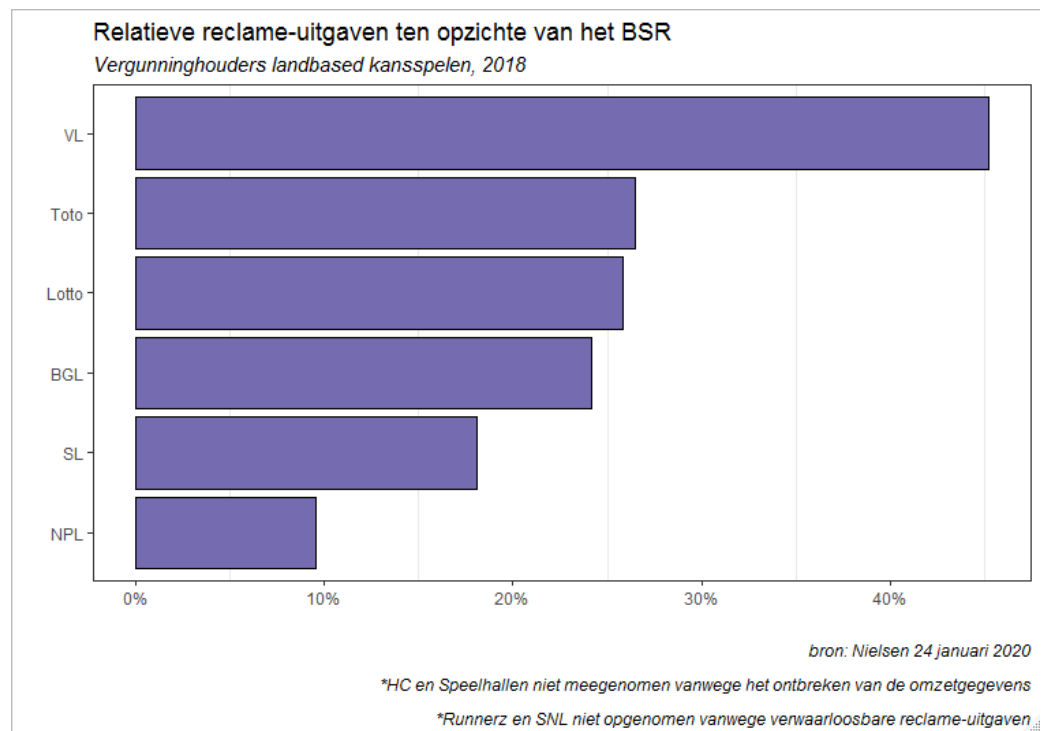
Figuur 2 laat ook zien op welk medium aanbieders voornamelijk adverteren. Zo is duidelijk te zien dat de loterijen van de Nationale Goededoelen Loterij (Postcode-, Vrienden- en BankGiroloterij) veel gebruik maken van directe mailing, terwijl aanbieders onder de vlag van Nederlandse Loterij (onder meer Staatsloterij, Lotto, krasloten) voornamelijk reclame op televisie maken.<sup>6</sup> Ook valt op dat er voor speelhallen weinig reclame gemaakt wordt, ondanks het feit dat deze sector in termen van B ongeveer even groot is als de sector loterijen. Aangezien Nielsen alleen data heeft op landelijk niveau, is dit goed te verklaren omdat speelhallen een lokaal karakter hebben. Hierdoor zou landelijk adverteren voor de meeste speelhallen niet winstgevend zijn. Speelhallen adverteren daarom voornamelijk lokaal en regionaal.

Dat de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij de hoogste reclame-uitgaven hebben is niet verbazingwekkend, aangezien deze aanbieders ook de grootste omzet en BSR hebben van alle vergunninghouders, uitgezonderd de speelhallen. Figuur 3 geeft inzicht in de reclame-uitgaven relatief ten opzichte van het BSR. Wat vooral opvalt is dat de Vriendenloterij relatief gezien veel geld uitgeeft aan reclame. Dat de reclame-uitgaven van de Vriendenloterij meer dan 45% van het BSR bedragen is een (grote) overschatting; Nielsen houdt zoals opgemerkt geen rekening met inkoopvoordelen. De gemiddelde korting in 2018 over alle sectoren die door Nielsen worden bijgehouden bedroeg 43%.

<sup>6</sup> Onder de holding Nationale Goededoelen Loterij vallen de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij.

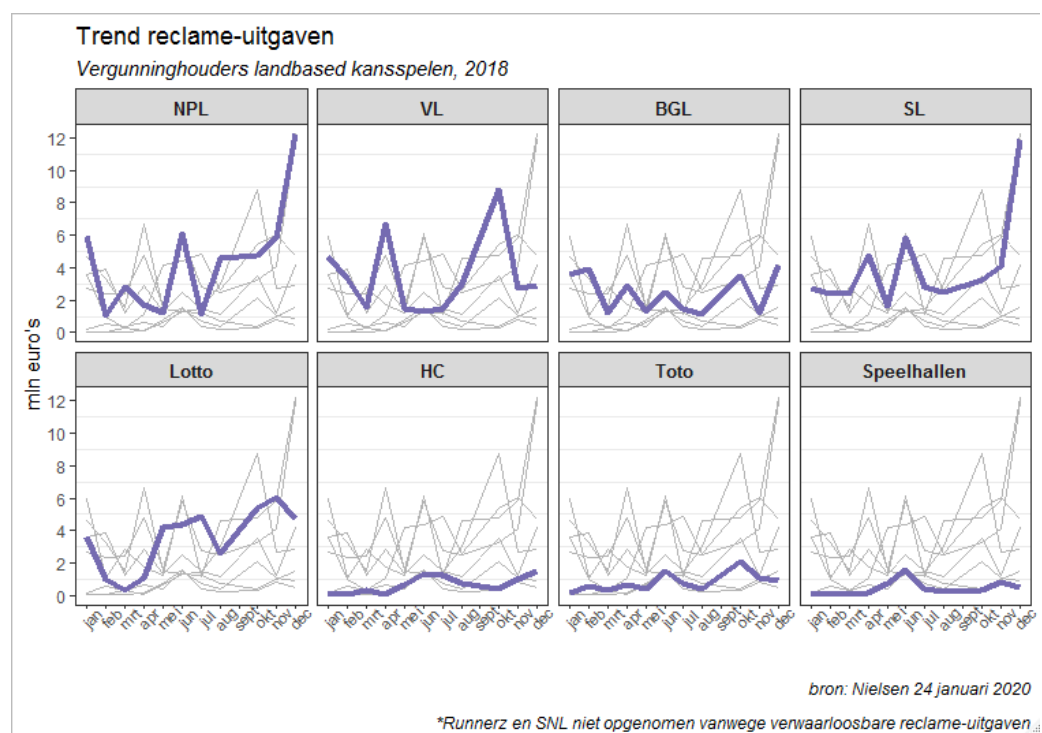


Figuur 3



De data van Nielsen geven ook inzicht in de uitgaven aan reclame per maand, met dezelfde kanttekeningen als hierboven. Ter illustratie toont Figuur 4 de reclame-uitgaven van vergunninghouders gedurende 2018.

Figuur 4



Duidelijk is dat de twee grootste loterijen, de Nationale Postcodeloterij en de Staatsloterij, rondom oudjaar veel adverteren. Dit zijn advertenties gericht op de trekkingen met de grootste prijzenpot.

De VriendenLoterij heeft twee grote pieken in de reclame-uitgaven. Dit betreft twee grote marketingcampagnes: één in maart en de Prijzenmarathon in oktober.

Ook valt op dat Toto een piek had in de advertentie-uitgaven juni en oktober. De stijging rondom de piek van oktober wordt ingezet rondom de start van het eredivisie seizoen en de piek in juni valt samen met het Wereldkampioenschap Voetbal dat in 2018 in Rusland gehouden werd. Waarschijnlijk was deze piek hoger geweest wanneer het Nederlandse elftal aan dit toernooi mee had gedaan.

## 2.5 De Nederlandse speler

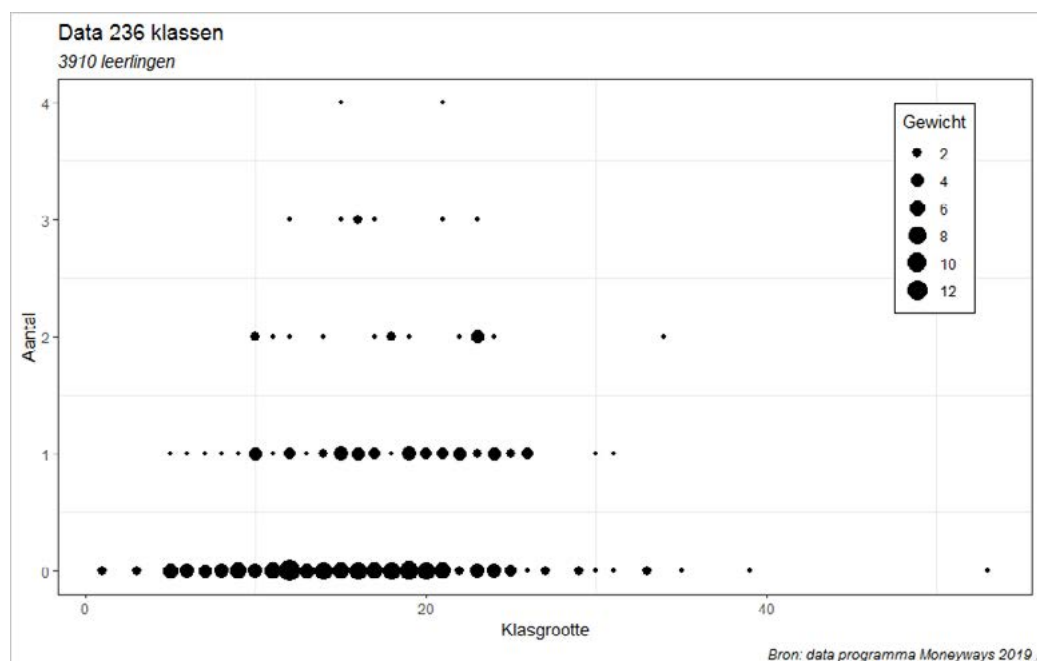
In deze paragraaf wordt de Nederlandse speler van kansspelen op twee manieren belicht:

- Door middel van de uitkomsten van het lesprogramma MoneyWays;
- door middel van een internationale vergelijking.

### 2.5.1 Kansspelen op scholen

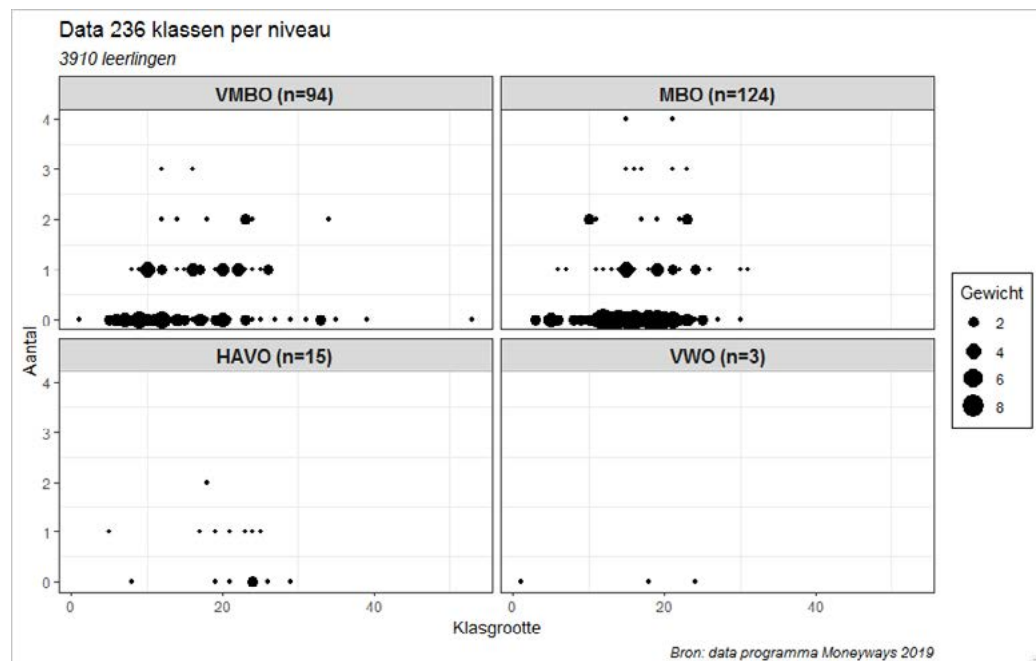
Vanaf 2018 levert de Ksa een bijdrage aan het lesprogramma MoneyWays voor leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en op mbo-scholen. Onderdeel van dit lesprogramma is een toekomstquiz, waarin leerlingen onder andere gevraagd wordt wat hun houding is ten aanzien van gokken. In 2019 geeft ongeveer 3% van de 3.910 leerlingen, die deelnamen aan het lesprogramma, aan dat zij gokken zien als een oplossing voor een gebrek aan geld. In Figuur 5 zien we hoeveel leerlingen dit per klas hebben aangegeven. De grootte van de bolletjes geeft het aantal klassen aan. De data laten zien is dat er veel klassen zijn waar niemand gokken ziet als een oplossing voor geldproblemen. Maar er zijn ook uitschieters waar drie of vier leerlingen dat wel doen. Dit kan duiden op groepsgedrag.

Figuur 5



Wanneer de klassen ingedeeld worden naar niveau, verandert het beeld, zie Figuur 6. Voor het vmbo en mbo is hetzelfde patroon te zien als in Figuur 6, maar voor de havo zien we een dalende trend in het aantal gokkende leerlingen naarmate de klassen groter worden. Opgemerkt dient te worden dat er slechts vijftien havo-klassen meededen, waardoor de resultaten beduidend minder voorspellende waarde hebben voor de gehele Nederlandse populatie van havo-klassen. Dit geldt nog meer voor de drie vwo-klassen uit de enquête.

**Figuur 6**



### 2.5.2 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland

In deze paragraaf laten wij zien hoe de uitgaven van de Nederlandse consumenten zich verhouden tot de uitgaven van andere Europeanen. Dit doen wij door gebruik te maken van gegevens van de commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC). Opgemerkt dient te worden dat in deze paragraaf de online kansspelmarkt **wel** wordt meegenomen, zowel legaal als illegaal. Hierdoor kan een betere vergelijking gemaakt worden tussen de verschillende landen. Aangezien in de meeste landen online kansspelen wel zijn toegestaan, is het aannemelijk dat een deel van de consumenten van het landgebonden aanbod naar het online aanbod zijn overgestapt. Voornamelijk bij de sector sportwedenschappen is dit aannemelijk.

### H2 Gambling Capital

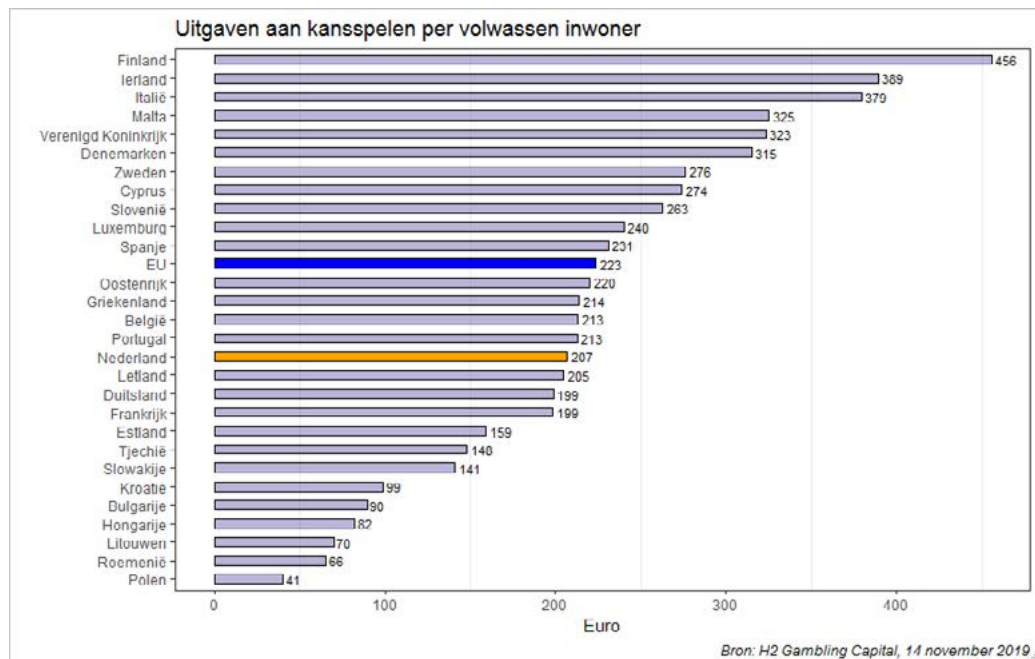
De gepresenteerde figuren in deze paragraaf berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2Gambling Capital (hierna: H2GC). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2GC baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders. Voor zover de Ksa kan nagaan, corresponderen de cijfers over landgebonden aanbod met de jaarverslagen van de grote vergunninghouders.

Een verschil tussen de cijfers van H2GC en de cijfers in deze marktscan, is dat H2GC casinoautomaten van Holland Casino schaart onder de sector casinospelen. Aangezien casinoautomaten kansspelautomaten zijn, worden deze in dit document onder de kansspelautomaten (hoofdstuk 6) geschaard.

### Nederlanders geven per jaar gemiddeld €207 uit aan kansspelen

Figuur 8 laat zien dat Nederlanders (oranje balk) vergeleken met het Europees gemiddelde (blauwe balk) minder uitgeven aan kansspelen. In deze figuur wordt de gemiddelde uitgave per volwassen inwoner aan kansspelen weergegeven. De gemiddelde volwassen Nederlander gaf in 2018 dus €207 euro uit, terwijl de gemiddelde volwassen inwoner van Finland €456 euro uitgaf.

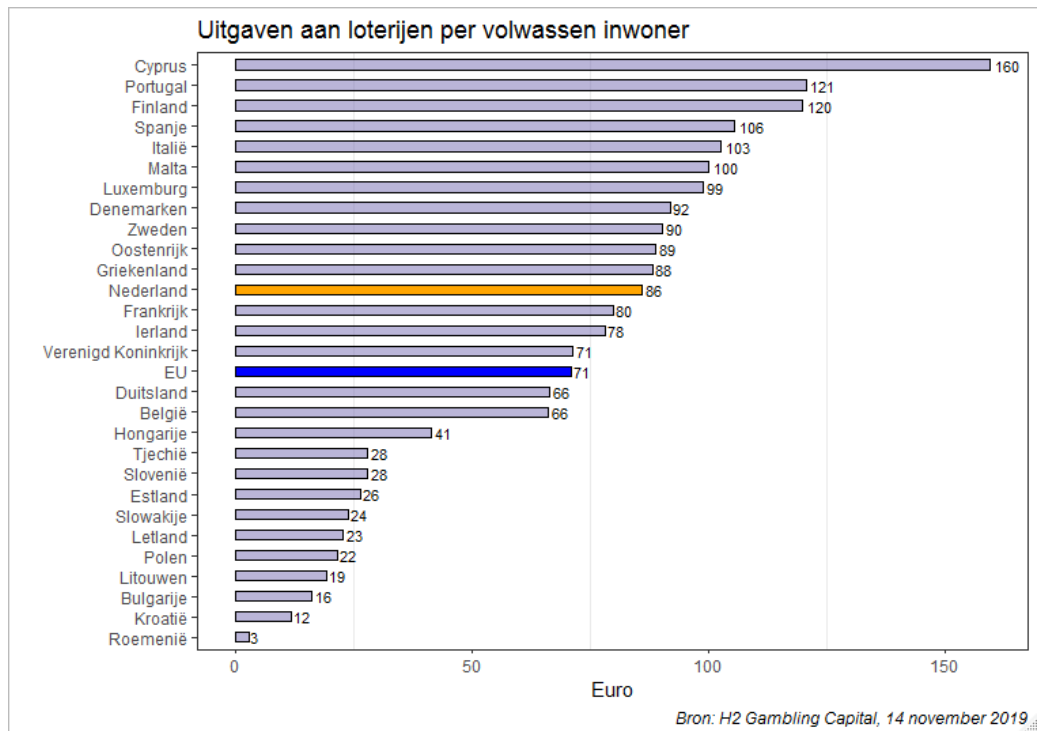
Figuur 8



De overige figuren in deze paragraaf, Figuur 9 tot en met Figuur 12, geven inzicht in de uitgave van Nederlanders aan specifieke kansspelen.

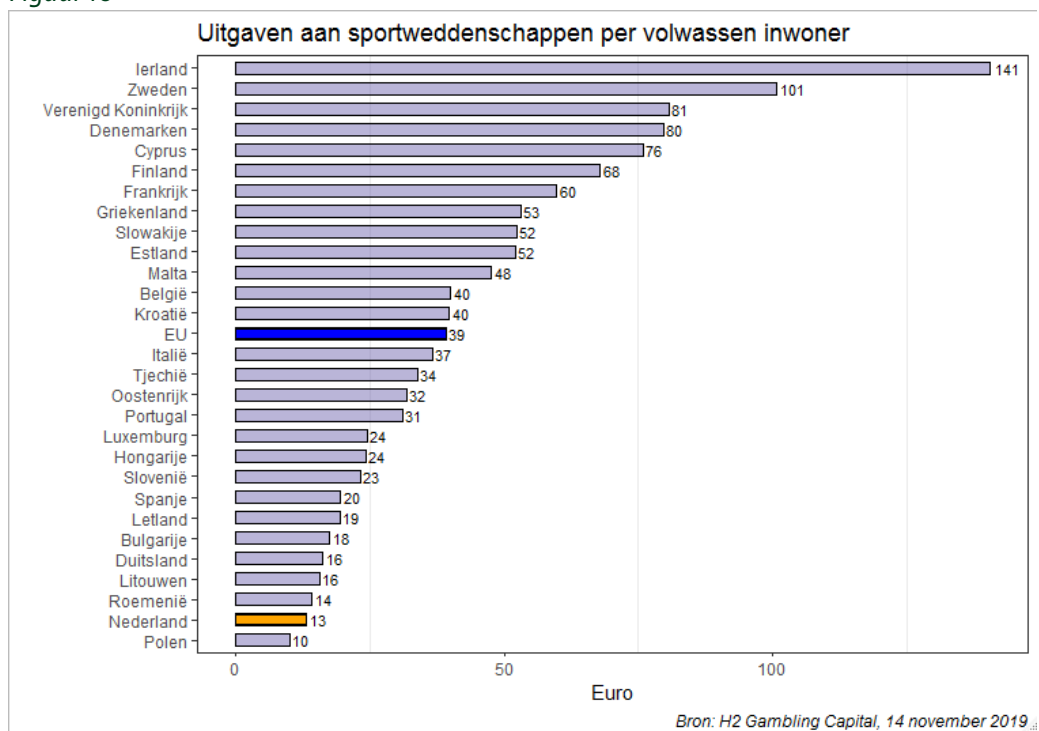
Aan loterijen geven Nederlanders gemiddeld meer uit dan het Europees gemiddelde, de blauwe balk in Figuur 9.

