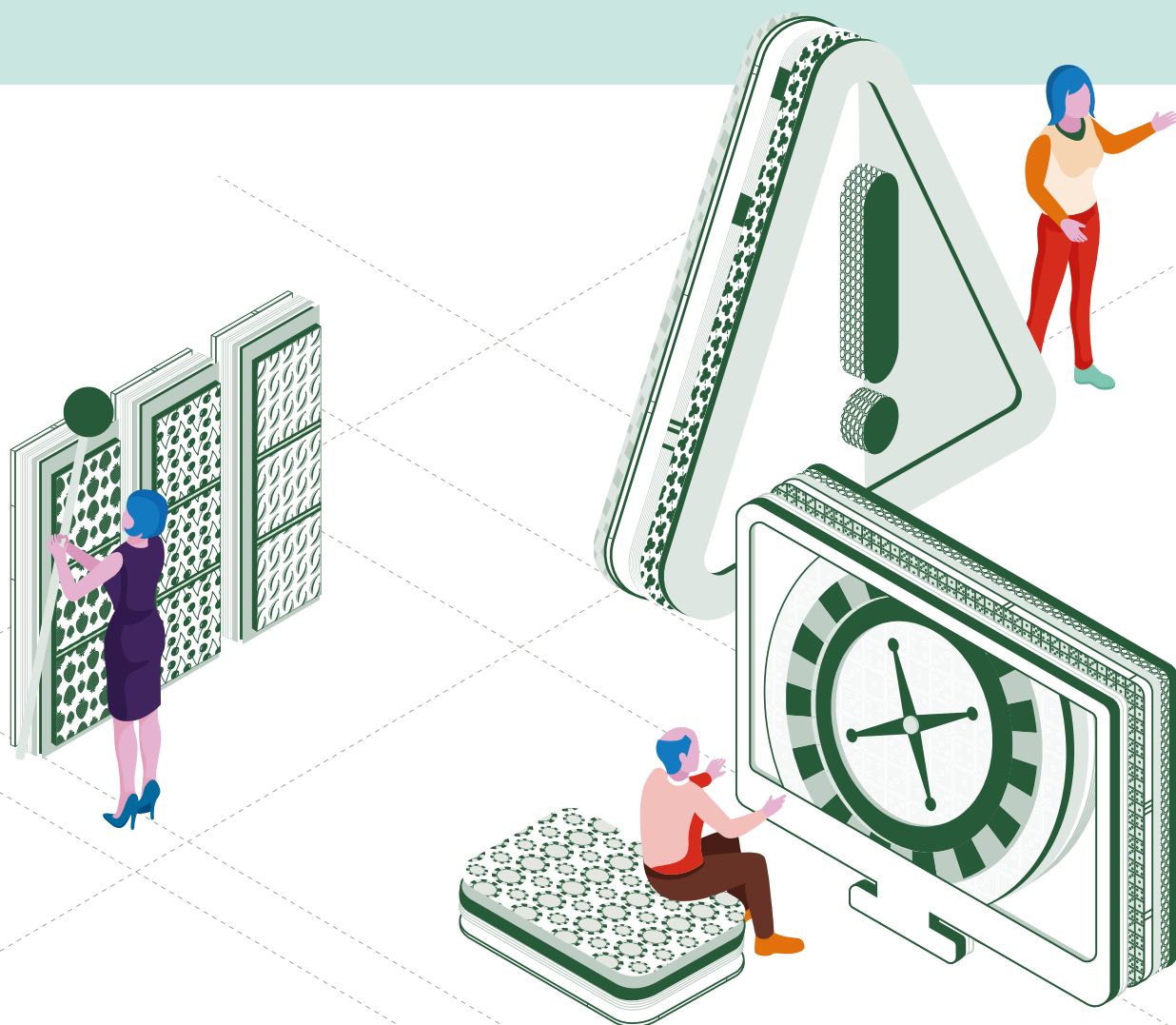




Kansspelautoriteit

# Marktscan landgebonden kansspelen 2022



# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Overzicht kansspelmarkt</b>	<b>10</b>
2.1 Indeling in sectoren en segmenten	10
2.2 Omvang kansspelmarkt	11
2.3 Geldstromen	13
2.4 Productvariatie	13
2.5 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland	16
2.6 Ontwikkelingen op het gebied van de publieke doelen	22
<b>3 Loterijen</b>	<b>28</b>
3.1 Vergunningen en vergunninghouders	28
3.2 Omzet Nationale Postcode Loterij wederom groter dan de Staatsloterij	35
3.3 Geldstromen	36
3.4 Productdifferentiatie	40
<b>4 Sportweddenschappen</b>	<b>44</b>
4.1 Vergunningen en vergunninghouders	44
4.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod	46
4.3 Geldstromen	47
4.4 Productvariatie	50
<b>5 Casinospelen</b>	<b>53</b>
5.1 Vergunning en vergunninghouder	53
5.2 Omvang en geografische spreiding	54
5.3 Geldstromen	55
5.4 Productvariatie	56

<b>6</b>	<b>Kansspelautomaten</b>	<b>58</b>
6.1	<i>Vergunningen</i>	58
6.2	<i>Omvang en geografische spreiding van het aanbod</i>	62
6.3	<i>Geldstromen</i>	65
6.4	<i>Productvariatie</i>	67
	<b>Bijlage: lijst met afkortingen</b>	<b>69</b>
	<b>Bronnenlijst</b>	<b>70</b>

# Managementsamenvatting

## Grote impact corona

De Kansspelautoriteit publiceert periodiek een marktscan. Daarin wordt steeds de stand van zaken geschetst in de diverse landgebonden kansspelsectoren in Nederland. In eerdere marktscans werd geconcludeerd dat de totale Nederlandse kansspelmarkt jaar in jaar uit groeide. In de *Marktscan landgebonden kansspelen 2021*, die ziet op data over de jaren 2019 en 2020, is dat anders: het coronavirus had ook invloed op de Nederlandse kansspelmarkt. Vooral de speelautomatensector en Holland Casino ondervonden de gevolgen.

De Wet Kansspelen op afstand maakt het mogelijk om in Nederland vanaf 1 oktober 2021 via internet legaal kansspelen aan te bieden. Vanaf 1 oktober 2021 mogen elf bedrijven online kansspelen aanbieden; zij slaagden erin een vergunning te bemachtigen. In de toekomst zullen er meer vergunninghouders bij komen. In volgende marktscans wordt het daarom mogelijk om te kijken wat de effecten zijn van het legaliseren en reguleren van online kansspelen. In deze marktscan is met het online aanbod dat per 1 oktober 2021 mogelijk is, nog geen rekening gehouden.

## Bruto spelresultaat in plaats van omzet

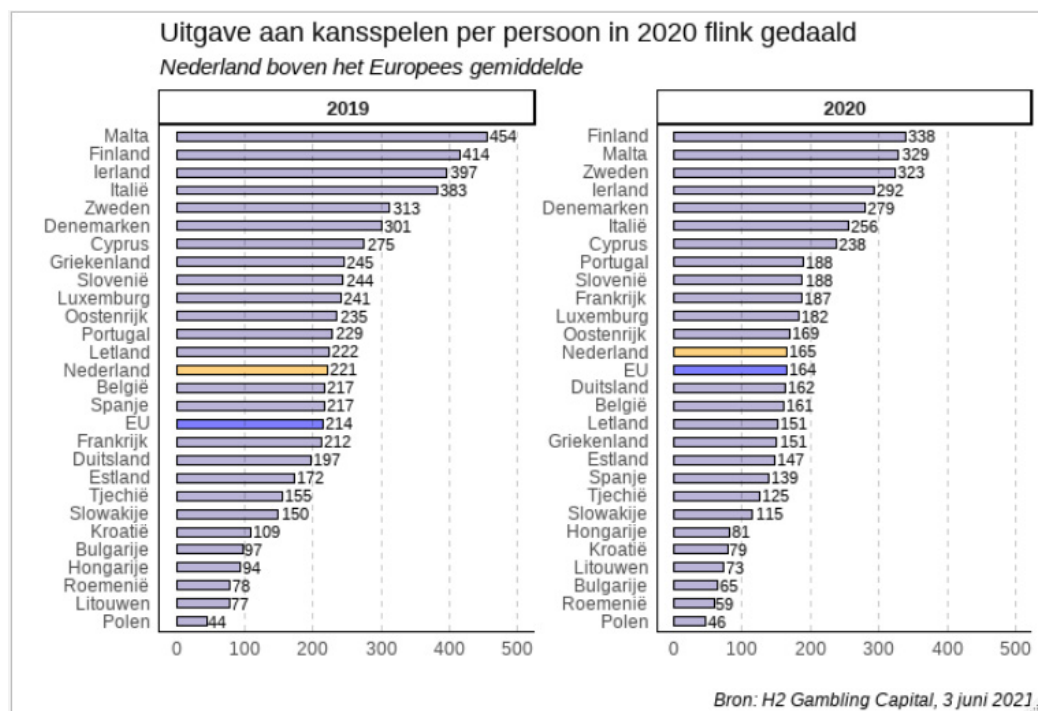
Het is internationaal gebruikelijk om de omvang van de kansspelmarkt uit te drukken in bruto spelresultaat (BSR; dat is de totale inzet minus uitgekeerde prijzen). De kansspelmarkt onderscheidt zich hiermee van vrijwel alle andere markten waarvan de omvang wordt uitgedrukt in omzetcijfers. Dat is in een aantal kansspelsectoren niet mogelijk, doordat bij zogenaamde 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.

## Totale landgebonden kansspelmarkt

Met name de coronamaatregelen zorgden ervoor dat het bruto spelresultaat in 2020 met ruim 700 miljoen euro daalde ten opzichte van 2019. Het totale BSR bedroeg in 2020 1,94 miljard euro terwijl het BSR in 2019 nog 2,7 miljard euro was. De Ksa onderscheidt vier landgebonden sectoren: loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten. Deze sectoren zijn in 2020 respectievelijk verantwoordelijk voor 56,6 procent; 4,3 procent; 6,4 procent en 32,7 procent van het totale BSR. In 2019 waren de sectoren loterijen (43,1 procent) en speelautomaten (43,7 procent) nog ongeveer even groot – hier laat de invloed van de coronacrisis zich dus goed zien. Ook de casinosector had te lijden: in 2019 was deze nog verantwoordelijk voor 10,7 procent van de Nederlandse kansspelmarkt.

## De Nederlandse speler

De gemiddelde Nederlandse deelnemer geeft aan kansspelen iets meer uit dan de gemiddelde aan kansspelen deelnemende Europeaan. In 2020 was dit 165 euro per jaar, terwijl dit in 2019 nog 221 euro was. De Nederlandse speler geeft meer uit aan loterijen dan de gemiddelde Europese speler, maar een stuk minder aan sportwedenschappen. In de volgende figuur worden de uitgaven door de Nederlandse speler aan de diverse soorten kansspelen afgezet tegen die van de gemiddelde spelende inwoner van de Europese Unie. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat online kansspelen in de meeste EU-landen al gelegaliseerd en gereguleerd waren. Hierdoor zijn de cijfers beperkt vergelijkbaar.



## Loterijen

Nederland kent meerjarige (ook wel: niet-incidentele) en incidentele loterijen. Ten opzichte van de vorige markscan veranderde er niet veel in deze sector. Sinds enige jaren is er geen beperking meer in het aantal goedgevoelensloterijen.

De Nationale Postcodeloterij (NPL) en de Staatsloterij (SL) zijn met afstand de grootste twee loterijen van Nederland. De NPL had in 2017 voor het eerst een hoger marktaandeel dan de SL. In 2020 was dit nog steeds zo. De NPL was verantwoordelijk voor 36,3 procent van de totale omzet van de loterijsector, de SL voor 33,7 procent. Als het om (van afdracht geschoonde) BSR gaat, is de NPL ook groter dan de SL: 46,8 tegenover 20,6 procent in 2020. Dat hier een verschil tussen zit komt door verschillende regimes van afdracht- en uitkeringspercentages.

## Sportwedenschappen

De legale markt voor sportwedenschappen in Nederland is bescheiden met 4,3 procent van het totale BSR van de landgebonden kansspelmarkt. Er zijn twee

aanbieders met een vergunning: Lotto B.V. (die onder de merknaam Toto sportwedenschappen aanbiedt) en ZEBetting & Gaming (die onder de merknaam Runnerz wedenschappen op paardenrennen en harddraverijen aanbiedt). Hoewel de legale markt voor sportwedenschappen dus bescheiden is, neemt de populariteit van sportwedenschappen de laatste jaren sterk toe. De omzet in deze sector steeg in 2020 wederom ten opzichte van het voorgaande jaar van 339 miljoen euro naar 369 miljoen euro. Hierbij moet aangetekend worden dat er in 2020 veel minder sportwedstrijden en –evenementen plaatsvonden als gevolg van de coronacrisis, waardoor er ook minder mogelijkheden waren om te wedden.

## Casinospelen

Het BSR van casinospelen (tafelspellen zoals roulette, black jack en poker) bedroeg in 2020 124,7 miljoen euro, 6,4 procent van de totale markt – de invloed van corona laat zich hier overduidelijk gelden. Het BSR was in 2019 288,9 miljoen euro, 10,7 procent van de totale landgebonden markt. Het fysiek aanbieden van deze spellen is en blijft voorbehouden aan Holland Casino, ook na de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand. Het online aanbieden van casinospelen mag vanaf dat moment door meer partijen worden gedaan. Een voorwaarde is wel dat er een vergunning wordt verleend door de Ksa.

## Kansspelautomaten

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 2020 in totaal 665,1 miljoen euro; bijna een halvering ten opzichte van 2019 toen het BSR nog 1,19 miljard euro was. Ook in deze sector is de invloed van corona duidelijk zichtbaar. De horeca en speelhallen waren hierbij in 2020 verantwoordelijk voor 506,2 miljoen, de vestigingen van Holland Casino voor 158,9 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; sinds de Wet Kansspelen op afstand in werking is getreden is dit 29 procent). De loterijen dragen (namens de deelnemers) gemiddeld 20,4 procent af aan belastingen. Bij sportwedenschappen is de belastingdruk gemiddeld 5,8 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. Sinds 1 oktober 2021 is dit ook van toepassing op landgebonden sportwedenschappen.

# 1 Inleiding

De Kansspelautoriteit heeft 3 doelstellingen en 5 wettelijke taken.

De doelstellingen zijn:

1. Het beschermen van consumenten
2. Het voorkomen van kansspelverslaving
3. Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit

De 1e wettelijke taak is **het reguleren van de kansspelmarkt** door vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders. Om een vergunning te krijgen, moeten aanbieders voldoen aan voorwaarden. De Kansspelautoriteit controleert of dat het geval is.

De Kansspelautoriteit houdt risicogestuurd toezicht. Dat doet zij door vergunninghouders te controleren. Als de voorwaarden in de vergunning of wet- en regelgeving niet worden nageleefd, gaat de Ksa over tot handhaving. Dat kan op verschillende manieren. Dit varieert van het voeren van een gesprek tot het opleggen van een boete of het intrekken van een vergunning. De Kansspelautoriteit treedt ook op bij illegale activiteiten, bijvoorbeeld als een kansspel illegaal wordt aangeboden.

**Toezicht en handhaving** is de 2e wettelijke taak.

De 3e wettelijke taak is het **bevorderen van verslavingspreventie**. De Ksa doet dit door toe te zien op de vergunninghouders, die een zorgplicht hebben. Ook werkt de Ksa aan bewustwording van de risico's die er aan kansspelen kleven en stimuleert de Ksa dat organisaties samenwerken om te voorkomen dat consumenten kansspelverslaafd raken.

De 4e wettelijke taak is het **geven van voorlichting en informatie**. Dat is bijvoorbeeld het beantwoorden van vragen van gemeenten - medetoezichthouders - als er vragen zijn over kansspelen. Ook burgers hebben vragen, bijvoorbeeld wat ze kunnen doen als ze vinden dat een spel niet eerlijk is verlopen. Organisaties stellen eveneens vragen, bijvoorbeeld een voetbalvereniging die een loterij wil organiseren en met de opbrengst een nieuwe kantine wil bouwen.

De 5e wettelijke taak is het **tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders**. Vergunninghouders van (online) sportwedenschappen en de totalisator moeten maatregelen treffen om matchfixing binnen hun wedaanbod te voorkomen en tegen te gaan. Zo moeten de vergunninghouders signalen die kunnen duiden op matchfixing detecteren en melden bij de juiste instanties.

Naast deze 5 taken adviseert de Kansspelautoriteit de minister voor Rechtsbescherming over het kansspelbeleid. Dat doen wij gevraagd en ongevraagd.

## Missie: Veilig spelen

De Kansspelautoriteit zet in haar *Strategie 2020-2024* (terug te vinden op [www.kansspelautoriteit.nl](http://www.kansspelautoriteit.nl)) uiteen hoe zij invulling geeft aan haar publieke doelen en wettelijke taken. De Kansspelautoriteit is niet voor of tegen kansspelen. Ze moeten veilig en eerlijk zijn. Wat veilig en eerlijk is, staat in de wet- en regelgeving en vergunningsvoorwaarden. Een belangrijk middel hierbij is het verlenen van vergunningen aan kansspelaanbieders. Om een vergunning te krijgen, moeten aanbieders voldoen aan voorwaarden. De Kansspelautoriteit controleert of dat het geval is. De Ksa houdt risicogestuurd toezicht door vergunninghouders gericht te controleren. Als de voorwaarden in de vergunning of wet- en regelgeving niet worden nageleefd, kan worden overgegaan op handhaving. De Kansspelautoriteit treedt ook op bij illegale activiteiten, bijvoorbeeld als een kansspel illegaal wordt aangeboden. Dit komt zowel landbased/offline als online voor.

Het bevorderen van verslavingspreventie is een volgende belangrijke pijler in de missie van de Ksa. Vergunninghouders hebben een zorgplicht voor hun klanten. De Ksa controleert of daar voldoende invulling aan wordt gegeven. Ook wordt gewerkt aan bewustwording van de risico's die er aan kansspelen kleven. Dit doet de Ksa onder meer door voorlichting en informatie te geven. Dat is bijvoorbeeld het beantwoorden van vragen van gemeenten - medetoezichthouders - over kansspelen. Ook burgers hebben vragen, bijvoorbeeld wat ze kunnen doen als ze vinden dat een spel niet eerlijk is verlopen. Organisaties stellen eveneens vragen, bijvoorbeeld een voetbalvereniging die een loterij wil organiseren en met de opbrengst een nieuwe kantine wil bouwen. De Kansspelautoriteit adviseert verder gevraagd en ongevraagd de minister voor Rechtsbescherming.

## Over de marktscan

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, die periodiek verschijnt, geeft een feitelijke, cijfermatige weergave van de markt. In deze versie betreft dat de cijfers over de **jaren 2019 en 2020**. De marktscan bevat daarnaast informatie over actuele onderzoeken.

De Marktscan 2021 is ten opzichte van eerdere marktscans misschien wel van extra belang omdat:

- de uitbraak van het **coronavirus** grote impact heeft gehad op de landgebonden kansspelmarkt, vooral op de sectoren kansspelautomaten en casinospelen;



- met ingang van 1 oktober 2021 het mogelijk is **met een vergunning online kansspelen aan te bieden**. Hiermee kan dit document als een nulmeting fungeren om de effecten van het legaliseren en reguleren van de online kansspelmarkt op de landgebonden kansspelmarkt te analyseren. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat als gevolg van corona de cijfers over 2020 (en in latere versies over 2021) minder representatief zijn.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een totaalbeeld van de Nederlandse kanspelsector en de karakteristieken van de Nederlandse deelnemer aan kansspelen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk begrippen geïntroduceerd die in de daarop volgende hoofdstukken worden gebruikt. In dit hoofdstuk ook een internationale vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de ontwikkelingen op het gebied van de publieke doelen die het vermelden waard zijn.

Hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen elk een van de vier sectoren die de Ksa onderscheidt: loterijen (hoofdstuk 3), sportwedenschappen (hoofdstuk 4), casino-spelen (hoofdstuk 5) en kansspelautomaten (hoofdstuk 6). De opbouw van deze hoofdstukken volgt een vast stramien. Ten eerste worden de vergunningsstelsels toegelicht en de vergunninghouders geïntroduceerd. In de tweede paragraaf worden de meest recente cijfers over marktomvang en marktaandelen gepresenteerd. De derde paragraaf gaat in op de geldstromen; die worden voor zover mogelijk per vergunninghouder gepresenteerd. De vierde paragraaf geeft aanvullende informatie over productdifferentiatie: spelsoorten, prijzen, winkansen en uitkeringspercentages.

In deze marktscan wordt gewerkt met noten. Als een bepaalde bron één keer wordt gebruikt, wordt dat gemeld door middel van het aanbrengen van een noot. Sommige bronnen worden vaker of herhaaldelijk gebruikt; voor die gevallen wordt verwezen naar de bronnenlijst.

In tegenstelling tot voorgaande edities van de landgebonden marktscan is er voor gekozen grafieken **niet** meer te indexeren. Dit om de vergelijkbaarheid over de jaren heen makkelijker te maken. De consequentie van het niet indexeren is dat een stijging in nominale waarde niet automatisch betekent dat er ook in reële termen een stijging is. Het kan zijn dat de inflatie groter was dan de nominale waarde stijging.

## 2 Overzicht kansspelmarkt

Dit hoofdstuk geeft een totaalbeeld van de landgebonden kansspelmarkt. Aan de hand van dit overzicht worden de veel gebruikte begrippen geïntroduceerd en wordt tevens de opbouw van de vervolghoofdstukken nader toegelicht. Om de Nederlandse kansspelmarkt in internationaal perspectief te plaatsen, in dit hoofdstuk ook een vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten in de afzonderlijke Europese landen. Het hoofdstuk sluit af met vermeldenswaardige ontwikkelingen op het gebied van consumentenbescherming, voorkomen kansspelverslaving en bestrijding van illegaliteit en criminaliteit.

### 2.1 Indeling in sectoren en segmenten

In deze marktscan onderscheidt de Ksa 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) aan. 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
		Beter Lot B.V.
		Fair Share Nederland B.V.
		Impact Loterij B.V.
	Vergunninghouders van incidentele kansspelen	
Lotto	Lotto B.V.	
Instantloterijen	Lotto B.V.	
Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig	
Sportweddenschappen	Sportweddenschappen	Lotto B.V.
	Totalisator	ZEbetting & Gaming Nederland B.V.
Casinospelen	Tafelspelen <sup>a</sup>	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casinoautomaten	Holland Casino
	Speelhalautomaten	diverse speelhallen
		Individuele exploitanten
	Horeca-automaten	Diverse horecagelegenheden
		Individuele exploitanten

Bron: gegevens Ksa

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

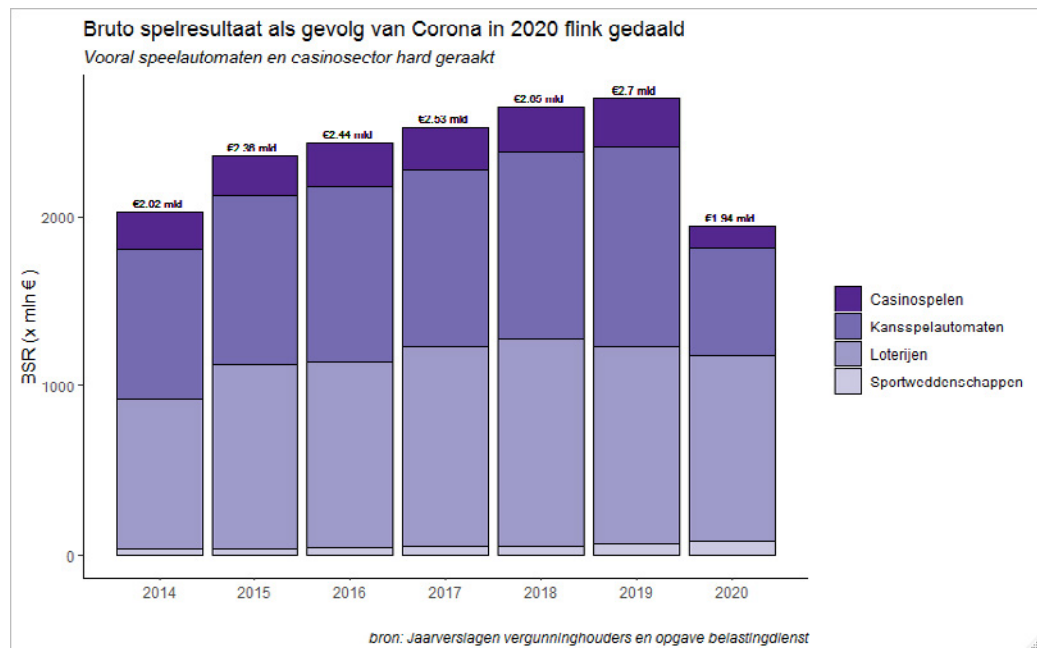
## 2.2 Omvang kansspelmarkt

### 2.2.1 Omvang kansspelmarkt als gevolg van corona flink gedaald

Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus, en de daaruit voortvloeiende overheidsmaatregelen, is het bruto spelresultaat (BSR: inzet min uitgekeerde prijzen<sup>1</sup>) van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt in 2020 flink gedaald. In 2019 steeg het BSR nog met €120 miljoen euro ten opzichte van 2018, maar de tijdelijke sluiting van Holland Casino, de speelhallen en de horeca (waar kansspelautomaten staan) had grote gevolgen voor het BSR van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt, zie Figuur 1.

1 Voor de sector kansspelautomaten wordt het BSR afgeleid uit de betaalde kansspelbelasting.

Figuur 1



Opvallend is dat ondanks het stilleggen van sportevenementen gedurende het tweede kwartaal van 2020, het BSR van de legale sportweddenschappen toch steeg, zie Tabel 2. Dit is als volgt te verklaren:

- Het BSR van sportweddenschappen stijgt al jaren. Door de gevolgen van corona nam deze stijging in 2020 af.
- Toen de sportevenementen in 2020 weer doorgingen, en dan met name de voetbalcompetitie, maakte de markt voor sportweddenschappen een inhaalslag. In hoofdstuk 4 wordt in detail ingegaan op sportweddenschappen.

De omvang van de markt wordt gemeten in termen van BSR. 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.

Tabel 2: BSR per sector, in miljoenen euro's

Sector	2018	2019	2020
Casinospelen	265,8	↑288,9	↓124,7
Loterijen	1232,3	↓1164,1	↓1097,6
Kansspelautomaten	1103,0	↑1180,1	↓633,9
Sportweddenschappen	46,4	↑70	↑83,2

## 2.3 Geldstromen

De omzet uit kansspelen wordt aangewend om:

1. prijzen uit te keren,
2. kansspelbelasting te betalen,
3. kansspelheffing te voldoen,
4. af te dragen aan goede doelen of de staat,
5. operationele kosten te dekken en
6. winst te maken. Winst maken geldt alleen voor de speelautomatensector 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 sportweddenschappen (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 sportweddenschappen ook andere afdrachtsverplichtingen hebben.

### **30,1%**

Van 1 januari 2018 tot en met 1 oktober 2021 werd het tarief voor de kansspelbelasting verhoogd van 29% naar 30,1%. De verhoging was bedoeld als dekking voor de derving van inkomsten die de overheid had als gevolg van de vertraging die het Wetsvoorstel kansspelen op afstand opliep.

## 2.4 Productvariatie

Niet alle consumenten hebben dezelfde reden(en) om deel te nemen aan een kansspel; de ene consument wil graag een zo groot mogelijke kans om miljonair te worden, terwijl de ander graag vaker kans maakt op een (kleinere) prijs. Andere onderscheidende factoren zijn bijvoorbeeld de afdracht aan goede doelen en spelplezier. Hoofdstukken 3 tot en met 6 geven sectorspecifieke informatie over productdifferentiatie. Te denken valt aan spelsoorten, wijzigingen in aanbod, maar ook aan prijzen, winkansen en uitkeringspercentages.

### 2.4.1 Uitkeringspercentage

Ondanks dat consumentenvoorkeuren verschillen, zijn er methodes om kansspelen te vergelijken. Eén 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. Het is minder geschikt om zogenoemde *long odds*- en *short odds*-kansspelen met elkaar te vergelijken aangezien er ook andere verschillen zijn, zoals de hoogte van de winnen prijzen, die bij *long odds* kansspelen vaak vele malen hoger is dan bij *short odds* kansspelen.<sup>2</sup> Onderstaand voorbeeld licht het uitkeringspercentage 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 wordt ingezet nog €0,58, ofwel 58%, over is na 20 spellen ( $0,973^{20} = 0,578$ ). Hierbij wordt aangenomen dat wordt doorgespeeld met de eventuele speelwinst.

Dit uitkeringspercentage is vergelijkbaar met het uitkeringspercentage 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. Dit onderscheid komt mede doordat de wet- en regelgeving onderscheid maakt in hetgeen toegestaan is op het gebied van reclame voor de verschillende kansspelaanbieders.

#### Nielsen

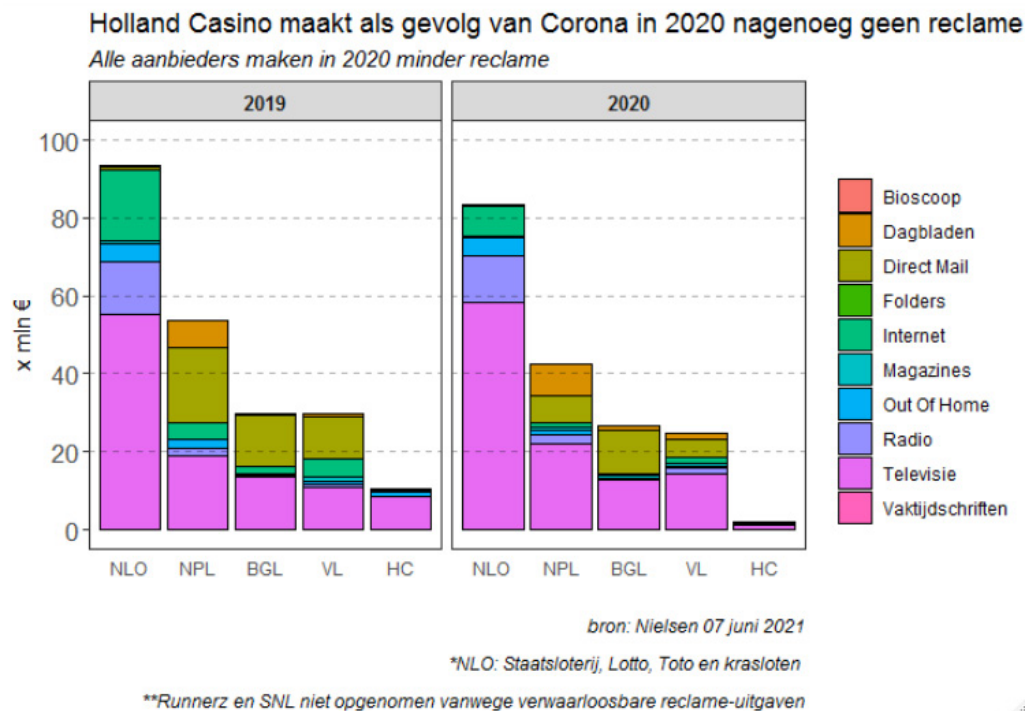
Gegevens van de commerciële dataleverancier Nielsen bieden inzicht in de reclame-uitgaven van vergunninghouders. Bij de bedragen in deze paragraaf moet een aantal kanttekeningen gemaakt worden:

- de bedragen betreffen bruto mediabestedingen. 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;
- De data van Nielsen voor 2019 en 2020 maken geen onderscheid meer tussen de vergunninghouders van NLO; de reclame-uitgaven van Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. zijn daarom bij elkaar opgeteld.

<sup>2</sup> De oorspronkelijke (Engelse) betekenis van long (short) odds zijn kans-gebeurtenissen waarbij de kans om te winnen klein (groot) is. 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.

Figuur 2 laat zien dat de reclame-uitingen van de meeste aanbieders in 2020 daalden ten opzichte van 2019. Een logisch gevolg van de sluiting van de vestigingen van Holland Casino is dat zij in 2020 minder reclame maakte.

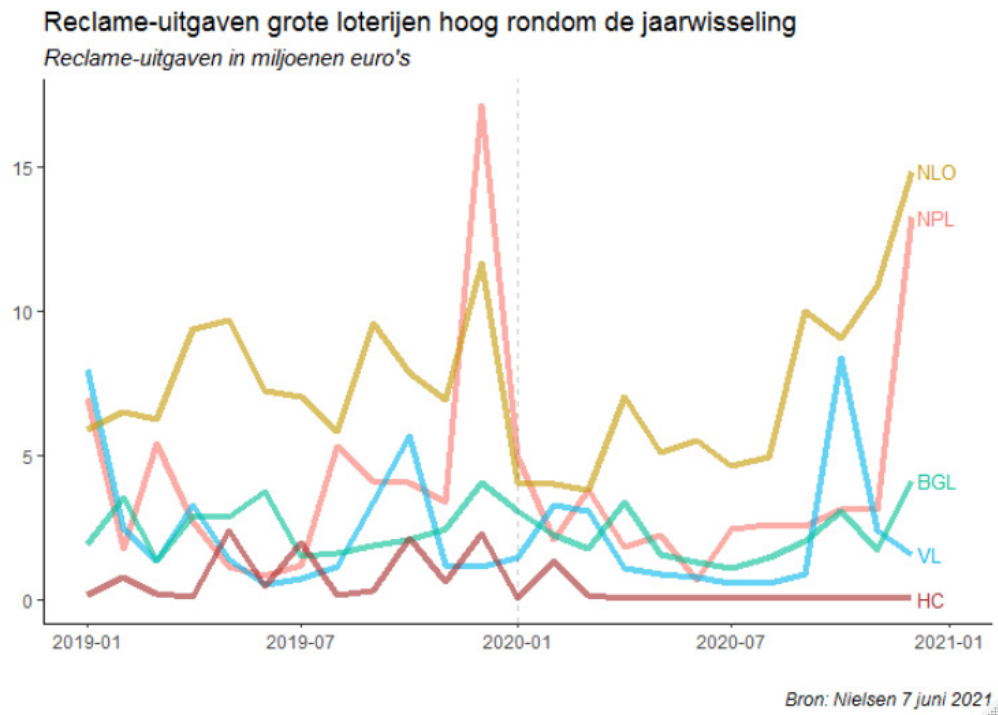
Figuur 2



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>3</sup> Dat NLO en de Nationale Postcode Loterij de hoogste reclame-uitgaven hebben is niet verbazingwekkend, aangezien zij ook de grootste omzet en BSR hebben van alle vergunninghouders. De data van Nielsen geven ook inzicht in de uitgaven aan reclame per maand. Ter illustratie toont Figuur 3 de reclame-uitgaven van vergunninghouders gedurende 2019 en 2020.

<sup>3</sup> Onder de holding Nationale Goededoelen Loterij vallen de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij.

Figuur 3



Duidelijk is dat grote aanbieders, de Nationale Postcodeloterij en NLO (voornamelijk de Staatsloterij), rondom oudjaar veel adverteren. Dit zijn advertenties gericht op de trekkingen met de grootste prijzenpot. Merk ook op dat reclame-uitgaven van Holland Casino wegvallen tijdens de eerste lockdownperiode.

## 2.5 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland

Deze paragraaf laat zien hoe de uitgaven van de Nederlandse consumenten zich verhouden tot de uitgaven van andere Europeanen. Dit wordt gedaan 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.

### H2 Gambling Capital

De gepresenteerde figuren in deze paragraaf berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2GC baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders. Voor zover de Ksa kan nagaan, corresponderen de cijfers over landgebonden aanbod met de jaarverslagen van de grote vergunninghouders.



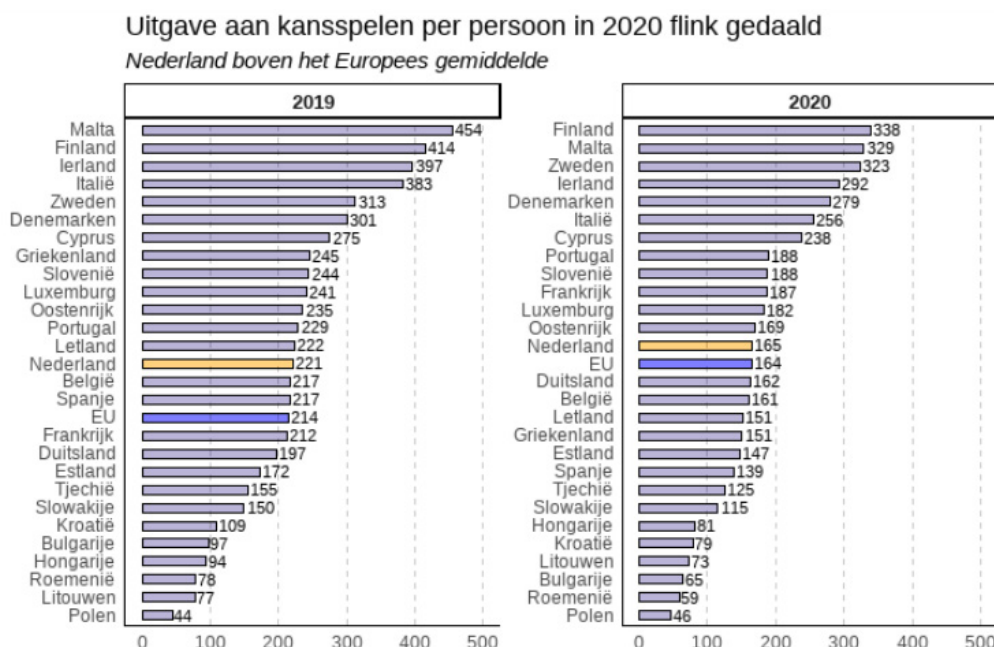
Een verschil tussen de cijfers van H2GC en de cijfers in deze marktscan, is dat H2GC casinoautomaten van Holland Casino schaaft onder de sector casino-spelen. Aangezien casinoautomaten kansspelautomaten zijn, worden deze in dit document onder de kansspelautomaten (hoofdstuk 6) geschaard.

**Nederlanders gaven vóór corona per jaar gemiddeld €221 uit aan kansspelen**

In Figuur 4 wordt de gemiddelde uitgave per volwassen inwoner aan kansspelen weergegeven. De gemiddelde volwassen Nederlander gaf in 2019 dus €221 euro per jaar uit aan kansspelen, terwijl de gemiddelde volwassen inwoner van Malta, het land waar de uitgave het hoogste is, hieraan €454 euro uitgaf.

