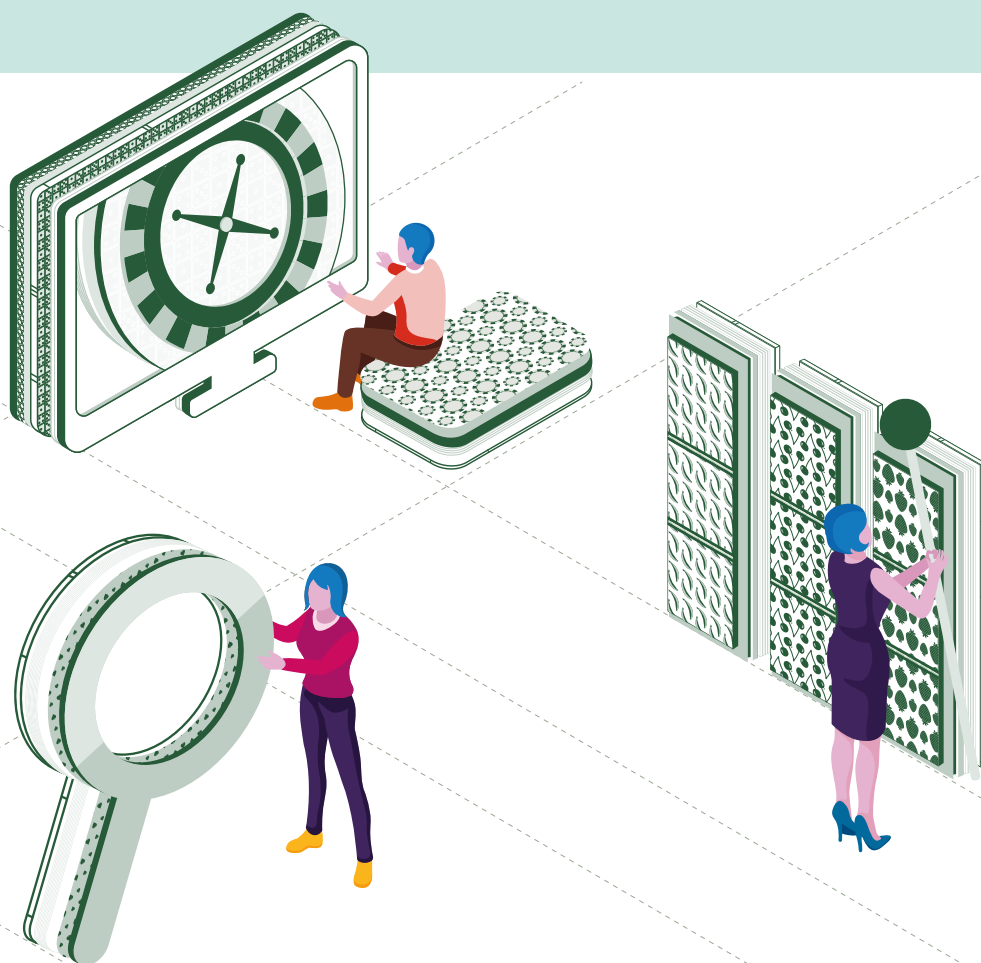




Kansspelautoriteit

Marktscan landgebonden kansspelen, najaar 2022



Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 Missie: Veilig spelen	6
1.2 Over de marktscan	7
1.3 COVID-19	7
1.4 Kansspelen op afstand (Koa)	8
2 Overzicht kansspelmarkt	9
2.1 Indeling in sectoren en segmenten	9
2.2 Omvang kansspelmarkt	10
2.3 Geldstromen	11
2.4 Reclame	11
2.5 Meldingen illegale kansspelen	13
2.6 Internationale vergelijking	13
3 Loterijen	15
3.1 Vergunningen en vergunninghouders	15
3.2 Omvang loterijen	19
3.3 Geldstromen	21
3.4 Productdifferentiatie	24
4 Sportweddenschappen	27
4.1 Vergunningen en vergunninghouders	27
4.2 Omvang sportweddenschappen	29
4.3 Geografische spreiding sportweddenschappen	30
4.4 Geldstromen	31
4.5 Productvariatie	33
5 Casinospelen	35
5.1 Vergunning en vergunninghouder	35
5.2 Omvang casinospelen	36
5.3 Geografische spreiding casinospelen	37
5.4 Geldstromen	38
5.5 Productvariatie	39
6 Kansspelautomaten	41
6.1 Vergunningen	41
6.2 Omvang kansspelautomatenmarkt	45
6.3 Geografische spreiding kansspelautomaten	47
6.4 Geldstromen	48
6.5 Uitkeringspercentages	48

Managementsamenvatting

2021: een bijzonder jaar

In 2021 zijn er twee gebeurtenissen geweest die een grote impact hadden op de landgebonden kansspelmarkt. Enerzijds waren veel locaties voor fysieke kansspelen als gevolg van COVID-19 ongeveer een half jaar gesloten, en anderzijds opende op 1 oktober 2021 de online kansspelmarkt. Deze twee ontwikkelingen zorgden waarschijnlijk in drie van de vier sectoren (sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten) voor een daling in het brutospelresultaat. Loterijen werden hier waarschijnlijk weinig door beïnvloed: hun bruto spelresultaat steeg met 3 procent in 2021. Deze veranderingen zijn duidelijk zichtbaar in figuur 0.1.

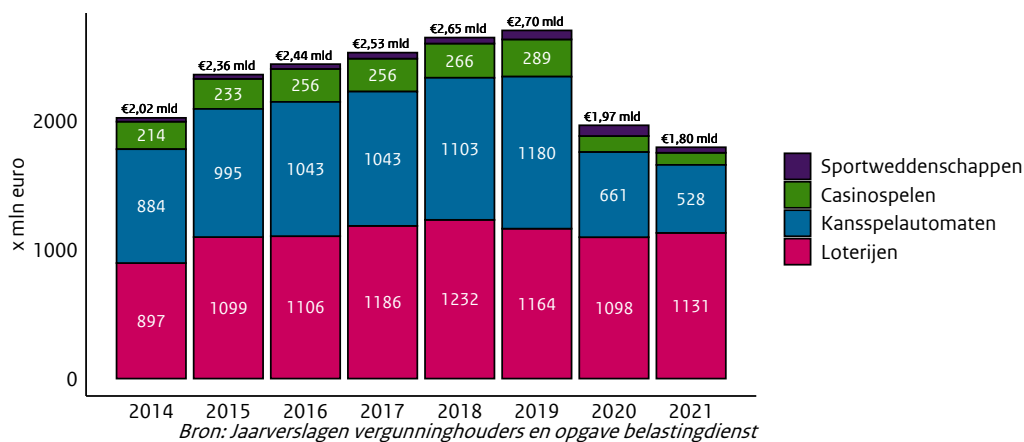
Onderscheid landgebonden en online

Deze marktscan gaat alleen over de landgebonden kansspelen – over online kansspelen wordt in afzonderlijke documenten gerapporteerd. Voor deze publicatie over de landgebonden kansspelen is de Kansspelautoriteit (Ksa) grotendeels aangewezen op openbare bronnen. Dat betekent dat zij zich onder andere baseert op de jaarverslagen van verschillende kansspelaanbieders. Die verschijnen verspreid over de eerste zes maanden na afloop van een kalenderjaar. De Ksa heeft dan nog enige tijd nodig om analyses te maken. De Ksa beraadt zich over een passende vorm om over de gehele kansspelmarkt te rapporteren.

Totale landgebonden kansspelmarkt

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 zoals casinospelen en kansspelautomaten niet mogelijk. Bij loterijen en sportweddenschappen rapporteren vergunninghouders wél de omzet.

Figuur 0.1: Brutospelresultaat totale landgebonden kansspelmarkt



De coronamaatregelen en de opening van de online markt zorgden er waarschijnlijk voor dat het BSR van de landgebonden kansspelmarkt in 2021 verder daalde naar 1,80 miljard euro (in 2020 was dit 1,97 miljard euro). Ter illustratie van de impact van deze twee gebeurtenissen: in het 'normale' jaar 2019 was het BSR nog 2,7 miljard euro.

De Ksa onderscheidt vier landgebonden sectoren: loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten. Deze sectoren zijn in 2021 respectievelijk verantwoordelijk voor 63 procent; 2 procent; 5 procent en 29 procent van het totale BSR. In 2019 waren de sectoren loterijen (43 procent) en kansspelautomaten (44 procent) nog ongeveer even groot. Ook de (landgebonden) casinosector had te lijden: in 2019 was deze nog verantwoordelijk voor 11 procent van de Nederlandse kansspelmarkt.

Loterijen

Nederland kent niet-incidentele (ook wel: meerjarige) en incidentele loterijen. Ten opzichte van de vorige marktscan veranderde er niet veel in deze sector. Sinds enige jaren is er geen beperking meer in het aantal goederdoelenloterijen. 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 Staatsloterij. In 2021 was dit nog steeds zo. De NPL was verantwoordelijk voor 36 procent van de totale omzet van de loterijensector, de Staatsloterij voor 35 procent. Als het om BSR gaat, is de NPL ook groter dan de SL: 43 tegenover 23 procent marktaandeel in 2021. Dat hier een groter verschil tussen zit komt door verschillende regimes van afdracht- en uitkeringspercentages.

Sportweddenschappen

De omvang van de markt voor legale sportweddenschappen was tot 1 oktober 2021 heel bescheiden. Tot dat moment waren er twee aanbieders met een vergunning: Lotto B.V. (die onder de merknaam Toto sportweddenschappen aanbiedt) en ZEBetting & Gaming (die onder de merknaam ZEBetting weddenschappen op

paardenrennen en harddraverijen aanbiedt). Hoewel de legale markt voor sportweddenschappen dus bescheiden was, nam de populariteit van sportweddenschappen de laatste jaren sterk toe, met een verschuiving van landgebonden naar online. De omzet in deze (landgebonden) sector daalde in 2021 ten opzichte van het voorgaande jaar van 369 miljoen euro naar 201 miljoen euro. Hierbij moet aangetekend worden dat vóór 1 oktober online afgesloten sportweddenschappen nog onder de landgebonden kansspelen gerekend werden, maar dat dergelijke weddenschappen vanaf 1 oktober 2021 onder online kansspelen vallen.

Casinospelen

Het BSR van casinospelen (tafelspellen zoals roulette, blackjack en poker) bedroeg in 2021 94 miljoen euro. Zoals hierboven staat is dat 5 procent van de totale markt. De invloed van COVID-19 laat zich hier net als in 2020 overduidelijk gelden. Het BSR was in 2019 nog 288,9 miljoen euro, 11 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.

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 2021 in totaal 528 miljoen euro (in 2020 661 miljoen euro), bijna een halvering ten opzichte van het recordjaar 2019 toen het BSR nog 1,18 miljard euro was. In deze sector is zowel de invloed van COVID-19 als die van de opening van de online markt duidelijk zichtbaar. De horeca en speelhallen waren hierbij in 2021 verantwoordelijk voor 376 miljoen, de vestigingen van Holland Casino voor 152 miljoen euro.