Figuur 9



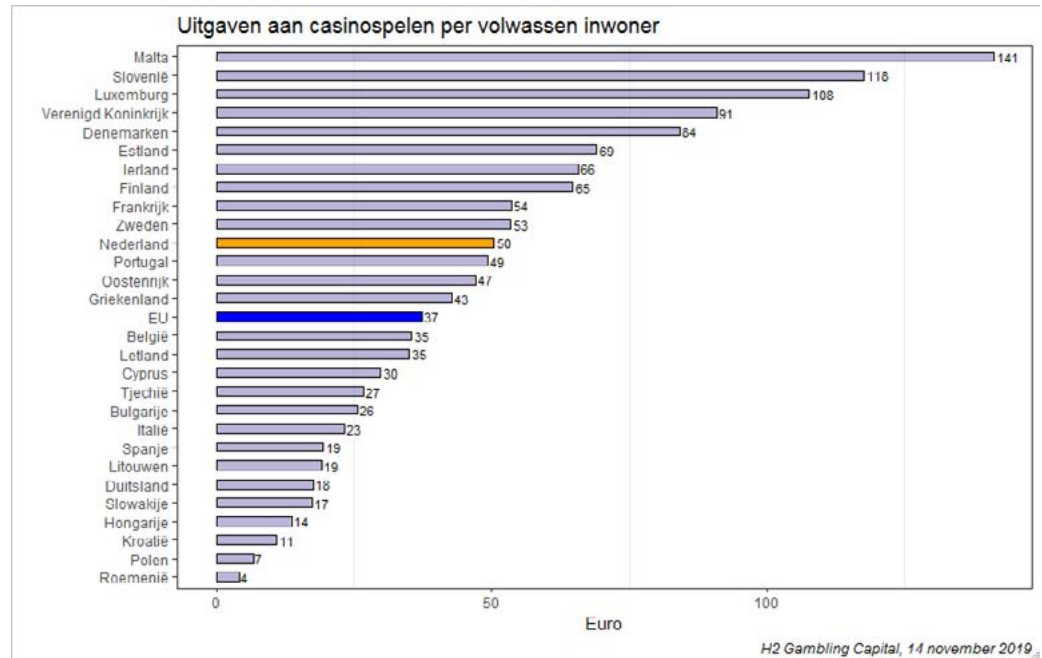
Nederlanders geven internationaal gezien zeer weinig geld uit aan sportwedden- schappen, zie Figuur 10. Dit is te verklaren uit het feit er geen (legaal) online aanbod is, en dat er slechts twee aanbieders van sportweddenschappen zijn in Nederland (zie voor meer detail hoofdstuk 4). Deze aanbieders hebben een beperkt product- aanbod ten opzichte van illegale concurrenten.

Figuur 10



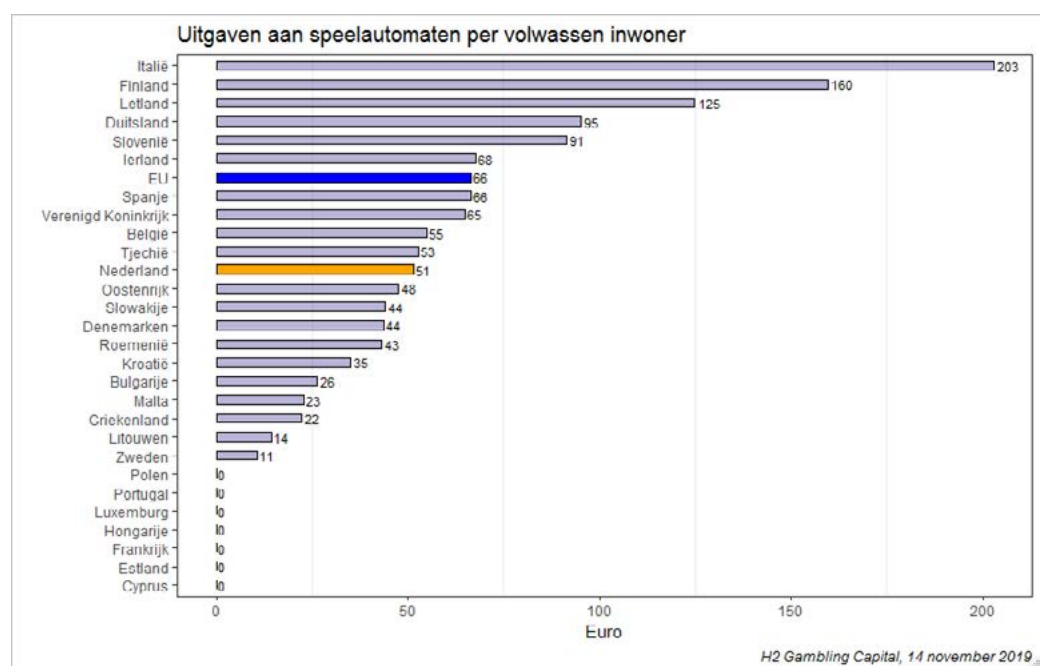
Ondanks het monopolie van Holland Casino voor tafelspelen, geven Nederlanders meer uit in het casino dan de gemiddelde Europeaan, zie Figuur 11.

Figuur 11



Nederlanders geven relatief weinig geld uit aan kansspelautomaten, zie Figuur 12, ondanks dat dit de op één na grootste sector is van het (landgebonden) kansspel-aanbod in Nederland. In diverse landen, waaronder Frankrijk, zijn kansspel-automaten verboden.

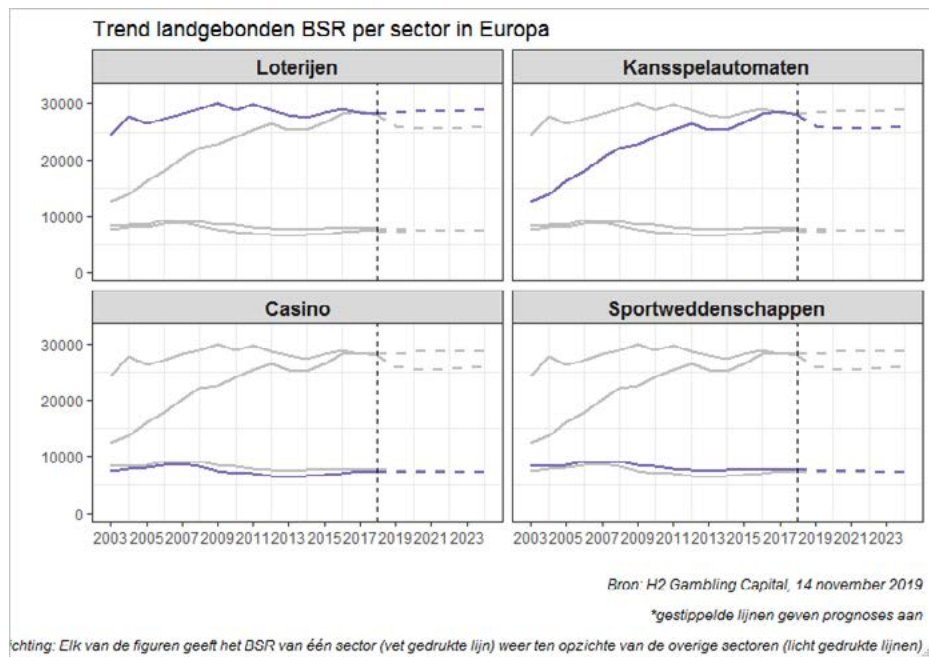
Figuur 12



### Trend kansspelautomaten in Nederland tegenovergesteld aan Europese trend

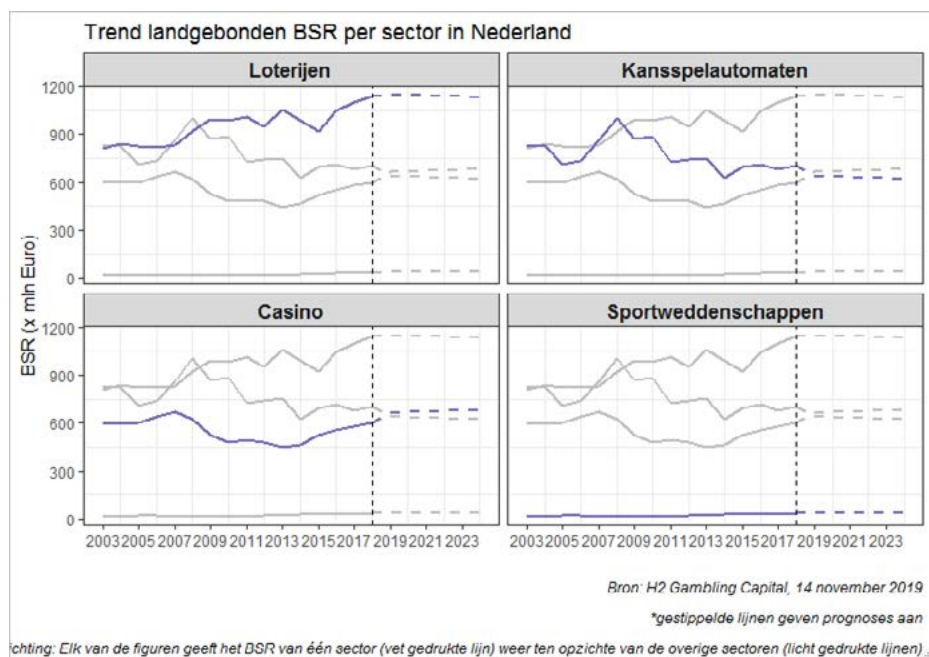
De omvang van de landgebonden kansspelautomatensector in de EU neemt een opvallende vlucht vanaf 2003, zie Figuur 13. Het BSR van deze sector benadert de omvang van loterijen.

Figuur 13



De ontwikkelingen in Nederland laten echter een ander beeld zien, zie Figuur 14. Kansspelautomaten in Nederland hebben al langer een aanzienlijk aandeel in de totale kansspelmarkt, maar er is juist sprake van een dalende trend.

Figuur 14





Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel. De ontwikkeling van het BSR van de Nederlandse loterijmarkt, komt overeen met de ontwikkeling in andere Europese landen.

Het BSR gegenereerd in casino's valt in Nederland relatief hoger uit dan in andere Europese landen. Volgens H2GC zijn de vooruitzichten voor landgebonden casino's voor de komende jaren voor zowel Nederland als Europa positief. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de prognoses van H2 geen rekening gehouden wordt met de gevolgen van het Coronavirus.

## 3. Loterijen

### 3.1 Vergunningen en vergunninghouders

#### 3.1.1 Stelsel voor loterijen

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

- Staatsloterij;
- Lotto;
- goededoelenloterijen;
- instantloterij (krasloten).

Tabel 3 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.

Zoals beschreven in de *Marktscan landgebonden kansspelen 2016* is het stelsel voor niet-incidentele loterijen in 2016 open gegaan.<sup>7</sup> Als gevolg hiervan heeft de Ksa aan *Lottovate Nederland B.V.*, *Fair Share Nederland B.V.* en *Impact Loterij B.V.* een vergunning verleend voor het organiseren van een niet-incidentele goededoelenloterij. In 2018 organiseerden Lottovate en Fairshare trekkingen, maar Impact Loterij niet. Aangezien de opbrengst van deze trekkingen ten opzichte van de omzet van andere loterijaanbieders zeer gering was in 2018 (bij elkaar opgeteld minder dan een half miljoen euro), worden in de figuren in dit hoofdstuk deze loterijen niet altijd meegenomen.

<sup>7</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/publicaties/onderzoek/>

Tabel 3: Overzicht loterijproducten: wettelijke uitkerings- en afdrachtspercentages

| Segment               | Holding                                   | Vergunninghouder                             | Spellen                        | Prijzen              | Afdracht            |
|-----------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------|
| Staatsloterij         | Nederlandse Loterij B.V.                  | Staatsloterij B.V.                           | Miljoenenspel<br>Staatsloterij | ≥ 60%                | ≥ 15% <sup>a</sup>  |
| Lottospelen           | Nederlandse Loterij B.V.                  | Lotto B.V.                                   | Lotto 6/45                     | ≥ 47,5% <sup>c</sup> | ≥ 18%               |
|                       |                                           |                                              | Lotto 4\5                      |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Cijferspel                     |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Lucky Day                      |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Eurojackpot                    |                      |                     |
| Instantloterijen      | Nederlandse Loterij B.V.                  | Lotto B.V.                                   | Krasloten                      | ≥ 47,5%              | n.v.t. <sup>d</sup> |
| Goededoelen-loterijen | Goede Doelen Loterijen N.V.               | Nationale Postcode Loterij N.V.              | Postcode loterij               | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |
|                       | Goede Doelen Loterijen N.V.               | BankGiro Loterij N.V.                        | BankGiro loterij               | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |
|                       | Goede Doelen Loterijen N.V.               | VriendenLoterij N.V.                         | Vriendenloterij                | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |
|                       | n.v.t.                                    | Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen | Grote Clubactie                | n.v.t                | ≥ 75% <sup>b</sup>  |
|                       |                                           |                                              | Support Actie                  |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Nationale Scoutingloterij      |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Zonnebloemloterij              |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | Jantje Beton Loterij           |                      |                     |
|                       |                                           |                                              | KWF Seizoensloterij            |                      |                     |
|                       | Zeal Network SE                           | Lottovate Nederland B.V.                     | Raffl'd                        | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |
|                       | Ijsberg Holding B.V.<br>Misa Holding B.V. | Fairshare Nederland B.V.                     | Lot of Happiness               | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |
|                       | -                                         | Impact Loterij B.V.                          | -                              | n.v.t                | ≥ 50% <sup>b</sup>  |

Bron: Wet op de Kansspelen. Vergunningen Ksa

a) Afdracht aan de staat

b) Afdracht aan doelen van enig algemeen belang

c) 47,5% is een gemiddelde van de lottospelen, cijferspel én sportprijsvragen.

d) De volledige opbrengst van instantloten wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen.

Tabel 3 laat ook zien dat enkele vergunninghouders meerdere spellen aanbieden. Andere vergunninghouders bieden één spel aan. In dit hoofdstuk wordt op basis van de beschikbare informatie inzicht gegeven in de cijfers per vergunning. De cijfers op spelniveau zijn veelal niet beschikbaar.

### 3.1.2 Vergunninghouders loterijen

#### Monopolie vergunningen

##### Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.<sup>8</sup> Wat een staatsloterij is, wordt in de wet als volgt omschreven: 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.<sup>9</sup> 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 Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij, de rechtsvoorganger van Staatsloterij B.V. (hierna: Staatsloterij).<sup>10</sup>

Naast het toezicht door de Ksa valt de Staatsloterij, zoals alle staatsdeelnemingen, tevens onder het bedrijfsmatige toezicht door het Ministerie van Financiën. Het resultaat van de Staatsloterij vloeit op basis van de wet naar de Staat (€101,6 miljoen in 2018 inclusief vennootschapsbelasting; €104 miljoen in 2017), en daarom valt de Staatsloterij mede onder het toezicht van de Algemene Rekenkamer op basis van de Compatibiliteitswet.

De Staatsloterij biedt de volgende loterijproducten aan:

- de staatsloterij met elke 10de van de maand een reguliere trekking;
- de Eventtrekkingen;
- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking.

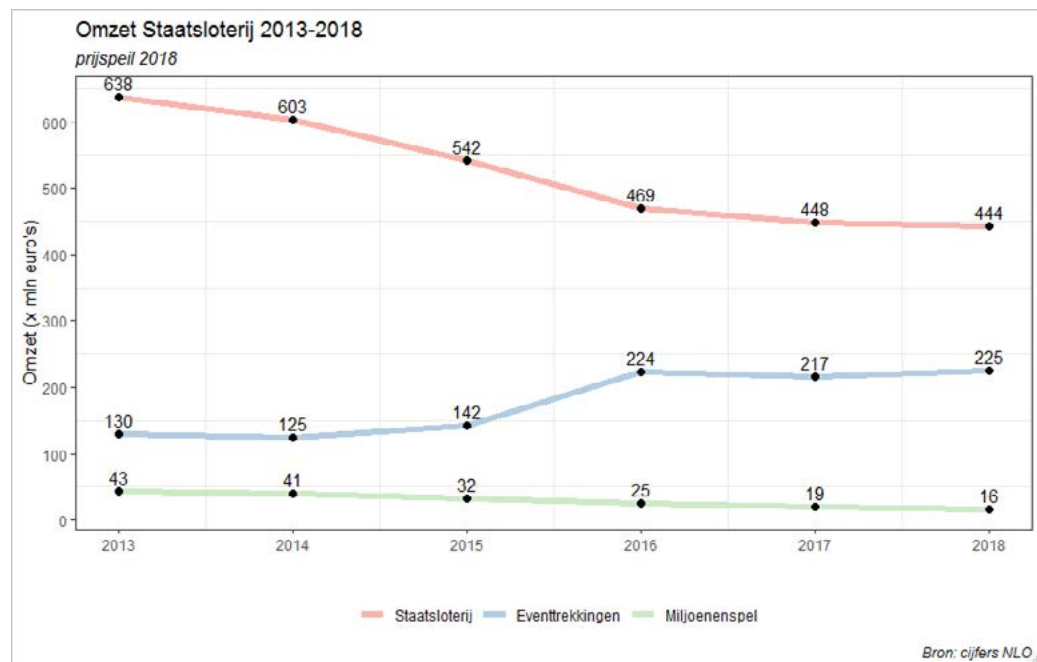
Figuur 15 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de producten van de Staatsloterij in de periode 2013-2018.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Deze 60% is een bruto-verplichting: de bruto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

<sup>10</sup> Dit is bepaald in de 'Wet Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij' van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen.

Figuur 15



### Lotto

Titel IVA van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor lotto-spelen. Een lotto is een kansspel dat gericht is op deelnemers een aantal symbolen te laten voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen. Voor het organiseren van lottospelen kan volgens de wet slechts één vergunning verleend worden. Deze vergunning mag alleen verleend worden aan de houder van de vergunning voor sportprijsvragen.<sup>11</sup> De vergunning is per 1 januari 2017 verleend aan Lotto B.V. (hierna: Lotto) en heeft een looptijd van vijf jaar.

Ten minste 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, cijferspelen en sportwedden-schappen samen) moet als prijzen worden 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) en 27,54% voor de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (hierna: Stichting ALN).

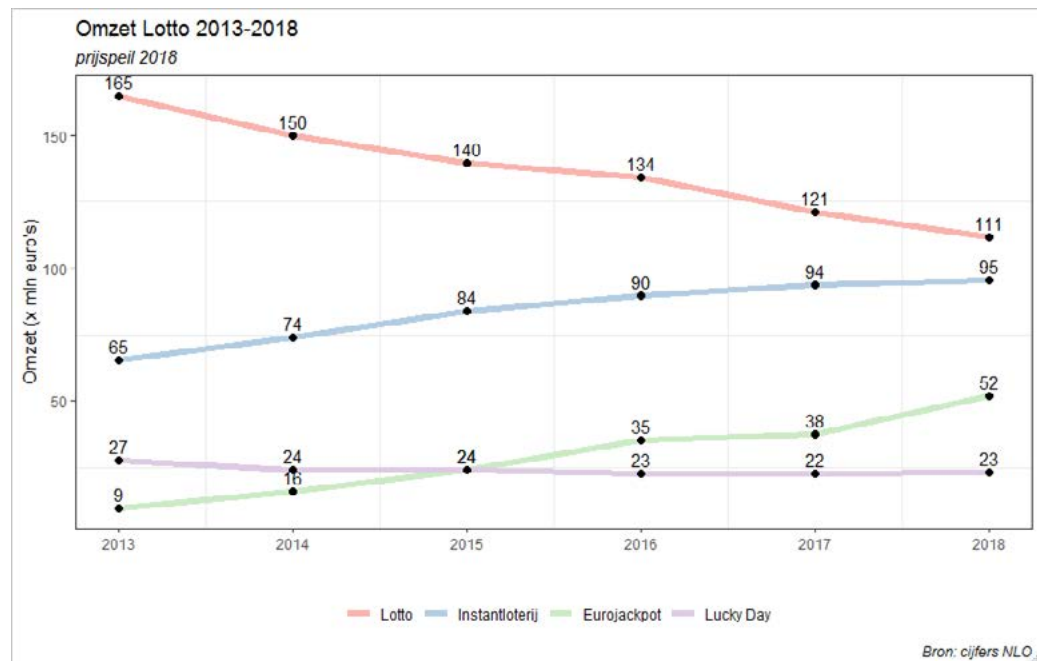
Lotto biedt de volgende lottospelen aan:

- Lotto 6/45 en Lotto 4/5;
- Lucky Day;
- Eurojackpot.

<sup>11</sup> Artikel 27b, eerste lid, Wet op de kansspelen.

In Figuur 16 is goed te zien dat de reguliere Lottotrekking een omgekeerde trend volgt ten opzichte van die van de Eurojackpot en de instantloterij. Dit is een trend die internationaal ook optreedt: lotto's dalen ten opzichte van pan-Europese loterijen met grotere jackpots. Ondanks het feit dat de instantloterij onder een andere vergunning valt, is dit ook een loterijproduct van Lotto. Onder Figuur 16 wordt nader ingegaan op instantloterijen.

Figuur 16



### 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 in de vorm van krasloten. 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.<sup>12</sup> Het netto spelresultaat (BSR minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor het NOC\*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

In 2018 bedroeg de omzet van de instantloterij €95 miljoen, een stijging van €1 miljoen ten opzichte van de omzet in 2017. Figuur 16 laat zien dat de omzet van de instantloterij de laatste vijf jaar geleidelijk stijgt. Ook deze trend zien we in andere Europese landen.

Instantloterijen hebben een meer *short odds* karakter dan de overige vergunde loterijen in Nederland aangezien meteen na aankoop van een lot, de uitslag bekend is.

<sup>12</sup> Art. 14b lid 3 Wok. Deze 47,5% is een bruto-verplichting.

### Goededoelenloterijen

Op basis van artikel 3 van de Wok 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 Ksa is bevoegd om deze vergunningen te verlenen als het prijzenpakket groter dan €4.500 is.