Figuur 4 laat duidelijk de impact van corona zien op de Europese gokmarkt. De gemiddelde uitgave per volwassen inwoner in 2020 is in bijna alle landen gedaald ten opzichte van 2019. Ook is te zien dat volwassen Nederlanders (oranje balk) vergeleken met het Europees gemiddelde (blauwe balk) iets meer uitgeven. In de Marktscan landgebonden kansspelen 2020, die zag op data uit 2018, lag de Nederlandse uitgave per volwassene nog onder het Europese gemiddelde. In deze marktscan is de gemiddelde uitgave per Europese volwassene door Brexit gedaald. De gemiddelde uitgave per Brit is zeer hoog, waardoor het gemiddelde van de EU voordat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verliet ook hoger lag.

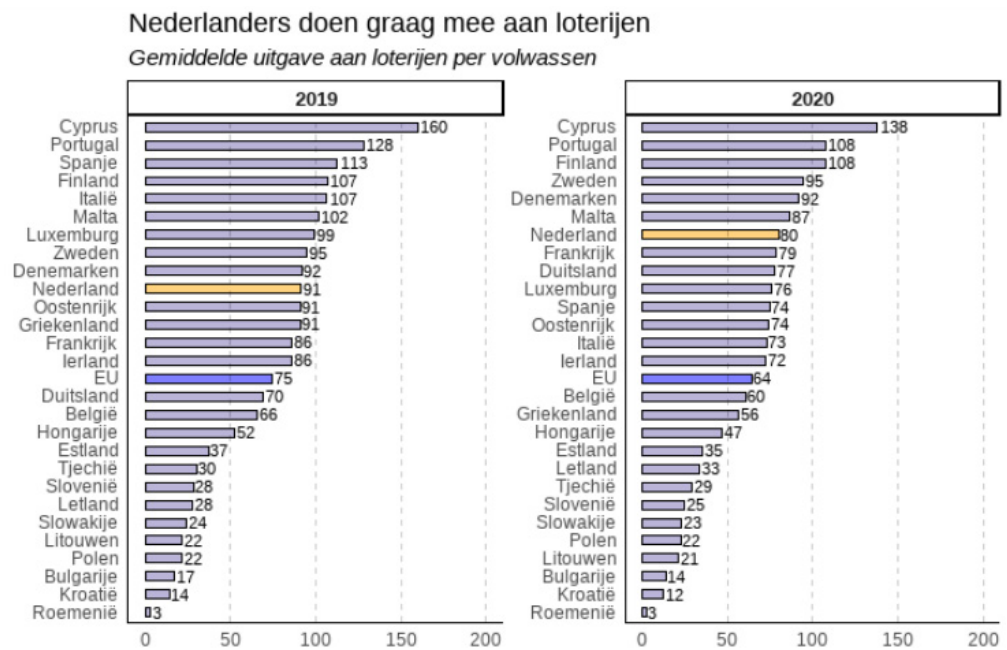
*Figuur 4*



Bron: H2 Gambling Capital, 3 juni 2021

Nederlanders geven relatief veel uit aan loterijen en casinospelen (tafelspelen en speelautomaten van Holland Casino) vergeleken met het Europees gemiddelde. Voor de andere sectoren (sportweddenschappen en speelautomaten) geldt dat Nederlanders minder dan het Europees gemiddelde uitgeven, zie Figuur 5 tot en met Figuur 8.

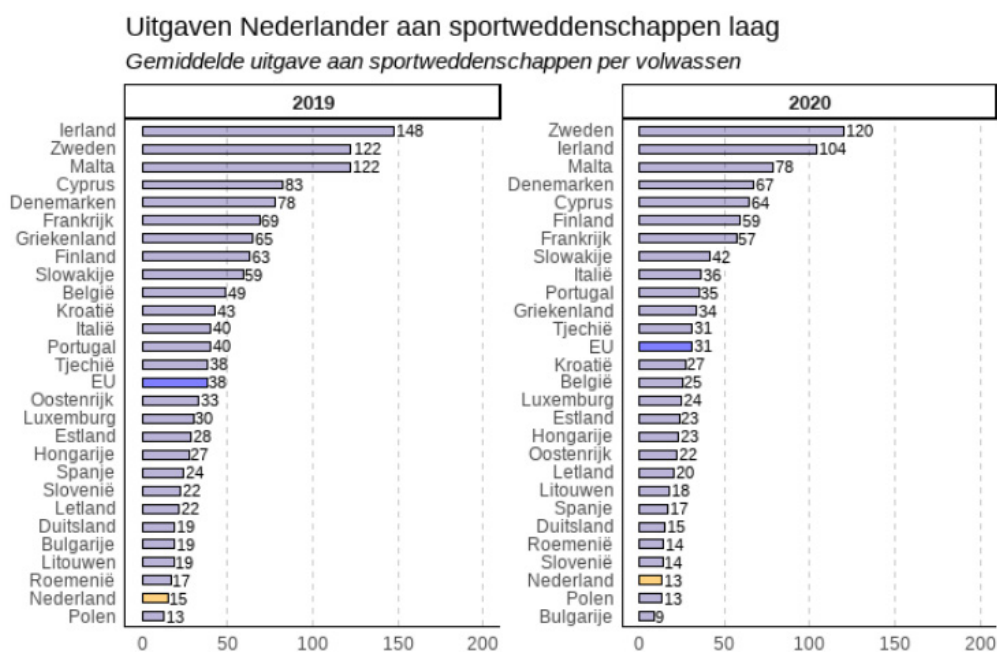
**Figuur 5**



Bron: H2 Gambling Capital, 3 juni 2021

Nederlanders geven internationaal gezien zeer weinig geld uit aan landgebonden sportweddenschappen, zie Figuur 6. Dit is te verklaren uit het feit dat er in 2020 nog geen (legaal) online aanbod was, en dat er slechts twee legale aanbieders van sportweddenschappen zijn in Nederland (zie voor meer detail hoofdstuk 4). Deze aanbieders hebben een beperkt productaanbod ten opzichte van illegale concurrenten.

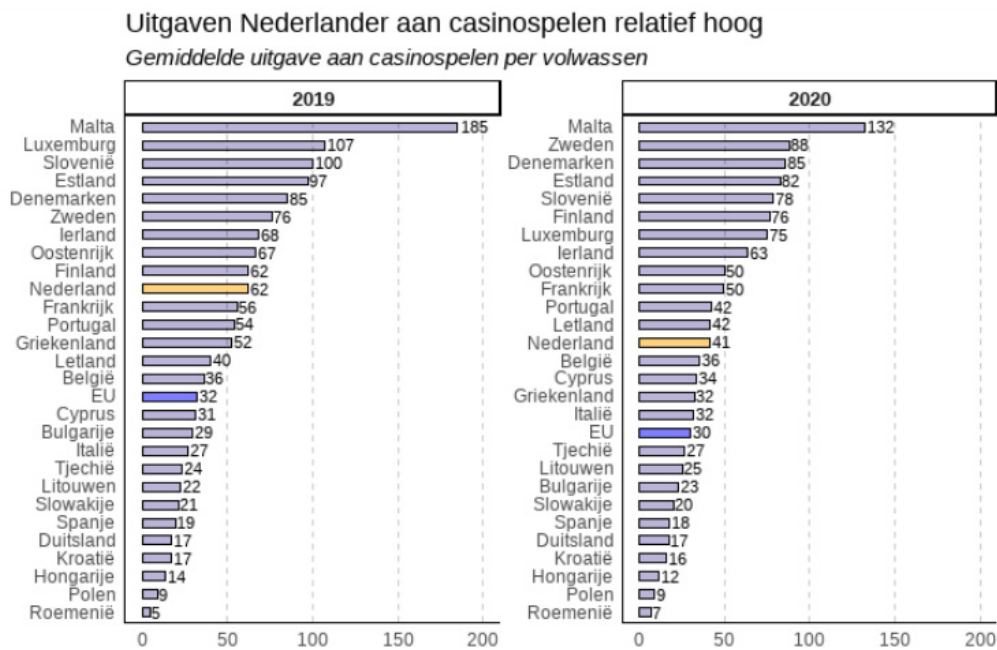
Figuur 6



Bron: H2 Gambling Capital, 3 juni 2021

Nederlanders geven in het casino meer uit dan de gemiddelde Europeaan, zie Figuur 7.

Figuur 7

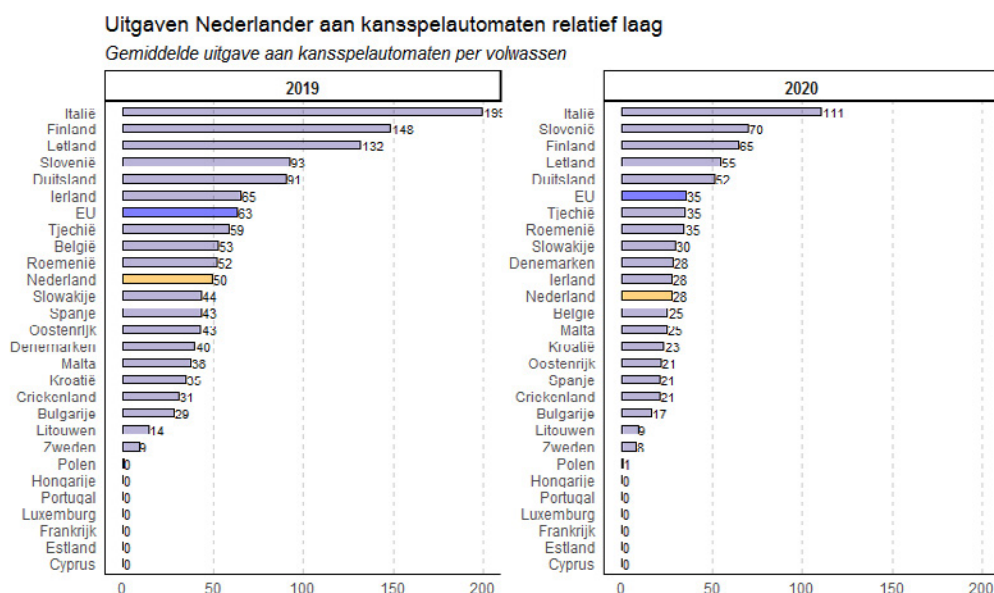


Bron: H2 Gambling Capital, 3 juni 2021

Nederlanders geven relatief weinig geld uit aan kansspelautomaten, zie Figuur 8, ondanks dat dit de op één na grootste sector is van het (landgebonden) kansspel-aanbod in Nederland. In tegenstelling tot de sectorindeling waarvoor is gekozen in dit document, rekent H2GC de kansspelautomaten van Holland Casino mee bij de casinospelen (Figuur 7). Dit verklaart waarom de speelautomatencijfers op basis van data van H2GC lager uitvallen dan de cijfers die de Ksa hanteert voor speelautomaten.

Figuur 8 laat duidelijk de gevolgen van corona zien op de Europese kansspelautomaten-sector. De gemiddelde uitgave van spelers op kansspelautomaten nemen in 2020 sterk terug.

Figuur 8



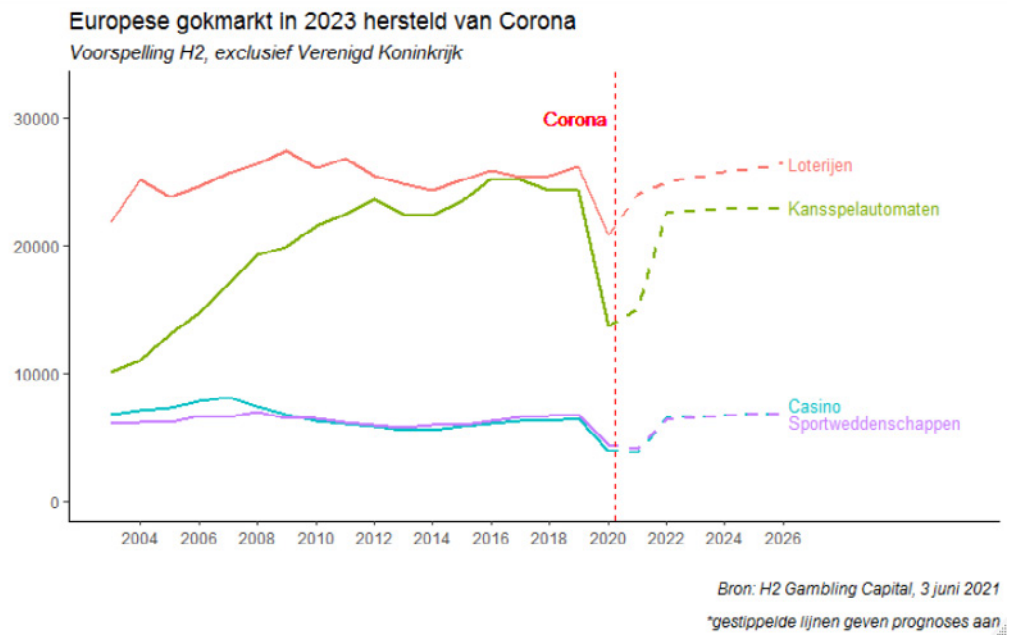
Bron: H2 Gambling Capital, 3 Juni 2021

In verschillende landen, waaronder Frankrijk, zijn kansspelautomaten verboden.

**Corona ook in andere Europese landen grote impact op de kansspelmarkt**

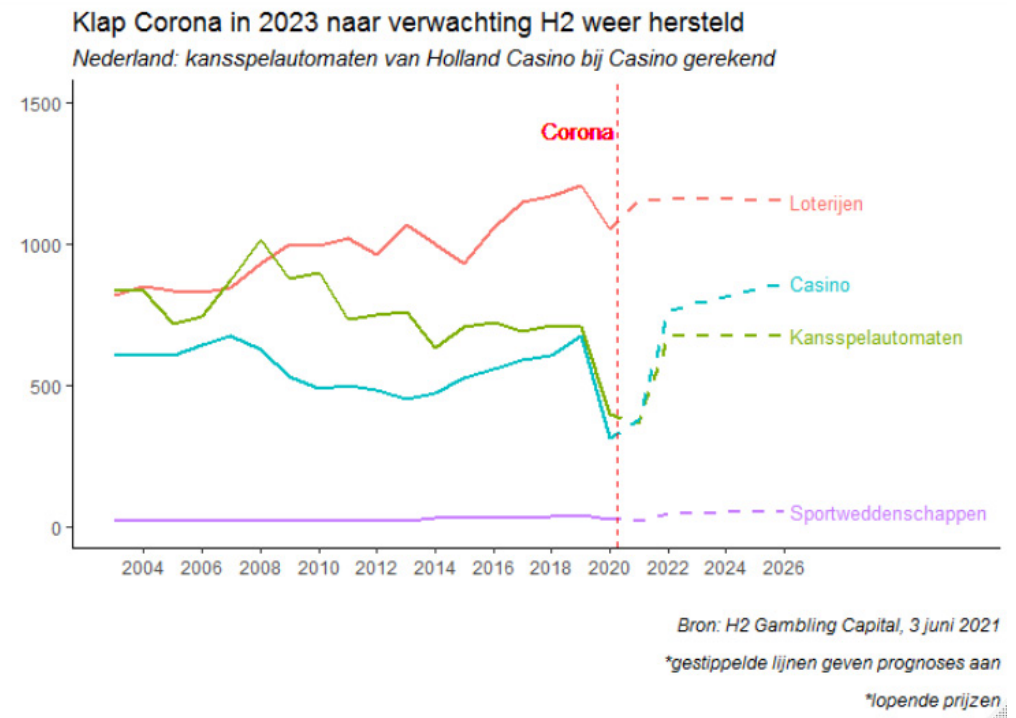
H2GC schat in dat corona in Europa grote gevolgen heeft op de kansspelmarkt, zie Figuur 9. Vooral de kansspelautomatensector verkeert in 2020 in zwaar weer. H2GC verwacht dat de daling als in 2023 grotendeels hersteld is.

Figuur 9



De ontwikkelingen in Nederland laten hetzelfde beeld zien, zie Figuur 10; corona heeft een grote impact, maar de markt herstelt zich naar verwachting rond 2023.

Figuur 10



Wat opvalt als bovenstaand figuur met Figuur 1 wordt vergeleken, is dat H2GC de markt voor kansspelautomaten aanzienlijk kleiner schat voor Nederland dan blijkt uit de cijfers van de Ksa. Deze discrepantie is het gevolg van dat de Ksa de speelautomaten van HC bij de sector kansspelautomaten schaaft, terwijl H2GC deze bij de sector casino optelt.

## 2.6 Ontwikkelingen op het gebied van de publieke doelen

Zoals in de introductie reeds vermeld heeft de Ksa drie publieke doelen: consumentenbescherming, voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van recente ontwikkelingen op deze gebieden.

### 2.6.1 Verslavingspreventie

In verband met de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand (Koa) lag het accent van de kansspelaanbieders in 2020 en een deel van 2021 op voorbereidende werkzaamheden. De Wet Koa legaliseert en reguleert in de eerste plaats online kansspelen, maar de uitgebreide set aan regels voor verslavingspreventie en reclame voor de online markt zijn ook van toepassing op het landgebonden bedrijf van Holland Casino en de speelautomatenmarkt.

1. Via de website van de Ksa is in september 2020 een overzicht gegeven van de nieuwe eisen op het gebied van verslavingspreventie. Na september 2020 is deze informatie verder geactualiseerd en aangevuld, onder andere naar aanleiding van diverse vragen over de aangescherpte opleidingsvereisten voor personeel.<sup>4</sup>
2. De Ksa stelde via de ‘Beleidsregels verantwoord spelen’ nadere regels voor verslavingspreventie en reclame op. Op 19 oktober 2020 startte de Ksa de openbare consultatie van deze beleidsregels.<sup>5</sup> De definitieve versie van deze beleidsregel is op 19 maart 2021 in de Staatscourant gepubliceerd.<sup>6</sup> De Beleidsregels verantwoord spelen hebben op 1 april 2021, toen de Wet Koavan kracht werd, de Leidraad Zorgplicht vervangen.

De Ksa actualiseerde in 2021 de ‘Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten’. Omdat de Wet Koa strengere eisen stelt wat betreft verslavingspreventie en reclame ten opzichte van het vorige wettelijke regime, krijgen ook gemeenten hier als medetoezichthouder mee te maken. Via deze wegwijzer adviseert en faciliteert de Ksa gemeenten in hun toezicht. In februari 2021 is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de hoogte gesteld van de geactualiseerde wegwijzer, zodat zij bij haar leden dit document onder de aandacht kan brengen.

4 Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/zakelijke-aanbieders/verslavingspreventie/> en <https://kansspelautoriteit.nl/zakelijke-aanbieders/verslavingspreventie/extra-eisen/> en <https://kansspelautoriteit.nl/zakelijke-aanbieders/verslavingspreventie/personeel-opleiden/>

5 <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/nieuws/2020/oktober/consultatie/>

6 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-13410.html>

Verder is in 2021 nader uitgewerkt op welke deelonderwerpen van verslavingspreventie het accent komt te liggen in het toezicht. Dit toezicht krijgt concreet gestalte na de heropening van speelcasino's en speelautomatenhallen (juni 2021) en voor online aanbieders per 1 oktober 2021, de datum waarop de markt voor legale aanbieders open gaat.

### **Centraal Register Uitsluiting Kansspelen**

De Wet Koa bepaalt dat er een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen is (hierna: Cruks), een belangrijk instrument om kansspelverslaving tegen te gaan. Voordat een speler kan deelnemen aan een risicovol kansspel, moet de vergunninghouder controleren of de speler staat geregistreerd in Cruks. Als dat zo is, mag de speler niet deelnemen.

Naast aanbieders van kansspelen op afstand moeten ook speelcasino's van Holland Casino en speelautomatenhallen per 1 oktober 2021 aangesloten zijn op Cruks.