De Nederlandse speler

De gemiddelde volwassen Nederlander geeft aan landgebonden kansspelen iets meer uit dan de gemiddelde aan kansspelen deelnemende volwassen Europeaan, maar minder dan in voorgaande jaren. In 2021 was dit 120 euro per jaar (in 2020 165), terwijl dit in 2019 nog 221 euro was. De Nederlandse speler geeft meer uit aan loterijen dan de gemiddelde Europese speler (€99 t.o.v. €76), maar een stuk minder aan landgebonden sportweddenschappen (€2 t.o.v. €11).

1 Inleiding

De Kansspelautoriteit (Ksa) publiceert periodiek marktscans. Daarin beschrijft zij de stand van zaken en de actuele ontwikkelingen in de verschillende kansspelsectoren. Alleen met een grondige kennis van de kansspelmarkt is het mogelijk goed toezicht te houden. Deze marktscan behandelt de zogenoemde landgebonden (of: fysieke) sectoren: loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten. De Ksa publiceert in afzonderlijke rapportages over online kansspelen. Voor deze marktscan landgebonden kansspelen is de Ksa aangewezen op openbare bronnen. Dat betekent dat zij zich onder andere baseert op de jaarverslagen van verschillende kansspelaanbieders. Die verschijnen verspreid over de eerste zes maanden na aflopen van een kalenderjaar. De Ksa heeft dan nog enige tijd nodig om analyses te maken. De Ksa beraadt zich over een passende vorm om over de gehele kansspelmarkt te rapporteren.

De taken van de Ksa vloeien voort uit haar wettelijke opdrachten. Dat zijn:

- Het verlenen van vergunningen aan aanbieders van kansspelen;
- Het houden van toezicht op het naleven van wet- en regelgeving inzake de Wet op de kansspelen en de Wet ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme (Wwft);
- Bestrijding van en handhaving bij illegaal aanbod;
- Tegengaan van gokgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders;
- Het bevorderen van preventie op het gebied van kansspelverslaving;
- Het geven van voorlichting en informatie;
- Het beheer van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).

1.1 Missie: Veilig spelen

De Ksa zet in haar *Strategie 2020-2024* (terug te vinden op www.kansspelautoriteit.nl) uiteen hoe zij invulling geeft aan haar publieke doelen en wettelijke taken. De Ksa is niet voor of tegen kansspelen. Degene die deelneemt aan kansspelen, moet dat veilig kunnen doen. Wat veilig 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 Ksa 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 Ksa gaat illegaal kansspelaanbod tegen door handhavend op te treden. Het bevorderen van verslavingspreventie is een volgende belangrijke pijler in de missie van de Ksa. Vergunninghouders hebben de verplichting om maatregelen te nemen die signalen van kansspelverslaving van deelnemers vroegtijdig detecteren

en daarop gepaste actie te ondernemen. 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 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 Ksa adviseert verder gevraagd en ongevraagd de minister voor Rechtsbescherming, die verantwoordelijk is voor het kansspelbeleid.

1.2 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 een marktscan is om op systematische wijze een beeld te geven van de stand van zaken in verschillende landgebondensectoren. Daartoe wordt per segment het reguleringskader geschetst: wat voor vergunningen zijn er, hoe is het stelsel? 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 het jaar 2021. In deze marktscan wordt alleen gekeken naar de landgebonden markt, en niet naar de op 1 oktober 2021 gelegaliseerde online kansspelmarkt. Dit heeft voornamelijk te maken met het moment waarop de Ksa gegevens tot haar beschikking heeft. De gegevens over online kansspelen komen via de controledatabanken van de online aanbieders binnen waardoor de Ksa vrijwel direct de beschikking heeft over deze gegevens. Voor cijfers over de landgebonden kansspelmarkt is dit niet het geval. Die komen grotendeels uit de jaarverslagen van vergunninghouders en deze verschijnen op zijn vroegst in het tweede kwartaal van het volgende jaar.

1.3 COVID-19

Net als in 2020 had COVID-19 een impact op de landgebonden kansspelmarkt. Speelhallen, horeca met kansspelautomaten en vestigingen van Holland Casino waren de helft van 2021 gesloten (een vergelijkbare periode als in 2020). Gedurende deze gedwongen sluiting konden zij geen kansspelen aanbieden. Dat zien we terug in de omzetcijfers en brutospelresultaten.

1.4 Kansspelen op afstand (Koa)

Vanaf 1 oktober 2021 was het toegestaan om met een vergunning kansspelen online aan te bieden. Er zijn vier categorieën toegestaan voor het aanbieden van online kansspelen¹:

- casinospelen waarbij de spelers tegen de vergunninghouder spelen;
- casinospelen waarbij de spelers tegen elkaar spelen;
- weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd, en
- weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen, georganiseerd door of onder auspiciën van de Stichting Nederlandse Draf- en Rensport of een vergelijkbare nationale of internationale, al dan niet overkoepelende organisatie.

De legalisering van online kansspelen heeft invloed op het brutospelresultaat van drie van de vier landgebonden kanspelsectoren: sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten. Deze kansspelen mogen sinds 1 oktober ook online aangeboden worden. Naast een daling in het brutospelresultaat als gevolg van COVID-19, is het zeer waarschijnlijk dat het brutospelresultaat van deze landgebonden sectoren door het online aanbod nog meer daalt.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044773/2022-07-15>, Artikel 2.1 lid 1

2 Overzicht kansspelmarkt

Dit hoofdstuk geeft een totaalbeeld van de legale landgebonden kansspelmarkt. In dit hoofdstuk 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, staat in dit hoofdstuk ook een vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten in de afzonderlijke Europese landen. Het hoofdstuk sluit af met ontwikkelingen op het gebied van consumentenbescherming, voorkomen van 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 2.1 bevat de indeling van actieve vergunninghouders 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.

In de [Kansspelwijzer](#) is het actuele overzicht van vergunninghouders van landgebonden kansspelaanbieders te vinden.

Tabel 2.1: Sectoren, segmenten en actieve vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij B.V.
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij N.V.
		VriendenLoterij N.V.
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Fair Share Nederland B.V.
	Vergunninghouders van incidentele kansspelen	
	Lotto	Lotto B.V.
Instantloterijen		
Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig	

Sector	Segment	Vergunninghouders
Sportwedden- schappen	Sportweddenschappen	Lotto B.V.
	Totalisator	ZEbetting & Gaming Nederland B.V.
Casinospelen	Tafelspelen ^{a)}	Holland Casino
	Casinoautomaten	
Kansspel- automaten	Speelhalautomaten	diverse speelhallen
		Individuele exploitanten
	Horeca-automaten	Diverse horecagelegenheden
		Individuele exploitanten

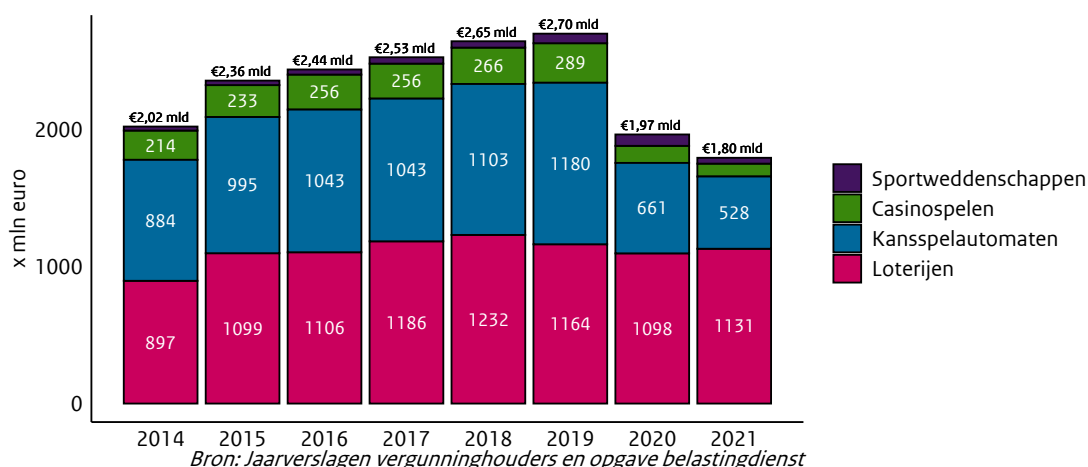
Bron: gegevens Ksa

^{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

Figuur 2.1 laat de trend zien van het brutospelresultaat (BSR; inleg minus uitgekeerde prijzen) van de vier sectoren. Na de daling van het BSR in 2020 als gevolg van COVID-19, blijft het BSR in 2021 steken op het niveau van 2020. Dit komt door COVID-19 (speelhallen, casino's en de horeca waren net als in 2020 ook in 2021 ongeveer een half jaar dicht) en door de openstelling van de online kansspelmarkt op 1 oktober 2021. In figuur 2.1 is een daling te zien in de sectoren casinospelen en sportweddenschappen. Dit zijn sectoren die met ingang van 1 oktober 2021 net als kansspelautomaten online aangeboden mogen worden. Het is daarom goed voor te stellen dat euro's die eerder bij landgebonden aanbieders werden uitgegeven, voor een deel werden besteed bij online aanbieders.

Figuur 2.1: Brutospelresultaat totale landgebonden kansspelmarkt



De omvang van de markt wordt gemeten in termen van BSR. De reden dat voor kansspelmarkten omzet niet als standaardmaat wordt gebruikt, is dat het vrijwel onmogelijk is om de omzet voor casinospelen en kansspelautomaten te meten. Voor de sectoren waarin het meten van omzet wel mogelijk is, zoals bij loterijen en sportweddenschappen, worden geldstromen nader uitgesplitst in kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

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 kansspelautomatensector 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.

2.4 Reclame

Kansspelaanbieders onderscheiden zich onder andere van elkaar door marketinginspanningen. Dit onderscheid komt mede doordat de wet- en regelgeving onderscheid maakt in wat toegestaan is op het gebied van reclame voor de verschillende kansspelaanbieders.

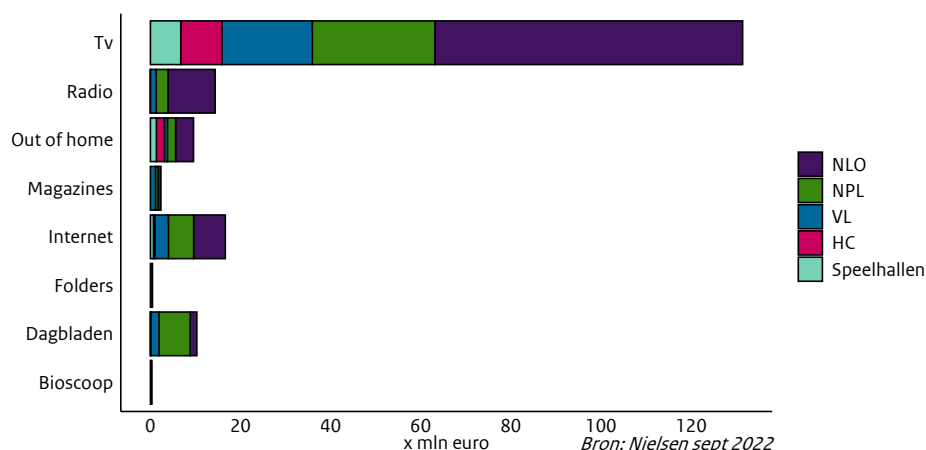
Nielsen

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 2021 maken geen onderscheid tussen de vergunninghouders van NLO. De reclame-uitgaven van Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. zijn daarom bij elkaar opgeteld.