Er is een onderscheid tussen enerzijds kortlopende vergunningen met een looptijd van maximaal zes maanden (incidentele vergunningen) en vergunningen met een langere looptijd (niet-incidentele vergunningen).<sup>13</sup>

### 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 2020 is dit percentage verlaagd tot 40%.

De Ksa heeft een vergunning verleend aan de volgende vergunninghouders:

- de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: Nationale Postcode Loterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2018 van €741 miljoen (+€26 miljoen ten opzichte van 2017). 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 in 2018 van € 159 miljoen (+€9 miljoen ten opzichte van 2017). De BankGiro Loterij steunt cultuur en behoud van cultureel erfgoed;
- de VriendenLoterij N.V. (hierna: VriendenLoterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2017 in 2018 van €122 miljoen (+€4,5 miljoen ten opzichte van 2017). 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) met een totale omzet in 2018 van €24 miljoen (+€5 miljoen ten opzichte van 2017).
- Lottovate Nederland B.V. (hierna: Lottovate); 29 trekkingen in 2018 met een omzet van €72 duizend;
- Fair Share Nederland B.V. (hierna: Fair Share); organiseerde in 2018 zes trekkingen met een totale omzet van €320 duizend.
- Impact Loterij B.V.; organiseerde geen trekkingen in 2018.

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

<sup>13</sup> Deze worden ook wel aangeduid als *semipermanente, langjarige of meerjarige* vergunningen.

Scouting Nederland, de Stichting Koningin Wilhelminafonds voor de Nederlandse Kankerbestrijding, de Nationale Vereniging De Zonnebloem en de Stichting Nationaal Jeugd Fonds Jantje Beton.

### Nieuwkomers

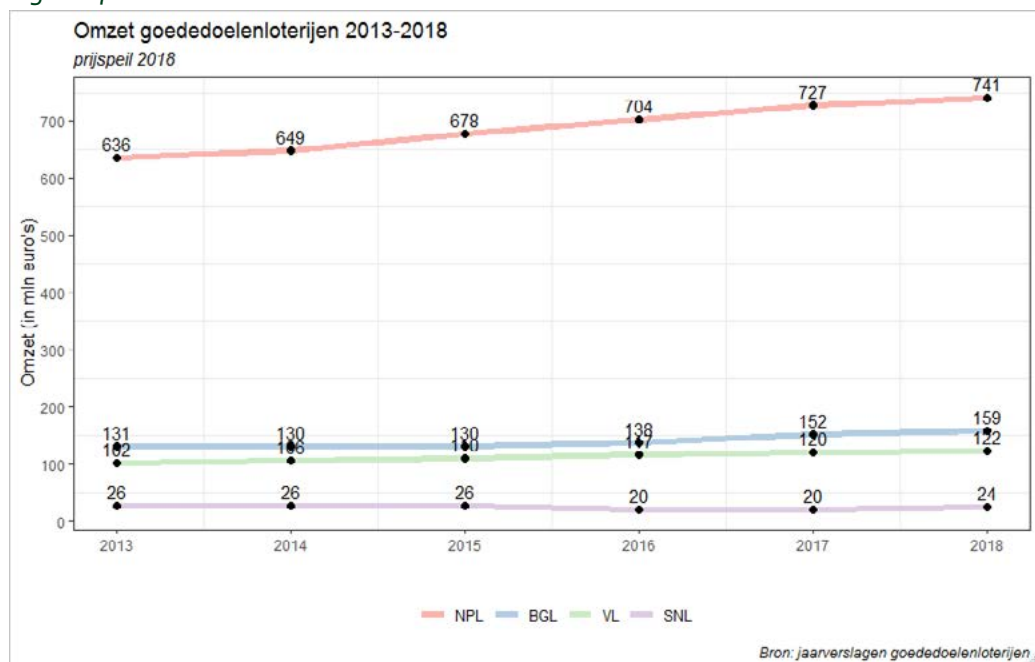
De vijfde vergunninghouder is Lottovate. Lottovate is een 100% dochteronderneming van Lottovate Limited, die 100% eigendom van ZEAL Network SE is.

Op 26 September 2017 heeft de Ksa een vergunning verleend aan FairShare Nederland. Vanaf augustus 2018 is FairShare begonnen met het exploiteren van haar Lot of Happiness loterij.

De meest recente vergunninghouder in 2018 van een artikel 3-loterij is Impact Loterij B.V.. In 2018 organiseerde Impact Loterij geen trekkingen.

Figuur 17 geeft de verdeling van de omzet weer van goededoelenloterijen. Zoals eerder opgemerkt zijn de financiële gegevens van de drie nieuwe goededoelenloterijen buiten beschouwing gelaten gelet op de geringe omvang.

**Figuur 17**



### Incidentele vergunningen

Naast bovenstaande niet-incidentele vergunningen verstrekt de Ksa vergunningen voor incidentele loterijen. De opbrengst hiervan moet besteed worden aan doelen van algemeen belang, met een minimum van 50% van de opbrengst. 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 2018 zijn 33 aanvragen voor incidentele kansspelvergunningen in behandeling genomen door de Ksa (zie Tabel 4). In 2018 werd er bij deze incidentele loterijen relatief veel prijzengeld uitgekeerd waardoor de afdracht aan de goede doelen relatief laag was ten opzichte van voorgaande jaren.



Tabel 4: Overzicht incidentele loterijen<sup>14</sup>

|                                    | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aantal aanvragen                   | 50   | 51   | 51   | 41   | 41   | 38   | 33   |
| Aantal verleende vergunningen      | 36   | 41   | 42   | 34   | 36   | 37   | 26   |
| Omzet (in miljoen €)               | €3,4 | €5,0 | €3,0 | €3,0 | €2,1 | €7,8 | €2,7 |
| Afdracht goed doel (in miljoenen)  | €2,3 | €3,8 | €2,1 | €2,1 | €1,5 | €6,9 | €1,8 |
| Afdracht goed doel (% van omzet)   | 67%  | 76%  | 69%  | 72%  | 71%  | 88%  | 67%  |
| Uitgekeerde prijzen (in miljoenen) | €0,4 | €0,4 | €0,4 | €0,3 | €0,1 | €0,7 | €0,9 |

Bron: gegevens Ksa

Omdat incidentele loterijen in omvang beperkt zijn in vergelijking met de niet-incidentele loterijvergunningen, wordt deze groep loterijen in deze marktscan verder buiten beschouwing gelaten. De grote omzetsijging in 2017 is te verklaren door twee trekkingen van KWF Kankerbestrijding in 2017. Eind 2017 besloot KWF Kankerbestrijding zich weer aan te sluiten bij de Samenwerkende Non-profit Loterijen.

#### 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 gemeente waar de trekking plaatsvindt. De Ksa houdt geen toezicht op deze vergunningen en heeft ook geen data beschikbaar over de omvang van dit segment.

#### Promotionele kansspelen

Een promotioneel kansspel is het, met als doel het promoten van een product of dienst, '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 de kansspelen. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de *Gedragscode promotionele kansspelen 2014*, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren.<sup>15</sup> Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

- Er mag geen inleg worden gevraagd (behalve maximaal €0,45 aan communicatiekosten);
- een promotioneel kansspel is tijdelijk van aard;
- per product, dienst of organisatie mag maximaal één keer per jaar een promotioneel kansspel worden aangeboden.

<sup>14</sup> Deze tabel gaat uit van datum aanvraag; omzet en afdracht zijn mogelijk (deels) gerealiseerd in het jaar na aanvraag.

<sup>15</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/promotionele/promotioneel/>

Omdat de Ksa 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.

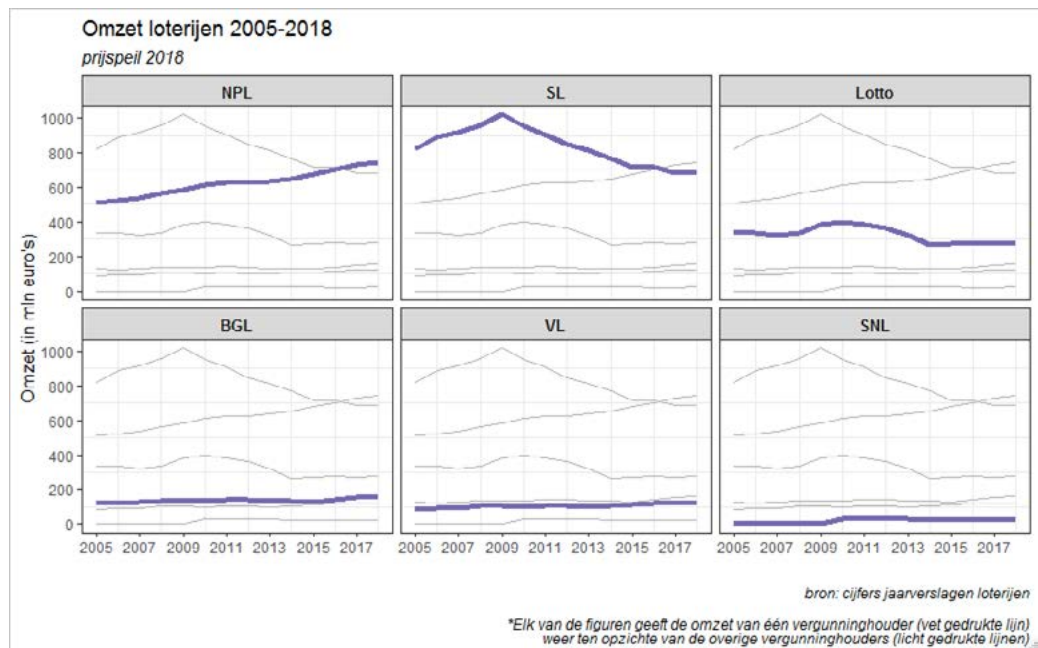
## 3.2 Omvang en marktaandelen

### 3.2.1 Omzet Nationale Postcode Loterij wederom groter dan de Staatsloterij

De totale omzet van de vergunde loterijen bedroeg in 2018 €2,01 miljard.<sup>16</sup> De totale loterijomzet is daarmee licht gestegen ten opzichte van 2017.

Over een langere periode bezien, zoals weergegeven in Figuur 18, steeg de omzet van Nationale Postcode Loterij gestaag. In 2017 was die voor het eerst groter dan die van de Staatsloterij.

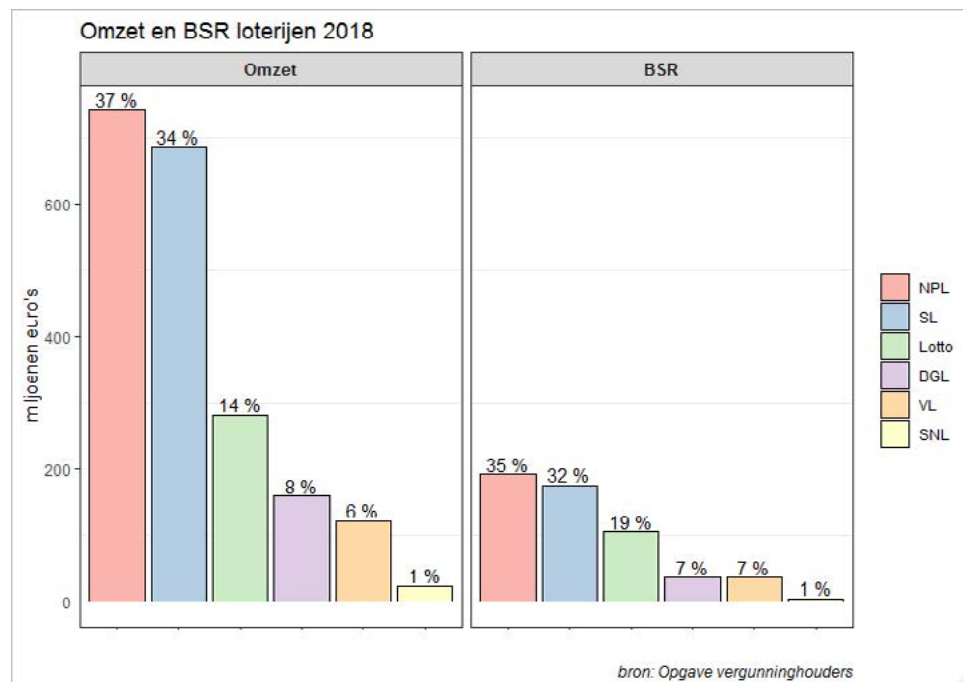
Figuur 18



Zowel in termen van omzet als BSR heeft de Nationale Postcode Loterij het grootste aandeel, zie Figuur 19.

<sup>16</sup> In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet van circa € 2,7 miljoen in 2018) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

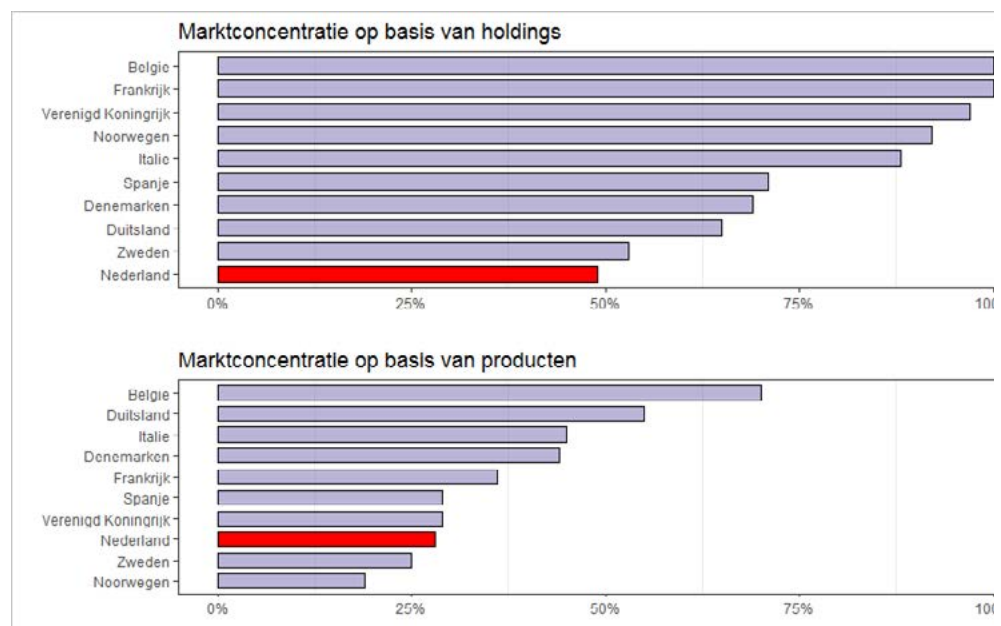
Figuur 19



### 3.2.2 Marktconcentratie loterijen in Nederland relatief laag

In vergelijking met andere landen is de concentratiegraad in Nederland, ondanks de fusie tussen de Staatsloterij en Lotto, relatief laag op het niveau van holdings. Figuur 20 toont de HHI-index op zowel holdingniveau (bovenste paneel) als productniveau (onderste paneel) voor Nederland en een aantal andere Europese landen. 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 laag uitvalt.

Figuur 20



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 0,28 (voor definitie HHI zie paragraaf 2.1). Ondanks de nieuwe toetreders op de markt voor artikel 3 loterijen blijft de marktconcentratie onveranderd; Nederlandse Loterij en de Nationale Goede Doelen Loterijen domineren de markt en de geringe omzet van de nieuwe loterijen verandert daar weinig tot niets aan in 2018.

### 3.3 Geldstromen

De omzet van loterijen wordt aangewend om

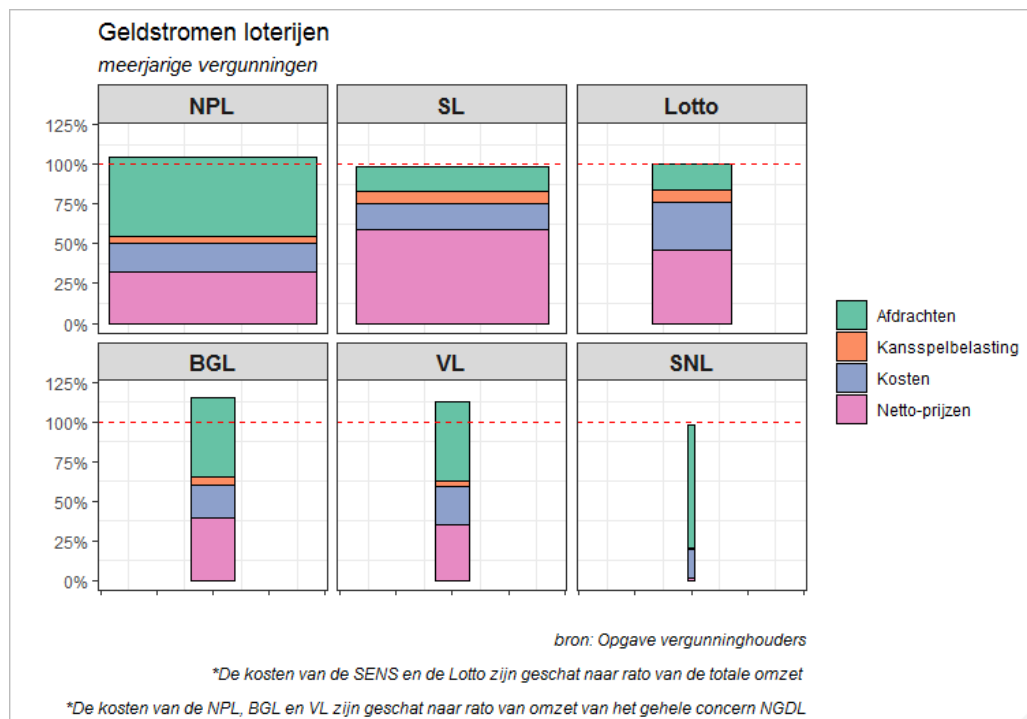
1. prijzen uit te keren
2. kansspelbelasting te betalen
3. af te dragen aan goede doelen of de staat en
4. operationele kosten te betalen.

In Figuur 21 zijn de geldstromen van de zes meerjarige loterijvergunninghouders weergegeven. Op de verticale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De horizontale as toont de omzet van de verschillende loterij-aanbieders (hoe breder de balk des te groter de omzet). Voor de loterijen van de Nationale Goede Doelen Holding geldt dat meer dan 100% van de omzet wordt besteed 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. Daarnaast maken de loterijen van de Nationale Goede Doelen Holding gebruik van een speciale regeling, zie tekstvak hieronder.

#### **Blockbusterfonds**

Niet-incidentele goededoelenloterijen mogen ten hoogste 20% van hun afdracht uitkeren aan begunstigden die op eigen initiatief goederen of diensten ter beschikking stellen die door de vergunninghouder als prijzen kunnen worden gebruikt. Op deze manier wordt ten hoogste 20% van de afdracht gerekend als prijs en als afdracht. Deze constructie, de zogenaamde 'Blockbusterregeling', is vastgelegd in de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Deze constructie bestond al toen de Ksa werd opgericht in 2012.

Figuur 21



Ook voor de Lotto-producten is in Figuur 21 te zien dat de som van de geldstromen boven de 100% uitkomt. De reden hiervoor is dat de kosten van de producten van Nederlandse Loterij zijn verdeeld over de Staatsloterij (SL), de Lotto (waaronder ook Toto en de instantloten).

### 3.3.1 Uitgekeerde prijzen gemiddeld 50% van de omzet

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij.<sup>17</sup> Conform de Wet op de kansspelen (Wok) keert de Staatsloterij minimaal 60% van de omzet aan prijzen uit.

### 3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat stijgen

De Nationale Postcode Loterij droeg in 2018 in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €371 miljoen. Dit komt overeen met 50% van de omzet die alle goededoelenloterijen conform de Wok minimaal af moeten dragen.

De Samenwerkende Non-profit Loterijen zijn op dit vereiste een uitzondering; zij moeten minimaal 75% van de omzet uitkeren aan goede doelen.<sup>18</sup> In relatieve termen droegen de Samenwerkende Non-Profit Loterijen in 2018 het meeste af, te weten 78% van de omzet.

### Nieuwe verdeelsleutel NLO

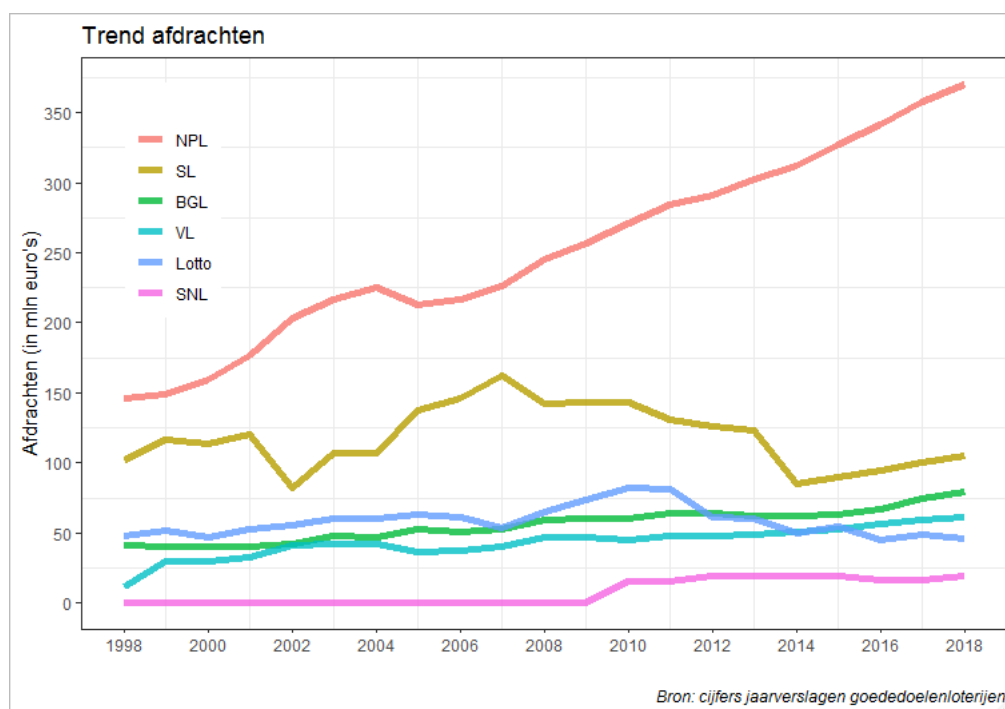
Op basis van de vrije geldstromen uit Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. hebben de staat en NOC\*NSF en ALN afspraken gemaakt over de verdeling van het resultaat van de Holding. Er is een verdeelsleutel van 63% voor de staat en 37% voor NOC\*NSF en ALN vastgesteld (van de 37% is conform de statuten 72,46% bestemd voor NOC\*NSF en 27,54% voor ALN).

<sup>17</sup> Voor een uitleg van het begrip uitkeringspercentage zie paragraaf 2.4.

<sup>18</sup> Per 1 januari 2020 65%.