### **Onvrijwillige uitsluiting**

Spelers kunnen zichzelf (vrijwillig) registreren in Cruks, maar kunnen ook tegen hun wil door de Ksa worden opgenomen in het register. Als geen van de door de vergunninghouder getroffen interventie maatregelen effect hebben gesorteerd en de speler het advies van de vergunninghouder om zich vrijwillig in te laten schrijven naast zich neer heeft gelegd, kan de vergunninghouder uiteindelijk de Kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen. Dit gebeurt via de kennisgeving problematisch speelgedrag. Hierin worden de maatregelen beschreven die de vergunninghouder heeft ondernomen. De Ksa start vervolgens een onderzoek. Dit kan leiden tot een onvrijwillige inschrijving van de speler in Cruks. Daarnaast is het ook mogelijk voor een selectieve groep belanghebbenden om voor een speler bij de Ksa een aanvraag te doen voor onvrijwillige inschrijving. De Kansspelautoriteit laat zich hierbij adviseren door experts uit de hiertoe ingerichte pool verslavingsdeskundigen.

### **Verslavingspreventiefonds**

De Wet Koa bepaalt dat er een zogenoemd Verslavingspreventiefonds (Vpf) is. Het Vpf wordt gefinancierd door een uitbreiding van de kansspelheffing bij de aanbieders van risicovolle kansspelen, zowel landgebonden als online. Deze jaarlijkse heffing heeft drie in de wet benoemde bestedingsdoelen:

- anonieme behandeling van kansspelverslaving
- onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving
- een landelijk loket voor (probleem)spelers en hun naasten.

De drie bestedingsdoelen worden door externe partijen gerealiseerd: Zorginstituut Nederland, ZonMw en het Loket Kansspel.

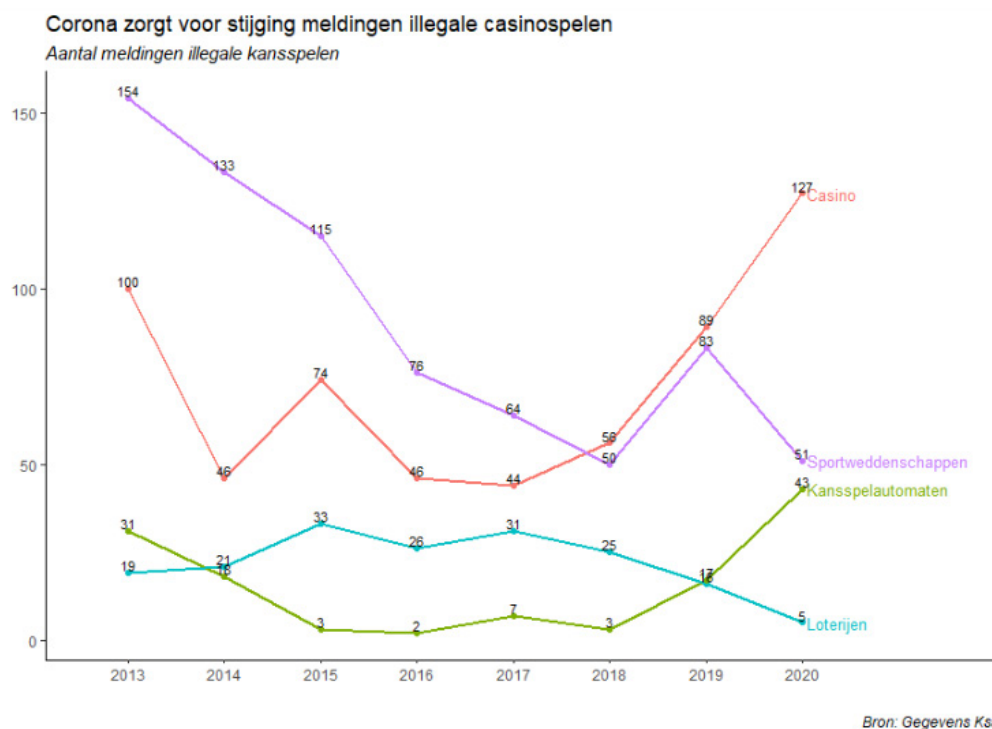
## 2.6.2 Consumentenbescherming

### Meldingen illegale online kansspelen sterk gestegen in 2020

Consumenten kunnen misstanden op de Nederlandse kansspelmarkt bij de Ksa melden.<sup>7</sup> Zij kunnen via een meldformulier hun beklag doen, indien gewenst anoniem. Figuur 11 geeft een overzicht van de meldingen over illegale kansspelen die de Ksa ontving sinds 2013. In de figuur staan alleen de meldingen van illegale kansspelen over de vier landgebonden sectoren. Meldingen worden door de Ksa gebruikt als een van de bronnen bij de selectie van aan te pakken aanbieders. Een toename in het aantal meldingen duidt niet vanzelfsprekend op een toename van illegaal aanbod.

De Ksa ontvangt ook klachten over online kansspelen, games en andere kansspel-gerelateerde onderwerpen. Die worden hier buiten beschouwing gelaten.

Figuur 11



Het aantal meldingen dat de Ksa kreeg over illegale casinospelen nam in 2020 sterk toe. Het lijkt aannemelijk dat dit een gevolg is van de lockdown, de coronamaatregelen en het sluiten van vestigingen van Holland Casino. Dit bood ruimte aan illegale alternatieven voor casinospelen. Veel van de meldingen van illegale casinospelen betroffen illegale pokeractiviteiten. Een andere verklaring is dat illegale casinospelen meer in het oog liepen.

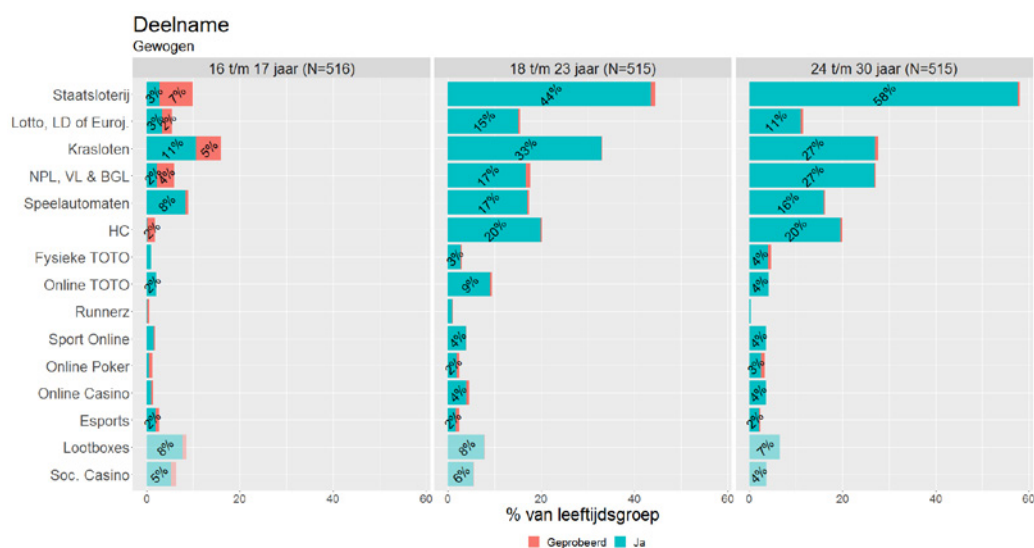
7 <https://kansspelautoriteit.nl/contact/probleem-melden/>



## Minderjarigen

Minderjarigen mogen niet deelnemen aan kansspelen. Kansspelen zijn risicovolle producten en het brein van minderjarigen is nog niet volgroeid. Er zijn aanwijzingen dat op jeugdige leeftijd in aanraking komen met kansspelen, op latere leeftijd tot problemen kan leiden. Hierdoor zijn minderjarigen en jongvolwassenen extra vatbaar voor gokverslaving. Vandaar dat het een prioriteit van de Ksa is om te voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan kansspelen. De Ksa heeft in juni 2020 de resultaten van een consumentenenquête gepubliceerd. Figuur 12 geeft een overzicht van de deelname van jongeren per leeftijdsgroep aan specifieke kansspelen. De blauwe balken in onderstaand figuur geven de percentages van de respondenten aan die zeggen daadwerkelijk deelgenomen te hebben aan de specifieke kansspelen. De rode balken geven het percentage respondenten aan die zegt geprobeerd te hebben mee te spelen.

Figuur 12



De figuur laat onder andere zien dat kinderen van 16-17 jaar, die deelnemen aan kansspelen, vooral krasloten kopen en spelen op kansspelautomaten. Daarnaast laat de figuur zien dat de deelname aan kansspelen door jongvolwassenen sterk toeneemt wanneer zij de speelgerechtigde leeftijd van 18 jaar bereiken. Jongvolwassenen worden ondanks dat zij speelgerechtigd zijn, gezien als risicogroep. De Ksa houdt de ontwikkeling van het speelgedrag van deze leeftijdsgroep daarom scherp in de gaten.

### 6.2.3 Tegengaan van fraude en criminaliteit

Wat betreft handhaving op de landgebonden markten richtte de Ksa zich in 2019 en 2020 vooral op kansspelautomaten. In 2019 deed de Ksa twintig keer onderzoek naar mogelijk exploiteren van illegale speelautomaten, al dan niet naar aanleiding van een ingetrokken vergunning. Tot half maart 2020 werden nog eens 22 onderzoeken

opgestart wegens mogelijke illegaliteit. Deels zijn deze tijdelijk stopgezet als gevolg van corona. Dit heeft in deze periode geleid tot vier keer sanctionerend optreden middels een last onder dwangsom of een boete.

In alle overige controles bleek dat er niet meer werd geëxploiteerd door de ex-vergunninghouder. De speelautomaten bleken verkocht of overgedragen te zijn aan een andere exploitant. Een enkele keer bleek de automaat niet te voldoen aan de voorschriften. Na een waarschuwing werd hier alsnog aan voldaan.

Naast eigen onderzoeken assisteert de Ksa politie en gemeenten in diverse vormen. Hierbij valt te denken aan gezamenlijke acties waar gokzuilen in beslag genomen worden of het stoppen van illegale pokertoernooien. Dit gebeurde in 2019 en 2020 respectievelijk 24 en 60 keer. Opvallende zaken hierbij zijn dat gokzuilen in plaats van op de traditionele kasten vaker worden aangetroffen op laptops, tablets en telefoons. Daarnaast viel tijdens de sluiting van horeca als gevolg van corona op dat de politie vaker dan voorheen illegale poker activiteiten aantrof in bedrijfspanden.

### Matchfixing in Nederland

Bij sportwedstrijden bestaat het risico op matchfixing. Recent is dit onderwerp onder een vergrootglas komen te liggen door nieuwe meldingen van matchfixing in de Nederlandse topsport.<sup>8</sup> Het gaat bij matchfixing bij uitstek om een mondiaal verschijnsel waar veel crimineel geld in omgaat en dat moeilijk is aan te pakken. In dit verband is het belangrijk op te merken dat de Ksa geen wettelijke taak heeft in het opsporen van matchfixing.<sup>9</sup> Zij heeft wel de taak om te controleren of aanbieders met een vergunning voldoende doen om matchfixing of witwassen te voorkomen. In het toezicht op vergunninghouders wordt onder meer gecontroleerd of aanbieders van sportweddenschappen:

- risico's hebben geïnventariseerd op witwassen en matchfixing, bijvoorbeeld in de eigen organisatie;
- cliëntenonderzoek naar iedere speler wordt uitgevoerd: wie is de speler, welke transacties voert de speler uit en waar komt het geld van de speler vandaan?;
- transacties van de speler monitoren en melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland als deze 'onbruikbaar' zijn.

Voor de laatste twee punten geldt dat deze niet van toepassing zijn op het landgebonden aanbod van sportweddenschappen.

Naast het feit dat consumenten de dupe kunnen zijn van eventuele matchfixing, is dit in veel gevallen ook nadelig voor de aanbieder van sportweddenschappen.

<sup>8</sup> Onder meer als gevolg van de NOS-podcast "Gefixt" in de tweede helft van 2021

<sup>9</sup> De overheid wil Nederland onaantrekkelijk houden voor matchfixers. Hiervoor werkt de Rijksoverheid samen met de sportsector, kansspelsector, politie en Openbaar Ministerie. Zij hebben een nationaal platform matchfixing opgericht en bouwen samen expertise op

Aanbieders van sportweddenschappen hebben vaak zelf een belang bij de uitkomst van de weddenschappen. Als de uitslag van een sportwedstrijd gemanipuleerd is, kan de aanbieder door malafide praktijken flink benadeeld worden.

De Ksa houdt zich alleen bezig met matchfixing voor zover dit gokgerelateerd is. Zij heeft dan ook alleen de wettelijke taak om toezicht te houden op haar vergunninghouders om te controleren of die voldoende doen om matchfixing te voorkomen binnen hun aanbod.

### **Ksa tijdelijk coulant ten opzichte van bingo's**

Tijdens de eerste lockdown in 2020 als gevolg van corona, zag de Ksa een grote toename van het aantal bingo's dat online wordt aangeboden. Hoewel het aanbieden van een kansspel waarmee een prijs kan worden gewonnen zonder vergunning niet mag, was de Ksa coulant voor ideële online bingo's die bedoeld waren om mensen uit hun isolement te halen. Daarentegen was de Ksa extra scherp op bingo's die om commerciële redenen werden georganiseerd en/of waarmee mensen werden opgelicht.<sup>10</sup> Ook tijdens de tweede lockdown was de Ksa coulant voor online bingo's waar geen commercieel belang mee gemoeid was.<sup>11</sup>

### **FIU**

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals bij landgebonden casinospelen en in de speelautomatensector, 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. Legale online kansspelaanbieders zijn met ingang van 1 oktober 2021 ook verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU.

Een transactie is ongebruikelijk wanneer deze voldoet aan één of meerdere meldingsindicatoren. In 2019 deed Holland Casino 4.248 meldingen bij de FIU. In 2020 daalde het aantal meldingen tot 3.441. Deze daling is te verklaren door de tijdelijke sluiting van Holland Casino vestigingen.

<sup>10</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2020/maart/ksa-scherp/>

<sup>11</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2020/december/ksa-tijdens-lockdown/>

## 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 als percentage van de inleg. De werkelijke afdrachten kunnen in de praktijk hoger liggen.

In 2016 ging het stelsel voor niet-incidentele loterijen open.<sup>12</sup> Als gevolg hiervan verleende de Ksa aan *Lottovate Nederland B.V.* (inmiddels Beter Lot B.V.), *Fair Share Nederland B.V.* en *Impact Loterij B.V.* een vergunning voor het organiseren van een niet-incidentele goededoelenloterij. In 2019 en 2020 organiseerde Impact Loterij geen trekkingen. Sinds de overname van Lottovate door Beter Lot in 2020 werd door Beter Lot nog geen trekking georganiseerd.

Op 10 maart 2021 heeft de Raad van State een belangrijke uitspraak gedaan, waarin bevestigd is dat het huidige Nederlandse loterijstelsel in overeenstemming is met de Europese regelgeving.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/publicaties/onderzoek/>

<sup>13</sup> ECLI:NL:RVS:2021:470

Tabel 3: Overzicht loterijproducten: wettelijke uitkerings- en afdrachtspercentages

Segment	Holding	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij	Nederlandse Loterij B.V.	Staatsloterij B.V.	Miljoenenspel 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	≥ 40% <sup>b</sup>
	Goede Doelen Loterijen N.V.	BankGiro Loterij N.V.	BankGiro loterij	n.v.t	≥ 40% <sup>b</sup>
	Goede Doelen Loterijen N.V.	VriendenLoterij N.V.	Vriendenloterij	n.v.t	≥ 40% <sup>b</sup>
	n.v.t.	Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen	Grote Clubactie	n.v.t	≥ 65% <sup>b</sup>
			Support Actie		
			Nationale Scoutingloterij		
			Zonnebloemloterij		
			Jantje Beton Loterij		
IJsberg Holding B.V. Misa Holding B.V.	Fairshare Nederland B.V.	Lot of Happiness	n.v.t	≥ 40% <sup>b</sup>	
-	Impact Loterij B.V.	-	n.v.t	≥ 40% <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 sportwedenschappen.

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

Tabel 3 laat zien dat enkele vergunninghouders meerdere spellen aanbieden. 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 (Wok) bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.<sup>14</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>15</sup> De vergunning kan op grond van artikel 9 lid 1 van de Wok maar door één rechtspersoon worden geëxploiteerd en is in 1992 verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij, de rechtsvoorganger van Staatsloterij B.V. (hierna: staatsloterij).<sup>16</sup>

Naast het toezicht door de Ksa valt de staatsloterij, zoals alle staatsdeelnemingen, tevens onder het toezicht dat het Ministerie van Financiën als aandeelhouder uitoefent. Het resultaat van de staatsloterij vloeit op basis van de wet naar de Staat (€109 miljoen inclusief vennootschapsbelasting zowel in 2019 als in 2020), 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 reguliere trekkingen op elke 10de van de maand;
- de Eventtrekkingen (Koningsdagtrekking, Droomsalaristrekkingen (2) en de Oudejaarstrekking);
- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking.

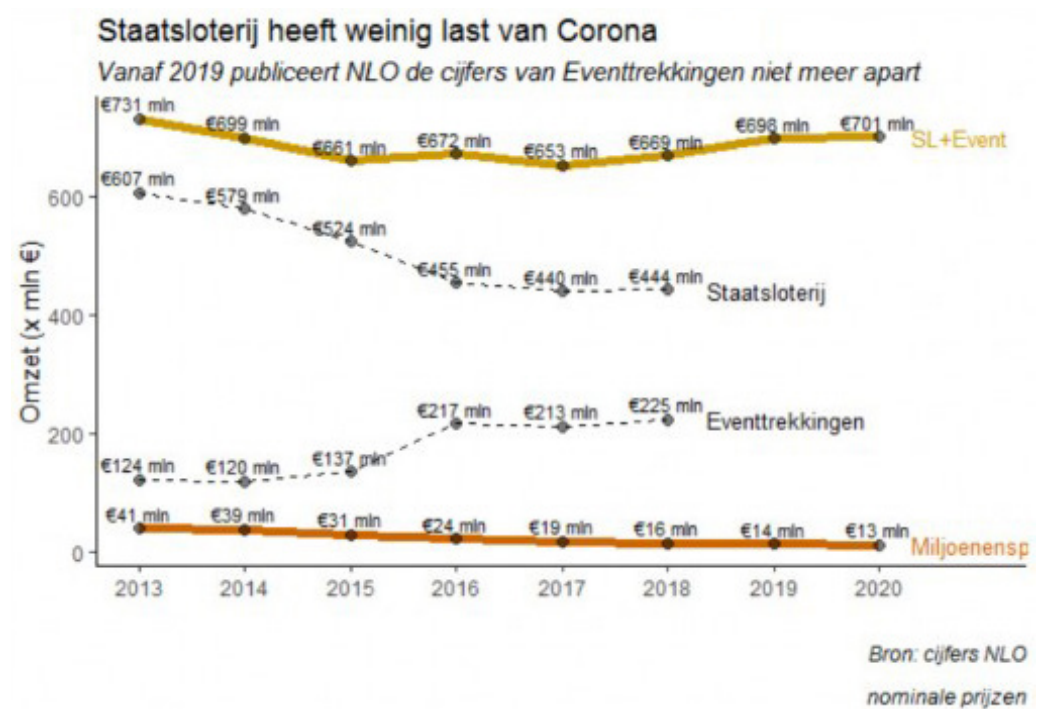
Figuur 13 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de producten van de staatsloterij in de periode 2013-2020. Vanaf 2019 publiceert Nederlandse Loterij de cijfers van de staatsloterij en de Eventtrekkingen niet meer apart. Vandaar dat in onderstaande figuur de rode lijn de som van de staatsloterij en Eventtrekkingen laat zien.