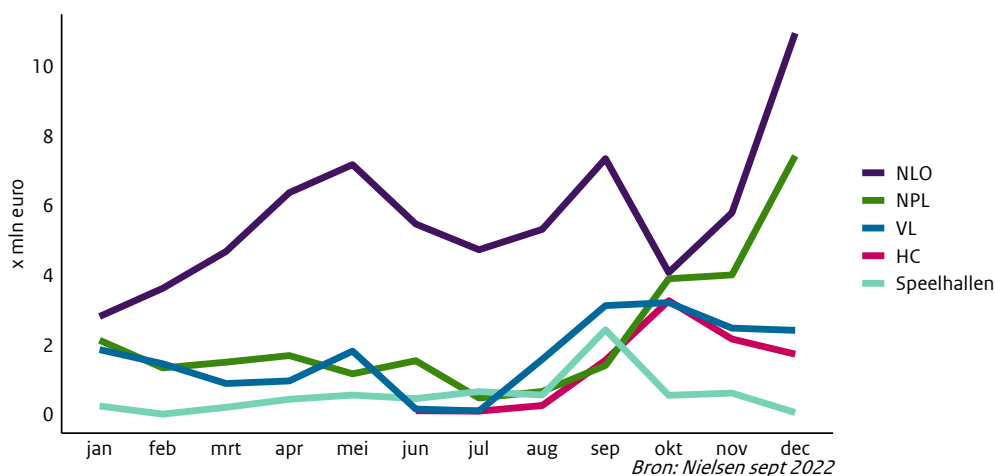
Figuur 2.2 laat zien dat TV het medium is waarop verreweg het meeste wordt geadverteerd. Dat NLO en de Nationale Postcode Loterij (NPL) de hoogste reclame-uitgaven hebben is niet verbazingwekkend aangezien zij ook de grootste aanbieders zijn in termen van omzet en BSR van alle vergunninghouders.

Figuur 2.2: Bruto mediabestedingen aan reclame-uitingen in 2021



De data van Nielsen geven ook inzicht in de uitgaven aan reclame per maand. Ter illustratie toont figuur 2.3 de reclame-uitgaven van vergunninghouders gedurende 2021. Duidelijk is dat grote aanbieders, de Nationale Postcode Loterij en NLO (voornamelijk de Staatsloterij), rondom oudjaar veel adverteren. Dit zijn advertenties gericht op de trekkingen met de grootste prijzenpot. Wat ook opvalt is dat Holland Casino tot en met augustus geen reclame op tv maakte. Dit is te verklaren door de gedwongen sluiting van de vestigingen als gevolg van COVID-19.

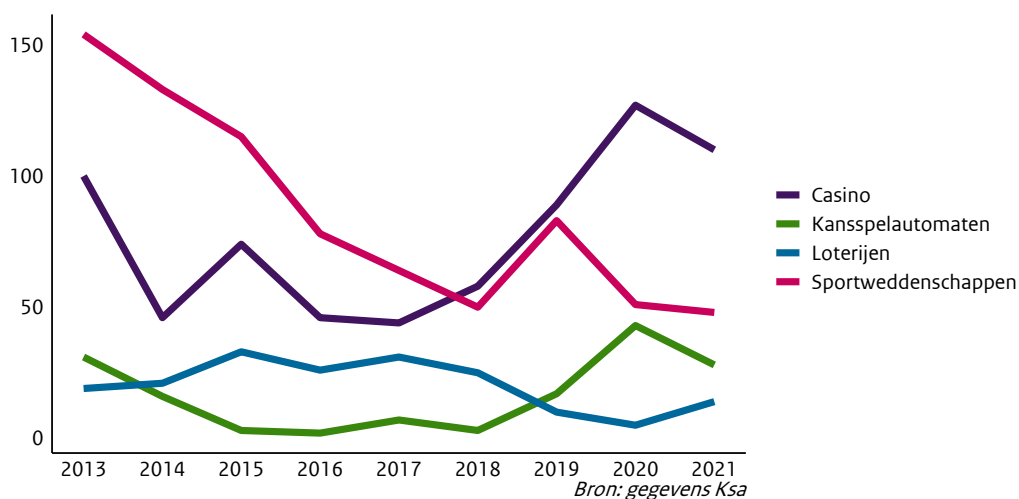
Figuur 2.3: Bruto mediabestedingen op tv per aanbieder gedurende 2021



2.5 Meldingen illegale kansspelen

Consumenten kunnen misstanden op de Nederlandse kansspelmarkt bij de Ksa melden.² Zij kunnen via een meldformulier hun melding doen, indien gewenst anoniem. Figuur 2.4 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 2.4: Meldingen illegale kansspelen



Ten opzichte van 2020 daalde het aantal meldingen over illegale kansspelen in 2021 in alle sectoren behalve de loterijen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de opening van de online kansspelmarkt, waardoor er een legaal alternatief voor illegale kansspelen is gekomen.

2.6 Internationale vergelijking

Deze paragraaf laat zien hoe de uitgaven van de Nederlandse consumenten zich verhouden tot de uitgaven van andere Europeanen aan kansspelen.

² <https://kansspelautoriteit.nl/contact/probleem-melden/>

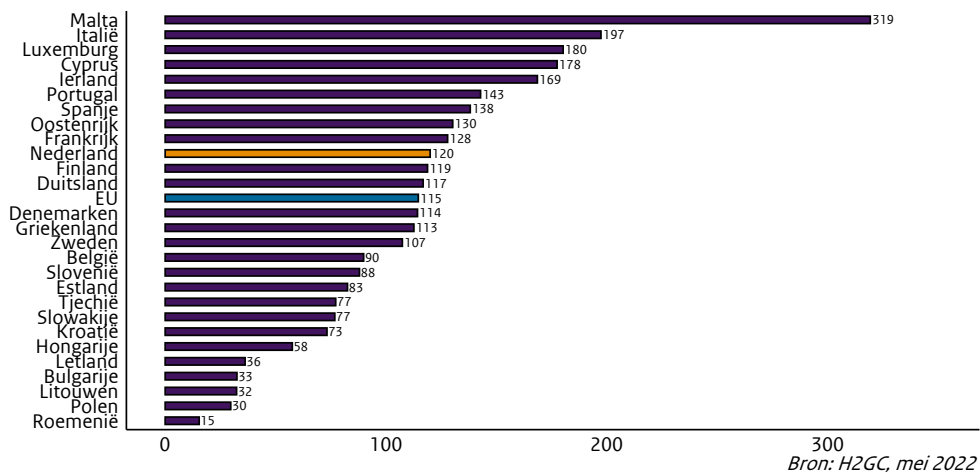
H2 Gambling Capital

De gepresenteerde Figuur in deze paragraaf berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2Gambling Capital (H2GC). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2GC baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders. Voor zover de Ksa kan nagaan, corresponderen de cijfers over landgebonden aanbod met de jaarverslagen van de grote vergunninghouders. Een verschil tussen de cijfers van H2GC en de cijfers in deze marktscan, is dat H2GC casinoautomaten van Holland Casino schaart onder de sector casinospelen. Aangezien casinoautomaten kansspelautomaten zijn, worden deze in deze marktscan onder de kansspelautomaten (hoofdstuk 6) geschaard.

Uitgaven aan kansspelen

In figuur 2.5 wordt de gemiddelde uitgave per volwassen inwoner aan landgebonden kansspelen weergegeven. De gemiddelde volwassen Nederlander gaf in 2021 €120 euro per jaar uit aan landgebonden kansspelen, terwijl de gemiddelde volwassen inwoner van Malta, het land waar de uitgave het hoogst is, hieraan €319 euro uitgaf. Volwassen Nederlanders (oranje balk) gaven in 2021, net als in voorgaande twee jaren, iets meer uit dan het EU gemiddelde (blauwe balk).

Figuur 2.5: Gemiddelde uitgave aan landgebonden kansspelen per volwassen



In de sectorspecifieke hoofdstukken in dit document wordt steeds een soortgelijke internationale vergelijking gemaakt per kansspelsector.

3 Loterijen

3.1 Vergunningen en vergunninghouders

3.1.1 Stelsel voor loterijen

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

- Staatsloterij;
- Lotto;
- Goededoelenloterijen, waaronder incidentele loterijen;
- Instantloterij (hierna: krasloterij).

In 2016 ging de markt voor niet-incidentele artikel 3 loterijen open. Als gevolg hiervan verleende de Ksa aan een aantal loterijen vergunningen.

Tabel 3.1 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. De tabel bevat alleen informatie over actieve loterijen³.

Tabel 3.1: Overzicht aanbod in 2022 actieve loterijen

Segment	Holding	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij		Staatsloterij B.V.	Miljoenenspel Staatsloterij	≥ 60%	≥ 15% ^{a)}
Lottospelen	Nederlandse Loterij B.V.	Lotto B.V.	Lotto Cijferspel Lucky Day Eurojackpot	≥ 47,5% ^{c)}	≥ 18%
Krasloterijen			Krasloterij		n.v.t. ^{d)}
Goededoelenloterijen	Goededoelenloterijen N.V.	Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	n.v.t.	≥ 40% ^{b)}
		VriendenLoterij N.V.	Vriendenloterij		
	n.v.t.	Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen	Grote Clubactie		
			Support Actie		
			Zonnebloemloterij		
			Jantje Beton Loterij		
	Ijsber Holding B.V Misa Holding B.V.	Fair Share Nederland B.V	KWF Seizoensloterij		
Lot of Happiness					
Care-a-Lot					
			Startlot		

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 en sportwedenschappen

^{d)} De volledige opbrengst van krasloten wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen

3 Op 16 augustus 2021 zijn de VriendenLoterij en de BankGiro Loterij samengevoegd, en gaan ze verder als de VriendenLoterij.

Tabel 3.1 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

Monopolievergunningen

Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen (Wok) bevat een vergunningstelsel voor de staatsloterij. 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.⁴⁵ De vergunning voor de staatsloterij 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).⁶ 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 (€114 miljoen inclusief vennootschapsbelasting in 2021).

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, een loterij met een wekelijkse trekking.

Lotto

Titel IVa van de Wok bevat een vergunningstelsel 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.⁷ De vergunning is per 1 januari 2017 verleend aan Lotto B.V. (hierna: Lotto) en heeft een looptijd van vijf jaar. De vergunning is per 1 januari 2022 opnieuw aan Lotto verleend. 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 begunstigden: 72,46% voor de Vereniging Nederlands

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

5 Er is een verschil 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).

6 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.

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

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;
- Lucky Day;
- Eurojackpot.

Instantloterij (krasloten)

Titel IIa van de Wok bevat een vergunningstelsel 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. Per 1 januari 2022 is de vergunning opnieuw aan Lotto verleend.

Ten minste 47,5% van de opbrengst is bestemd voor de uitkering aan prijzen.⁸ Het nettospelresultaat (BSR minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee begunstigden: 72,46% voor sportkoepel NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

Kraslotloterijen 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. Bij dit soort kansspelen is het risico op verslaving groter dan bij kansspelen waarbij er een langere tijd tussen de inzet en het resultaat zit.

Goededoelenloterijen

Op basis van artikel 3 van de Wok kan er een vergunning verleend worden voor het organiseren van een kansspel, indien met de 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. Voor het organiseren van incidentele loterijen met een prijzenpot kleiner dan €4.500 moet een vergunning bij de gemeente 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.