De totale afdracht gegenereerd door de exploitatie van loterijen in 2018 bedroeg 680 miljoen euro, een stijging van €30 miljoen ten opzichte van 2017. Figuur 22 laat per vergunninghouder de afdracht aan goede doelen zien. Hierbij valt op dat ondanks het feit dat de omzet van de Nationale Postcode Loterij ieder jaar stijgt sinds 1990, 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 afdrachtspercentage van 50% van kracht.

Figuur 22



### 3.3.3 Ruim twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijswinnaars van loterijen zijn verplicht 30,1% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-.<sup>19</sup> Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

#### Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij loterijen

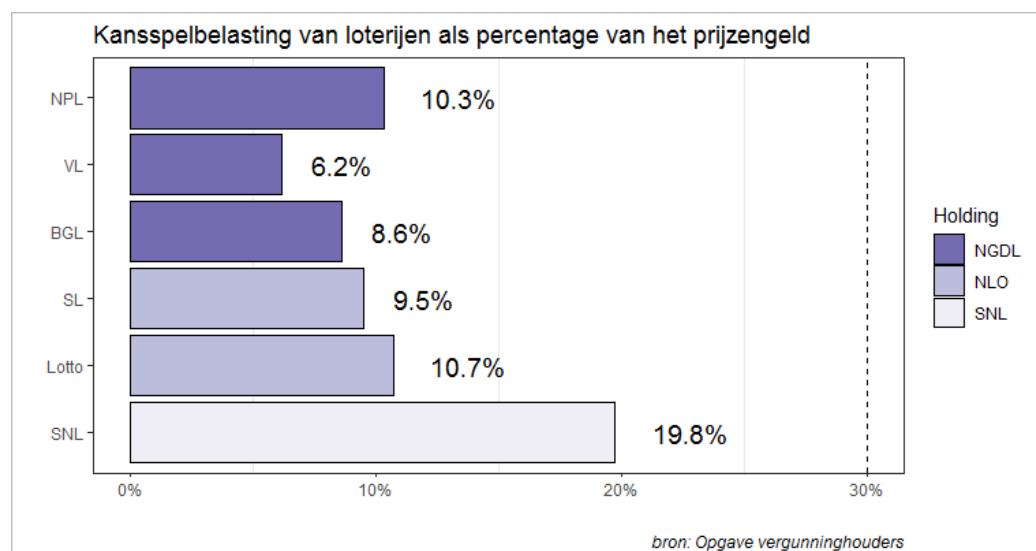
Een geadverteerde nettoprijs van €1.000.000,- correspondeert met een brutoprijs van €1.430.615,20 (één miljoen euro gedeeld door 0,699). Hierover draagt de loterijvergunninghouder 30,1% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€430.615,20 in dit geval). Aan de prijswinnaar wordt netto één miljoen euro uitbetaald. Deze winnaar is zelf vervolgens geen kansspelbelasting meer verschuldigd.

<sup>19</sup> Per januari 2018 is het percentage kansspelbelasting 30,1%

Aangezien het merendeel van de prijzen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de gewogen gemiddelde belastingdruk voor loterijen 10% lager dan het nominale belastingtarief van 30,1%.<sup>20</sup> Dit betekent dat twee derde van het loterijprijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.

Per loterij kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen houdt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting in dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen.

**Figuur 23**



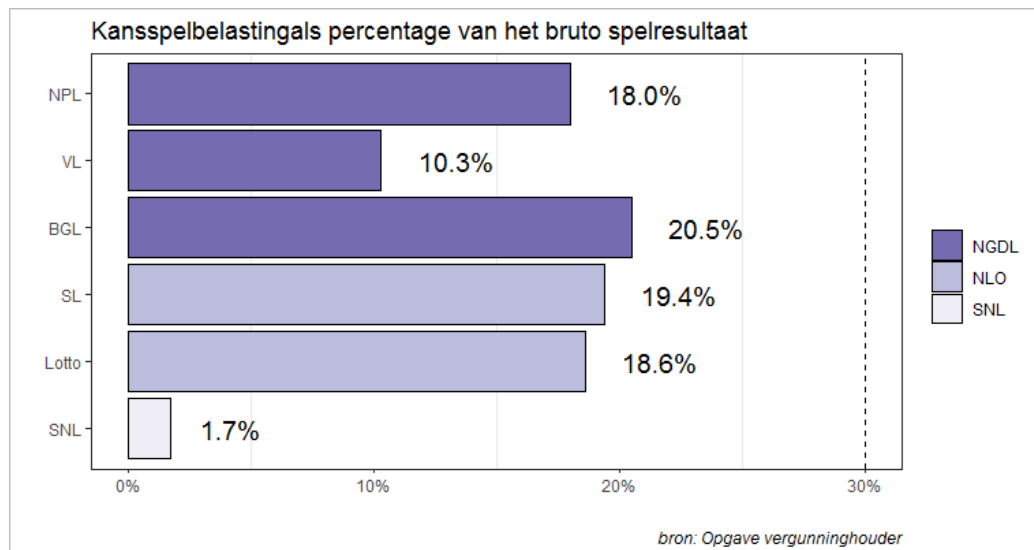
### 3.3.4 Percentage kansspelbelasting loterijen lager dan voor casino of speelhallen

De verschillende *short-odds* kansspelen zoals speelautomaten en casinospelen, kennen een andere grondslag voor de kansspelbelasting dan loterijen. Aanbieders van deze kansspelen betalen 30,1% over het BSR, zonder een vrijstellingsbedrag. De gewogen gemiddelde belastingdruk als percentage van het BSR is voor loterijen 18,1%.<sup>21</sup> Vergeleken met aanbieders van *short-odds*-kansspelen, betalen loterijaanbieders dus 10 procentpunt minder kansspelbelasting als percentage van het BSR. Figuur 24 schetst de door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde (zie kader onder Figuur 24) BSR.

<sup>20</sup> De gemiddelde belastingdruk voor een loterij is de feitelijk betaalde kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71).

<sup>21</sup> In deze berekening wordt het BSR "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat).

Figuur 24



### Van afdracht geschoonde BSR

In deze marktscan worden kansspelsectoren met elkaar vergeleken op basis van het BSR. Een vergelijking puur op basis van BSR is niet zuiver aangezien diverse aanbieders te maken hebben met afdrachtsverplichtingen. Deze verplichtingen drukken op het spelresultaat. Vandaar dat de Ksa in dit document op diverse plekken het 'van afdracht geschoonde BSR' gebruikt. Hierbij worden de afdrachten van de omzet afgetrokken alvorens een vergelijking te maken.

## 3.4 Productdifferentiatie

De vergunninghouders van loterijen hebben verschillende mogelijkheden om hun producten van die van concurrenten te onderscheiden. Aanbieders van goededoelenloterijen kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden met de goede doelen die zij aan zich weten te binden. Hierdoor concurreren ze niet alleen op basis van het prijzenpakket met andere aanbieders.

Het vervolg van dit hoofdstuk gaat 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 het kader op pagina 34. Een belangrijk kenmerk van loterijen is de trekkingsfrequentie. De Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij hebben allemaal een maandelijkse 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 5 vat de trekkingsfrequentie en de lotprijzen samen voor de verschillende spelsoorten die aangeboden worden door loterijen.



Tabel 5: Spelsoorten per vergunninghouder

| 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, 1 juli trekking en 1 oktober trekking | €15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk)                                 | 4 extra trekkingen               |
|                                    | Oudejaarsektrekking                                       | €30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)                                 |                                  |
|                                    | Miljoenenspel                                             | €5,00                                                              | wekelijks                        |
| Lotto B.V.                         | Lotto (incl. Lotto 4\5 en het cijferspel)                 | €2,00 + €1,00 extra voor cijferspel (Lotto 4\5 kost €1,50)         | wekelijks                        |
|                                    | Eurojackpot                                               | €2,00                                                              | wekelijks                        |
|                                    | Lucky Day                                                 | tussen €1,50 - €4,50 dubbele inzet voor bonus spel                 | dagelijks                        |
|                                    | Krasloten                                                 | tussen €1,00 - €20,00                                              | instantaan                       |
| Nationale Postcode Loterij N.V.    | Postcode Loterij                                          | €12,50 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubbelaar           | maandelijks + 2 extra trekkingen |
| BankGiro Loterij N.V.              | BankGiro Loterij                                          | €13,25 + optioneel €0,50 voor de WeekprijsVerdubbelaar             | maandelijks + 3 extra trekkingen |
| VriendenLoterij N.V.               | VriendenLoterij                                           | €13,00 + optioneel €0,50 voor de Jackpotbonus                      | maandelijks + 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                     |
| Lottovate Nederland B.V.           | Raffi'd                                                   | €16,00                                                             | wekelijks                        |
| FairShare Nederland B.V.           | Lot of Happiness                                          | €12,50                                                             | maandelijks + 4 extra trekkingen |

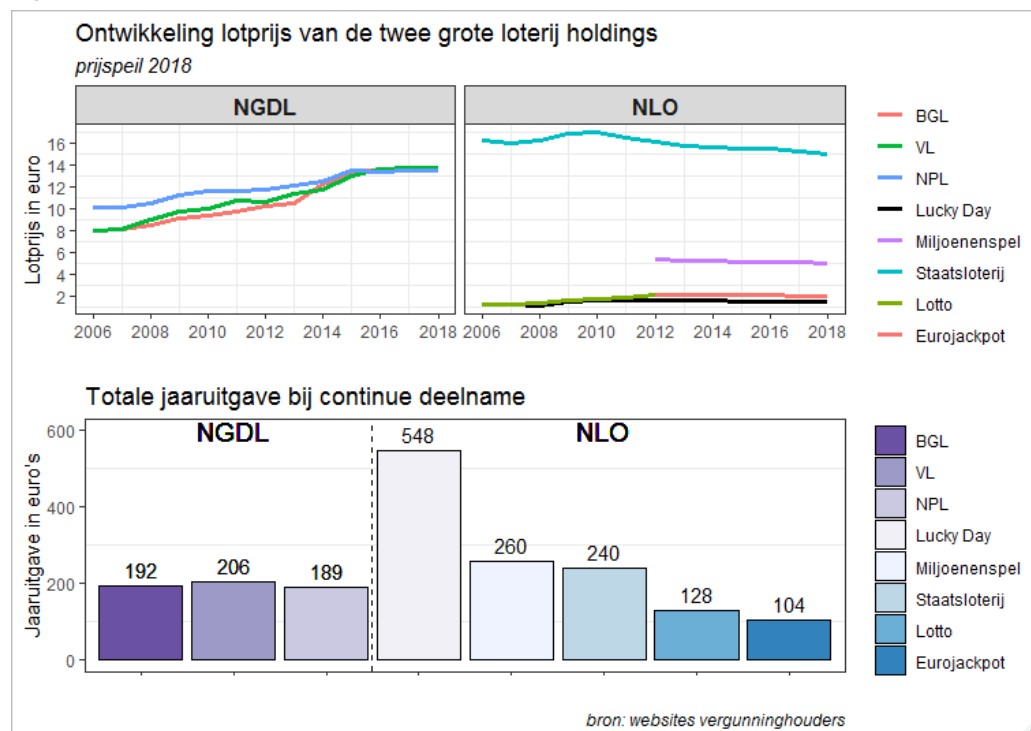
Bron: Websites vergunninghouders

Impact Loterij is in deze tabel niet opgenomen aangezien er in 2018 geen trekking verricht is.

### 3.4.2 Loterijen vergeleken op lotprijzen en jaarlijkse uitgaven

De lotprijzen van de loterijen zijn de afgelopen tien jaar gestegen. Het bovenste deel van Figuur 25 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging zien over de periode 2005-2018 voor de loterijen van de holding Nationale Goede Doelen Loterijen, ook wanneer deze prijzen voor inflatie gecorrigeerd worden zoals in Figuur 25. De Staatsloterij heeft haar lotprijzen tussen 2005 en 2008 verhoogd, maar heeft de lotprijs sindsdien niet veranderd. Wel dient opgemerkt te worden dat omwille van de weergave de lotprijs van de Oudejaarstrekking (€30 per geheel lot) niet is weergegeven. De Lotto verdubbelde haar lotprijzen in de periode 2005 en 2010, sindsdien zijn ze constant. Bij de lotprijzen van de Nationale Goede Doelen Loterijen en de Staatsloterij gaat het om loten met een maandelijkse trekking, terwijl de trekking van de Lotto en het Miljoenenspel wekelijks is, en van Lucky Day zelfs dagelijks. Dit verklaart mede het verschil in het absolute niveau van lotprijzen. Om de lotprijzen beter te kunnen vergelijken is daarom in het onderste deel van Figuur 25 weergegeven wat een consument jaarlijks kwijt zou zijn wanneer hij bij iedere trekking meespeelt.

Figuur 25



De 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).

### 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 verleid worden door het vooruitzicht van een hoge hoofdprijs of jackpot.<sup>22</sup> Bij de samenstelling van haar prijzenpakket kiest een loterijaanbieder de optimale balans tussen hoge hoofdprijzen en jackpots met kleine kansen, en kleine prijzen met hoge (win) kansen.

Tabel 6 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en bruto uitkeringspercentages weer te geven over het jaar 2018. 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 doordat (grote) prijzen soms gedeeld moeten worden.

**Tabel 6: Winkansen en uitkeringspercentages aanbieders loterijen**

| Vergunninghouder                             | Uitkeringspercentage | Winkans               |
|----------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Staatsloterij                                | 60%                  | 51,2%                 |
| Nationale Postcode Loterij                   | 32%                  | 15,8%                 |
| BankGiro Loterij                             | 39%                  | 21,9%                 |
| VriendenLoterij                              | 35%                  | 21,0%                 |
| Lotto 6/45 <sup>a</sup>                      | 46%                  | 17,4%                 |
| Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen | 1%                   | Onbekend <sup>b</sup> |

Bron: gegevens Ksa, websites vergunninghouders, geraadpleegd op 13 februari 2020

a) Gegevens Lotto 6/45

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

De tabel laat niet zien 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, zoals de afdracht aan een doel van algemeen belang.

<sup>22</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/Factsheet:Winkansen,prijzenenuitkeringspercentagesvanloterijen>.

### 3.5 Publieke doelen

#### 3.5.1 *Risico op kansspelverslaving bij loterijen is beperkt*

Uit de secundaire analyse van de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk, 2017<sup>23</sup>) blijkt dat niet of nauwelijks een verband bestaat tussen loterijen en verslavingsproblematiek. Uit dezelfde analyse blijkt dat krasloten meer risicovolle kansspelen zijn.

De Ksa hanteert een methodiek om de verslavingsgevoeligheid van een kansspel te meten (op basis van Blanco et al., 2013). Ook op basis van deze methodiek blijkt dat loterijen zeer beperkt verslavende kansspelen zijn. Krasloten zijn op basis van deze methodiek meer verslavend dan gewone loterijen.

#### 3.5.2 *Weinig meldingen illegale loterijen*

De Ksa ontvangt weinig meldingen van illegaal aanbod van loterijen. Dit betekent niet dat er geen illegale loterijen zijn; consumenten weten niet altijd dat zij meespelen aan een illegale loterij. Illegale loterijen die de Ksa in het verleden waarnam, zijn:

- 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. Gevallen zijn bekend van aanbod uit Curaçao, Duitsland en de Euro Millions loterij;
- zwarte lottospelen, oftewel het aanbieden van lottoformulieren buiten de officiële organisatie om, dus zonder vergunning, waarbij de trekking van Lotto B.V. (of van de Duitse Lotto) als uitslag wordt gebruikt. Deze zwarte lottospelen hebben geen afdrachten en kunnen daardoor een hoger uitkeringspercentage hanteren.

#### **Consumenten zeggen niet mee te spelen met illegale loterijen**

Bij secundaire analyse (Meerkerk, 2017) van de bevolkingsenquête uit 2016 maakt slechts één van de bijna zesduizend respondenten melding van deelname aan een illegale loterij. Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat het Nederlandse loterijenstelsel de spelersvraag goed kanaliseert naar legale loterijen.

<sup>23</sup> zie Marktscan landgebonden kansspelen 2017

## 4. Sportweddenschappen

### 4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor sportweddenschappen bestaan twee vergunningsstelsels:

- Het vergunningstelsel voor sportprijsvragen (alle weddenschappen op sportwedstrijden met uitzondering van 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 ZEBetting & Gaming Nederland B.V.

In 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 2018 exploiteerden. Voor Lotto B.V. was dit Toto; voor ZEBetting & Gaming was dit Runnerz.

Tabel 7 geeft de soorten sportweddenschappen weer die worden aangeboden door de vergunninghouders, 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 7: Overzicht vergunningen: en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages*

| Segment          | Vergunninghouder                     | Spellen         | Prijzen                    | Afdracht                          |
|------------------|--------------------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Sportprijsvragen | Lotto B.V.                           | Toto<br>Toto-13 | $\geq 47,5\%$ <sup>a</sup> | geen vast percentage <sup>b</sup> |
| Totalisator      | ZEBetting & Gaming<br>Nederland B.V. | Runnerz         | -                          | $\geq 2,5\%$                      |

Bron: Wet op Kansspelen, vergunningen

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

b ) De volledige opbrengst van sportprijsvragen wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen.

#### 4.1.1 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Toto

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

Op grond van artikel 16 van de Wet op de kansspelen (Wok) is de Ksa 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 onder de spellen van Lotto B.V., exclusief instantloten. Het netto spelresultaat (BSR minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 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 ZEbetting & Gaming Nederland B.V.

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

Op grond van artikel 24 van de Wet op de kansspelen is de Ksa bevoegd om de vergunning voor het organiseren van de totalisator aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verlenen. De vergunning is aan ZEbetting & Gaming Nederland B.V. verleend. ZEbetting & Gaming Nederland B.V. is een dochteronderneming van het Franse Groupe ZEturf Frankrijk en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam Runnerz.

Mijn voorstel is daarom om de zin aan te passen naar: “Van de totale inzet per koers wordt, vóór de verdeling van prijzen aan de winnaars, 2,5% afgedragen. De vergunninghouder keert de afdracht maandelijks en vrij van last uit aan doelen ter bevordering van de draf- en rensport in Nederland. De Stichting Nederlandse Draf- & Rensport stelt de koersagenda voor Nederland 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:

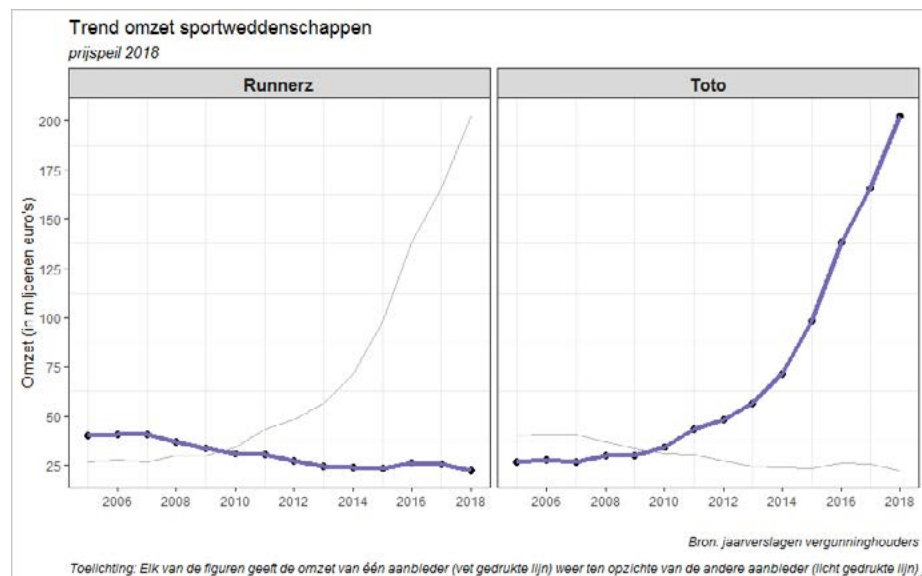
- *fixed odds of sportsbook*. Hierbij speelt de consument tegen de aanbieder. De aanbieder stelt een quotering vast, die aangeeft hoe veel keer de consument zijn inzet uitbetaald krijgt in het geval van een juiste voorspelling. De aanbieder geeft voor elke mogelijke uitkomst van de weddenschap een quotering. Het grootste deel van de sportweddenschappen die 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 moet volgens deze methodiek werken, ook wel parimutuel 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 26 is goed te zien dat de omzet van Toto de afgelopen jaren sterk gestegen is. De omzet van Runnerz schommelt al een aantal jaar tussen de 20 en 30 miljoen euro. In 2018 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen €224 miljoen, een stijging van 33 miljoen euro die volledig op het conto van Toto komt.

Figuur 26

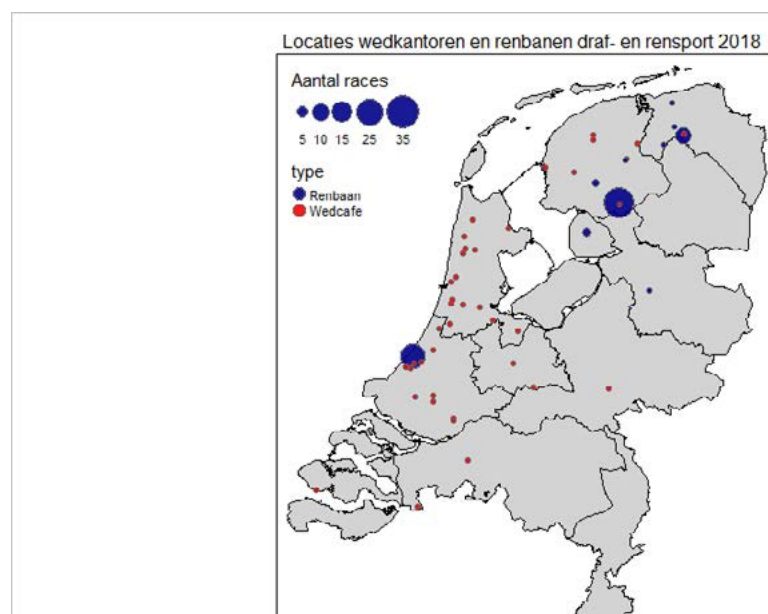


Hoewel de sector sportweddenschappen relatief klein is ten opzichte van bijvoorbeeld de loterijensector, neemt de populariteit van met name sportprijsvragen zeer sterk toe; een groei die in geen enkele andere landgebonden sector waar te nemen is, en ook al een aantal jaar aanhoudt.

#### 4.2.2 Paardenraces vooral in het Noorden en Westen van Nederland populair

Runnerz verkoopt bij benadering een kwart van de deelnamebewijzen via fysieke locaties, 'wedcafés'. Deze locaties zijn weergegeven in Figuur 27 (rode stippen), samen met de locatie van de renbanen (blauw stippen). De renbanen en wedcafés zijn vooral geconcentreerd in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Groningen.

Figuur 27



Bron: ZEbetting & Gaming Nederland B.V.

Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2018 kwam 75% van de omzet van Runnerz voort uit weddenschappen op buitenlandse koersen.<sup>24</sup> Vooral koersen in Engeland, Frankrijk, Zweden en Zuid-Afrika zijn populair onder Nederlandse consumenten.

### 4.3 Geldstromen

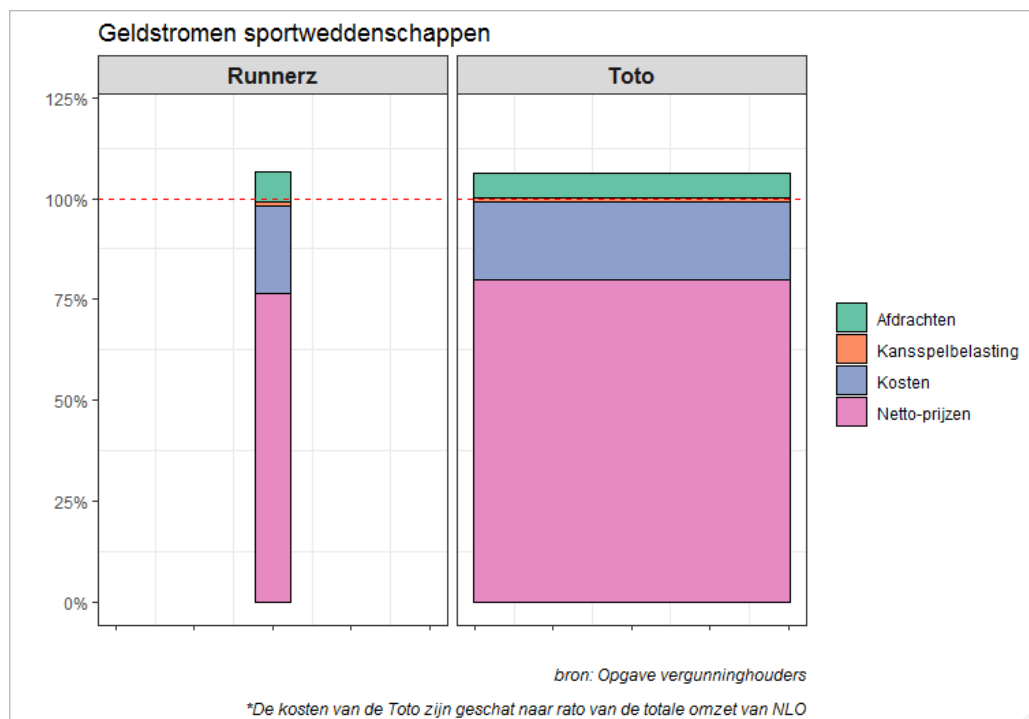
De omzet uit sportweddenschappen wordt aangewend om

1. prijzen uit te keren
2. kansspelbelasting te betalen
3. af te dragen aan sport en goede doelen op het gebied van cultuur en
4. operationele kosten te dekken.

Voor Toto zijn de kosten niet afzonderlijk weergegeven in het jaarverslag van Nederlandse Loterij. Daarom zijn de kosten voor Toto toegeedeeld door de totale kosten van Nederlandse Loterij te verdelen over Toto en de loterij-spellen conform de omzetverhouding tussen beiden.

In Figuur 28 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 28**



Opvallend is dat beide vergunninghouders meer dan 100% van de omzet lijken uitgeven aan prijzen, kosten, kansspelbelasting en afdrachten (te zien aan de rode

<sup>24</sup> Bron: opgave ZEbetting & Gaming Nederland B.V.



stippellijn in Figuur 35). Bij Toto wordt dit verklaard door een overschatting door de Ksa van de kosten van Toto (die zijn geschat op basis van de totale kosten van NLO). Runnerz heeft naast haar reguliere omzet uit weddenschappen nog overige bedrijfsinkomsten. Deze overige bedrijfsinkomsten tellen op tot 824 duizend euro.

#### 4.3.1 *Uitkeringspercentages sportweddenschappen hoog*

In 2018 werd door Toto 81% 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.<sup>25</sup> Dit verschil is te verklaren door de hogere kosten die vergunninghouders moeten maken voor hun legale aanbod (zoals kosten verbonden aan verkoop vanuit het wink kanaal), doordat illegale aanbieders geen kansspelbelasting betalen en doordat zij geen afdrachten doen.

#### 4.3.2 *Prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg vrijgesteld van kansspelbelasting*

Prijswinnaars van sportweddenschappen zijn net als bij loterijen verplicht 30,1% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-. Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

##### **Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij sportweddenschappen**

Een consument sluit een winnende weddenschap van €100 af op de uitslag van een voetbalwedstrijd met een quoterings van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quoterings). Hierover draagt de consument 30,1% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€165,55 in dit geval). Aan de consument wordt netto €384,45 uitbetaald.

Opvallend in bovenstaand rekenvoorbeeld is dat de consument er goed aan zou doen om niet meer dan €81,63 in te zetten op de voetbalwedstrijd met een quoterings van 5,50. Hierdoor blijft de brutoprijs namelijk onder het vrijstellingsbedrag. 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 identieke weddenschappen; de totale prijs wordt belast.

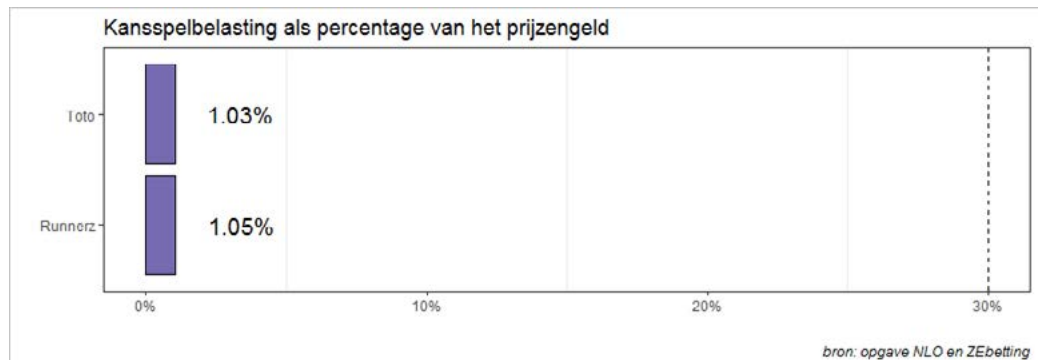
Doordat het overgrote deel van de prijzen bij sportweddenschappen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de gemiddelde belastingdruk voor sportweddenschappen fors onder het nominale belastingtarief van 30,1% van het brutoprijzengeld.<sup>26</sup> Per vergunninghouder kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel

<sup>25</sup> Berekend op basis van een steekproef van quoterings

<sup>26</sup> De gemiddelde belastingdruk voor een sportweddenschap is de feitelijk betaalde kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71)

kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. Figuur 24 laat zien dat beide aanbieders van sportwedenschappen slechts 1% kansspelbelasting betalen over het prijzengeld.

Figuur 29

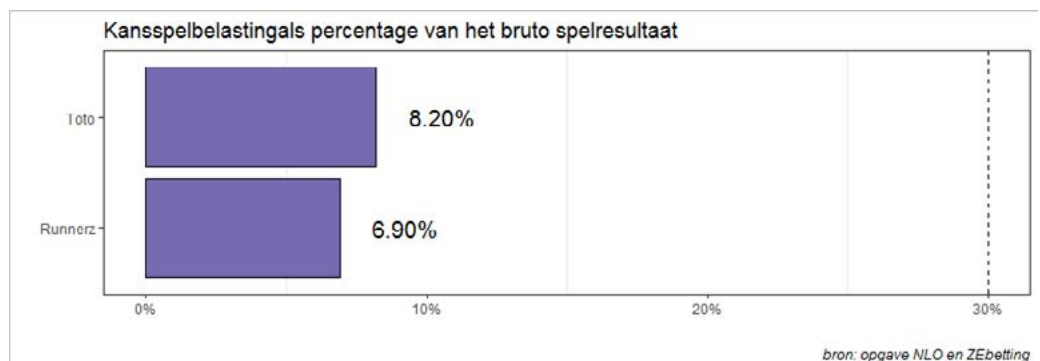


#### 4.3.3 Kansspelbelasting sportwedenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3, geldt in Nederland weliswaar een uniform tarief van 30,1% aan kansspelbelasting, maar de grondslag waarover het tarief geheven wordt verschilt per kanspelsector. Voor landgebonden sportwedenschappen 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 30,1% over het BSR, zonder een vrijstellingsbedrag.

De gewogen gemiddelde belastingdruk als percentage van het BSR is voor aanbieders van sportwedenschappen 8,1%: een stuk lager dan de 30,1% voor aanbieders van overige short-odds kansspelen en dan de 29% die met inwerkingtreding van Koa gaat gelden.<sup>27</sup> Figuur 30 schetst de door de verschillende aanbieders van sportwedenschappen betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde BSR (zie kader op pagina 36).

Figuur 30



<sup>27</sup> In deze berekening wordt het BSR "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat)

## 4.4 Productvariatie

### 4.4.1 Productkenmerken

In Tabel 8 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weer-gegeven. 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').<sup>28</sup> Prijzen die gewonnen worden bij parimutuele weddenschappen worden verdeeld onder de winnende spelers. Toto biedt zowel parimutuele spellen (zoals Toto-13) als weddenschappen tegen vaste quotering aan.

Tabel 8: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

| Vergunninghouder   | Inleg                                                               | Frequentie                                                                                 | Sporten <sup>a,b</sup>                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De Lotto           | - Toto: minimale inleg €1,00<br><br>- Toto-13: minimale inleg €0,50 | - Afhankelijk van de aangeboden sportwedstrijd in binnen- en buitenland<br><br>- Wekelijks | - Voetbal<br>- Formule 1/<br>Motorsport<br>- Honkbal<br>- Tennis<br>- IJshockey<br>- American Football<br>- Basketball<br>- Golf<br>- Zwemmen<br>- Atletiek<br>- Rugby<br>- Handbal<br>- Volleybal<br>- Darts |
| ZEbetting & Gaming | Minimale inleg €0,06                                                | Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland                           | - Draf- en rensport                                                                                                                                                                                           |

Bron: websites vergunninghouders

a) Niet alle sporten werden in het kalenderjaar 2018 door Toto aangeboden

b) Deze lijst van sporten van Toto is niet uitputtend

### 4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van format

De winkansen en uitkeringspercentages bij sportweddenschappen lopen uiteen. De kans dat de speler een prijs wint bij een sportweddenschap, hangt in grote mate af van het onderliggende sportevenement waarop gewed wordt. Aangezien top-ploegen meer kans maken om te winnen, behaalt de consument bij het goed voor-spellen 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

<sup>28</sup> 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

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.

## 4.5 Publieke doelen

### 4.5.1 *Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen*

Uit de bevolkingsenquête 2016 (Meerkerk, 2017<sup>29</sup>) blijkt 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.

Door het *short-odds*-karakter van sportweddenschappen scoren deze ook volgens de methodiek van Blanco et al. relatief hoog op risicofactoren voor kansspelverslaving. Opgemerkt dient te worden dat verschillende inzetmogelijkheden 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 Toto en Runnerz aanbieden, en vormen daarmee een groter risico voor de ontwikkeling van kansspelverslaving.

### 4.5.2 *Consumentenbescherming*

De Ksa krijgt over sportweddenschappen weinig meldingen binnen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Ksa meldingen pas in behandeling neemt wanneer de consument de melding eerst met de vergunninghouder heeft opgenomen.

### Matchfixing in Nederland

Bij de sportwedstrijden bestaat het risico op matchfixing. Onderzoek van Spapens en Olfers uit 2013 concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is, maar wel voorkomt.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> zie Marktsan landgebonden kansspelen 2017

<sup>30</sup> Spapens & Olfers, 2013.

In de vergunningen van Toto en Runnerz staat dat ze ten behoeve van de veiligheid en betrouwbaarheid van hun aanbod, met name met het oog op *matchfixing*, bepaalde maatregelen moeten treffen. Met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand, zie Bijlage II, worden vergunninghouders die sportweddenschappen aanbieden expliciet verplicht om matchfixingsrisico's voor hun aanbod te analyseren en waar nodig actie te ondernemen.

Naast het feit dat consumenten de dupe zijn van eventuele matchfixing, is dit in veel gevallen ook nadelig voor de aanbieder van sportweddenschappen. Behalve 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 de uitslag van een sportwedstrijd gemanipuleerd is, kan de aanbieder door deze malafide praktijk flink benadeeld worden.

#### 4.5.3 *Illegaal aanbod*

Illegale landgebonden sportweddenschappen komen in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

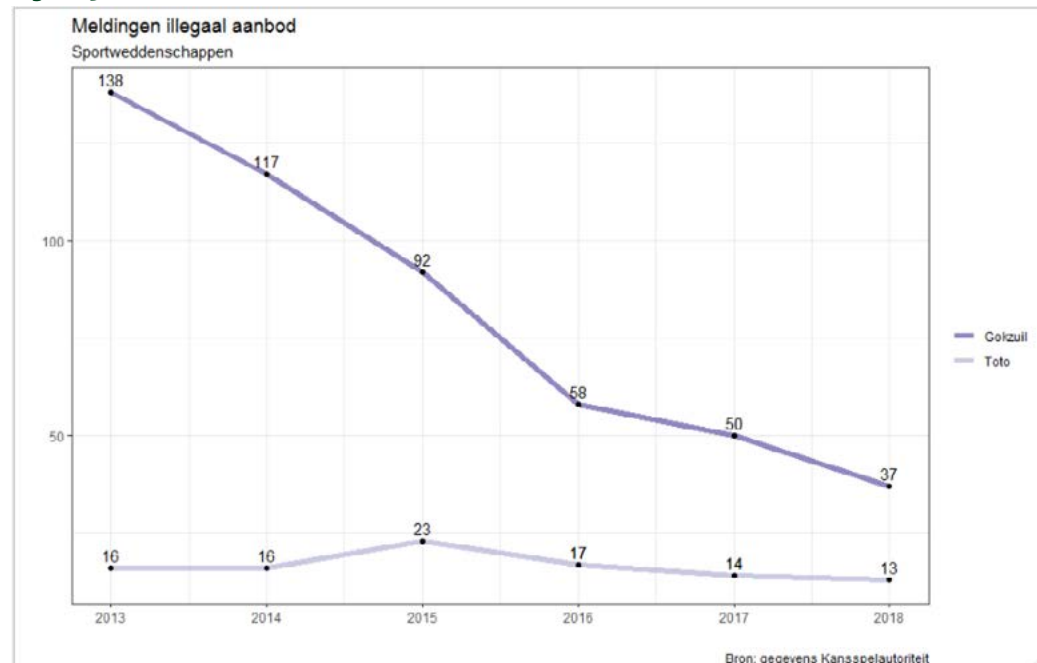
- *Event betting*: Bij deze vorm wordt een weddenschap afgesloten op een bepaalde gebeurtenis. Gebeurtenis is een breed begrip en hoeft niet aan sport gerelateerd te zijn. In Nederland is deze vorm van weddenschappen afsluiten momenteel, en na inwerkingtreding van Koa, niet toegestaan.
- *Illegale Toto*: Bij de illegale Toto wordt er een vergelijkbaar spel opgezet als de reguliere Toto, maar dan in een illegale variant waarbij de aanbieder geen vergunning heeft. De Ksa heeft voorbeelden gezien waarbij lokaal of regionaal aanbod werd georganiseerd met behulp van nagemaakte briefjes. Het ging om een beperkt aantal deelnemers in een beperkt gebied.
- *Sportpools*, zoals een voetbalpool, wanneer deze bedrijfsmatig van opzet zijn en niet in besloten kring plaatsvinden.
- *Gokzuilen*: illegale sportweddenschappen in terminals. Zie het vervolg van deze paragraaf.

De Ksa ontvangt jaarlijks aanzienlijk meer meldingen van illegale gokzuilen dan van overige illegale sportweddenschappen, zie Figuur 31. Het aantal meldingen blijft dalen voor beide categorieën. Dit wil echter niet zeggen dat het illegale aanbod van sportweddenschappen daalt; consumenten zouden bijvoorbeeld niet op de hoogte kunnen zijn van het al dan niet illegaal zijn van bepaald aanbod.

#### **Ksa ondersteunt gemeenten**

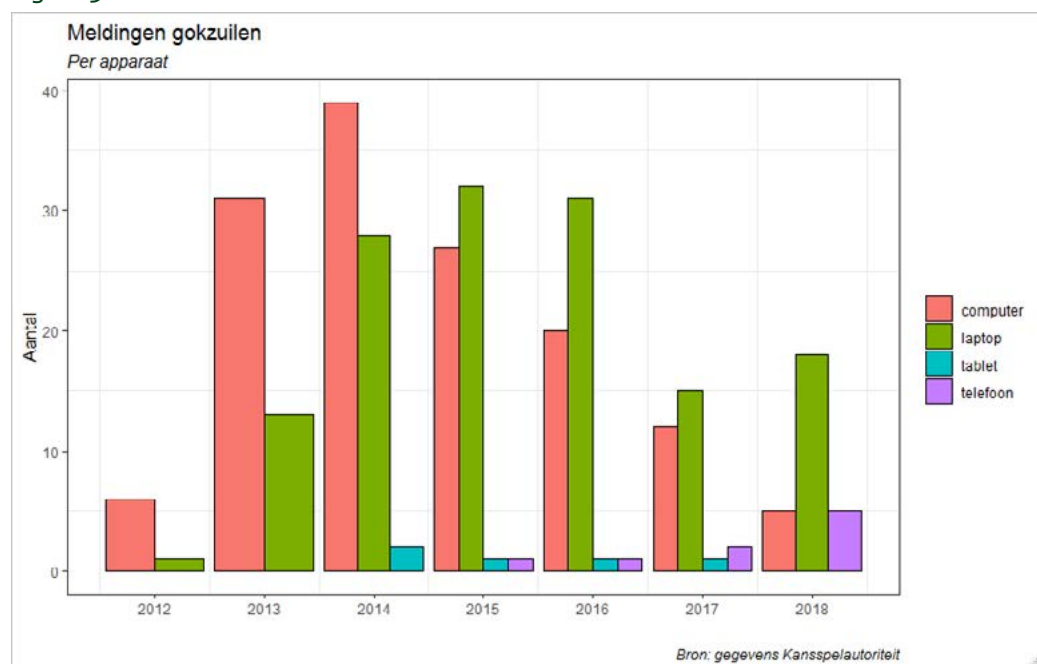
Gemeenten houden toezicht op gelegenheden waar gokzuilen doorgaans aangetroffen worden. Vandaar dat gemeenten ook de instrumenten hebben om op een effectieve manier op te treden tegen de aanbieders van gokzuilen. Het ligt daarom voor de hand dat de Ksa een ondersteunende rol heeft bij de aanpak van gokzuilen. Zo assisteert de Ksa bij invallen en heeft zij een eigen toezichtsopleiding ontworpen voor handhavingspartners. Mogelijk dat deze toezichtsopleiding er mede voor zorgt dat het aantal meldingen van gokzuilen daalt, zie Figuur 31.

Figuur 31



In Figuur 32 is te zien dat op basis van de meldingen die bij de Ksa binnen komen over gokzuilen, een verschuiving in absolute aantallen te zien is van het gebruik van computers, via het gebruik van laptops naar het gebruik van tablets en smartphones.

Figuur 32



### Consumenten zeggen vaak deel te nemen aan illegale sportweddenschappen

Uit de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk 2017) blijkt dat Nederlanders redelijk veel bij illegale aanbieders deelnemen aan sportweddenschappen. Tabel 9 geeft een overzicht van de aanbieders bij wie Nederlanders spelen. Hierbij valt bijvoorbeeld op dat 40,6% van de ondervraagden die wel eens deelnemen aan sportweddenschappen, op een andere (illegale) website dan die van Toto meegespeeld heeft.

Een stuk minder respondenten doet mee aan illegale weddenschappen op paardenraces.

*Tabel 9: Deelname Nederlanders aan sportweddenschappen*

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

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 BSR van online sportweddenschappen op €146 miljoen voor het jaar 2018. Ter vergelijking: H2GC schat de totale (legale) landgebonden markt voor sportweddenschappen op €33,8 miljoen, meer dan vier keer zo klein als de schatting van de illegale online markt. Volgens de data van de Ksa is het BSR van de legale markt meer dan 10 miljoen euro groter dan de schatting van H2GC, maar nog altijd aanzienlijk kleiner dan het illegale deel van de markt. Reden hiervoor zou kunnen zijn dat het illegale aanbod van sportweddenschappen voorziet in een behoefte van de consument waarin Toto niet kan (of wil) voorzien door de beperkingen in het aanbod als gevolg van de vergunningsvereisten. Hierbij valt te denken aan *event betting* en *live betting*.

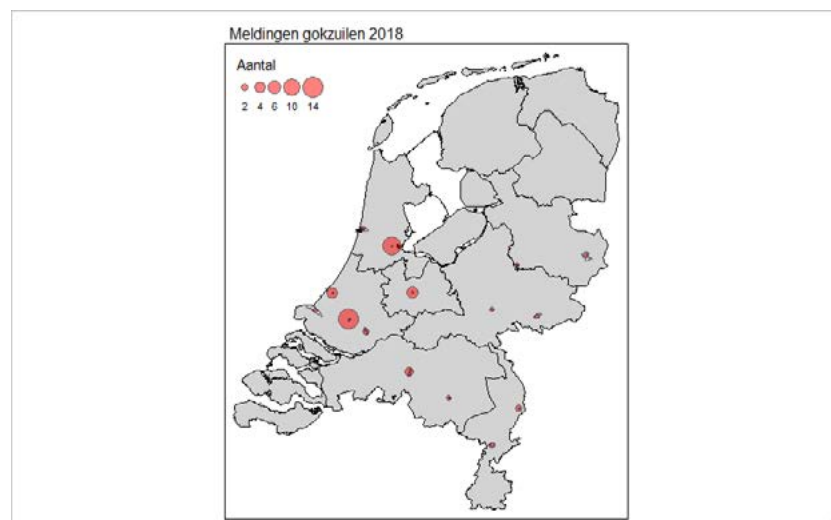
### Gokzuilen, een hardnekkig probleem

Gokzuilen zijn mobiele apparaten, zoals computers, laptops of smartphones, waarop via speciale software spelers illegaal kunnen gokken op sportwedstrijden. Deze gokzuilen worden meestal aangetroffen in (vaak Turkse) horecagelegenheden zoals cafés, koffie/theehuizen en eetcafés. De voor het gokken benodigde software is afkomstig van in het buitenland gevestigde legale bedrijven, maar deze wordt door tussenpersonen illegaal ter beschikking gesteld aan derden in Nederland. 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 vormen een hardnekkig fenomeen. 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 financiële sporen achter, hoe goed een gokker ook zijn identiteit afschermt. Door mee te spelen met (landgebonden) Toto kan deze spelersgroep weliswaar ook anoniem gokken, maar daar mist men de (specifieke) sociale context. Het fenomeenonderzoek rapporteert dat op ongeveer achthonderd locaties gokzuilen zijn aangetroffen, of waren er signalen dat er gokzuilen aanwezig waren. De jaarlijkse omzet die gokzuilen genereren wordt door Spapens en Bruinsma geschat op €37 miljoen.<sup>31</sup>

Figuur 33 geeft een indruk van de geografische spreiding van gokzuilen op basis van meldingen die bij de Ksa binnen zijn gekomen in 2018. Ondanks kleine verschuivingen ten opzichte van 2017 blijven de meeste meldingen komen uit grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). In totaal kreeg de Ksa in 2018 vijftig meldingen van gokzuilen; dit is aanzienlijk minder dan bijvoorbeeld in 2013, toen er nog 227 meldingen binnenkwamen.