<sup>14</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>15</sup> Deze 60% is een bruto-verplichting; de bruto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

<sup>16</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 13



### Lotto

Titel IVa van de Wok bevat een vergunningsstelsel voor lottospelen. 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 sportweddenschappen<sup>17</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 sportweddenschappen 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).

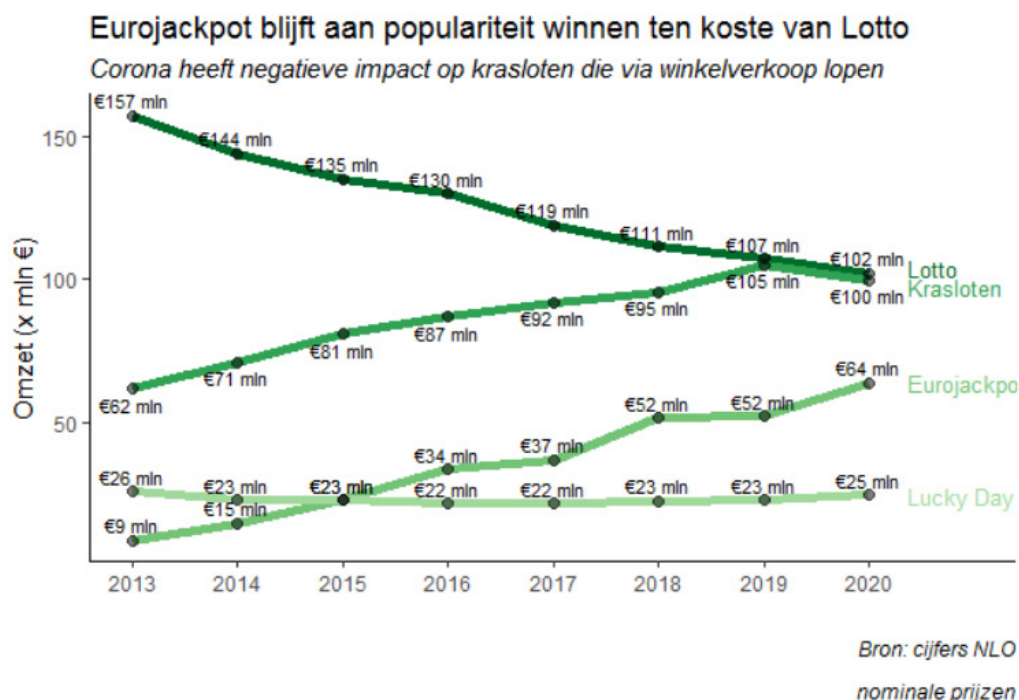
Lotto biedt de volgende lottospelen aan:

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

<sup>17</sup> Artikel 27b, eerste lid, Wet op de kansspelen.

In Figuur 14 is te zien dat de wekelijkse reguliere Lottotrekking een omgekeerde trend volgt ten opzichte van die van de Eurojackpot en de instantloterij. Dit is een trend die internationaal ook optreedt: de omzetten van lotto's dalen ten opzichte van pan-Europese loterijen met grotere jackpots. Hoewel de instantloterij onder een aparte vergunning valt, is dit ook een loterijproduct van Lotto.

Figuur 14



### Instantloterij

Titel Ila van de Wok bevat een vergunningsstelsel voor de instantloterij. Een instantloterij is een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen. 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>18</sup> Het netto spelresultaat (BSR minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goedgevoelorganisaties: 72,46% voor sportkoepel NOC\*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

In 2019 bedroeg de omzet van de instantloterij €106 miljoen, maar het corona-jaar maakte een einde aan de jarenlange stijgende trend; de omzet in 2020 bleef steken op €99 miljoen, mogelijk als gevolg van een lager winkelbezoek.

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



Instantloterijen hebben een *short odds*-karakter, in tegenstelling tot de overige vergunde loterijen in Nederland: meteen na aankoop van een lot kan kennis worden genomen van de uitslag.

### 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.

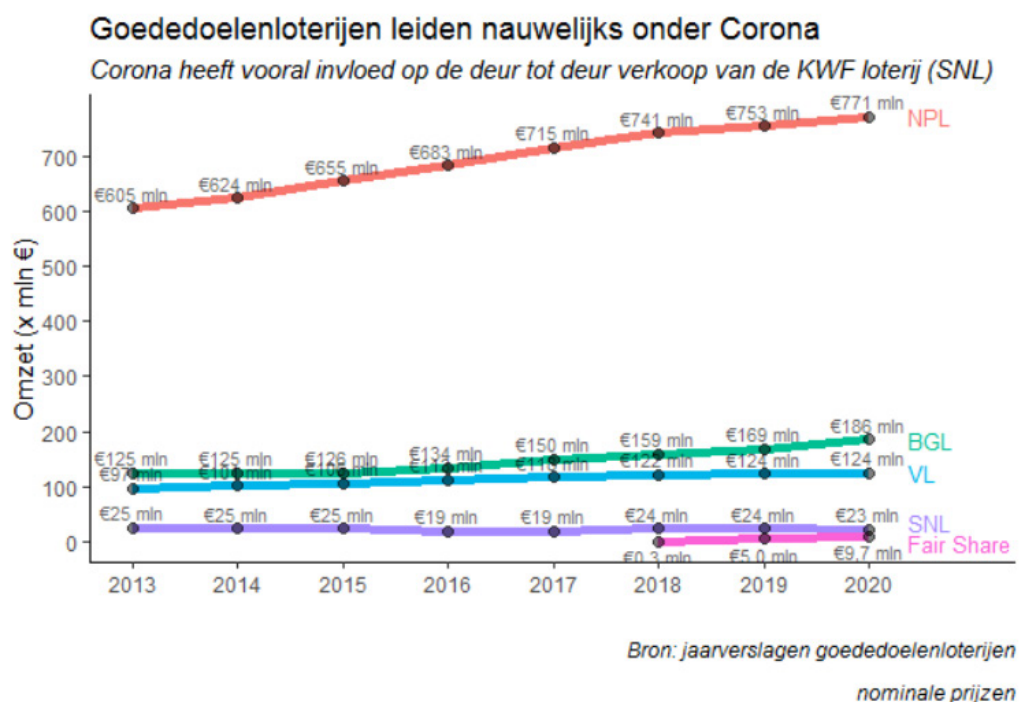
Er is een onderscheid tussen enerzijds kortlopende vergunningen met een looptijd van maximaal zes maanden (incidentele vergunningen) en vergunningen met een langere looptijd (niet-incidentele vergunningen).<sup>19</sup>

### Niet-incidentele vergunningen

De houder van een niet-incidentele vergunning was tot en met 2019 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%.

Figuur 15 geeft de verdeling van de omzet weer van goededoelenloterijen. De omzet van de meeste goededoelenloterijen lijkt niet te hebben geleden onder corona. Alleen bij de loterijen waarvan de lotenverkoop voornamelijk van deur tot deur verkoop afhankelijk is, viel de omzet in 2020 tegen.

Figuur 15



<sup>19</sup> Deze worden ook wel aangeduid als *semipermanente*, *langjarige* of *meerjarige* vergunningen.

Medio 2021 zijn de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij gefuseerd. In deze marktscan worden de twee loterijen nog afzonderlijk weergegeven aangezien de data zien op de jaren 2019 en 2020.

### 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 40% 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. Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal verleende incidentele vergunningen door de Ksa sinds haar oprichting in 2012.

Tabel 4: Overzicht incidentele loterijen<sup>20</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal aanvragen	50,0	51,0	51,0	41,0	41,0	38,0	33,0	↑39	↓31
Aantal verleende vergunningen	36,0	41,0	42,0	34,0	36,0	37,0	26,0	↑33	↓19
Omzet (x mln)	3,4	5,0	3,0	3,0	2,1	7,8	2,7	↑4,5	↓3,7
Afdracht goed doel (x mln)	2,3	3,8	2,1	2,1	1,5	6,9	1,8	↑3,4	↓2,4

Bron: gegevens Ksa

Omdat incidentele loterijen een geringe omzet vertegenwoordigen in vergelijking met de niet-incidentele loterijvergunningen, wordt deze groep loterijen in deze marktscan verder buiten beschouwing gelaten. De grote omzetsstijging 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 een gratis kansspel waarmee een product of dienst wordt gepromoot. Voor het organiseren van promotionele kansspelen kan geen

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

vergunning worden verleend op grond van de Wok. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de *Gedragscode promotionele kansspelen 2014*, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren.<sup>21</sup> Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

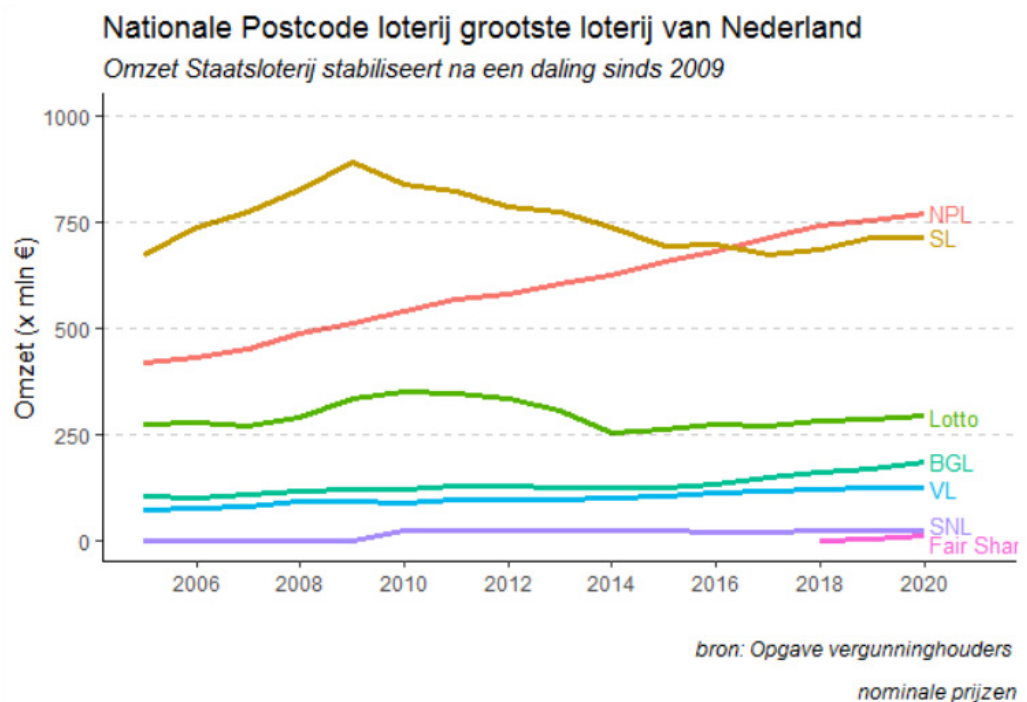
- Er mag geen inleg worden gevraagd (behalve maximaal €0,45 aan communicatiekosten);
- een promotioneel kansspel is tijdelijk van aard;
- per product, dienst of organisatie mag maximaal één keer per jaar een groot promotioneel kansspel worden aangeboden.<sup>22</sup>

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

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

Over een langere periode bezien, zoals weergegeven in Figuur 16, stijgt de omzet van de Nationale Postcode Loterij gestaag. In 2017 was die voor het eerst groter dan die van de staatsloterij. De omzet van Fair Share verdubbelde in 2020.

Figuur 16



<sup>21</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/kansspel-organiseren/promotioneel/gedragscode/>

<sup>22</sup> Prijzenpot maximaal €100.000,-

### 3.3 Geldstromen

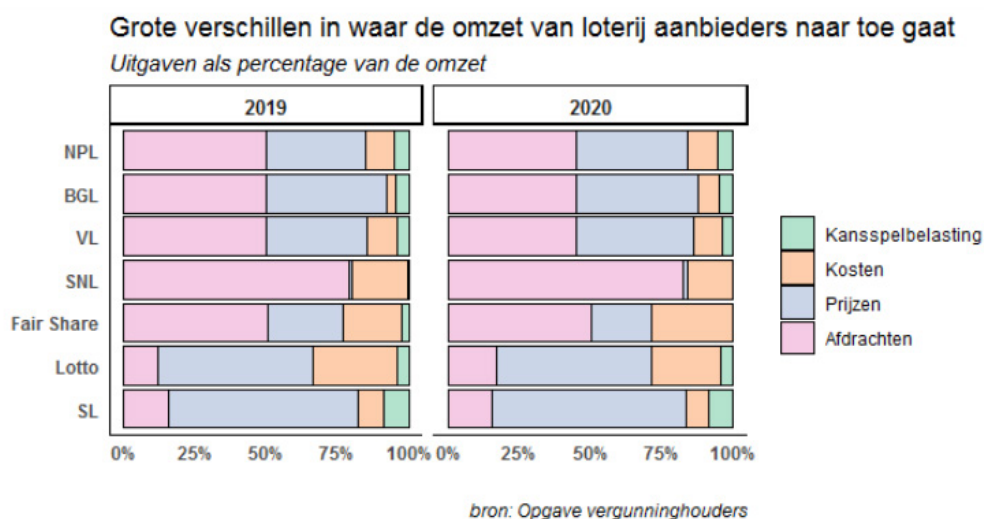
De omzet van loterijen wordt aangewend om

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.

#### 3.3.1 Groot verschil tussen loterijen waartoe de omzet gebruikt wordt

In Figuur 17 zijn de geldstromen van de zes meerjarige loterijvergunninghouders weergegeven. Op de horizontale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. Het verschil tussen de goede doelenloterijen die 40/50% van hun omzet afdragen (paarse balken) en de loterijen die een groter deel van de omzet aan prijzen uitkeren (blauwe balken) is duidelijk te zien.

Figuur 17



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

De Nationale Postcode Loterij droeg in 2019 en 2020 in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €723 miljoen over twee jaar tijd. Conform de Wok moeten artikel 3-loterijen minimaal 40% van de omzet (sinds 2020, daarvoor 50%) afdragen. De Samenwerkende Non-profit Loterijen zijn op dit vereiste een uitzondering; zij moeten minimaal 65% (voor 2020 75%) van de omzet uitkeren aan goede doelen. In relatieve termen droegen de Samenwerkende Non-Profit Loterijen in 2019 en 2020 dan ook het meeste af.

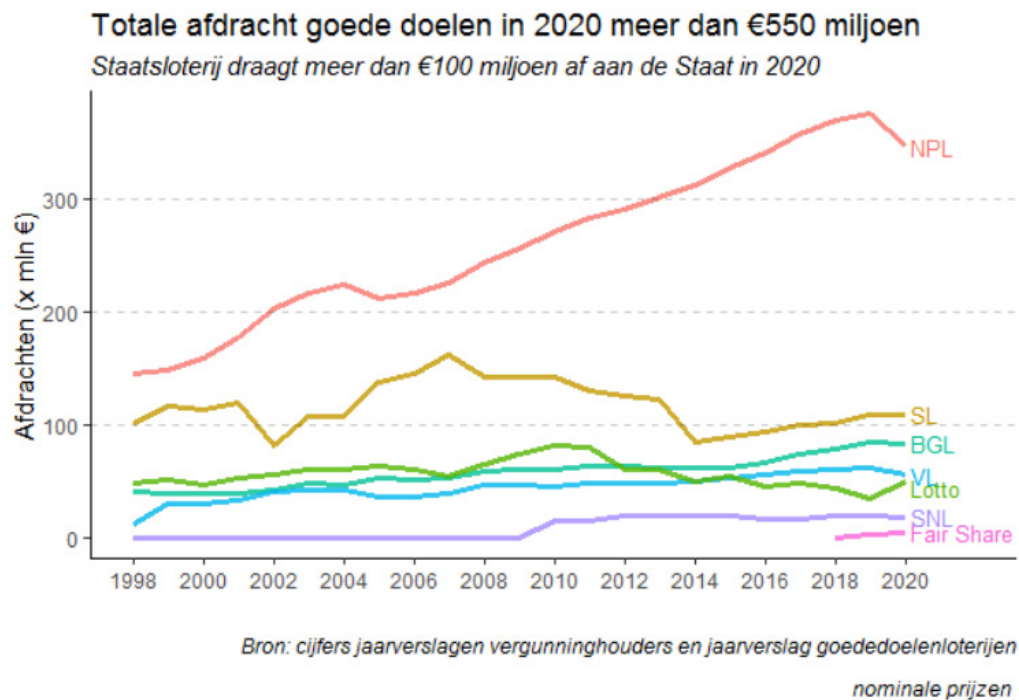
#### Verdeelsleutel NLO

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).

De totale afdracht gegenereerd door de exploitatie van loterijen in 2019 en 2020 bedroeg respectievelijk 686 en 665 miljoen euro. Figuur 18 laat per vergunninghouder de afdracht aan goede doelen zien. Hierbij valt op dat ondanks het feit dat de omzet van de Nationale Postcode Loterij sinds 1990 ieder jaar stijgt, de afdracht in 2005 en in 2020 daalde ten opzichte van de afdracht van de voorgaande jaren. Deze dalingen worden verklaard door het bijstellen van de afdrachtsverplichting van 60 naar 50 procent in 2004, en van 50 naar 40 procent in 2020.

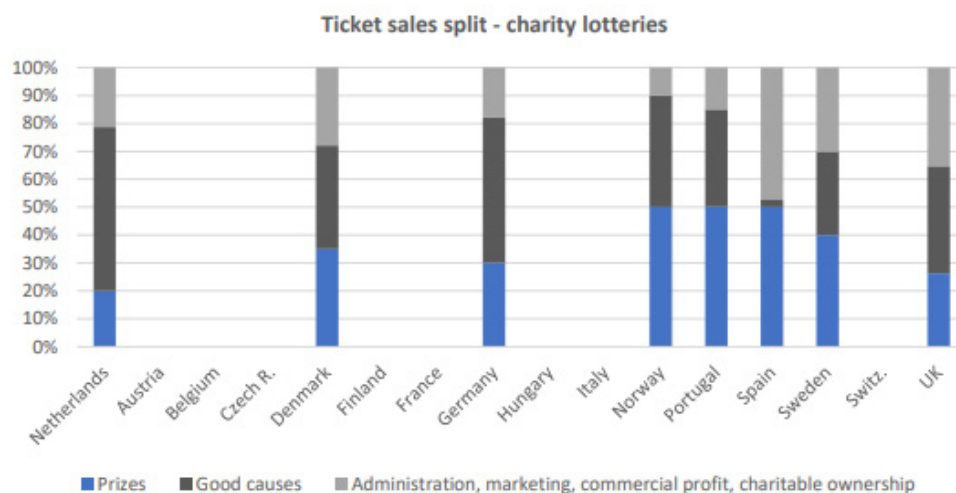
**Figuur 18**



### 3.3.3 Europese vergelijking afdrachten: relatief veel geld naar goede doelen in Nederland

Op verzoek van de Tweede Kamer<sup>23</sup> heeft de minister voor Rechtsbescherming (verantwoordelijk voor het kansspelbeleid) een onderzoek laten uitvoeren door Regulus Partners naar (onder meer) hoe de verschillende afdrachtspercentages van Nederlandse loterijen zich verhouden tot de afdrachtspercentages in andere Europese landen. Onderstaand figuur uit het onderzoek laat zien dat Nederlandse goededoelenloterijen vergeleken met andere Europese landen relatief een groot percentage van de omzet afdragen aan goede doelen.