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).⁹ Niet-incidentele vergunningen worden verleend voor de duur van maximaal vijf jaar.

⁸ Art. 14b lid 3 Wok. Deze 47,5% is een bruto-verplichting

⁹ Deze worden ook wel aangeduid als semipermanente, langjarige of meerjarige vergunningen

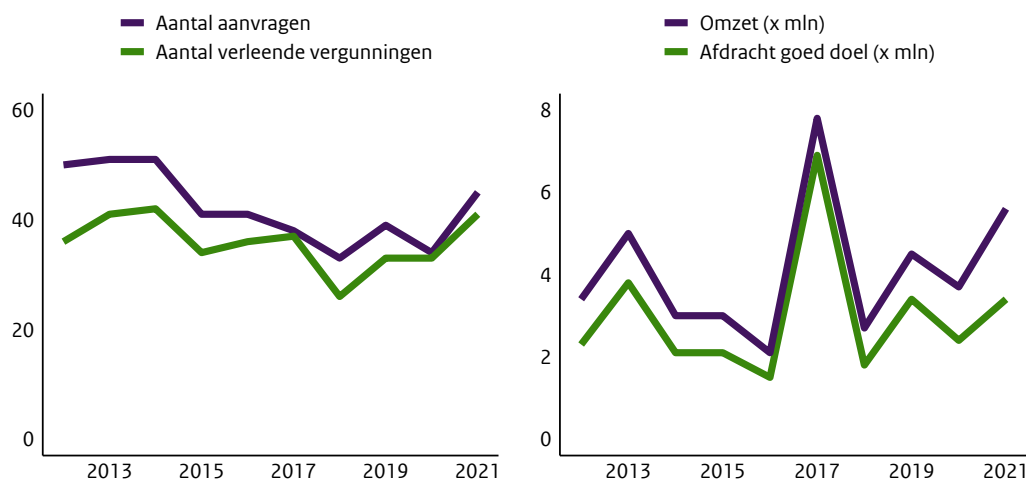
Niet-incidentele vergunningen

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%.

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. Figuur 3.1 geeft een overzicht van het aantal verleende incidentele vergunningen, de opgehaalde omzet en de afdracht sinds 2012. De grote omzet- en afdrachtsstijging in 2017 is te verklaren door twee trekkingen van KWF Kankerbestrijding in 2017. Normaal gesproken is de KWF Kankerbestrijding-loterij onderdeel van de SNL, maar gedurende 2017 was dit niet het geval. Eind 2017 besloot KWF Kankerbestrijding zich weer aan te sluiten bij de Samenwerkende Non-profit Loterijen.

Figuur 3.1: Overzicht incidentele loterijen



Promotionele kansspelen

Een promotioneel kansspel is een gratis kansspel waarmee een product of dienst wordt gepromoot. Voor het organiseren van promotionele kansspelen kan geen vergunning worden verleend op grond van de Wok. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de *Gedragscode promotionele kansspelen 2014*, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren.¹⁰ Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

- Er mag geen inleg worden gevraagd (behalve maximaal €0,45 aan communicatiekosten);

¹⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/zelf-kansspel-organiseren/promotioneel/gedragscode/>

- een promotioneel kansspel is tijdelijk van aard;
- per product, dienst of organisatie mag maximaal één keer per jaar een promotioneel kansspel worden aangeboden en de prijzenpot mag niet hoger zijn dan €100.000,-.

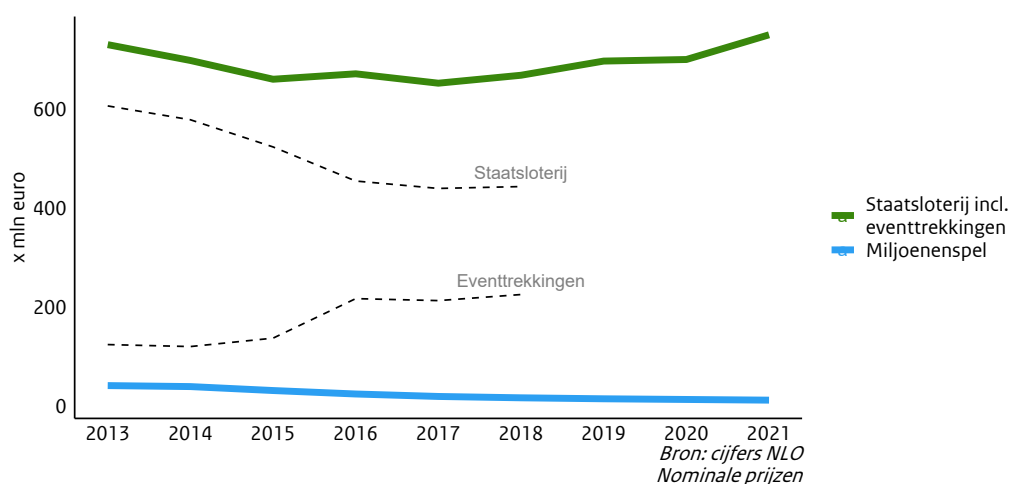
Omdat de Ksa geen vergunningen verstrekt voor promotionele kansspelen, zijn er ook geen gegevens voorhanden over deze kansspelen. Dit segment blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

3.2 Omvang loterijen

3.2.1 Omzet niet-incidentele loterijen

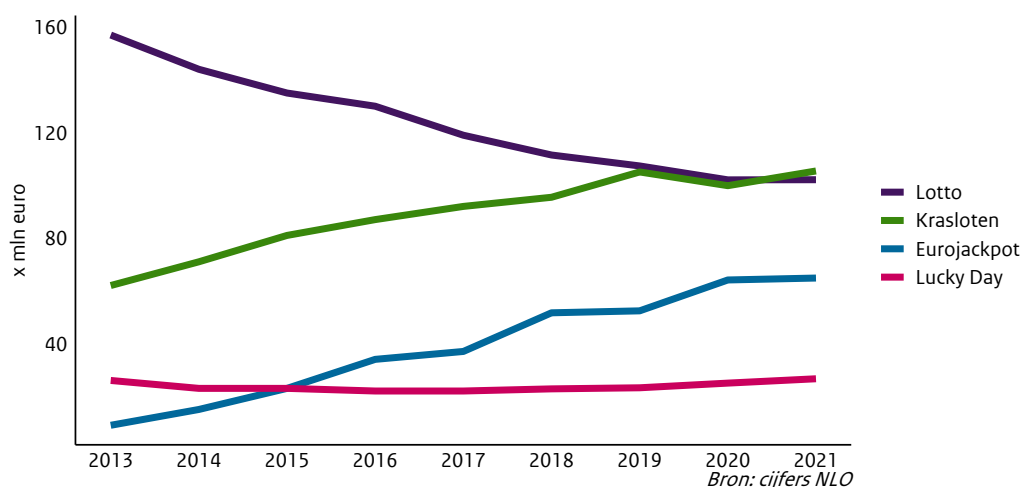
Figuur 3.2 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de producten van de Staatsloterij in de periode 2013-2021. Vanaf 2019 publiceert Nederlandse Loterij de cijfers van de staatsloterij en de eventtrekkingen niet meer apart.

Figuur 3.2: Omzet van de producten van Staatsloterij



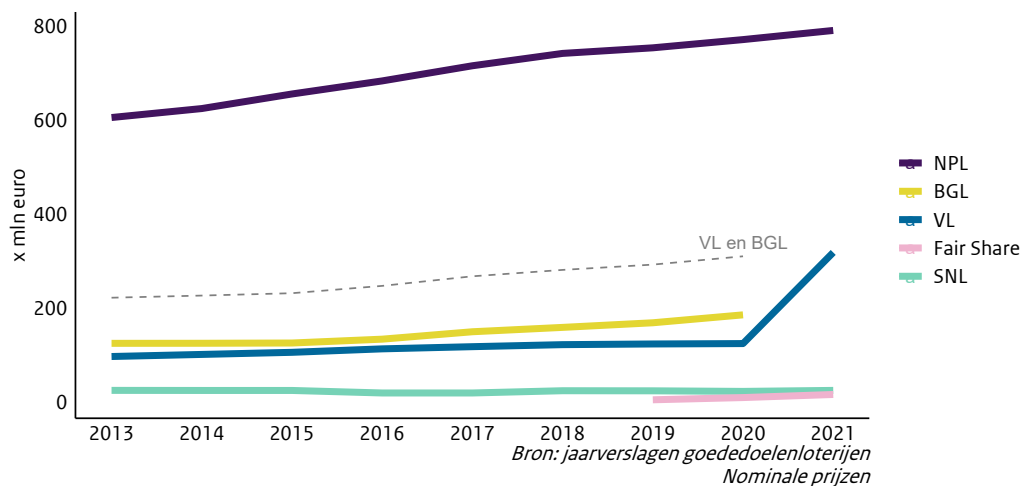
In figuur 3.3 is te zien dat de wekelijkse reguliere Lottotrekking een omgekeerde trend volgt ten opzichte van die van de Eurojackpot en de krasloterij. Dit is een trend die internationaal ook optreedt: de omzetten van lotto's dalen ten opzichte van overige loterijen. Hoewel de krasloterij onder een aparte vergunning valt, is dit ook een loterijproduct van Lotto. Waar het coronajaar 2020 een einde maakte aan de jarenlange stijgende trend, is de omzet van krasloten in 2021 weer gestegen. De omzet in 2021 is met €105 miljoen net zo hoog als in 2019, en is voor het eerst groter dan die van Lotto.

Figuur 3.3: Omzet van de producten van Lotto



Figuur 3.4 geeft de verdeling van de omzet weer van goededoelenloterijen. De omzet van de meeste goededoelenloterijen lijkt niet te hebben geleden onder COVID-19. Het samengaan van de VriendenLoterij en de BankGiro Loterij heeft niet tot een verandering in de totaal-omzet geleid.

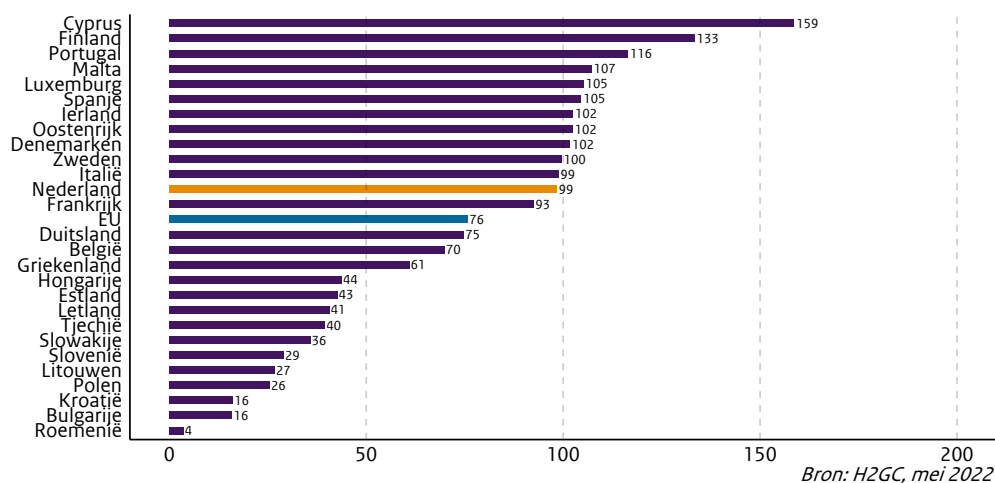
Figuur 3.4: Omzet van de goededoelenloterijen



3.2.2 Internationale vergelijking loterijen

Volwassen Nederlanders geven meer geld uit dan het EU gemiddelde aan loterijen, zo blijkt uit cijfers van HzGC.