**Figuur 33**



Bron: gegevens Ksa

### **Cash Centers, een nieuwe variant van de gokzuil?**

De Ksa ontvangt sinds het najaar van 2017 meldingen over Cash Centers. Dit zijn automaten waar anoniem online betaaldiensten mee kunnen worden verricht. De Ksa onderzocht in 2018 en 2019 of op deze Cash Centers illegale online sportweddenschappen afgesloten kunnen worden. Op 28 augustus 2018 werden in het kader van een strafrechtelijk onderzoek doorzoeken gedaan in een bedrijfspand en in twee woningen: één in Rotterdam en één in Enschede. Op 28 maart 2019 werden tijdens een gemeenschappelijke actie van Ksa, gemeenten, politie en Openbaar Ministerie 95 Cash Centers in beslag genomen.

<sup>31</sup> Spapens en Bruinsma, 2016.



## 5. Casinospelen

### 5.1 Vergunning en vergunninghouder

Op basis van titel IVb van de Wet op de kansspelen, 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. Deze terminals zijn gekoppeld aan een speeltafel in vestigingen van Holland Casino. In dit hoofdstuk bespreken we voornamelijk de tafelspelen en niet de kansspelautomaten, die ook in speelcasino’s aangeboden worden. De kansspelautomaten worden besproken in hoofdstuk 6.

De toegestane ‘gemeenschappelijk beoefende kansspelen’ worden opgesomd in de vergunning (zie Tabel 10). De lijst kan worden uitgebreid om nieuw ontwikkelde spellen te mogen aanbieden.

Tabel 10: Overzicht casinospelen

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

Bron: beschikking casinospelen 1996 artikel 4 lid 1

#### 5.1.1 Holland Casino heeft een wettelijk monopolie

Op basis van artikel 27h lid 1 van de Wet op de kansspelen wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is in 1975 verleend aan de *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). Holland Casino is in 2017 een naamloze vennootschap geworden. De vennootschap mag veertien speelcasino’s exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casinoautomaten aan onder de speelautomatentitel (zie hoofdstuk 6).

Het Wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime, zie bijlage II, is door Minister voor Rechtsbescherming Dekker (verantwoordelijk voor het kansspelbeleid) op 17 mei 2019 ingetrokken. Dat betekent dat de privatisering van Holland Casino in elk geval voorlopig niet door gaat.

### Mutaties 2018

Gedurende 2018 heeft Holland Casino de volgende grote veranderingen doorgevoerd:

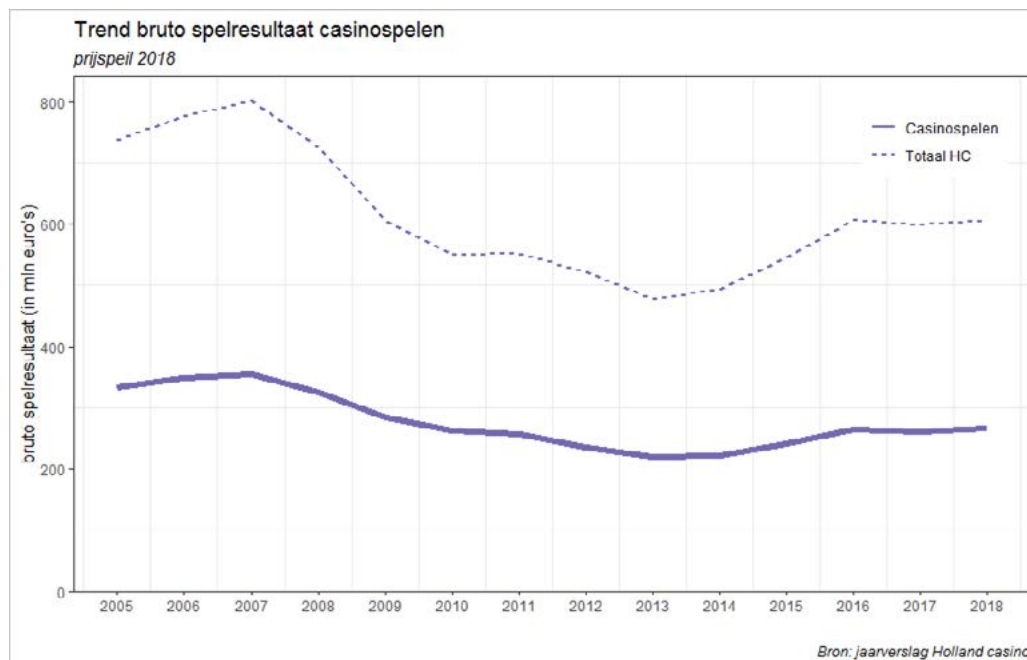
- Juni 2018: Opening nieuwe vestiging in Amsterdam West
- Juli 2018: Opening Experience Zone Utrecht
- December 2018: Opening nieuwe vestiging in Groningen

## 5.2 Omvang en geografische spreiding

### 5.2.1 BSR casinospelen stijgt

Het BSR van casinospelen is in 2018 gestegen tot €266 miljoen. In absolute termen is dit een stijging van 10 miljoen euro, maar gecorrigeerd voor inflatie is het BSR in 2018 nagenoeg gelijk aan dat van 2017, zie Figuur 34.

Figuur 34



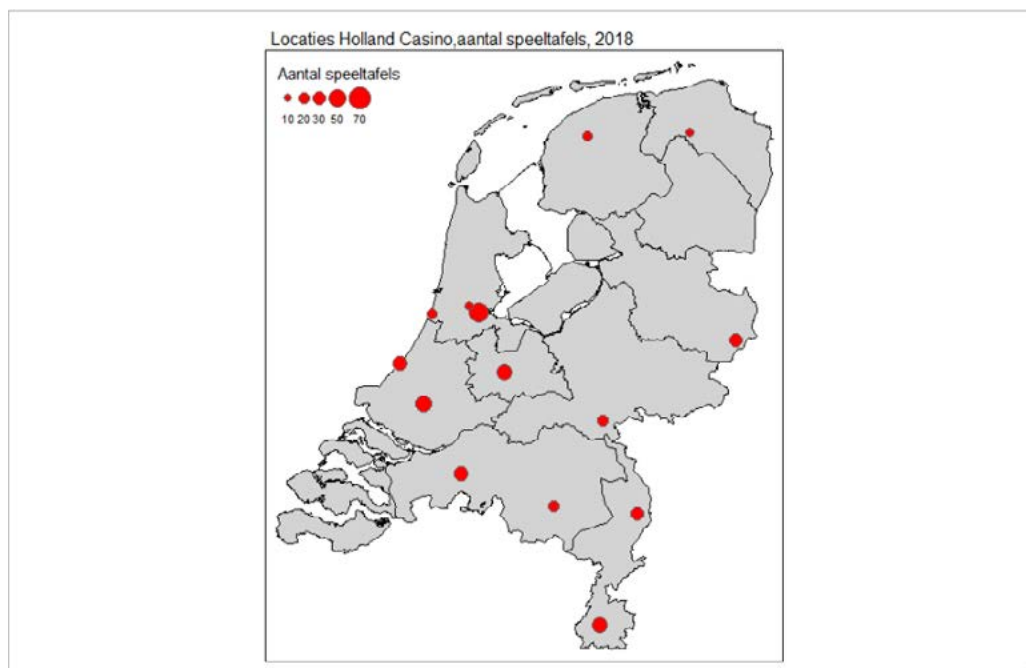
Bij casinospelen wordt de omvang van de markt uitgedrukt in termen van BSR, en niet in termen van omzet. De omzet is, zoals eerder aangegeven, bij *short-odds*-kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbaar begrip voor de marktomvang. In verband met de hoge spelfrequentie worden door spelers fiches of munten gekocht. Tussentijdse spelwinsten worden doorgaans opnieuw ingezet.

Hierdoor vindt er ook geen tussentijdse registratie van de inzetten plaats. In de praktijk wordt daarom alleen het BSR (de ingekochte fiches/munten minus de teruggebrachte fiches/munten) bijgehouden. Deze werkwijze heeft als gevolg dat in deze marktsan het BSR het uitgangspunt is.

### 5.2.2 Veel speel tafels in de Randstad

Ultimo 2018 had Holland Casino in totaal 357 speel tafels verdeeld over dertien vestigingen. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 35. In het zuiden van het land zijn er relatief veel vestigingen. In Zeeland, Drenthe en Flevoland heeft Holland Casino geen enkele vestiging. De grootte van de bolletjes in Figuur 35 geeft het aantal speel tafels van Holland Casino weer. De vestiging Amsterdam-Centrum had gedurende 2018 de meeste speel tafels (61) en de vestiging in Groningen de minste (twaalf). In 2017 sloot Holland Casino de vestiging op Schiphol. De ruimte die met de sluiting van de vestiging op Schiphol vrijkwam, werd door Holland Casino gebruikt om in Amsterdam-West een nieuwe vestiging te openen.

Figuur 35



Bron: opgave Holland Casino

### Casino binnen 25 kilometer voor ruim de helft van de bevolking

Zoals aangegeven in Tabel 11 woont 23% van de bevolking binnen tien kilometer van een vestiging van Holland Casino.

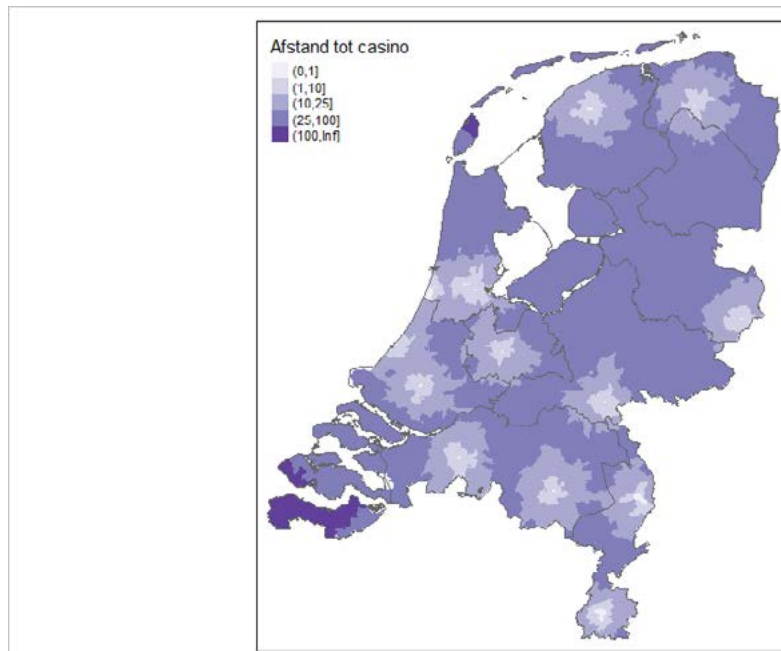
Tabel 11: Reistijden naar vestigingen van Holland Casino, % van de bevolking

|          | 0-1 kilometer | 0-10 kilometer | 0-25 kilometer | 0-100 kilometer |
|----------|---------------|----------------|----------------|-----------------|
| 1 casino | 0,8%          | 23,0%          | 55,5%          | 99,0%           |
| 2 casino | 0,0%          | 0,3%           | 13,0%          | 94,5%           |
| 3 casino | 0,0%          | 0%             | 1,1%           | 81,7%           |

Bron: website Holland Casino, berekening Ksa

De spreiding van Holland Casino-vestigingen is terug te zien in Figuur 36. 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 honderd kilometer.

*Figuur 36: Reisafstand naar casino*



Bron: website Holland Casino, bewerking Ksa

### 5.3 Geldstromen

Zoals eerder uitgelegd, is het uitgangspunt bij geldstromen in speelcasino's het BSR, omdat omzet en uitgekeerde prijzen niet direct worden geregistreerd. Het BSR 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 30,1% kansspelbelasting over het BSR. Voor casinospelen komt dit neer op €80 miljoen in 2018, zie Tabel 12. Naast tafelspelen behaalt Holland Casino BSR uit casinoautomaten; dit wordt ook meegenomen in de totaal kolom van Tabel 12, maar wordt verder in hoofdstuk 6 nader besproken.

Tabel 12: Kostenstructuur Holland Casino (in mln euro), 2018

|                                              | Casinospelen | Totaal (incl. casinoautomaten) |
|----------------------------------------------|--------------|--------------------------------|
| BSR <sup>a</sup>                             | €266         | €606                           |
| Kansspelbelasting (BSR x 30,1%) <sup>a</sup> | €80          | €182                           |
| Kosten                                       | €403         |                                |
| Afdrachten staat                             | €82,7        |                                |

Bron: opgave Holland Casino

<sup>a</sup> Exclusief horeca en tronc

### 5.3.2 Afdrachten aan Staat gestegen

Holland Casino draagt haar nettowinst minus toevoegingen aan eigen vermogen, af aan de staat. De afdrachten aan de staat van het gehele concern bedroegen in 2018 €62,8 miljoen, een stijging van bijna 20 miljoen euro. Aangezien Holland Casino sinds 2017 een naamloze vennootschap is, zit hier ook vennootschapsbelasting bij.

## 5.4 Productvariatie

### 5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 13 staat een overzicht van de spellen die bij vestigingen van Holland Casino gespeeld kunnen worden. Het aanbod van spellen verschilt echter per vestiging. De meeste casinospelen worden tegen het huis gespeeld (jeux de contrepartie), alleen de verschillende varianten van poker worden niet tegen het huis gespeeld maar tegen de andere spelers (jeux de cercle).

Bij casinospelen die tegen het huis gespeeld worden heeft Holland casino een *house edge*. Dat 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: minder dan 5% wordt gemiddeld ingehouden (zie Tabel 14).

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*. Dat is een percentage van elk gespeeld spel, met een maximum (*cap*) variërend per hoogte van de inzet.

Tabel 13: Overzicht casinospelen in Holland Casino

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

Bron: website Holland Casino

#### 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.<sup>32</sup>

#### 5.4.3 Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99%

Casinospelen kenmerken zich door hoge winkansen en uitkeringspercentages. De prijzen die te winnen zijn bij casinospelen zijn laag vergeleken met de hoofdprijzen van loterijen, maar komen frequenter voor (hogere winkansen). In Tabel 14 worden de theoretische uitkeringspercentages van enkele bekende casinospelen weergegeven.<sup>33</sup> In de tabel zijn de winkansen niet meegenomen, omdat 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.).<sup>34</sup>

Tabel 14: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

| Casinospel  | Uitkeringspercentage       |
|-------------|----------------------------|
| Roulette    | 98,65% enkelvoudige kansen |
|             | 97,3% overige inzetvormen  |
| Black Jack  | 99,35%                     |
| Punto banco | 98-99%                     |

<sup>32</sup> Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

<sup>33</sup> De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

<sup>34</sup> 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.

#### 5.4.4 Poker

Zoals in Tabel 13 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 uitkeringspercentage behalen van boven de 100%.<sup>35</sup> 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 uit 2016 (Meerkerk, 2017<sup>36</sup>) blijkt dat er een positief verband is tussen casinospelen en verslaving. Dit vermoeden wordt ondersteund door de uitkomsten van de methodiek van Blanco et al. om de verslavingsgevoeligheid te meten van een kansspel. Dit komt voornamelijk door het *short-odds* karakter van casinospelen.

##### Beperken van het verslavingsrisico door Holland Casino

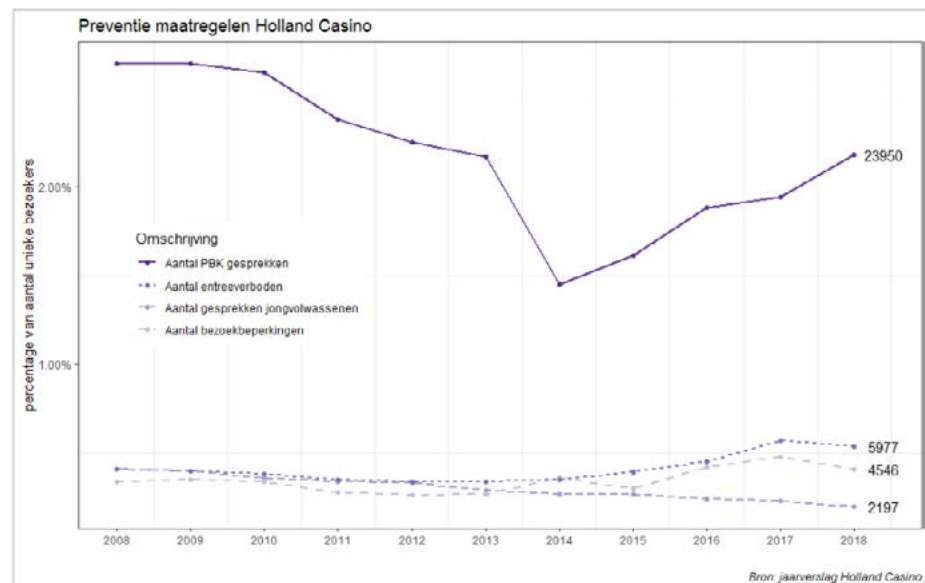
Holland Casino heeft de wettelijke zorgplicht om kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van casinospelen, heeft Holland Casino een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelverslaving: het Preventie Beleid Kansspelen (hierna: PBK). In het PBK wordt beschreven hoe Holland Casino kansspelverslaving probeert te beteugelen.

Figuur 37 geeft weer hoe vaak gesprekken plaatsvonden ter voorkoming van kansspelverslaving of om de gevolgen van verslaving, onmatig speelgedrag of problematisch speelgedrag zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast laat de figuur het aantal bezoekbeperkingen en entreeverboden zien. Van de 6.222 entreeverboden, werden er 245 door Holland Casino dwingend opgelegd. Hetzelfde geldt voor 330 van de 4.546 bezoekbeperkingen. De rest van de entreeverboden en bezoekbeperkingen werden in overleg met de bezoekers van Holland Casino afgesproken. Holland Casino benadrukt dat in het kader van bewustwording deze vrijwillige instemming belangrijk is.

<sup>35</sup> Merk op dat met elk kansspel winst te behalen is, maar met een uitkeringspercentage van meer dan 100% wordt bedoeld dat de speler over een lagere periode ook (theoretisch) winst kan behalen.

<sup>36</sup> zie Marktsan landgebonden kansspelen 2017

Figuur 37



### 5.5.2 Weinig meldingen over Holland Casino

Aangezien Holland Casino een breed scala aan kansspelen aanbiedt, is het van belang dat de consument de juiste uitleg 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 in het kader van betrouwbaar spelaanbod onder andere de kaartschudmachines, de roulettecilinders en bingomachines periodiek gekeurd.

De Ksa ontvangt jaarlijks weinig tot geen meldingen over Holland Casino.

### 5.5.3 Nederlander speelt voornamelijk legale casinospelen

Landgebonden illegale casinospelen komen in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

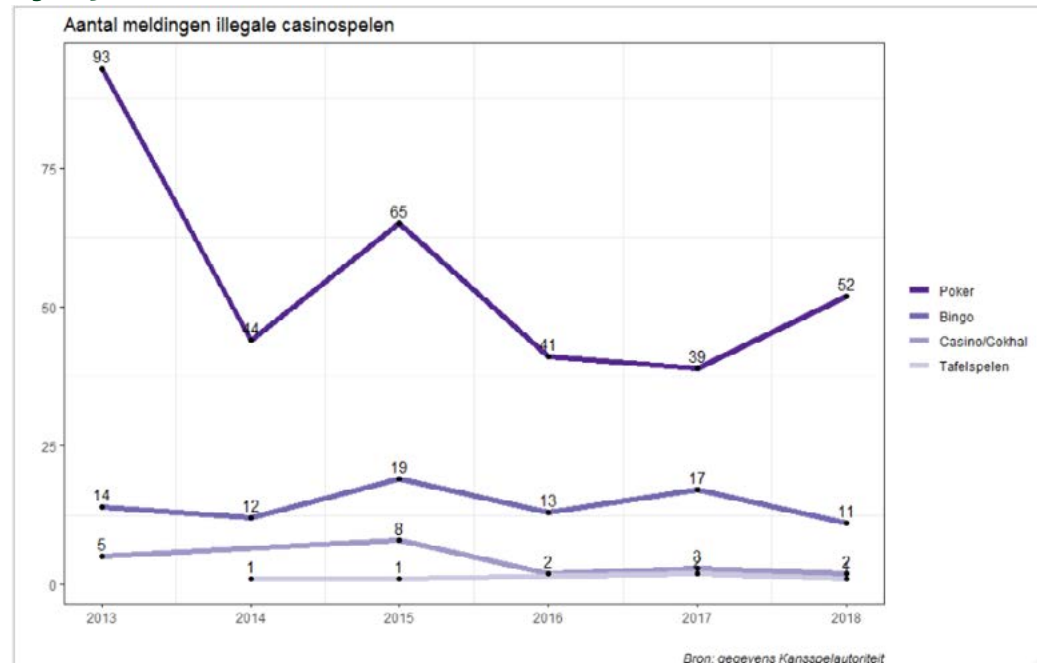
- Illegale casino's
- Grootschalige bingo's
- Poker

#### Aantal meldingen illegale casinospelen

Het aantal meldingen dat de Ksa ontving over illegale casinospelen is in 2018 nagenoeg gelijk gebleven. Figuur 38 laat zien dat illegale pokeractiviteiten een stuk vaker gemeld worden dan overige tafelspelen en bingo.



Figuur 38



### Bingo's vaak illegaal, maar niet aangepakt door gemeenten

De Ksa krijgt dikwijls vragen over bingo's. Vrijwel altijd zijn deze vragen afkomstig van gemeenten. Een groot deel van het bingo-aanbod is niet conform artikel 7c van de Wet op de Kansspelen, waarin de voorwaarden voor een *klein kansspel* (zie kader) worden beschreven. Vaak treedt de gemeenten echter niet op tegen bingo's zolang zij daar geen directe aanleiding toe zien (zoals overlast of klachten). Gemeenten zijn het bevoegd gezag om handhavend op te treden tegen bingo's die als klein kansspel worden georganiseerd. De Ksa kan gemeenten hierin wel adviseren.