Figuur 19



In Figuur 19 is de Nederlandse situatie vooral goed te vergelijken met landen waar goededoelenloterijen net als in Nederland geen monopolie positie hebben. Het afdrachtspercentage, de grijze balkjes, in Nederland (gemiddeld 53% van de omzet in 2019) is aanzienlijk hoger dan het op één na hoogste percentage van Duitsland.

### 3.3.4 Groot deel van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijswinnaars van loterijen zijn verplicht 30,1% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-.<sup>24</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.

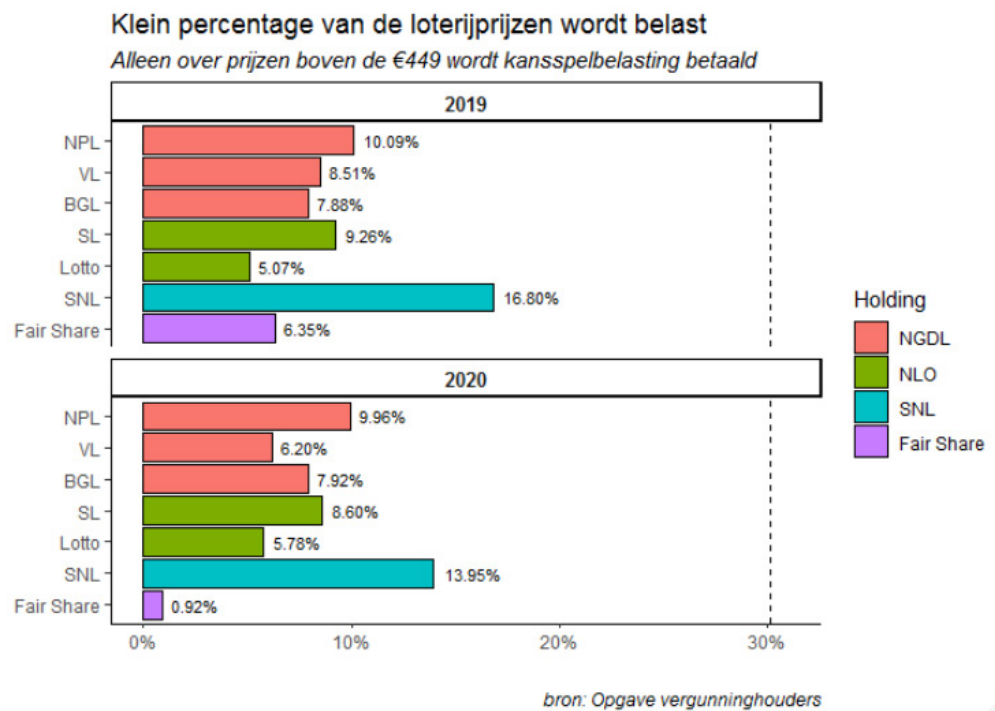
Het komt voor dat de loterijvergunninghouder met de brutoprijs adverteert. In dat geval houdt de aanbieder de kansspelbelasting voor de consument in, en wordt alleen de nettoprijs uitgekeerd.

Aangezien het merendeel van de prijzen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de belastingdruk voor loterijen lager dan het nominale belastingtarief van 30,1%.<sup>25</sup> Dit betekent dat ongeveer twee derde van het loterijprijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.

<sup>24</sup> Per januari 2018 is het percentage kansspelbelasting 30,1%

<sup>25</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).

Figuur 20

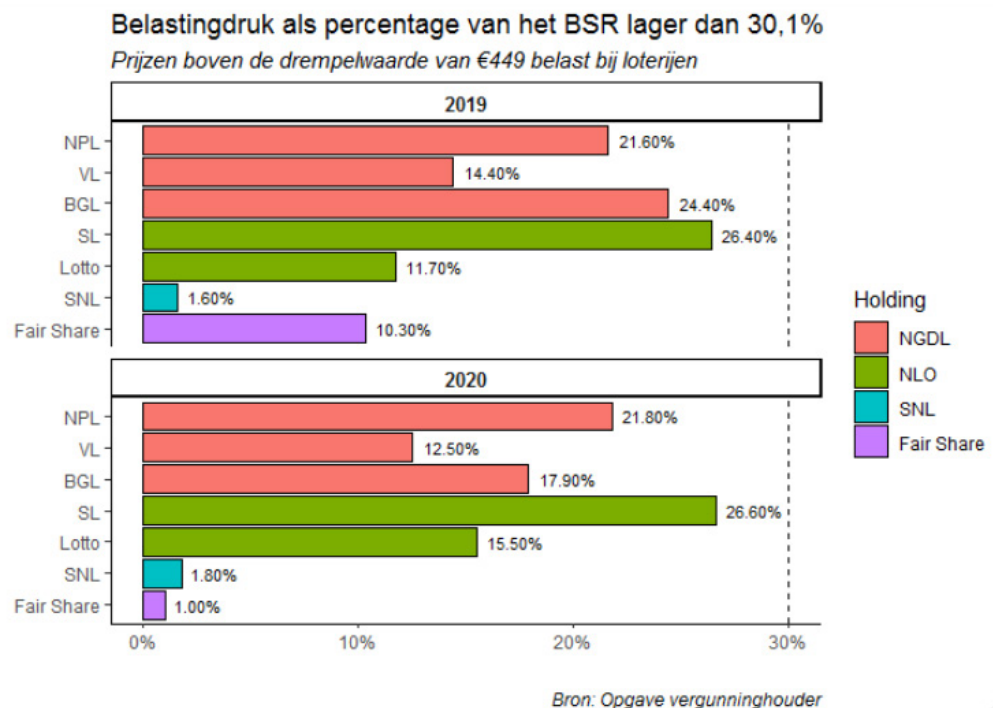


Per loterij kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen houdt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting in dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen.

### 3.3.5 Belastingdruk loterijen

Figuur 21 schetst de door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het, van afdrachten geschoonde (zie kader onder Figuur 21), BSR.

Figuur 21



#### 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 verschillende 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 niet alleen prijzen, maar ook 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 goededoelen-loterijen 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.



### 3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan

Zoals eerder benoemd bieden loterijen gedifferentieerde producten aan. 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 in 2021

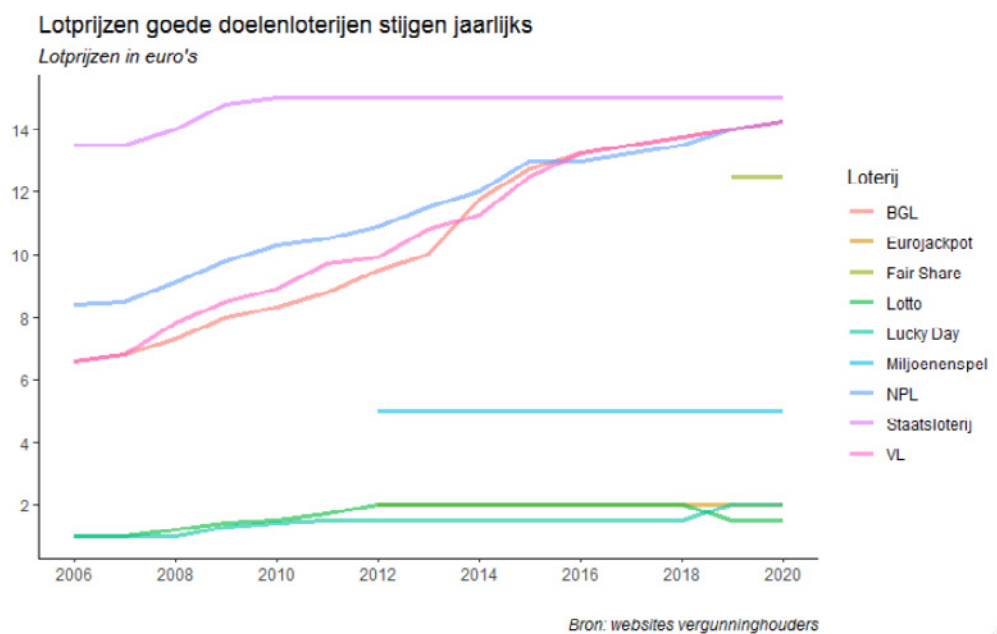
Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij B.V.	staatsloterij	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel €2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, 1 juli trekking en 1 oktober trekking	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk)	4 extra trekkingen
	Oudejaarstrekking	€30,00 (1/2 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 Lotto XL (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	€13,00 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubelaar	maandelijks + 2 extra trekkingen
BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij	€ 13,75 + optioneel € 0,50 voor de WeekprijsVerdubelaar	maandelijks + 3 extra trekkingen
VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij	€ 13,75 + 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
FairShare Nederland B.V.	Jantje Beton Loterij	€3,00	1 x per jaar
	Lot of Happiness	€12,50	maandelijks + 4 extra trekkingen

Bron: Websites vergunninghouders

### 3.4.2 Lotprijzen

De lotprijzen van de loterijen zijn de afgelopen tien jaar gestegen. Figuur 22 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging zien over de periode 2005-2020 voor de loterijen van de holding Nationale Goede Doelen Loterijen. De staatsloterij heeft haar lotprijzen tussen 2005 en 2008 verhoogd, maar na 2008 niet meer. Wel dient opgemerkt te worden dat omwille van de weergave de lotprijs van de Oudejaarsekking (€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.

Figuur 22



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

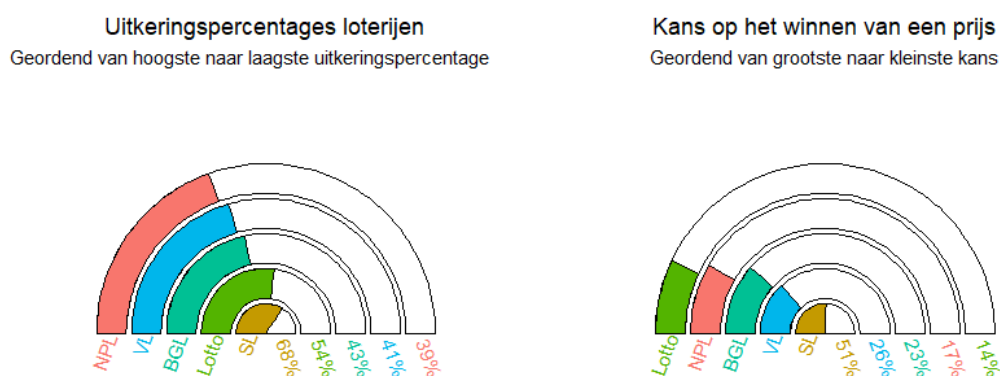
Een andere manier voor consumenten om loterijen met elkaar te vergelijken, is op basis van bijvoorbeeld uitkeringspercentages en winkansen. Consumenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij een hoge kans op een prijs waarderen, dan wel verleid worden door het vooruitzicht van een hoge hoofdprijs of jackpot.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/Factsheet>: Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen.

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. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de voorschriften die de verschillende loterijen hebben. Zo hebben goededoelenloterijen de verplichting om 40 procent van de omzet af te dragen aan goede doelen. Deze verplichting zorgt er vanzelfsprekend voor dat deze loterijen een (ten opzichte van de omzet) relatief minder hoge prijzenpot hebben.

Figuur 23 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en de bruto uitkeringspercentages weer te geven over het jaar 2020. Een winkans is de kans op het winnen van een prijs. Dit is niet hetzelfde als de winstkans (de kans op het maken van winst). 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.

**Figuur 23**



Bron: gegevens Ksa, websites vergunninghouders, geraadpleegd op 22 juli 2021

Voor de Samenwerkende Non-profit Loterijen is geen winkans te geven aangezien de verschillende samenwerkende loterijen uiteenlopende winkansen hebben. Vandaar dat de SNL in dit figuur niet is meegenomen

Bovenstaand figuur 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. Zoals eerder in dit document opgemerkt zijn er naast het uitkeringspercentage en de winkansen diverse andere eigenschappen van loterijen op basis waarvan consumenten kunnen kiezen aan welke loterij zij mee spelen.

## 4 Sportweddenschappen

### 4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor landgebonden sportweddenschappen bestaan (tot 1 oktober 2021) twee vergunningsstelsels:

- Het vergunningstelsel voor sportweddenschappen (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<sup>27</sup> 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 sportweddenschappen samen onder de noemer sportweddenschappen geschaard. Daarnaast worden ten behoeve van de leesbaarheid de merknamen gebruikt waaronder beide vergunninghouders in 2019 en 2020 exploiteerden. Voor Lotto B.V. was dit Toto; voor ZEBetting & Gaming was dit Runnerz.

Tabel 6 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 6: Overzicht vergunningen en wettelijk verplichte uitkerings- en afdrachtpercentages**

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportweddenschappen	Lotto B.V.	Toto Toto-13	≥ 47,5% <sup>a</sup>	geen vast percentage <sup>b</sup>
Totalisator	ZEBetting & Gaming Nederland B.V.	Runnerz	Geen wettelijke verplichtingen	≥ 2,5%

Bron: Wet op Kansspelen, vergunningen

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

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

#### 4.1.1 Wettelijk monopolie sportweddenschappen voor Toto

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

<sup>27</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*

Op grond van artikel 16 van de Wok is de Ksa bevoegd om de vergunning voor het organiseren van sportweddenschappen 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 ingelegde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd onder de spellen van Lotto B.V. 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 2.6.3).

#### 4.1.2 Wettelijk monopolie totalisator 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 en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam Runnerz.

#### 4.1.3 Meerdere vormen om sportweddenschappen aan te bieden

Sportweddenschappen kunnen op diverse manieren worden aangeboden. De meest bekende manieren zijn:<sup>28</sup>

- *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.

<sup>28</sup> E-commerce: het is voor landgebonden aanbieders toegestaan het landgebonden aanbod ook online aan te bieden.

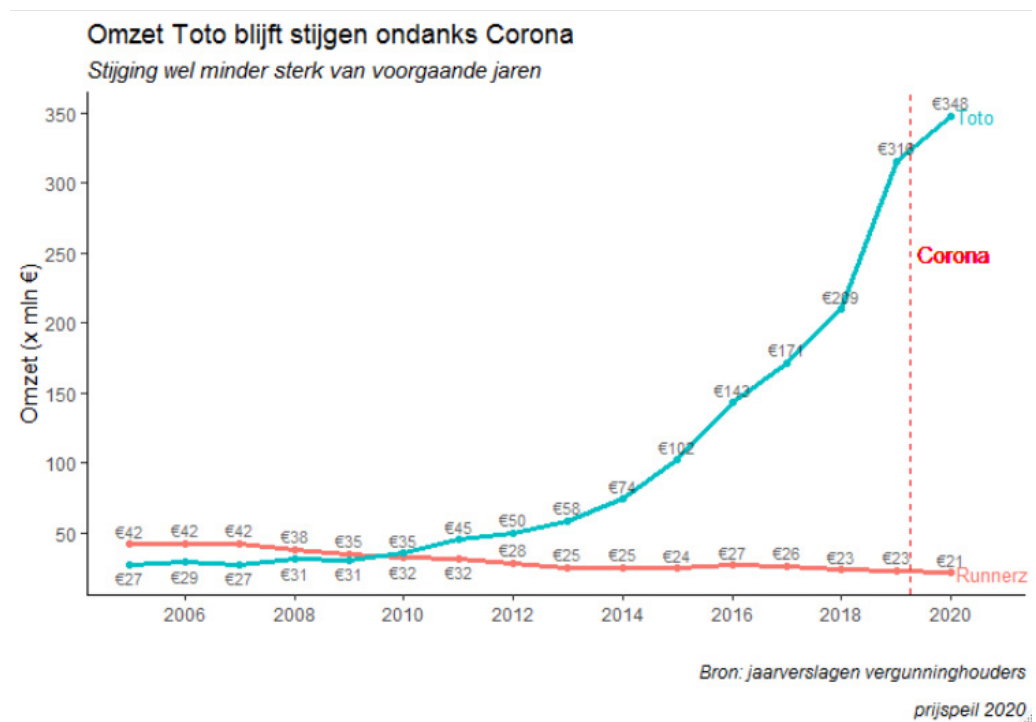
## 4.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod

### 4.2.1 Sterke stijging populariteit sportweddenschappen

In Figuur 24 is goed te zien dat de (voor inflatie gecorrigeerde) omzet van Toto in 2020 steeg ondanks uitstel van, en het soms helemaal niet doorgaan van sportevenementen als gevolg van het coronavirus. De stijging is wel minder sterk dan het jaar daarvoor.

De omzet van Runnerz daalt de laatste jaren en bedraagt nu €21 miljoen.

Figuur 24

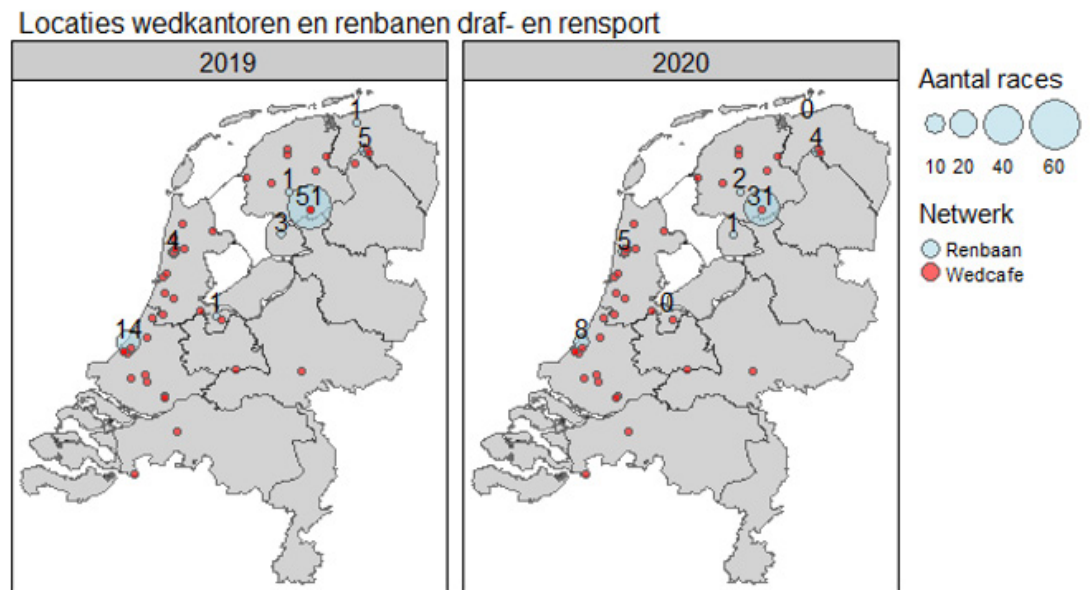


Hoewel de sector sportweddenschappen relatief klein is ten opzichte van bijvoorbeeld de loterijensector, neemt de populariteit van met name sportweddenschappen zeer sterk toe. Dit is al jaren aan de gang.

### 4.2.2 Minder paardenraces

Figuur 25 maakt de locatie van de renbanen inzichtelijk. De grootte van lichtblauwe bolletjes en de getallen in het figuur laten zien hoeveel races er per jaar op de desbetreffende racebaan gehouden zijn. Vooral op de twee grotere renbanen, Wolvega en Wassenaar, is het aantal races flink teruggelopen. Daarnaast konden door de coronamaatregelen diverse races geen doorgang vinden.

Figuur 25



Bron: ZEbetting & Gaming Nederland B.V.

Naast het wedden op races op Nederlandse bodem, biedt Runnerz de consument de mogelijkheid te wedden op koersen in het buitenland. Vooral koersen in Engeland, Frankrijk, Zweden en Zuid-Afrika zijn populair onder Nederlandse consumenten.