Figuur 3.5: Gemiddelde uitgave volwassen bevolking aan loterijen



3.3 Geldstromen

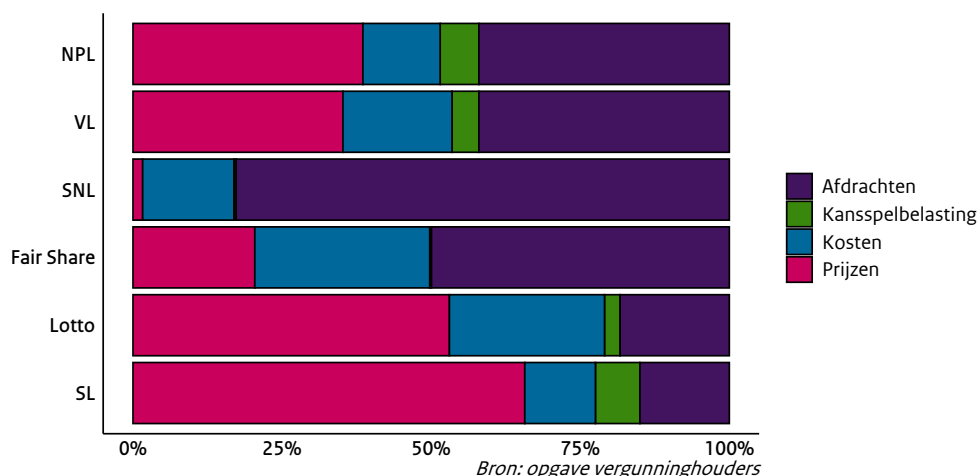
De omzet van loterijen wordt aangewend om:

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 Uitgaven als percentage van de omzet

In figuur 3.6 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. Let op: het gaat hier om de uitgaven van de aanbieders aan de verschillende posten en daarmee om de inkoopwaarde van de prijzen. De economische waarde van de uitgekeerde prijzen kan hoger zijn dan de inkoopwaarde. Het verschil tussen de goededoelenloterijen die minstens 40% van hun omzet afdragen aan goede doelen en de loterijen die een groter deel van de omzet aan prijzen uitkeren (roze balken), is duidelijk te zien.

Figuur 3.6: Uitgaven als percentage van de omzet



3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat

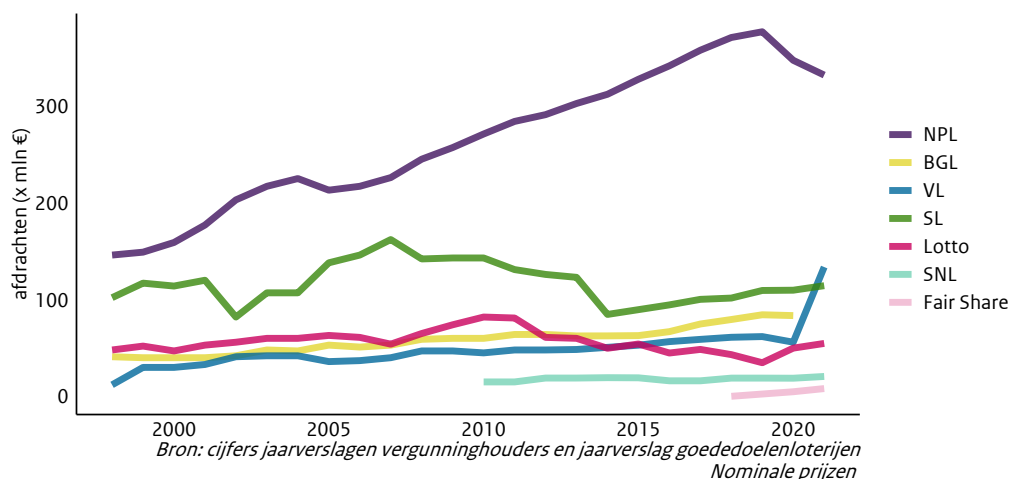
De Nationale Postcode Loterij draagt in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €332 miljoen in 2021. Conform de Wok moeten niet-incidentele loterijen minimaal 40% van de omzet (sinds 2020, daarvoor 50%) afdragen. De Samenwerkende Non-profit Loterijen droegen in 2021 liefst 83% van hun omzet af aan goede doelen.

Verdeelsleutel producten 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 vergunninghouder. 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 2021 bedroeg €663 miljoen. Figuur 3.7 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, 2020 en 2021 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. De NPL heeft in 2020 45% van zijn omzet afgedragen aan het goede doel, en in 2021 was dat 42%.

Figuur 3.7: Afdracht aan goede doelen en de Staat



3.3.3 Kansspelbelasting

Prijswinnaars van loterijen zijn verplicht 29% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-.¹¹ Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

11 Van 1 januari 2018 tot 1 oktober 2021 was dit 30,1%

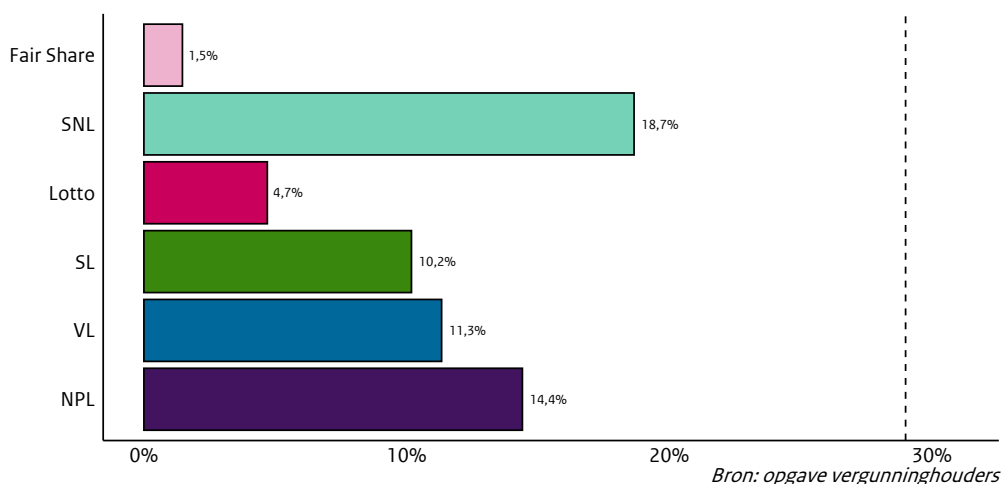
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij loterijen

Een geadverteerde nettoprijs van €1.000.000,- correspondeert met een brutoprijs van €1.408.451,00 (1 miljoen euro gedeeld door 0,71). Hierover draagt de loterijvergunninghouder 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€408.451,00 in dit geval). Aan de prijswinnaar wordt netto 1 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.

Figuur 3.8 schetst de door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van de prijzen.

Aangezien het merendeel van de prijzen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de belastingdruk voor loterijen lager dan het nominale belastingtarief van 29%.¹²

Figuur 3.8: Percentage kansspelbelasting over het prijzengeld



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. Uit figuur 3.8 kunnen we dus afleiden dat bij Fair Share vooral kleine prijzen worden gewonnen, terwijl bij de Nationale Postcode Loterij relatief veel grote prijzen worden gewonnen.

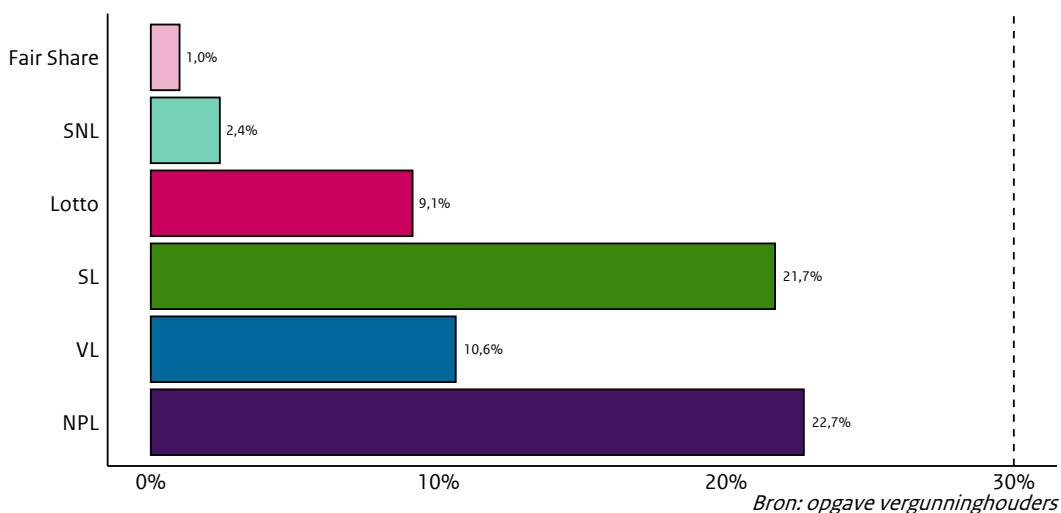
¹² De gemiddelde belastingdruk voor een loterij is de feitelijk betaalde kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld.

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.

Figuur 3.9 schetst de door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het, van afdrachten geschoonde, BSR.

Figuur 3.9: Percentage kansspelbelasting over brutospelresultaat



3.4 Productdifferentiatie

De vergunninghouders van loterijen hebben verschillende mogelijkheden om hun producten onderscheidend te maken. Aanbieders van goededoelenloterijen kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden met de goede doelen waaraan afgedragen wordt. Hierdoor concurreren ze niet alleen op basis van het prijzenpakket.

3.4.1 Spelsoorten loterijen

Een belangrijk kenmerk van loterijen is de trekkingsfrequentie. De Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij en VriendenLoterij hebben allemaal een maandelijkse trekking plus eventuele extra trekkingen. De Lotto biedt frequentere trekkingen aan (dagelijks, wekelijks en maandelijks) en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking. Tabel 3.2 vat de trekkingsfrequentie en de lotprijzen samen voor de verschillende spelsoorten die aangeboden worden door loterijen.