Daarnaast zijn er bingo's die niet meer vallen onder de regeling van een klein kansspel. Deze bingo's worden groter opgezet, soms meerdere dagen in de week gehouden en op wisselende locaties. Voor de bestrijding van deze kansspelen is de Ksa bevoegd. Tegelijkertijd constateert de Ksa dat bingo's relatief beperkte risico's voor consumenten met zich meebrengen in vergelijking met andere vormen van (illegaal) kansspelaanbod. Om die reden treedt de Ksa tegen dergelijke bingo's vooral op in samenwerking met, en op verzoek van, gemeenten. De Ksa houdt de ontwikkelingen van dit soort grote bingo's in de gaten.

*Kleine kansspelen*

Om een klein kansspel zoals een bingo te mogen organiseren moet aan een aantal wettelijke voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden staan genoemd in artikel 7c van de Wet op de kansspelen:

- het kansspel mag alleen worden georganiseerd door een Nederlandse vereniging die minimaal drie jaar bestaat;
- deze vereniging moet krachtens zijn statuten een duidelijk omschreven doel beogen te dienen. Het doel van de vereniging mag niet het organiseren van kansspelen zijn;
- de prijzen en premies in geld of goederen die kunnen worden gewonnen mogen niet hoger zijn dan € 400,- per serie of set en de gezamenlijke waarde mag niet meer bedragen dan € 1.550,- per bijeenkomst;
- de bijeenkomst moet minimaal 14 dagen van tevoren worden gemeld aan de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de bijeenkomst plaatsvindt. Hierbij moet de locatie en het tijdstip van de bijeenkomst worden gemeld.

Burgemeester en wethouders houden toezicht op de organisatie en kunnen de bijeenkomst verbieden of nadere voorschriften stellen.

**Ook volgens consumenten is deelname aan illegale casinospelen laag**

Uit de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk 2017) blijkt dat het grootste deel van de casinospelers onder de respondenten het afgelopen jaar in vestigingen van Holland Casino speelde.

**Meer ongebruikelijke transacties gemeld**

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals bij landgebonden casinospelen, zijn aantrekkelijk voor criminelen vanwege de mogelijkheden tot witwassen en belastingontduiking. Holland Casino is verplicht om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. FIU-Nederland analyseert de meldingen van Holland Casino (en van andere meldplichtige instellingen) en identificeert verdachte transacties. Door de implementatie van de *Vierde anti witwasrichtlijn* in de Wet ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme, 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 meldingsindicatoren.

Tabel 16 geeft een overzicht van de meldingen die bij de FIU door Holland Casino gedaan zijn de afgelopen vijf jaar. Ook laat Tabel 16 zien dat Holland Casino ieder jaar meer meldingen doet van ongebruikelijke en verdachte transacties. Een verklaring voor de toename in het aantal ongebruikelijke transacties is dat per 1 augustus 2018 de grens voor het melden van contante en creditcard betalingen van 15.000 euro naar 10.000 euro is verlaagd.

Tabel 15: Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij casino's<sup>37</sup>

| <b>FIU-Nederland Jaaroverzicht</b>             | <b>2013</b>   | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   | <b>2018</b>   |
|------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Meldingen ongebruikelijke transacties casino's | 1.539         | 2.196         | 2.364         | 2.666         | 3.228         | 4.110         |
| <i>Percentage van totaal aantal bezoeken</i>   | <i>0,029%</i> | <i>0,040%</i> | <i>0,041%</i> | <i>0,045%</i> | <i>0,056%</i> | <i>0,072%</i> |
| Verdachte aangemerkte transacties casino's     | 144           | 322           | 275           | 360           | 419           | 519           |
| <i>Percentage van totaal aantal bezoeken</i>   | <i>0,003%</i> | <i>0,006%</i> | <i>0,005%</i> | <i>0,006%</i> | <i>0,007%</i> | <i>0,009%</i> |

Bron: FIU-Nederland Jaaroverzicht en Jaarverslag Holland Casino

<sup>37</sup> 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 waarbij de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Spelen op 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 fruitautomaten en rouletteautomaten.
- *Behendigheidsautomaten.* Bij een behendigheidsautomaat beïnvloedt de deelnemer de uitkomst van het spel. Een flipperkast is een voorbeeld van een behendigheidsautomaat. Deze automaten keren geen geldprijzen uit; gebruikers kunnen enkel een verlengde speelduur of gratis nieuw spel winnen.
- *Kermisautomaten.* Kermisautomaten kunnen verschillende typen spellen aanbieden (kansspelen en behendigheidsspelen). Een kermisautomaat mag 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.

Binnen de categorie kansspelautomaten is onderscheid te maken in drie typen:

- Casinoautomaten;
- speelhalautomaten;
- horeca-automaten.

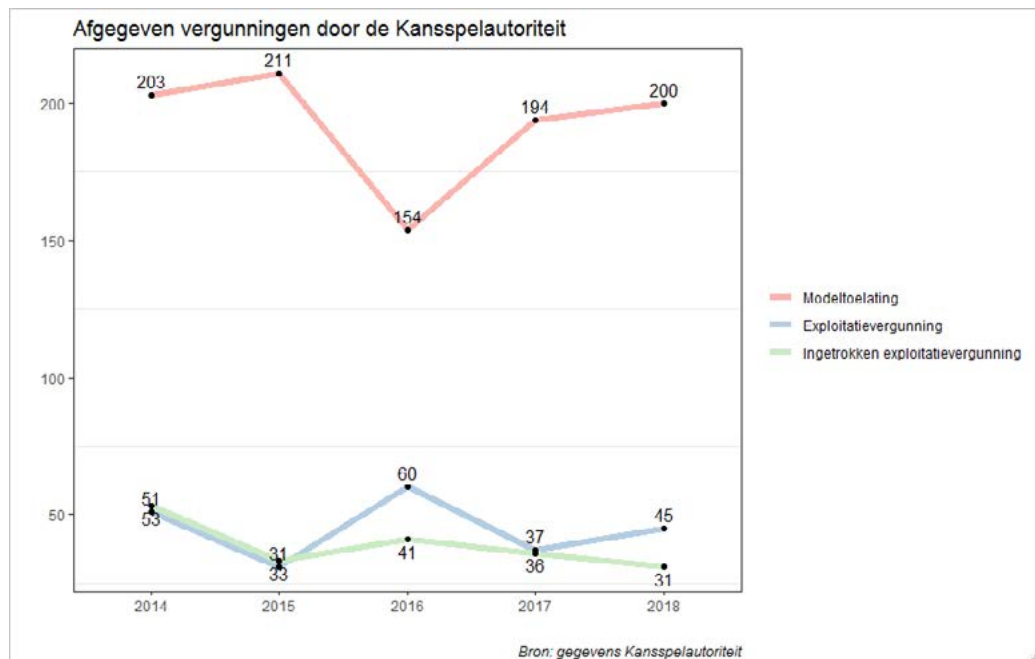
Er zijn meer verschillen tussen deze drie typen kansspelautomaten dan louter de locatie waar ze geplaatst worden (in een casino, speelhal of horecagelegenheid).

#### 6.1.1 Soorten vergunningen

Voor het plaatsen van kansspelautomaten zijn drie vergunningen nodig:

- Modeltoelating, afgegeven door de Ksa;
- exploitatievergunning, afgegeven door de Ksa;
- aanwezigheidsvergunning, afgegeven door de gemeente.

Figuur 39



### Modeltoelating

Elk nieuw model kanospelautomaat moet een modeltoelating hebben. Dat wil zeggen dat het type automaat door een keuringsinstelling (geschikt bevonden door de Raad van Accreditatie of een buitenlands equivalent daarvan) is gekeurd.<sup>38</sup> De Ksa 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 Ksa mogelijk is.

Als een bepaald type kanospelautomaat 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 Ksa voor elke automaat van dit model een merkteken (zegel) te worden aangeschaft ter waarde van €131.

### Exploitatievergunning

Om speelautomaten te exploiteren moet iedere eigenaar van speelautomaten in het bezit te zijn van een exploitatievergunning.<sup>39</sup> Die wordt verleend door de Ksa. De Ksa toetst hiervoor de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets vindt zowel plaats bij een eerste aanvraag, als bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning.

<sup>38</sup> Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

<sup>39</sup> Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

Ook tijdens de looptijd van de vergunning kan een integriteitstoetsing plaatsvinden als daar aanleiding voor is (bijvoorbeeld door een signaal van de Belastingdienst of het Openbaar Ministerie). Er wordt onderzoek gedaan naar antecedenten 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 €1.815,12 en jaarlijks €453,78.

Holland Casino is de enige vergunninghouder die casinoautomaten in Nederland mag exploiteren. De Ksa heeft Holland Casino hiervoor een vergunning verleend.

### Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.<sup>40</sup> Een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad de exploitatie heeft toegestaan. Een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige horeca (zie paragraaf 6.1.3) wordt altijd verleend voor twee kansspelautomaten; meer of minder is niet mogelijk.<sup>41</sup>

De kosten voor de aanwezigheidsvergunning worden bepaald door de gemeente, maar zijn gebonden aan een maximum (€34,00 per aanvraag en €22,50 per automaat waarvoor de vergunning wordt aangevraagd).<sup>42</sup>

Voor de automaten in de hoogdrempelige horeca geldt de algemene leeftijdsgrens van 18 jaar.

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

**Tabel 16: Overzicht vergunningen kansspelautomaten**

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

Bron: Ksa

<sup>40</sup> Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

<sup>41</sup> Artikel 30c lid 2 Wok.

<sup>42</sup> 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 18.

Tabel 17: 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 <sup>a</sup>                                             | 200 maal inzet              |
| Speelhallen (enkelspelers) | € 0,20              | ≥ 60%                | € 40                     | 3 sec                                                            | 200 maal inzet <sup>b</sup> |
| Speelhallen (meerspelers)  | € 8                 | ≥ 60%                | € 40                     | Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec | 200 maal inzet <sup>b</sup> |
| Casino                     | € 150               | ≥ 80%                | onbeperkt                | 3 sec                                                            | onbeperkt                   |

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000

a) Gemiddeld tenminste 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 in hoogdrempelige locaties, speelhallen en casino's (Wok, Titel VA, Artikel 30c). Hoogdrempelige locaties voldoen aan de volgende kenmerken:

- Hebben een drank- en horecaverunning;
- het café- of het restaurantbezoek staat op zichzelf, wat wil zeggen dat er geen andere activiteiten plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken;
- activiteiten in het 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 (artikel 30 a, lid 2 van de Wet op de Kansspelen). Deze uitzondering houdt in dat:

- De speelautomaten worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt ter gelegenheid van een kermis;
- de inzet redelijk is voor een kermis (anders is deze namelijk niet bestemd voor kermis)<sup>43</sup>;
- 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;
- en voor arcadehallen: dat de kermisautomaten geen kansspelen bevatten. Zie hiervoor het 'Onderzoek Arcadehallen' (Ksa, 2018) en het advies dat in 2018 door de Ksa is gegeven over kermisautomaten.<sup>44</sup>

#### Arcadehallen

Kermisautomaten ziet de Ksa voornamelijk opgesteld staan op kermissen en in arcadehallen; locaties waar veel minderjarigen aanwezig zijn. Het overgrote deel van de speelautomaten in arcadehallen zijn kermisautomaten. Kermisautomaten zijn te verdelen in twee categorieën:

- Automaten waar de speler geen invloed heeft op het spelresultaat;
- automaten waar de speler volledige invloed op het spelresultaat heeft.

Aangezien kermisautomaten waar de speler geen invloed heeft op de uitkomst staan opgesteld in arcadehallen, worden minderjarigen blootgesteld aan kansspelen. De minister is gevraagd, onder meer in de wetgevingsbrief 2018, om de uitzonderingspositie voor kermisautomaten in de Wet op de kansspelen op te heffen.

## 6.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod

### 6.2.1 BSR kansspelautomaten meer dan €1 miljard

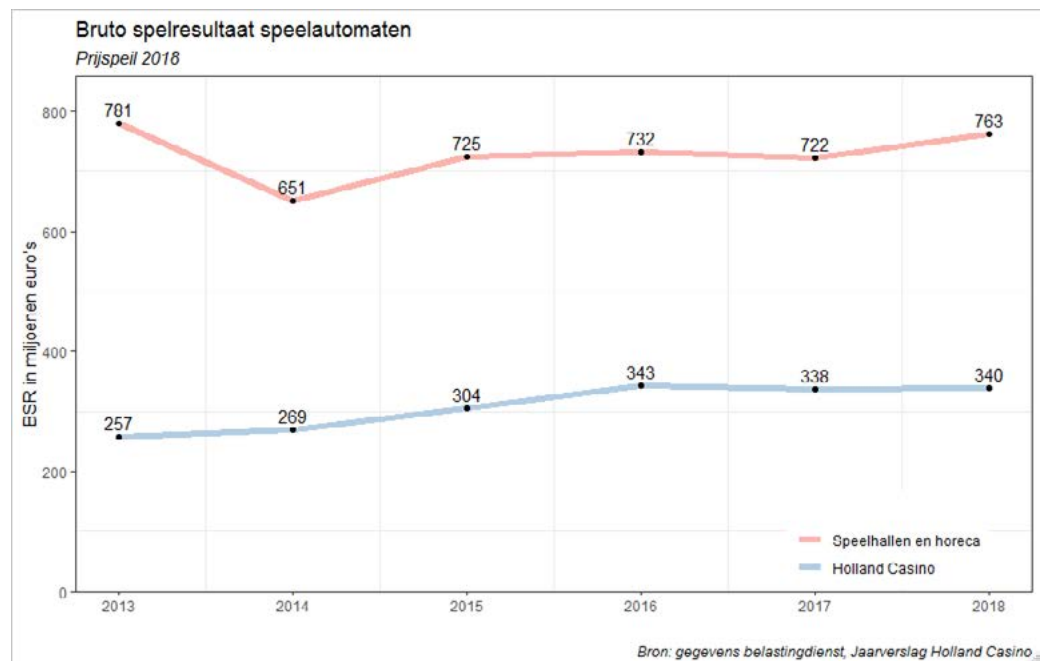
Het legale deel van de markt voor kansspelautomaten in termen van BSR ligt sinds 2015 boven de grens van 1 miljard euro. Anders dan in voorgaande marktscans berusten deze cijfers niet meer op schattingen, maar op berekeningen op basis van de gegevens van de belastingdienst. In Figuur 40 is een duidelijke stijging in het BSR van automaten in speelhallen en horeca te zien.

<sup>43</sup> In overeenstemming met artikel 30a, tweede lid, van de Wok mag een kermisautomaat alleen worden opgesteld ter gelegenheid van kermissen en dienen ook zo te zijn ingericht. Dit betekent dat als inzetten en daarmee de mogelijke uitkering onevenredig hoog worden, er mogelijk een situatie ontstaat waarbij een kermisautomaat niet meer is ingericht om daadwerkelijk te exploiteren op een reguliere kermis.

<sup>44</sup> Kermissen hebben geen exploitatievergunning van de Ksa en de Ksa heeft daarmee geen bevoegdheid om op te treden op basis van artikel 4a van de Wok. De Ksa verwacht dat aanbieders van kermisautomaten hun verantwoordelijkheid nemen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.



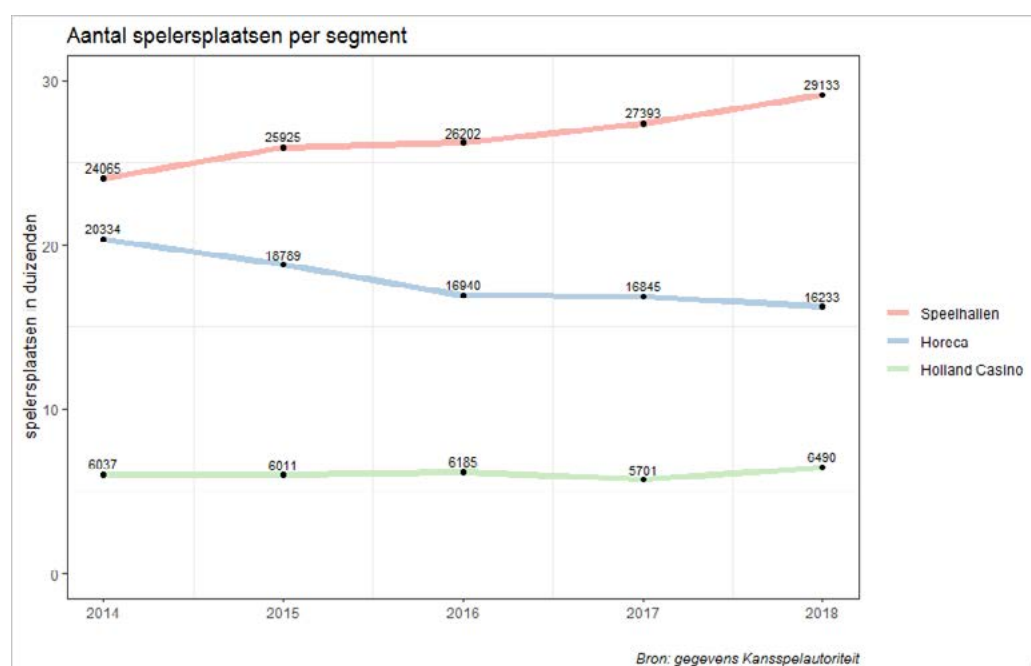
Figuur 40



### 6.2.2. Totaal aantal spelersplaatsen

Net als in voorgaande jaren bieden speelhallen verreweg de meeste spelersplaatsen, zie Figuur 41. De daling in het aantal spelersplaatsen (een automaat kan meerdere spelersplaatsen bieden, bijvoorbeeld een roulette automaat) van automaten in Holland Casino is voor een groot deel toe te schrijven aan het tijdelijk sluiten van de vestiging in Groningen (zie hoofdstuk 5).

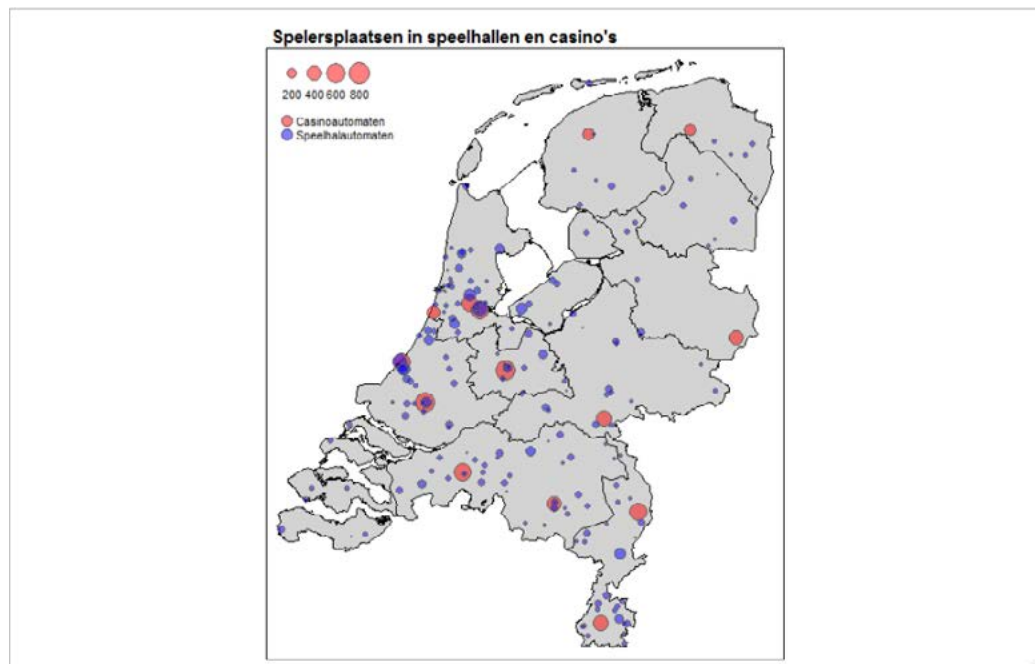
Figuur 41



### 6.2.3 Holland Casino vier maal zoveel speelplaatsen als gemiddelde speelhal

De meeste speelhallen en casino's staan in het westen en zuiden van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 42. 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 (270 locaties), maar hebben een stuk minder spelersplaatsen per vestiging dan de vestigingen van Holland Casino.

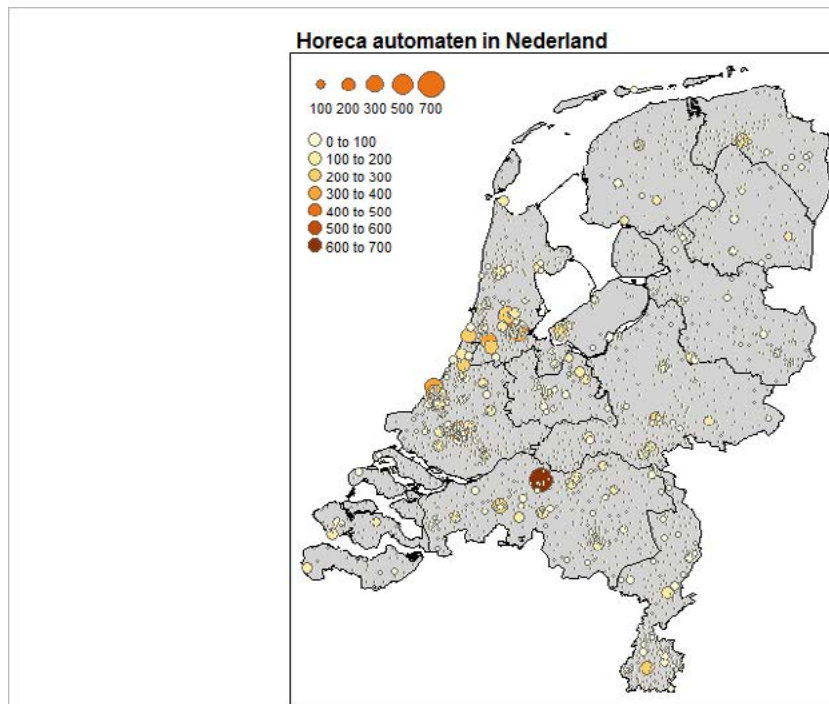
Figuur 42



Bron: Gegevens Ksa, opgave Holland Casino, opgave exploitanten

Aangezien er beduidend meer cafés in Nederland zijn dan speelhallen is het aantal locaties met een horeca-automaat talrijker van het aantal speelautomatenhallen, zie Figuur 43. Ondanks dat horeca-automaten verspreid zijn over heel Nederland, staan de meeste horeca-automaten net als de speelhalautomaten in het zuiden en westen. Vooral in Den Bosch staan veel horeca-automaten.