### 4.3 Geldstromen

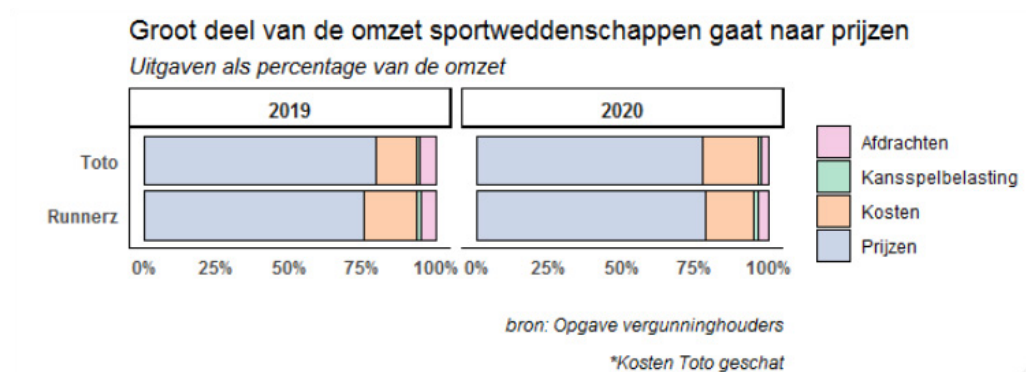
De omzet uit sportweddenschappen wordt aangewend om

1. prijzen uit te keren
2. kansspelbelasting te betalen
3. af te dragen aan sport en goede doelen 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 26 zijn de geldstromen van de twee vergunninghouders weergegeven als percentage van de omzet. Duidelijk is dat het overgrote deel van de omzet van sportweddenschappen als prijzen wordt uitgekeerd.

Figuur 26



#### 4.3.1 sportweddenschappen hoog

Het uitkeringspercentage van sportweddenschappen is erg hoog vergeleken met loterijen. Dit is nodig om te kunnen concurreren met het (in 2020 nog) illegale online aanbod. Het aanbod van de meeste sportweddenschappen is namelijk gemakkelijk te vergelijken op basis van *quoteringen*. Quoteringen geven aan hoeveel geld een speler wint bij een juiste voorspelling. Indien deze quoteringen van de legale Nederlandse aanbieders te laag zijn, dan zullen consumenten sneller voor het illegale aanbod kiezen. In het geval van *pool betting*, een systeem dat bij Runnerz veelal gebruikt wordt, spelen quoteringen geen rol. Hierbij is de hoogte van de totale prijzenpot een indicator van de aantrekkelijkheid van de weddenschap.

#### 4.3.2 Prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijzwinnaars van sportweddenschappen zijn net als bij loterijen (tot 1 oktober 2021) 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 quotering van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quotering). Hierover draagt de consument 30,1% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€165,55 in dit geval).<sup>29</sup> Aan de consument wordt netto €384,45 uitbetaald.

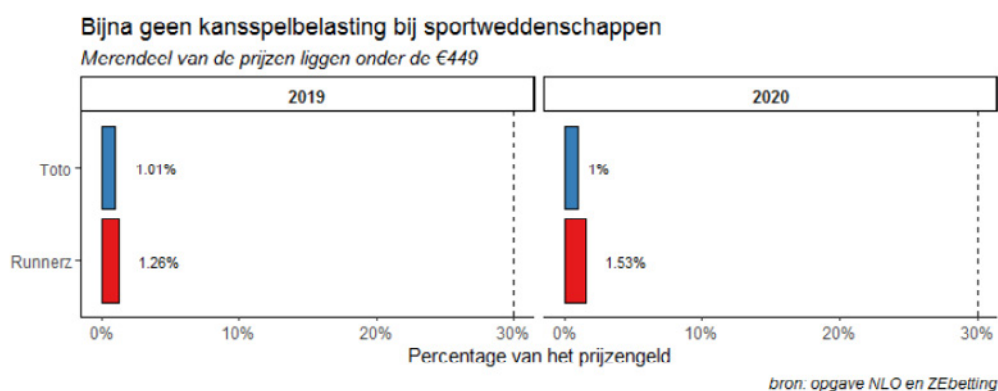
Opvallend in bovenstaand rekenvoorbeeld is dat de consument er goed aan zou doen om niet meer dan €81,63 in te zetten op de voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Hierdoor blijft de brutoprijs namelijk onder het vrijstellingsbedrag. In het bijzonder zou de consument met een inzet van €71,- bij 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.

29 De aanbieder houdt de kansspelbelasting in op het prijzengeld



Doordat het overgrote deel van de prijzen bij sportwedenschappen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de gemiddelde belastingdruk voor sportwedenschappen fors onder het nominale belastingtarief van 30,1% van het brutoprijzengeld.<sup>30</sup> Per vergunninghouder kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. Figuur 27 laat zien dat beide aanbieders van sportwedenschappen slechts 1% kansspelbelasting betalen over het prijzengeld.

Figuur 27



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

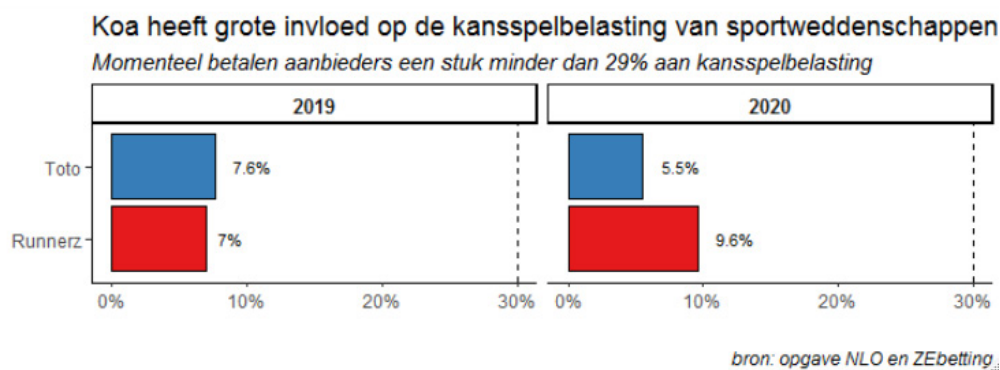
Zoals uitgelegd in hoofdstuk 2, geldt in Nederland tot 1 oktober weliswaar een uniform tarief van 30,1% aan kansspelbelasting, maar de grondslag waarover het tarief geheven wordt verschilt per kanspelsector. Voor landgebonden sportwedenschappen geldt, zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd, de grondslag 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. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa wijzigt ook voor landbased aanbieders van sportwedenschappen de grondslag voor de kansspelbelasting naar BSR.

De belastingdruk als percentage van het BSR is voor aanbieders van sportwedenschappen een stuk lager dan de 30,1% voor aanbieders van *short-odds* kansspelen (Holland Casino en speelautomaten) en dan de 29% die met inwerkingtreding van Koa gaat gelden.<sup>31</sup> Figuur 28 schetst de door de verschillende aanbieders van sportwedenschappen betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde BSR (zie kader op pagina 38).

<sup>30</sup> De gemiddelde belastingdruk voor een sportwedenschap is de feitelijk betaalde kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71)

<sup>31</sup> In deze berekening wordt het BSR "geschoond" van afdrachten aan goede doelen.

Figuur 28



## 4.4 Productvariatie

### 4.4.1 Productkenmerken

In Tabel 7 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. Zoals in paragraaf 4.1 besproken is het voor Runnerz alleen toegestaan om weddenschappen aan te bieden volgens het parimutuele stelsel, waarbij iedere speler speelt tegen het collectief gevormd door alle spelers gezamenlijk (de 'speler-spool'). 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 7: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

Vergunninghouder	Inleg	Frequentie	Sporten <sup>a,b</sup>
Lotto B.V.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toto: minimale inleg €1,00</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afhankelijk van de aangeboden sportwedstrijd in binnen- en buitenland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voetbal</li> <li>Formule 1/ Motorsport</li> <li>Tennis</li> <li>American Football</li> <li>Basketball</li> <li>Zwemmen</li> <li>Atletiek</li> <li>Handbal</li> <li>Volleybal</li> <li>Darts</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toto-13: minimale inleg €0,50</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wekelijks</li> </ul>	
ZEBetting & Gaming	Minimale inleg €0,06	Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland	<ul style="list-style-type: none"> <li>Draf- en rensport</li> </ul>

Bron: websites vergunninghouders

a) Niet alle sporten werden in het kalenderjaar 2020 door Toto aangeboden

b) Deze lijst van sporten van Toto is niet uitputtend, zie <https://sport.toto.nl/sport/a-z> voor de volledige lijst.

#### 4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van diverse factoren

De winkansen bij sportweddenschappen zijn afhankelijk van waarop gewed wordt. Bij het wedden op de favoriet is de winkans groter, maar wint de consument ook minder geld bij een juiste voorspelling. Het tegenovergestelde geldt voor het wedden op een ploeg die minder hoog aangeschreven staat; de kans op winnen is kleiner, maar het rendement op inzet is hoger.

In de *quoting* van een wedstrijd wordt weergegeven hoeveel keer de consument zijn inzet wint bij het goed voorspellen van een weddenschap. Een aanbieder van sportweddenschappen vertaalt de inschatting van de kans dat een ploeg of sporter wint daarmee in deze quotingen. De aanbieder van sportweddenschappen door middel van quotingen neemt zelf ook een risico; eigenlijk wedt de consument tegen de aanbieder. Dit risico probeert de aanbieder zo klein mogelijk te maken. Dit kan de aanbieder onder andere doen door:

- De quotingen zo te kiezen dat de aanbieder op de lange termijn iets overhoudt. Een makkelijk voorbeeld laat zien hoe een aanbieder dit doet. Stel een aanbieder biedt het spel *kop/munt* aan. Bij een juiste voorspelling en een inzet van €1,- betaalt de aanbieder €1,95 uit. De aanbieder komt tot deze quoting door de inzet te delen door de kans op een juiste voorspelling. In het geval van *kop/munt* zou de quoting 2 (= 1/50%) bedragen. Echter, de aanbieder wil ook iets verdienen, vandaar dat de quoting iets lager is dan 2 in het voorbeeld. Op deze manier wint de aanbieder op de lange termijn geld. Dit wordt de '*vig*' genoemd, van het Engelse *vigorous*.
- Kansberekening. De kansberekening van bovenstaand voorbeeld is simpel; zowel *kop* als *munt* heeft 50% kans. De kansen inschatten bij sportwedstrijden is echter een stuk lastiger, maar wel essentieel voor de aanbieder. Als de aanbieder namelijk de kansen verkeerd inschat, dan kloppen zijn quotingen (statistisch) niet, met als gevolg dat de aanbieder meer risico loopt om geld te verliezen. Vandaar dat aanbieders van sportweddenschappen een team van analisten in dienst hebben, of de expertise van externe analisten inkopen, die gespecialiseerd zijn in het inschatten van kansen van sportwedstrijden. Des te onzekerder de aanbieder is over de kansen, des te hoger zal hij zijn marge/*vig* maken.
- *Book balancing*. Bij *book balancing* zorgt de aanbieder ervoor dat zijn risico aan alle kanten van de weddenschap gelijk is. In het eerder genoemde voorbeeld zou een aanbieder dit als volgt kunnen doen. Stel dat 10 keer op *munt* is ingezet, en 20 keer op *kop*. De aanbieder loopt nu een risico dat de uitkomst *kop* is en dat hij dan totaal meer moet uitbetalen dan wanneer de uitkomst *munt* is. Om dit risico te verkleinen zou de aanbieder *munt* (tijdelijk) aantrekkelijker kunnen maken door de uitbetaling op *munt* te verhogen naar €1,99 en de uitbetaling op *kop* te verlagen naar €1,90. Hiermee spoort de aanbieder spelers aan om ook op *munt* in te zetten.

- Het uitbuiten van vooroordelen. Het komt vaak voor dat consumenten hun voorkeuren hebben bij sportweddenschappen. Stel Nederland speelt een voetbalwedstrijd tegen Duitsland, dan zullen Nederlandse consumenten geneigd zijn de kwaliteiten en prestaties van Nederland te overschatten. Een aanbieder kan hierop inspelen door de quoteringen voor Nederland ongunstiger te maken. Op de lange termijn is het voor de aanbieder gunstig dat consumenten weddenschappen afsluiten op Nederland, omdat de quotering voor Nederland niet klopt gelet op de (door de aanbieder) ingeschatte kansen.

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 op dezelfde manier als bij loterijen mogelijk en verplicht is.

## 5 Casinospelen

### 5.1 Vergunning en vergunninghouder

Op basis van titel IVb van de Wok, getiteld ‘Casinospelen’, wordt de vergunning verleend voor ‘het organiseren van speelcasino’s’. Een speelcasino wordt in de wet gedefinieerd als een ‘voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen’. Deze definitie beperkt de vergunning tot fysieke inrichtingen: de casinospelen mogen dus niet via internet worden aangeboden. Ze mogen wel worden aangeboden door elektronische terminals binnen de casino’s. 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 8).

*Tabel 8: 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

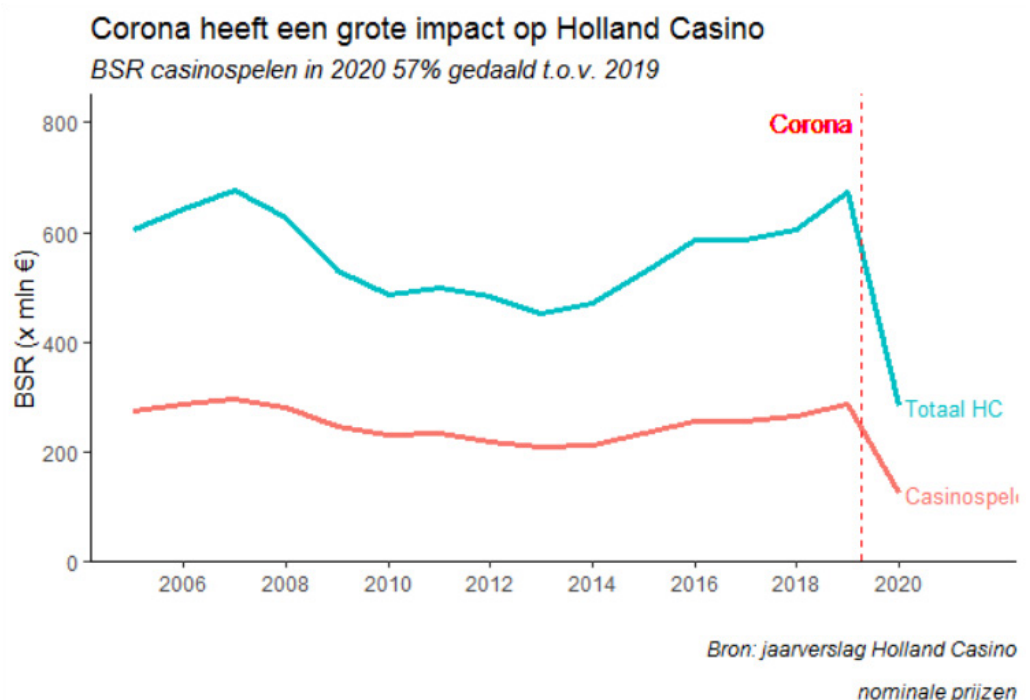
Op basis van artikel 27h lid 1 van de Wet op de kansspelen wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is in 1975 verleend aan de *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). Holland Casino is in 2017 een naamloze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

## 5.2 Omvang en geografische spreiding

### 5.2.1 Holland Casino zwaar getroffen door corona

Als gevolg van de sluiting van de vestigingen van Holland Casino is het BSR van casinospelen meer dan gehalveerd in 2020, zie de rode lijn in Figuur 29. Ook het totale BSR van Holland Casino is logischerwijs enorm gekelderd.

Figuur 29



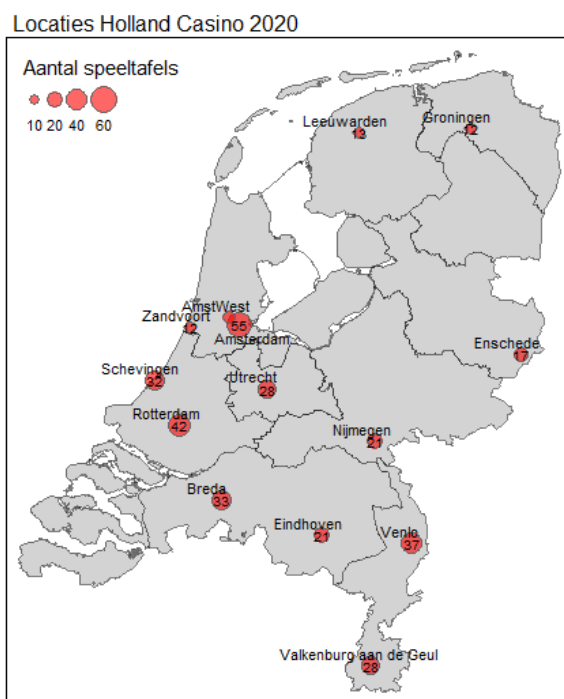
Bij casinospelen wordt de omvang van de markt uitgedrukt in termen van BSR, en niet in termen van omzet. De omzet is, zoals eerder aangegeven, bij *short-odds*-kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbaar begrip. In verband met de hoge spelfrequentie worden door spelers fiches of munten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

### 5.2.2 Veel speel tafels in de Randstad

Uit 2020 had Holland Casino in totaal 365 speel tafels verdeeld over veertien vestigingen, die vanwege de beperkende exploitatiemaatregelen niet allen (het gehele jaar) mochten worden geëxploiteerd. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 30. 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 30 geeft het aantal speel tafels van de betreffende vestiging van Holland Casino weer. De vestiging Amsterdam-Centrum had gedurende 2020 de meeste speel tafels (55) en de vestigingen in Groningen en Zandvoort de minste (12). In 2017 sloot Holland Casino de vestiging op Schiphol. De wettelijke 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 30



Bron: opgave Holland Casino

## 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 en kansspelheffing te betalen
2. operationele kosten te dekken en
3. af te dragen aan de Staat.

### 5.3.1 Holland Casino maakte in 2020 verlies

Dat 2020 door corona een slecht jaar was voor Holland Casino wordt benadrukt in Tabel 9. Hier is te zien dat de kosten van Holland Casino het BSR in 2020 overstegen. Vandaar dat Holland Casino in 2020 niet aan de Nederlandse Staat heeft afgedragen.

Tabel 9: Geldstromen Holland Casino (in mln euro)

	2019		2020	
	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)
BSR <sup>a</sup>	€289	€672	€125	€284
Kansspelbelasting (BSR x 30,1%) <sup>a</sup>	€87	€202	€41	€94
Kosten		€443		€318
Afdrachten staat		€89,6		€0

Bron: opgave Holland Casino

\* Exclusief horeca en tronc (fooi bij casinospelen)

### 5.3.2 Afdrachten aan Staat in 2020 €0,-

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 2019 nog €89,6 miljoen, een stijging van 17 miljoen euro. Aangezien Holland Casino in 2020 meer kosten dan BSR had, en dus een verlies draaide, droeg het in 2020 niets af.

## 5.4 Productvariatie

### 5.4.1 Holland Casino biedt een breed scala aan spellen aan

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 8 staat een overzicht van de spellen die bij vestigingen van Holland Casino gespeeld kunnen worden. Het aanbod van spellen verschilt 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 klein: minder dan 5% van de inzet wordt gemiddeld door consument verloren per spel (zie Tabel 10).