Tabel 3.2: Spelsoorten per vergunninghouder in 2022

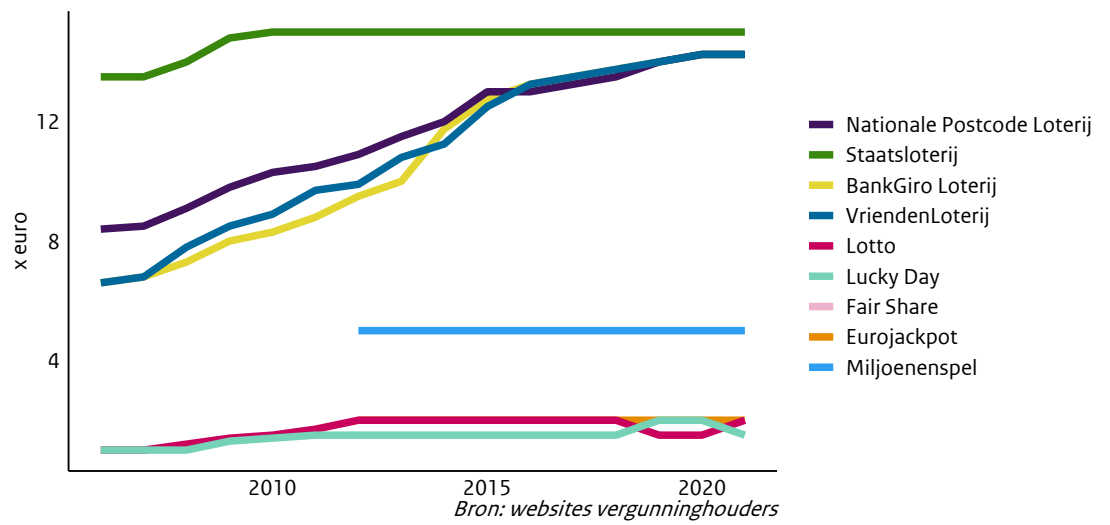
Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij B.V.	Staatsloterij	€17,50 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel €2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, 1 juli trekking en 1 oktober trekking	€17,50 (1/5 lot kopen is mogelijk)	4 extra trekkingen
	Oudejaarsekking	€30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€5,00	wekelijks
Lotto B.V.	Lotto (incl. Lotto 4\5 en cijferspel)	€2,00 + €1,00 extra voor Lotto XL	
	Eurojackpot	€2,00	
	Lucky Day	tussen €1,50 en €4,50 dubbele inzet voor bonus spel	
	Krasloten	tussen €1,00 - €20,00	doorlopend
Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	€14,50	maandelijks + 2 extra trekkingen
VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij		
Samenwerkende non-profit loterijen	Grote Clubactie	€3,00	jaarlijks
	Support Actie	€5,50	maandelijks
	KWF Seizoenloterij	€8,25	4 keer per jaar
	Zonnebloemloterij	€2,00	jaarlijks
	Jantje Beton Loterij	€3,00	
FairShare Nederland B.V.	Lot of Happiness	€12,50	maandelijks + 4 extra trekkingen
	Care-a-Lot	€5,00	maandelijks
	Startlot		

Bron: Websites vergunninghouders

3.4.2 Lotprijzen

Een tweede belangrijk onderscheidingskenmerk van loterijen zijn de lotprijzen. Die zijn de afgelopen tien jaar nominaal gestegen. Figuur 3.10 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een sterke 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. De lotprijs van de Oudejaarsekking (€30,-) is niet 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 de prijs van de loten.

Figuur 3.10: Lotprijzen van loterijen



De verschillen tussen de lotprijzen zeggen weinig over de aantrekkelijkheid van de loterijproducten voor de consument. Die hangt af van meerdere factoren, waaronder de verhouding tussen de lotprijs (inleg), de kans op winst en de te winnen prijzen (zie ook de volgende paragraaf).

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 weddenschappen op de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van ZEBetting & Gaming Nederland B.V.¹³

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 2021 exploiteerden. Voor Lotto B.V. was dit Toto; voor ZEBetting & Gaming was dit ZEturf.

Tabel 4.1 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 4.1: Overzicht vergunningen en wettelijk verplichte uitkerings- en afdrachtpercentages

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportweddenschappen	Lotto B.V.	Toto	≥ 47,5% ^{a)}	geen vast percentage ^{b)}
		Toto-13		
Totalisator	ZEBetting&Gaming Nederland B.V.	ZEturf	Geen wettelijke verplichtingen	≥ 10% ^{c)}

Bron: Wet op de Kansspelen

^{a)}47,5% gemiddeld bij Toto, Lotto en het cijferspel

^{b)}De volledige opbrengst van sportweddenschappen wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen

^{c)}over het BSR

4.1.1 Wettelijk monopolie sportweddenschappen

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

Op grond van artikel 16 van de Wok is de Ksa bevoegd om de vergunning voor het organiseren van sportweddenschappen aan één rechtspersoon met volledige

¹³ 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.

rechtsbevoegdheid te verlenen. Deze vergunning is verleend aan Lotto B.V., die sportweddenschappen aanbiedt onder de merknaam Toto. Voor 1 oktober 2021 had Toto geen concurrentie van andere legale aanbieders. Met de invoering van de wet Koa is dit veranderd en hebben aanbieders van online sportweddenschappen een vergunning gekregen die nu concurreren met het landgebonden aanbod.

Van de som van de door de deelnemers ingelegde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd. Het netto spelresultaat (BSR minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee begunstigen: 72,46% voor het NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

4.1.2 *Wettelijk monopolie totalisator*

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. Tot 2022 was de vergunning aan ZEBetting & Gaming Nederland B.V. verleend. De Ksa startte in 2021 een open en transparante gunningsprocedure voor het verlenen van een nieuwe vergunning voor de periode van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2027. De vergunning is opnieuw verleend aan ZEBetting & Gaming Nederland BV. ZEBetting & Gaming Nederland B.V. is een dochteronderneming van het Franse Groupe ZEturf en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam ZEturf.

4.1.3 *Vormen van aanbieden sportweddenschappen*

Sportweddenschappen kunnen op diverse manieren worden aangeboden.

De bekendste zijn:¹⁴

- 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. In 2021 is deze vorm niet aangeboden door Toto of door aanbieders met een vergunning voor online sportweddenschappen.

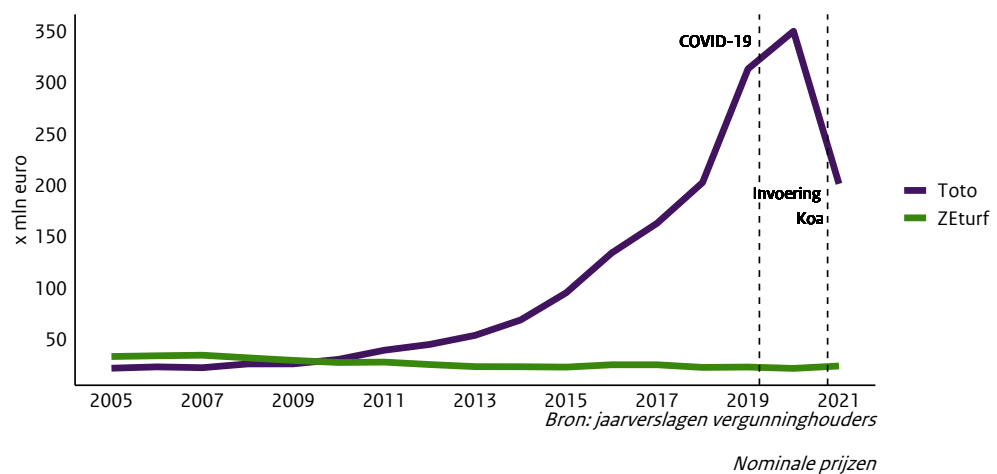
¹⁴ E-commerce: het is voor landgebonden aanbieders toegestaan het landgebonden aanbod ook online aan te bieden.

4.2 Omvang sportweddenschappen

4.2.1 Omzet sportweddenschappen

Na jaren van groei lijkt de omzet van de Toto in 2021 bijna te halveren, zie figuur 4.1. De reden voor deze daling is dat de omzet die met e-commerce verdiend werd, nu onder de omzet van de online kansspelen van de Toto valt en dus niet meer meegeteld wordt in dit figuur. De omzet van ZEturf is €2 miljoen gestegen en bedroeg in 2021 €24 miljoen.

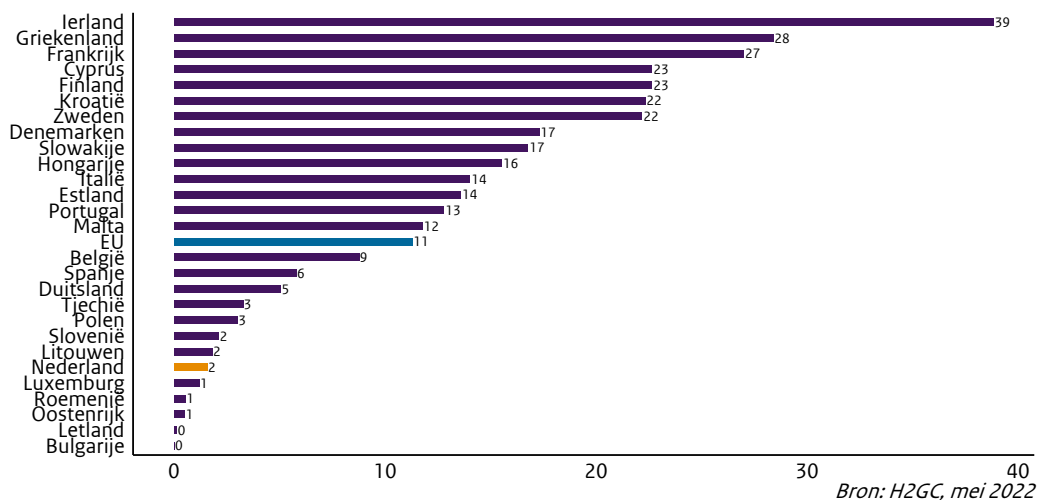
Figuur 4.1: Omzet sportweddenschappen



4.2.2 Internationale vergelijking sportweddenschappen

Nederlanders geven internationaal gezien zeer weinig geld uit aan landgebonden sportweddenschappen, zie figuur 4.2. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er slechts twee legale aanbieders van landgebonden sportweddenschappen zijn in Nederland. Deze aanbieders hebben een beperkt productaanbod ten opzichte van illegale concurrenten. Zo mag er in Nederland bijvoorbeeld niet gewed worden op wie de eerste gele kaart krijgt, wat bij illegale aanbieders wel kan. Daarnaast wordt het e-commerce deel (het online verkopen van het fysieke aanbod) van het BSR van de Toto sinds oktober 2021 bij het online aanbod gerekend, aangezien de Toto sindsdien ook een online vergunning heeft voor het aanbieden van sportweddenschappen.

Figuur 4.2: Gemiddelde uitgave volwassen bevolking aan sportweddenshappen



4.3 Geografische spreiding sportweddenshappen

Figuur 4.3 laat zien waar de renbanen zijn. De grootte van paarse bolletjes en de getallen in de figuur laten zien hoeveel races er per jaar op de desbetreffende racebaan gehouden zijn. In 2020 werden nog op zes van de acht bestaande banen races gehouden; in 2021 nog maar op vijf banen.

Figuur 4.3: Locaties van Nederlandse renbanen en het aantal races per jaar



Naast het wedden op races op Nederlandse bodem, biedt ZEturf 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.