Figuur 43

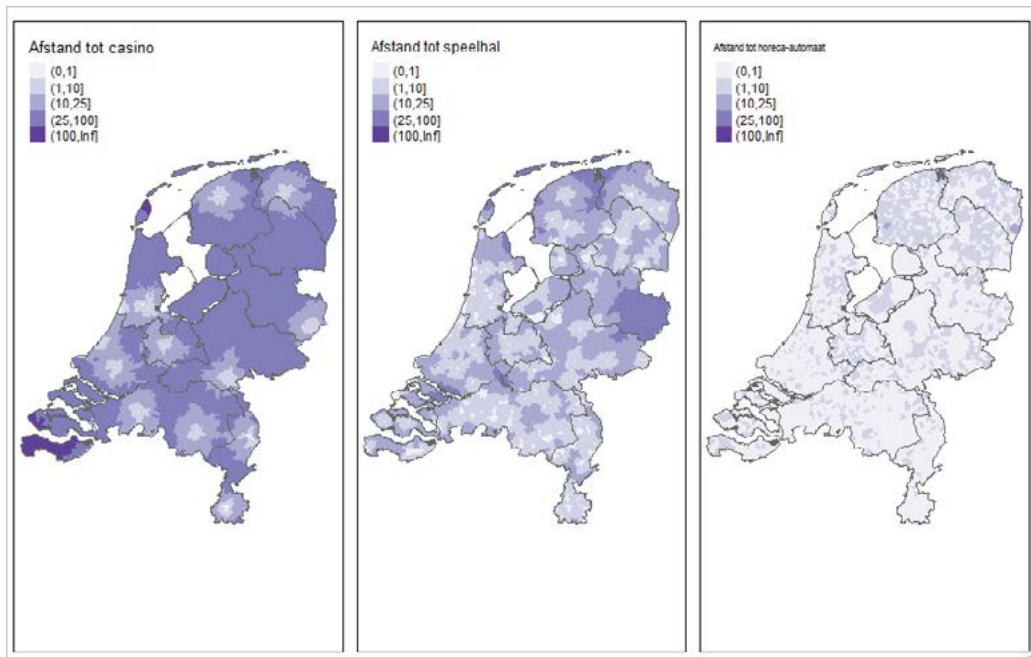


Bron: Gegevens Ksa, opgave exploitanten

#### 6.2.4 Alle Nederlanders binnen tien 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 44. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden bedraagt de reisafstand meer dan 25 kilometer. De reisafstanden uit Figuur 36 naar casinoautomaten zijn in figuur 42 ter vergelijking nogmaals weergegeven. In Figuur 44 zijn de locaties van horeca-automaten in het derde paneel gebruikt om de reisafstanden te berekenen. In eerdere marktscans werden hier nog de locaties van cafés gebruikt waardoor de reistijd onderschat werd.

*Figuur 44: Gemiddelde reisafstand naar dichtstbijzijnde gelegenheid per type automaat, 2018*



Bron: Ksa

Tabel 19 vat de reisafstanden samen voor elk type kansspelautomaat. Net als in hoofdstuk 5 zijn de grenzen van de reisafstanden in Tabel 19 en Figuur 44 gekozen op basis van reisafstanden die worden gebruikt bij het meten van verslavingsrisico's.

*Tabel 18: Percentage bevolking met één, twee of drie kansspelautomaat binnen een bepaalde reistijd, 2015*

|                   | <b>0-1 kilometer</b> | <b>0-10 kilometer</b> | <b>0-25 kilometer</b> | <b>0-100 kilometer</b> |
|-------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| 1 casino          | 0,8%                 | 23%                   | 55%                   | 99,0%                  |
| 2 casino          | 0%                   | 0,3%                  | 13%                   | 94,5%                  |
| 3 casino          | 0%                   | 0%                    | 1,1%                  | 81,7%                  |
| 1 speelhal        | 9,3%                 | 72,7%                 | 94,6%                 | 100%                   |
| 2 speelhallen     | 2,3%                 | 50,9%                 | 89,3%                 | 100%                   |
| 3 speelhallen     | 1,0%                 | 39,5%                 | 83,6%                 | 100%                   |
| 1 horeca automaat | 58,9%                | 100%                  | 100%                  | 100%                   |

Bron: Ksa

### 6.2.5 Speelhalautomaten geconcentreerder

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).

Ondanks het grote aantal exploitanten wordt de markt voor speelhalautomaten jaarlijks geconcentreerder. Ultimo 2018 exploiteerden 48 exploitanten meer dan honderd speelhalautomaten. Deze 48 exploitanten exploiteerden meer dan 93% van de speelhalautomaten in Nederland.

De grootste 24 exploitanten van horeca-automaten (honderd automaten of meer) hebben gezamenlijk 46% (2017: 48%) van alle horeca-automaten in bezit. Veel exploitanten bezitten twee automaten, het wettelijk aantal automaten dat in een horecagelegenheid mag staan.

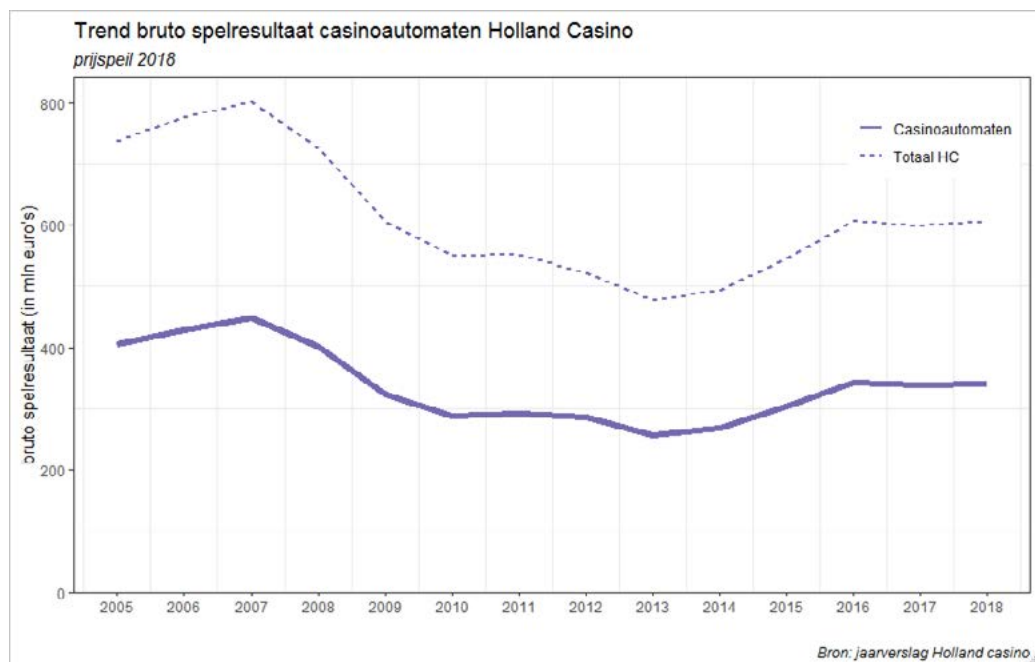
### 6.3 Geldstromen

Net als voor casinospelen (zie hoofdstuk 5) is het voor kansspelautomaten niet mogelijk om inleg en uitgekeerde prijzen direct te observeren. Vandaar dat ook in deze sector het BSR gebruikt wordt als maat om de omvang van de markt te duiden.

#### 6.3.1 BSR casinoautomaten stagneert

Het BSR van casinoautomaten is nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2017 (zie Figuur 45 en Tabel 20).

Figuur 45



Het aantal casinoautomaten nam tussen 2011 en 2017 af, maar het BSR per automaat volgde deze trend niet. Opvallend is vooral de scherpe stijging van het BSR in 2015.

Tabel 19: Overzicht casinoautomaten Holland Casino

|                               | 2011   | 2012   | 2013   | 2014 | 2015  | 2016  | 2017  | 2018   |
|-------------------------------|--------|--------|--------|------|-------|-------|-------|--------|
| Aantal spelersplaatsen        | 6532   | 6405   | 6223   | 6037 | 6011  | 6185  | 5701* | 6490   |
| BSR automaten (miljoenen)     | €265   | €266   | €243   | €259 | €294  | €306  | €332  | €340   |
| Kansspelbelasting (miljoenen) | € 76,9 | € 77,1 | € 70,3 | €75  | €85,3 | €88,6 | €96,3 | €102,4 |

Bron: Jaarverslag Holland Casino

\*Sterke daling door het tijdelijk sluiten van Holland Casino Groningen

Tabel 21 geeft eenzelfde overzicht, maar dan voor horeca en speelhalautomaten. Voor het vierde jaar op rij daalt het aantal spelersplaatsen van horeca-automaten terwijl het aantal spelersplaatsen in speelhallen toeneemt.

*Tabel 20: Overzicht horeca en speelhalautomaten*

|                                          | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aantal spelersplaatsen Horeca automaten  | 20.334 | 18.789 | 16.940 | 16.845 | 16.233 |
| Aantal spelersplaatsen speelhalautomaten | 24.065 | 25.925 | 26.202 | 27.393 | 29.133 |
| Totaal BSR (miljoenen)                   | €743*  | €625*  | €721*  | €710   | €763   |
| Totaal kansspelbelasting (miljoenen)     | €215*  | €203*  | €209*  | €206   | €221   |

Bron: Gegevens Ksa

\* schatting

### 6.3.2 BSR horeca- en speelhalautomaten gestegen

Zoals te zien in Figuur 40 is het BSR van horeca- en speelhalautomaten in 2018 gestegen. De stijging ten opzichte van 2017 bedroeg in absolute termen €53 miljoen euro.

## 6.4 Productvariatie

Binnen de wettelijke kaders is ruimte voor variëteit tussen verschillende segmenten op het gebied van kansspelautomaten, zoals openingstijden. Hieronder een overzicht van de belangrijkste kenmerken voor speelhallen.

### 6.4.1 Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open

De openingstijden van speelhallen worden door gemeenten lokaal gereguleerd via de aanwezigheidsvergunning. De meeste speelhallen zijn veertien tot zestien uur per dag open. Dit is gebaseerd op een steekproef van 167 speelhallen. Een beperkt aantal speelhallen is 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 hij/zij pas weer naar binnen om 7.00 uur. De openingstijden van Holland Casino vestigingen zijn in de volgende tabel te vinden.

Tabel 21: Openingstijden Holland Casino vestigingen

| Vestiging         | Openingstijden |
|-------------------|----------------|
| Amsterdam Centrum | 12.00 – 3.00   |
| Amsterdam West    | Gehele dag     |
| Breda             | 12.00 – 3.00   |
| Enschede          | 12.00 – 3.00   |
| Groningen         | 12.00 – 3.00   |
| Leeuwarden        | 12.00 – 2.00   |
| Nijmegen          | 12.00 – 3.00   |
| Rotterdam         | 12.00 – 3.00   |
| Scheveningen      | 11.30 – 3.00   |
| Utrecht           | 12.00 – 3.00   |
| Valkenburg        | 12.00 – 3.00   |
| Venlo             | 12.00 – 3.00   |
| Zandvoort         | 12.00 – 3.00   |

#### 6.4.2 Minimumleeftijd voor 63% van de speelhallen 18 jaar

Er zijn verschillen in de minimumleeftijd die speelhallen hanteren. De meeste speelhallen (63%) laten spelers vanaf 18 jaar toe, hetgeen overeenkomt met de wettelijke minimumleeftijd om deel te nemen aan kansspelen. De overige speelhallen stellen 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.

#### 6.4.3 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. Casinoautomaten in Holland Casino keren gemiddeld vaak meer dan 90% uit.

Het wettelijke minimale uitkeringspercentage per kansspelautomaat is 60% voor horeca- en speelhalautomaten, en 80% voor casinoautomaten (zie ook Tabel 18 over de wettelijke eisen). Het uitkeringspercentage wordt voor kansspelautomaten berekend op basis van een periode van honderd uren permanente bespeling of honderdduizend 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 uit 2016 (Meerkkerk, 2017<sup>45</sup>) blijkt dat risico- en probleemspelers vaak op kansspelautomaten spelen. Deze bevinding komt overeen met de resultaten van de methodiek van Blanco et al. voor het meten van verslavingsgevoeligheid. Door het *short-odds*-karakter van kansspelautomaten zijn kansspelautomaten risicovolle kansspelen.

#### **Beperken van het risico op kansspelverslaving**

Aanbieders van kansspelautomaten moeten op basis van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg.<sup>46</sup> Deze verplichting geldt voor speelcasino's (Holland Casino) en voor de houder van de aanwezigheidsvergunning bij (dreiging van) onmatige deelname. Eind 2017 actualiseerden brancheorganisatie VAN Kansspelen en GGZ Nederland, onder coördinatie van de Ksa, bestaande afspraken over de kwaliteitseisen voor trainingen voor personeel van speelhallen. Het preventiebeleid van Holland Casino voor gebruikers van kansspelautomaten valt onder het algemene preventiebeleid, die in paragraaf 5.5.1 is beschreven.

### 6.5.2 *Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen*

Het systeem van modelkeuringen en -toelatingen is bedoeld om de consument te beschermen tegen 'oneerlijk spel'. Naast een keuring op voorhand, te herkennen aan het merkteken, 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 Ksa controleert kansspelautomaten zowel op basis van meldingen als op basis van eigen onderzoek. Gemiddeld is slechts één melding die bij de Ksa gedaan wordt per jaar gegrond; de speelautomaat waarover geklaagd wordt is dan niet conform de modeltoelating. In gevallen waar de Ksa een onderzoek doet naar meldingen van spelers in speelhallen wordt in voorkomende gevallen een inventarisatie gedaan van het aantal speelautomaten en kijken de inspecteurs van de Ksa daarbij naar de opgave die de exploitant hierover heeft gedaan. Voorts wordt gekeken naar de modelconformiteit van automaten, openingstijden, het preventiebeleid, toegangsleeftijd, enzovoorts.

<sup>45</sup> zie Marktscan landgebonden kansspelen 2017

<sup>46</sup> 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.



**Ksa in actie**

In het kader van het tegengaan van deelname aan kansspelen door minderjarigen is in december 2018 een grootschalig onderzoek naar kansspelautomaten in de horeca uitgevoerd. In het onderzoek zijn zeventig horecagelegenheden in vijf verschillende steden tegelijkertijd onderzocht. Bij de bezochte 70 horecalocaties zijn geen misstanden aangetroffen. De resultaten van het onderzoek zijn gebruikt om een nieuwe aanpak op te stellen om het aantal horeca locaties waar onterecht kansspelautomaten staan opgesteld terug te dringen.

**6.5.3 *Weinig illegale deelname aan speelautomaten***

Uit de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk 2017) blijkt dat Nederlanders die op speelautomaten spelen, dit voornamelijk doen bij legale aanbieders.

**Aantal meldingen illegale kansspelautomaten gedaald**

De in de vorige paragraaf genoemde maatregelen zijn niet alleen 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 2018 ontving de Ksa drie meldingen van illegale kansspelautomaten. De lage deelname aan illegaal aanbod is mogelijk te verklaren door de beperkte kosten van de benodigde vergunningen in verhouding tot de (potentiële) 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. Wel stelt de Ksa regelmatig onderzoek in naar exploitanten van wie de vergunning is ingetrokken of die de vergunning zelf hebben ingeleverd. Dit om te beoordelen of deze exploitant na het intrekken van de vergunning doorgaat met het exploiteren van kansspelautomaten; dit treft de Ksa regelmatig aan.

# Bijlage I: Wet en regelgeving

## Wet op de kansspelen

De markt voor kansspelen in Nederland is sinds december 1964 gereguleerd door middel van 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 over 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 van de 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 over 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 30,1% belasting over het BSR: dat is de omzet minus uitgekeerde prijzen. Deelnemers aan deze vormen van kansspelen betalen geen kansspelbelasting of premies. Deelnemers aan loterijen en sportweddenschappen betalen 30,1% 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 door de belasting in te houden op de gewonnen prijs. 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 marktsan 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. 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 jong-volwassenen (tussen 18 en 24 jaar);
- een verbod op sommige vormen van reclame, zoals reclame van horecagelegenheden voor hun kansspelautomaten, agressieve en misleidende reclame, huis-aan-huisbezoeken (behalve voor goededoelenloterijen), en tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 uur;
- een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten;
- minimumeisen aan de informatievoorziening aan de consument, onder andere de kenmerken van het betreffende kansspel, winstbepaling, prijzen, inhouding van kansspelbelasting, deelnamekosten, privacyaspecten, en opzeggen van abonnementen (vergunninghouders zijn onder meer verplicht op elke individuele wervings- en reclameactiviteit een slogan op te nemen waarmee de consument gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming);
- minimumeisen aan de kennis- en opleiding van de leidinggevenden van de vergunninghouders en het personeel van casino's, speelhallen, en hoogdrempelige horeca. Deze hebben betrekking op de risico's van kansspelverslaving, gedragskenmerken van kansspelverslaafden, hulpverlening bij kansspelverslaving en de daarvoor relevante geldende wet- en regelgeving en gedragscodes.

De Ksa houdt toezicht op de naleving van wettelijke reclameregels. Op 22 februari 2016 publiceerde de Ksa de *Leidraad reclame kansspelen*.<sup>47</sup> De leidraad is een overzicht van de belangrijke wettelijke regels en jurisprudentie rondom reclames voor kansspelen. De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Wie deze reclameregels overtreedt, kan met sancties te maken krijgen. Welke sanctie dit is, is onder meer afhankelijk van hoe ernstig de regels worden overtreden. Sancties kunnen daarmee variëren van een zogenoemd normoverdragend gesprek tot aan het intrekken van een vergunning. Door de handvatten uit de leidraad te gebruiken, blijft een bedrijf ook binnen die wettelijke regels.

### *Gedragscode promotionele kansspelen*

Promotionele kansspelen zijn bedoeld voor de promotie van een product, dienst of organisatie. Voorbeeld hiervan is een wasmiddelenfabrikant die via de streepjescode een spelcomputer verloot onder klanten. De regels voor promotionele kansspelen staan in de *Gedragscode promotionele kansspelen* die in 2006 in werking is getreden en op 1 januari 2014 is gewijzigd. Als wordt voldaan aan deze regels, is het mogelijk zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden. Voor deelname aan promotionele kansspelen kunnen maximaal € 0,45 communicatiekosten in rekening gebracht worden.

<sup>47</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/februari/leidraad/>

## 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.<sup>48</sup> De eerste versie van de RVK is in 2006 in werking getreden, nog voor het *Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen*. De gedragscode is ondertekend door alle landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de vereniging van speelautomatenexploitanten in Nederland (VAN). Belangrijkste bepalingen van de RVK 2013 zijn:

- 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 aanbieder indienen bij de Reclame Code Commissie.

*De Reclamecode voor 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.<sup>49</sup> 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 Ksa 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.

<sup>48</sup> Meer informatie: <https://www.reclamecode.nl>.

<sup>49</sup> <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:285>

Hoewel er geen sprake is van dwingend EU-recht gericht op harmonisering van nationale regels, is er 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 Ksa met verschillende landen van de Europese Economische Ruimte (EER) een *memorandum of understanding* (MOU) gesloten. Deze overeenkomsten voorzien in een gereguleerde en geïntensiverde uitwisseling van informatie tussen de toezichthouders van de EER-Lidstaten. Denk aan de uitwisseling van informatie met betrekking tot kansspelmarkten, kansspelaanbieders, vergunninghouders, toezichtonderzoek, consumentenbescherming, tegengaan van kansspelgerelateerde fraude, witwassen en matchfixing en het verminderen van onnodige administratieve lasten.

Niettegenstaande de bijzondere positie van kansspelen in Europees verband, is binnen Nederland zowel het generieke mededingingsrecht als het consumentenrecht van toepassing. Een voorbeeld hiervan is het besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) over de fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto (8 december 2015).<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15029/Staatsloterij-en-Lotto-mogen-fuseren/>

## Bijlage II: Toekomstige wet en regelgeving

### 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.<sup>51</sup>

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige landgebonden vergunninghouders, en onder voorwaarden, toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.<sup>52</sup> Met Kansspelen op afstand (hierna: Koa) 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).

De 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 (voor aanbieders van online kansspelen en voor speelhallen en casino's);
- verscherping van regels aangaande verslavingspreventie voor speelhallen en speelcasino's.
- aanvulling van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium van de Ksa;

Op 7 juli 2016 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel. Op 19 februari 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan. Het wetsvoorstel treedt in werking als de lagere regelgeving klaar is. Als de wet van kracht is, kunnen er bij de Ksa vergunningsaanvragen ingediend worden. Een half jaar na inwerkingtreding van de wet gaat de online markt open.

### Speelcasinoregime

De Tweede Kamer heeft op 31 januari 2017 het Wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime aangenomen. De behandeling hiervan viel op 19 februari samen met de behandeling van het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Er waren fracties in de Eerste Kamer die aangaven ernstige twijfels te hebben over de wenselijkheid van samenloop van beide wetsvoorstellen. Minister Dekker heeft het Wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime daarom ingetrokken, schrijft hij in zijn brief aan de Eerste Kamer.

<sup>51</sup> Voor een uitgebreid overzicht recente schattingen aantal online spelers, zie Marktsan online kansspelen 2015 en Kruize et al, 2016.

<sup>52</sup> Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportwedenschappen (titel IV Wok), goededoelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de lottospelen (artikel 27a Wok) en het cijferspel (artikel 15, vierde lid, Wok).

## Bijlage III: lijst met afkortingen

- BGL = BankGiro Loterij
- BSR = Bruto spelresultaat
- H2GC = H2 Gambling Capital
- HC = Holland Casino
- HHI = Herfindahl-Hirschmanindex
- NLO = Nederlandse Loterij
- NPL = Nationale Postcode Loterij
- SL = Staatsloterij
- SNL = Samenwerkende Non-Profit Loterijen
- VL = VriendenLoterij

## 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., Blaszczynski, 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). Verslengerd 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. (2017). Evaluatieonderzoek verslavingsgevoeligheid kansspelaanbod. *Centrum voor Verslavingsonderzoek*.
- Ferris, J. & Wynne, H. (2001) The Canadian Problem Gambling Index: Final report. *Canadian Centre on Substance Abuse*.
- Gfk (2018). Ksa – Speelhallen. Rapportage in PowerPoint
- Ksa (2018). Onderzoek Arcadehallen.
- Ksa (2018). Marktscan landgebonden kansspelen 2017
- 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 Ksa.
- 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 sportweddenschappen 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*.



*Afzendgegevens*

**Kansspelautoriteit**

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

[www.kansspelautoriteit.nl](http://www.kansspelautoriteit.nl)