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.

#### 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 winkans). In Tabel 10 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 10: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

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

#### 5.4.4 Poker

Zoals in 5.4.1 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 het spel 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>36</sup> Wel kan gesteld worden dat het gemiddelde uitkeringspercentage van alle spelers 100% minus het percentage *rake* is.

32 Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

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

34 Wanneer een speler op elk nummer (o 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.

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

36 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.

## 6 Kansspelautomaten

### 6.1 Vergunningen

Een speelautomaat is *een toestel, ingericht voor de beoefening van een spel, dat bestaat uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen;*

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 alleen 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), zie Tabel 11. Dan gaat het onder meer om de maximum inzet en uitkeringspercentages.

#### 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.

### Modeltoelating

Elk nieuw model kansspelautomaat moet een modeltoelating hebben. Dat wil zeggen dat het type automaat door een keuringsinstelling (die geschikt is bevonden door de Raad van Accreditatie of een buitenlands equivalent daarvan) is gekeurd.<sup>37</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 kansspelautomaat is toegelaten, geldt die toelating voor alle automaten van dat model. Het is dus niet zo dat elke automaat afzonderlijk gekeurd moet worden. De aanvrager van een modeltoelating betaalt 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>38</sup> Die wordt verleend door de Ksa. De Ksa toetst hiervoor onder meer de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets vindt zowel plaats bij een eerste aanvraag, als bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning. 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 leidinggevenden 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>39</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>40</sup>

<sup>37</sup> Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

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

<sup>39</sup> Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

<sup>40</sup> Artikel 30c lid 2 Wok.

De kosten voor de aanwezigheidsvergunning worden bepaald door de gemeente, maar zijn gebonden aan een maximum (€34 per aanvraag en €22,50 per automaat waarvoor de vergunning wordt aangevraagd).<sup>41</sup>

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

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

**Tabel 11: 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	Exploatievergunning, af te geven door de Ksa	Aanwezigheidsvergunning, af te geven door de betreffende gemeente
<b>Kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kosten voor onderzoek, te betalen aan keuringsinstantie</li> <li>• €131,- per automaat t.b.v. merkteken, te betalen aan Ksa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• €1815,12 vergoeding, eens per 10 jaar</li> <li>• €453,78 jaarlijkse toezichtkosten</li> <li>• jaarlijkse aangifte per type automaat, alle te betalen aan Ksa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• maximaal €22,50 vaste aanvraagkosten plus €34,00 per automaat, te betalen aan gemeente</li> </ul>

Bron: Ksa

### 6.1.3 Eisen aan het spel

De spelkenmerken van kansspelautomaten, zoals hoeveel geld per spel mag worden ingeworpen en de maximum uitbetaling, zijn aan regels gebonden. De wettelijke eisen die volgen uit het Speelautomatenbesluit 2000 en de Beschikking casinospelen 1996, zijn opgenomen in Tabel 12.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van het Speelautomatenbesluit 2000.

<sup>42</sup> Deze tabel is niet uitputtend. Er zijn meer verschillen maar die zijn niet opgenomen

Tabel 12: 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 bespelen van de speelautomaat niet kan leiden tot de uitkering van geldprijzen;

<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.

- het bespelen 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;

### Arcadehallen

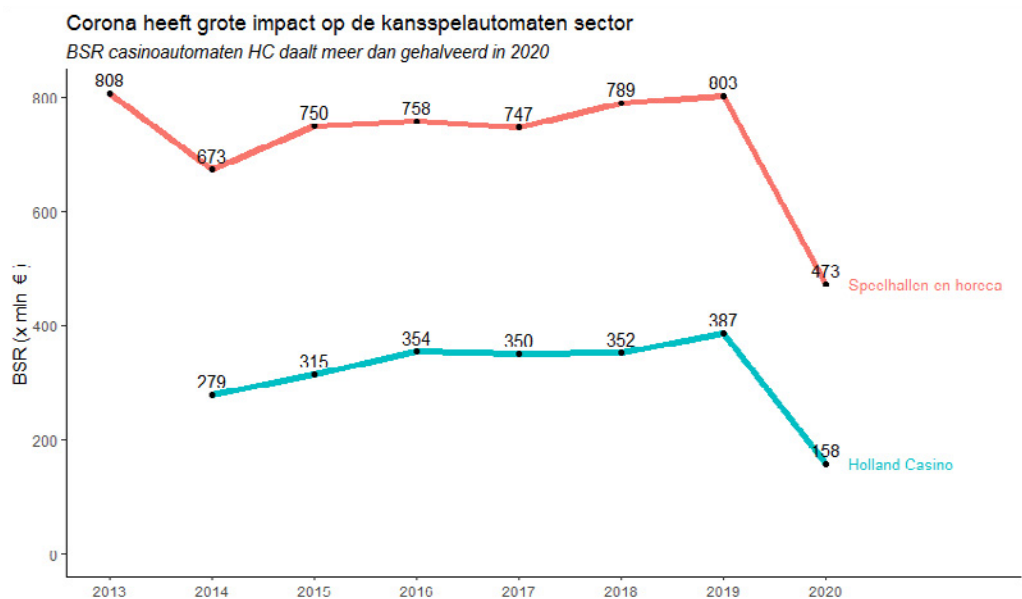
Kermisautomaten zijn voornamelijk opgesteld staan op kermissen en pretparken (waarvoor het uitzonderingsregime oorspronkelijk bedoeld is) en in arcadehallen; locaties waar veel minderjarigen aanwezig zijn. Het overgrote deel van de speelautomaten in arcadehallen zijn kermisautomaten. Sommige kermisautomaten onderscheiden zich alleen van kansspelautomaten doordat zij geen contant geld uitkeren. 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

Door het sluiten van speelhallen, horeca met speelautomaten en vestigingen van Holland Casino wegens corona, plus beperkingen wat betreft de aantallen bezoekers, is het BSR van de totale markt voor speelautomaten vrijwel gehalveerd in 2020 ten opzichte van 2019. In 2019 bedroeg het totale BSR van de sector nog €1,19 miljard euro. Dit liep in 2020 terug tot €631 miljoen. In Figuur 31 is te zien dat het BSR gegenereerd door de casinoautomaten van Holland Casino zelfs meer dan halveerde.

Figuur 31

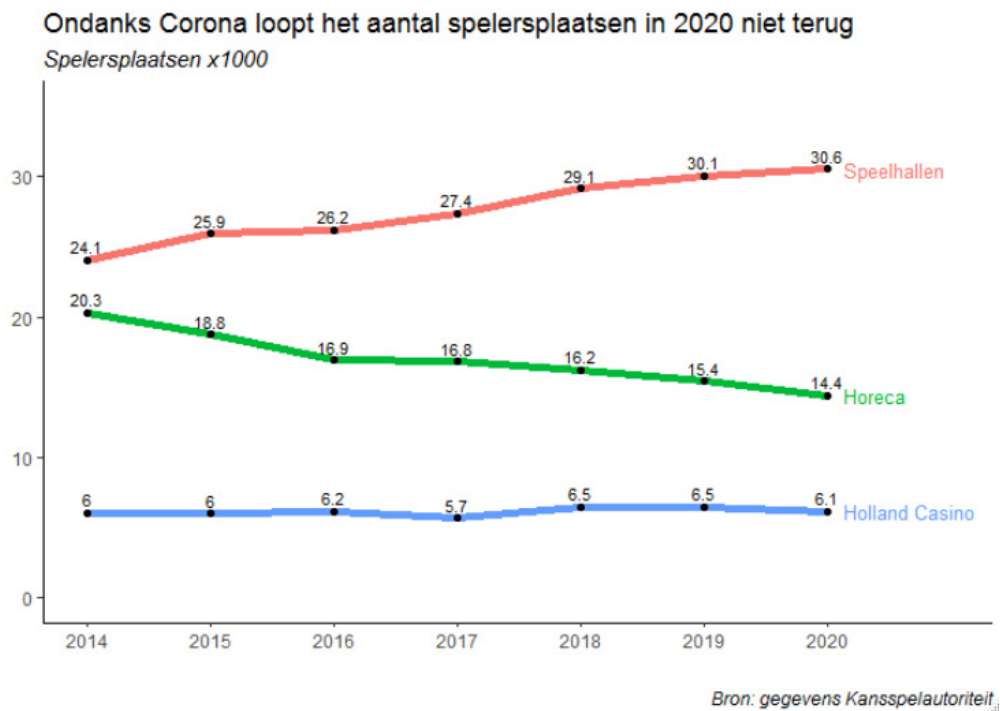


Bron: gegevens belastingdienst, Jaarverslag Holland Casino

### 6.2.2 Totaal aantal spelersplaatsen

Alhoewel Holland Casino, speelautomatenhallen en horeca als gevolg van corona hun deuren moesten sluiten, valt in Figuur 32 op dat het aantal spelersplaatsen in speelhallen niet daalde. Ondanks dat speelautomaten niet bespeeld konden worden tijdens de lockdown, stonden deze wel in de vestigingen, of waren al besteld voor 2020. Alhoewel de automaten dus geen opbrengsten genereerden, moesten de exploitanten wel heffingskosten per spelersplaats betalen voor de onbespeelde automaten. Exploitanten van speelautomatenhallen en speelautomaten in de horeca hebben het aantal spelersplaatsen niet aangepast vanwege het tijdelijke karakter van de lockdowns.

Figuur 32



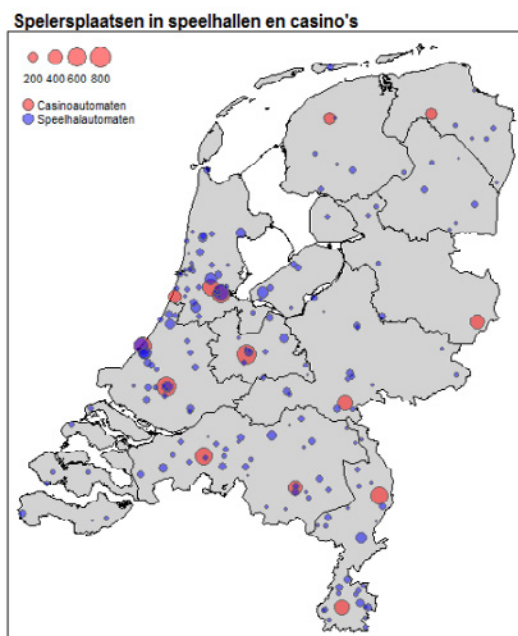
Figuur 32 toont het aantal spelersplaatsen en niet het aantal speelautomaten. Het verschil is dat één speelautomaat plaats kan bieden aan meerdere spelers. Denk hierbij aan een roulette-speelautomaat. Meerdere consumenten kunnen tegelijk op zo'n automaat spelen.

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

Net als vorige jaren staan de meeste speelhallen en casino's in 2020 in het westen en zuiden van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 33. 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, maar hebben een stuk minder spelersplaatsen per vestiging

dan de vestigingen van Holland Casino. Speelautomatenhallen zijn in oppervlakte kleiner en zijn vanwege de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning vaak ook beperkter in het aantal speelautomaten dat zij mogen opstellen dan Holland Casino.

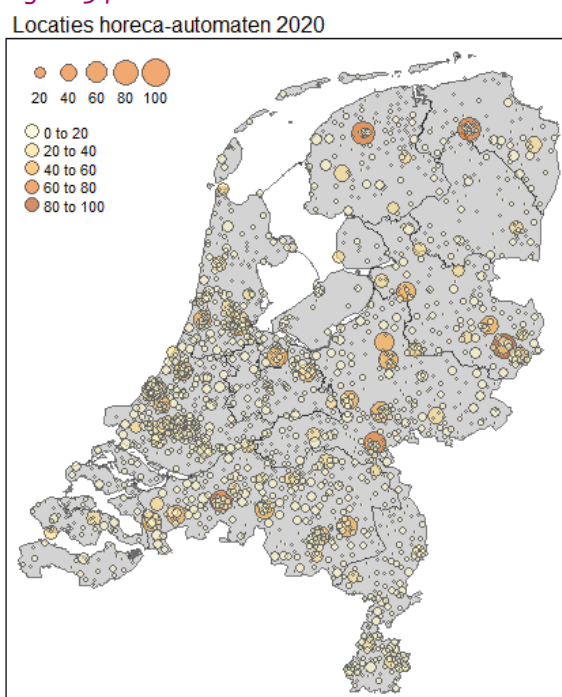
**Figuur 33**



Bron: Gegevens Ksa, opgave Holland Casino, opgave exploitanten

Figuur 34 geeft een overzicht van de locaties van alle horeca-automaten in Nederland in 2020.

**Figuur 34**



Bron: Gegevens Ksa, opgave exploitanten



#### 6.2.4 *Speelhalautomaten jaar in jaar uit 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 2020 exploiteerden 25 exploitanten meer dan honderd speelhalautomaten. Deze 25 exploitanten exploiteerden meer dan 89% van de speelhalautomaten in Nederland. In 2018 exploiteerden de top 48 exploitanten nog 93% van de speelhalautomaten. Overigens zijn de exploitanten van **speelhallen** niet altijd dezelfde als de exploitanten van **speelhalautomaten**.

De grootste twaalf exploitanten van horeca-automaten (honderd automaten of meer) hebben gezamenlijk 40% van alle horeca-automaten in bezit. Veel exploitanten bezitten twee automaten, het wettelijk aantal automaten dat in een horecagelegenheid mag staan. Vandaar ook dat de markt voor het exploiteren van horeca-automaten minder geconcentreerd is dan die voor speelhalautomaten. Als gevolg van corona is het aantal locaties met horeca-automaten nauwelijks teruggelopen in 2020 (429 locaties) ten opzichte van 2019 (434 locaties).

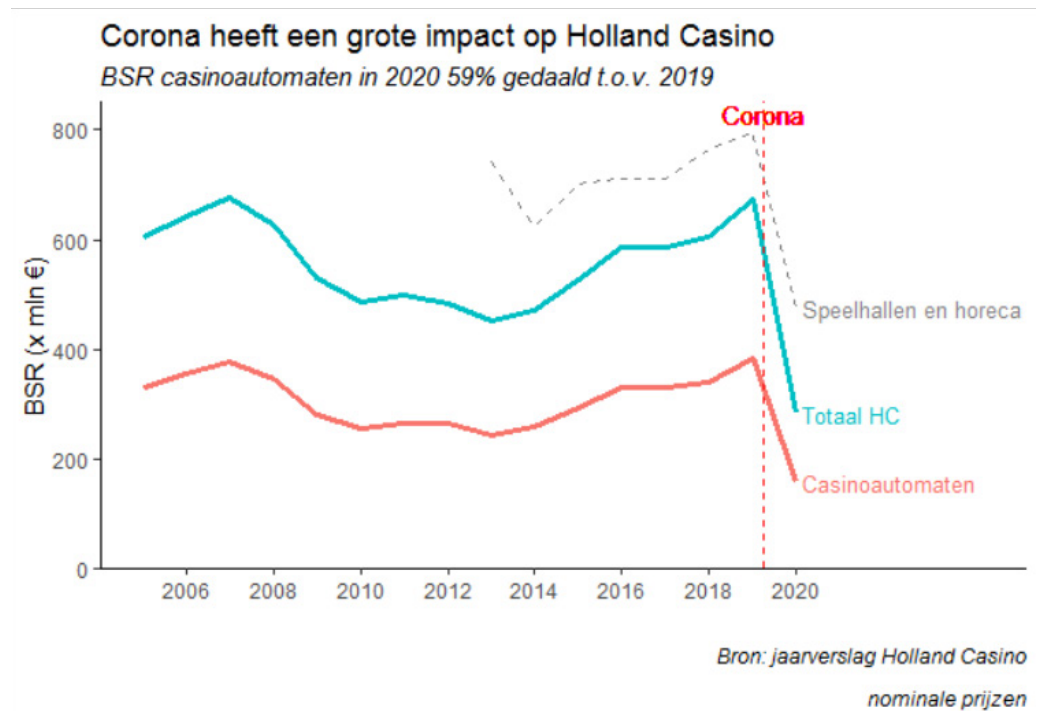
### 6.3 Geldstromen

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 flink gedaald als gevolg van corona*

Ook het BSR van de casinoautomaten is vanzelfsprekend fors lager door de sluiting van Holland Casino, speelhallen en horeca als gevolg van corona (zie Figuur 35 en Tabel 13).

Figuur 35



Tabel 13: Overzicht casino-automaten Holland Casino

Jaar	Aantal spelersplaatsen	BSR (miljoenen)	KSB (miljoenen)
2011	6532	265	77
2012	6405	266	77
2013	6223	243	70
2014	6037	259	75
2015	6011	294	85
2016	6185	306	89
2017	5701*	332	96
2018	6490	340	102
2019	6515	384	115
2020	6146	159	52

Bron: Jaarverslag Holland Casino

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

Tabel 14 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 14: Overzicht horeca- en speelhalautomaten

omschrijving	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal spelersplaatsen horeca automaten	20334	18789	16940	16871	16233	15438	14446
Aantal spelersplaatsen speelhalautomaten	24065	25925	26202	27393	29133	30084	30565
Gemiddeld aantal spelersplaatsen per speelhalautomaat	1,54	1,54	1,59	1,58	1,67	1,68	1,8
Totaal BSR (miljoenen)	743*	625*	721*	710	763	797	475
Totaal kansspelbelasting (miljoenen)	215*	203*	209*	206	221	231	138

Bron: Gegevens Ksa

\* schatting

Tabel 14 laat ook zien dat het gemiddelde aantal spelersplaatsen per speelhalautomaat stijgt. Dit betekent dat er steeds meer meerspelers in speelhallen komen te staan.

## 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. 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 meeste vestigingen van Holland Casino zijn dagelijks geopend van 12.00 tot 3.00. De vestigingen in Rotterdam en Amsterdam West zijn 24 uur per dag geopend.

### 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 gemiddeld rond de 80% van de inleg uit. Casinoautomaten in Holland Casino keren gemiddeld meer dan 90% uit.

Het wettelijke minimale uitkeringspercentage per kansspelautomaat is 60% voor horeca- en speelhalautomaten, en 80% voor casinoautomaten (zie ook Tabel 12 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.

## Bijlage: lijst met afkortingen

BGL	= BankGiro Loterij
BSR	= Bruto spelresultaat
H2GC	= Hz Gambling Capital
HC	= Holland Casino
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., Blaszczyński, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A. E., Hodgins, D. C., ... Wardle, H. (2013). Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products: ASTERIG. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7(1), 73–87.
- De Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. *Centrum voor Verslavingsonderzoek, Boom Juridische uitgevers*.
- D. de Bruin, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008) Kansspelen in andere aarde- Een onderzoek naar kansspelproblematiek. CVO iov WODC
- De Bruin, D.E. (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
- Ksa (2020). Deelname aan kansspelen door minderjarigen en jongvolwassenen (consumentenenquête), juni 2020
- Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, 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*.
- Regulus Partners. (2021). Comparison of European Draw Based Lottery products and licensing regimes.
- Spapens, T. (2008). Joker!. De aanpak van illegale casino's in Nederland. *Boom Juridische Uitgevers*.
- Spapens, T. (2010). Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T. (2012). Prijs! Zwarte lottospelen en illegale sportwedenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T., Olfers, M. (2013). Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. *Universiteit Tilburg*.
- Spapens, T. en Bruinsma, M., (2016) Feenomeenonderzoek gokzuilen. *Boom uitgevers Den Haag*
- SuperData Research (2017). Gambling and digital games in the Netherlands.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2016). Kerncijfers Verslavingszorg 2015. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.



*Afzendinggegevens*

**Kansspelautoriteit**

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

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