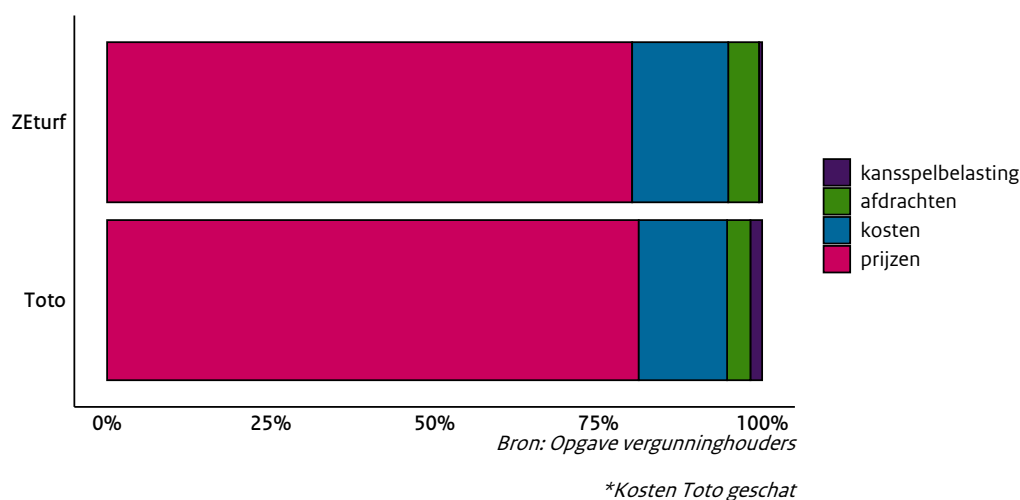
4.4 Geldstromen

De omzet uit sportweddenschappen (de som van de inzetten) wordt aangewend om:

1. prijzen uit te keren;
2. kansspelbelasting te betalen;
3. af te dragen aan sport en goede doelen;
4. operationele kosten te dekken.

In figuur 4.4 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 4.4: Verdeling van de omzet



4.4.1 Uitkering sportweddenschappen

Het aanbod van de meeste sportweddenschappen is eenvoudig onderling 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 aanbieder te laag zijn, dan zullen consumenten sneller voor het illegale aanbod kiezen. In het geval van pool betting, het systeem dat bij ZEturf veel gebruikt wordt, spelen quoteringen geen rol. Hierbij is de hoogte van de totale prijzenpot een indicator van de aantrekkelijkheid van de weddenschap.

4.4.2 Kansspelbelasting

Prijswinnaars van sportweddenschappen zijn net als bij loterijen (tot 1 oktober 2021) verplicht kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-.

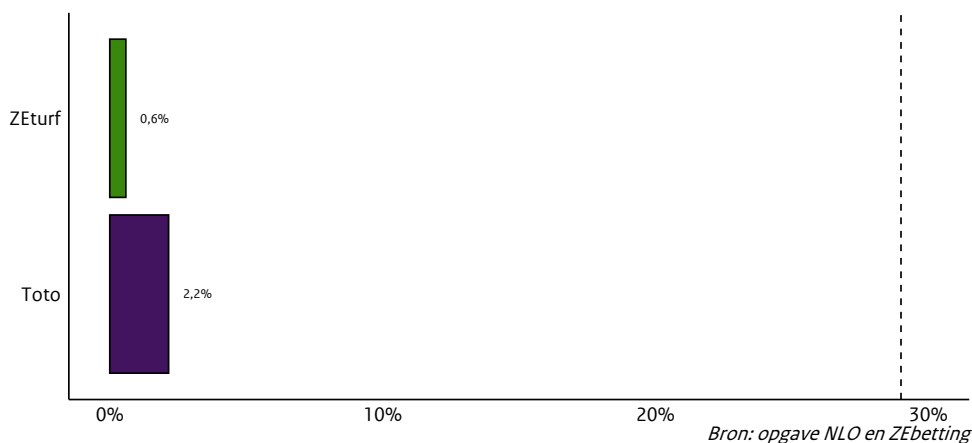
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij sportweddenschappen tot**1 oktober 2021**

Een consument sluit een winnende weddenschap van €100 af op de uitslag van een voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quotering). Hierover draagt de consument 29% (Van 1 januari 2018 tot 1 oktober 2021 was dit 30,1%) kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€159,50 in dit geval). De aanbieder houdt dit voor de consument in, aan wie netto €390,50 wordt 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,-. Vanaf 1 oktober 2021 wordt de kansspelbelasting op basis van het brutospelresultaat berekend, waardoor onder andere de vrijstelling voor kleine prijzen vervalt.

Aangezien het overgrote deel van de prijzen bij sportweddenschappen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de gemiddelde belastingdruk voor sportweddenschappen fors onder het nominale belastingtarief van 29% van het brutoprijzengeld.¹⁵ Per vergunninghouder kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Figuur 4.5 laat zien dat beide aanbieders van sportweddenschappen slechts een klein percentage kansspelbelasting betalen over het prijzengeld. In zowel onderstaande figuur als in figuur 4.6 geldt dat tot 1 oktober 2021 de afgedragen kansspelbelasting een stuk lager was dan in de drie maanden erna door het vervallen van de vrijstelling voor kleine prijzen. In beide Figuren is het percentage afgedragen kansspelbelasting daardoor hoger dan vorig jaar.

Figuur 4.5: Percentage kansspelbelasting over het prijzengeld

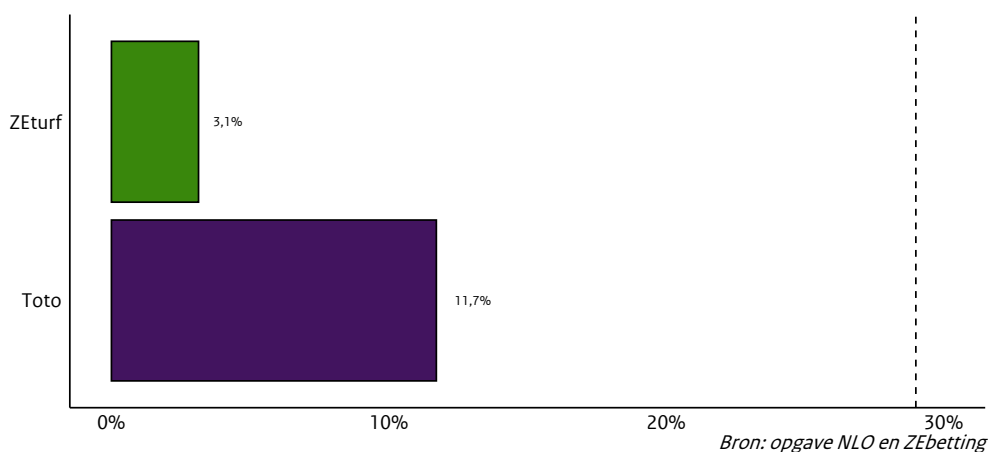


¹⁵ De gemiddelde belastingdruk voor een sportweddenschap is de feitelijk betaalde kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71)

4.4.3 Belastingdruk sportweddenschappen

Voor landgebonden sportweddenschappen geldt, zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd, de grondslag van het brutoprijzengeld boven een vrijstellingsbedrag. De overige short-odds kansspelen, zoals kansspelautomaten en casinospelen, kennen echter een andere grondslag voor de kansspelbelasting. Aanbieders van deze kansspelen betalen 29% over het BSR, zonder een vrijstellingsbedrag. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa wijzigt ook voor landbased aanbieders van sportweddenschappen de grondslag voor de kansspelbelasting naar BSR. De belastingdruk als percentage van het BSR is voor aanbieders van sportweddenschappen een stuk lager dan de 29% voor aanbieders van overige short-odds kansspelen (Holland Casino en kansspelautomaten) en dan de 29% die met inwerkingtreding van Koa is gaan gelden.¹⁶ Figuur 4.6 schetst de door de verschillende aanbieders van sportweddenschappen betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde BSR (zie kader in paragraaf 3.3.3).

Figuur 4.5: Percentage kansspelbelasting over het prijzengeld



4.5 Productvariatie

In tabel 4.2 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. Het is voor ZEturf alleen toegestaan om weddenschappen aan te bieden volgens het parimutuele stelsel. 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.

¹⁶ In deze berekening wordt het BSR "geschoond" van afdrachten aan goede doelen

Tabel 4.2: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

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

Bron: websites vergunninghouders

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 worden alleen de tafelspelen weergegeven 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 5.1).

Tabel 5.1: 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 Wettelijk monopolie

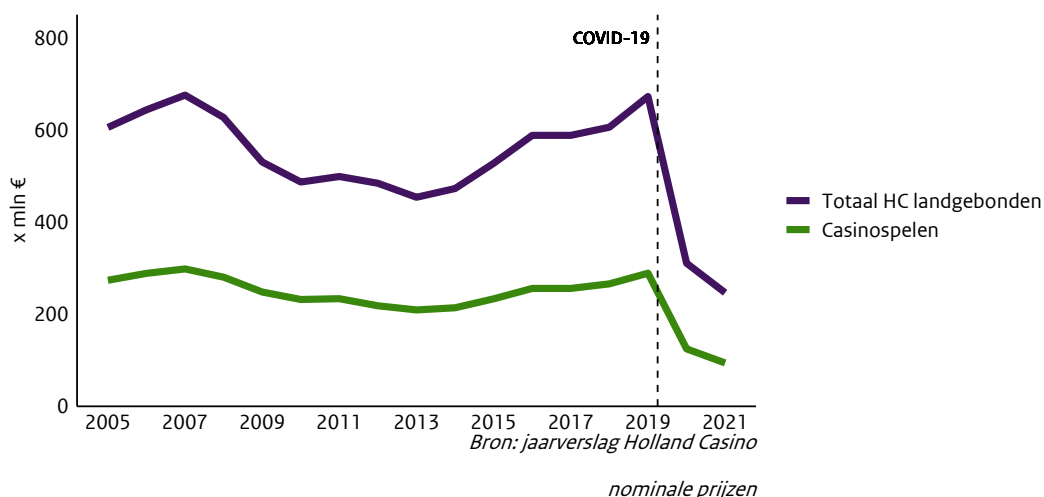
Op basis van artikel 27h lid 1 van de Wet op de kansspelen wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van landgebonden casinospelen. Deze vergunning is in 1975 verleend aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen (onder de merknaam Holland Casino). Holland Casino is in 2017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

5.2 Omvang casinospelen

5.2.1 Brutospelresultaat Holland Casino

Net als in 2020 daalt het BSR van landgebonden casinospelen in 2021, zie figuur 5.1. Dit is waarschijnlijk grotendeels te verklaren door de sluiting van de fysieke locaties gedurende 168 dagen (46%) in 2021 als gevolg van COVID-19¹⁷. Op de dagen dat Holland Casino wel open was in 2021, had zij te maken met beperkende maatregelen. Er mocht bijvoorbeeld niet gepokerd worden en de bezoekersaantallen waren beperkt. In 2020 waren de vestigingen gesloten gedurende 143 dagen (39%) en waren zij open met beperkingen gedurende 151 dagen (41%). Een tweede mogelijke reden voor de daling in het BSR van casinospelen is dat Holland Casino sinds 1 oktober 2021 een vergunning heeft voor het aanbieden van online kansspelen. Mogelijk dat een deel van de spelers die voorheen naar de fysieke locaties van Holland Casino ging, sinds de invoering van Koa online is gaan spelen. De sluitingen van fysieke casino's door COVID-19 heeft de verschuiving naar online casino's mogelijk nog versterkt.

Figuur 5.1: BSR Holland Casino



Bij casinospelen wordt de omvang van de markt vrijwel altijd uitgedrukt in termen van BSR, en niet in termen van omzet. De omzet is, zoals eerder aangegeven, bij fysieke tafelspelen geen werkbaar begrip. In verband met de hoge spelfrequentie worden door spelers fiches of munten gekocht. Tussentijdse spelwinsten worden

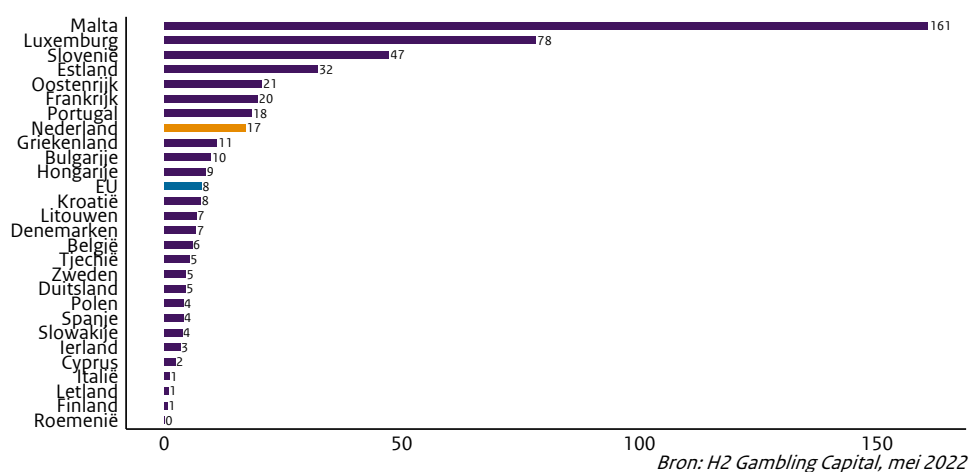
¹⁷ tot 20 april en van 18 december 2021 tot en met 25 januari 2022 waren fysieke locaties van Holland Casino gesloten.

doorgaans opnieuw ingezet. Er vindt geen tussentijdse registratie van de inzetten plaats. Bij kansspelautomaten met fiches is het ook lastig om de som van de inzetten te meten, behalve als de automaat dat zelf bijhoudt. 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 Internationale vergelijking casinospelen

Nederlanders geven in Holland Casino meer dan het dubbele uit in vergelijking met de gemiddelde Europeaan, zie figuur 5.2.

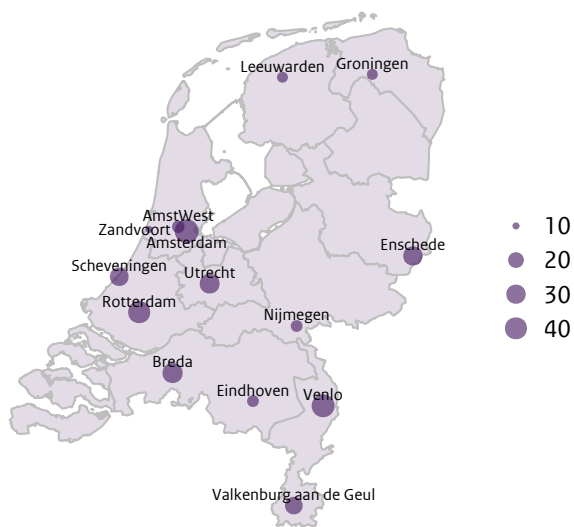
Figuur 5.2: Gemiddelde uitgave volwassen bevolking aan casinospelen



5.3 Geografische spreiding casinospelen

Eind 2021 had Holland Casino in totaal 354 speel tafels verdeeld over veertien vestigingen, die vanwege de maatregelen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan niet allemaal (het gehele jaar) mochten worden geëxploiteerd. De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in figuur 5.3. In het zuiden van het land zijn er relatief veel vestigingen. In Zeeland, Drenthe en Flevoland heeft Holland Casino geen vestiging. De grootte van de bolletjes in figuur 5.3 geeft het aantal speel tafels van de betreffende vestiging van Holland Casino weer. De vestiging Amsterdam-Centrum had gedurende 2021 de meeste speel tafels (48), alhoewel dit er zeven minder waren dan in 2020. De vestiging in Zandvoort had het minste aantal speel tafels (10).

Figuur 5.3: Speeltafels Holland Casino 2021



Bron: opgave Holland Casino

5.4 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.

5.4.1 Afdrachten aan Staat

Holland Casino draagt haar nettowinst minus toevoegingen aan eigen vermogen, af aan de staat. Net als in 2020 had Holland Casino in 2021 meer kosten dan BSR, zie tabel 5.2. Daarom werd er niets afgedragen aan de staat in 2021.

Tabel 5.2: Geldstromen Holland Casino (x mln euro)

Omschrijving	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)
BSR ^{a)}	94	247
Kansspelbelasting (BSR x 29%)	28	73
Kosten	92	241
Afdrachten staat	-	-

Bron: opgave Holland Casino

^{a)}Exclusief horeca en tronc (fooi bij casinospelen)

5.5 Productvariatie

5.5.1 Spelaanbod Holland Casino

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In tabel 5.1 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 contreparti), 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: consumenten verliezen gemiddeld minder dan 5% van de inzet per spel (zie tabel 5.3).

Poker is een andersoortig casinospel: 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 de inzet van elk gespeeld spel, met een maximum (cap).

5.5.2 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 hoger is dan €5 en minimaal één casinospel waar de minimuminzet €2 of lager is.¹⁸

5.5.3 Uitkeringspercentages

Casinospelen kenmerken zich door hoge winkansen en uitkeringspercentages. De prijzen die te winnen zijn bij casinospelen zijn laag vergeleken met de hoofdprijzen van loterijen, maar komen frequenter voor (hogere winkans). In tabel 5.3 worden de theoretische uitkeringspercentages van enkele bekende casinospelen weergegeven.¹⁹ 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 rode nummers etc.).²⁰

Tabel 5.3: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

Casinospel	Uitkeringspercentage
Roulette	98,65% enkelvoudige kansen 97,3% overige inzetvormen ^{a)}
Black Jack	99,35%
Punto Banco	98-99%

¹⁸ Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

¹⁹ De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

²⁰ Wanneer een speler op elk nummer (0 t/m 36) een fiche neerlegt heeft de speler een winkans van 100%. Deze speler zal echter één fiche verlies maken op deze manier. Hij zal namelijk 37 fiches inzetten en 36 te winnen.

5.5.4 *Poker*

Zoals in paragraaf 5.5.1 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%.²¹ Wel kan gesteld worden dat het gemiddelde uitkeringspercentage van alle spelers samen 100% minus het percentage rake is.

²¹ 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 behendigheids spellen). 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 6.1. 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 voor Accreditatie of een buitenlands equivalent daarvan) is gekeurd.²² 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 kansspelautomaten te exploiteren moet iedere eigenaar in het bezit zijn van een exploitatievergunning.²³ 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.

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.²⁴ In tabel 6.1 zijn de soorten vergunningen en hun kenmerken samengevat. Een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad de exploitatie heeft toegestaan. Een aanwezigheidsvergunning voor hooghoreca (zie paragraaf 6.1.3) wordt altijd verleend voor twee kansspelautomaten; meer of minder is niet mogelijk.²⁵

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).²⁶

22 Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s

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

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

25 Artikel 30c lid 2 Wok

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

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

Tabel 6.1: Overzicht vergunningen kansspelautomaten

Gelegenheid	Max inworp per spel	Uitkeringspercentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€0,20	≥ 60%	€40	3,5 sec ^{a)}	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)				3 sec	200 maal inzet ^{b)}
Speelhallen (meerspelers)	€8,00			Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	
Casino €150		≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Ksa

^{a)}Gemiddeld tenminste 4 sec

^{b)}Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal €2.500 uitgekeerd mag worden

6.1.2 Eisen aan het spel

De spelkenmerken van kansspelautomaten, zoals hoeveel 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 6.2.²⁷

Tabel 6.2: Wettelijke eisen aan kansspelautomaten

Wie	Verkoper/producent	Exploitant	Vergunninghouder
Waarvoor	Kansspelautomaten importeren of produceren en aanbieden aan exploitanten in Nederland	Exploiteren van kansspelautomaten in Nederland	Het plaatsen van kansspelautomaten in Nederland
Welke vergunning nodig	Modeltoelating per type automaat, af te geven door de Ksa	Exploitatievergunning, af te geven door de Ksa	Aanwezigheidsvergunning, af te geven door de betreffende gemeente
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten voor onderzoek, te betalen aan keuringsinstantie • Voor opstellen op locatie: €131,- per automaat t.b.v. merkteken, te betalen aan Ksa 	<ul style="list-style-type: none"> • €1815,12 vergoeding, eens per 10 jaar • Jaarlijkse kansspelheffing per type automaat, te betalen aan Ksa 	Maximaal €34,00 vaste aanvraagkosten plus €22,50 per automaat, te betalen aan gemeente

Bron: Ksa

²⁷ Deze tabel is niet uitputtend. Er zijn meer verschillen maar die zijn niet opgenomen

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; er vinden geen andere activiteiten plaats 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

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)²⁸;
- het bespelen van de speelautomaat niet kan leiden tot de uitkering van geldprijzen;
- 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 ziet de Ksa voornamelijk opgesteld staan op kermissen en pretparken (waarvoor het uitzonderingsregime oorspronkelijk bedoeld is) en in arcadehallen, locaties waar veel minderjarigen aanwezig zijn. Sommige kermisautomaten onderscheiden zich alleen van kansspelautomaten doordat zij geen contant geld uitkeren. Branchevereniging FEC, die een groot deel van de arcadehallen vertegenwoordigt, heeft in 2020 aangekondigd dat hun leden geen kermisautomaten met een kansspelkarakter meer zullen kopen. Over uiterlijk acht jaar moeten alle dergelijke kermisautomaten uit arcadehallen zijn verdwenen.

²⁸ 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

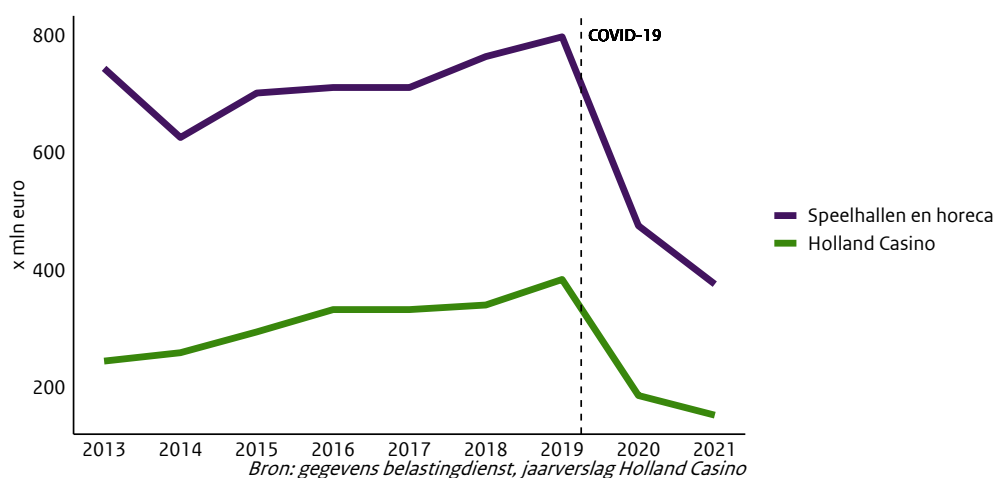
6.2 Omvang kansspelautomatenmarkt

6.2.1 BSR kansspelautomaten

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.

Door COVID-19 waren de speelhallen, horeca met kansspelautomaten en vestigingen van Holland Casino ongeveer de helft van 2021 gesloten. In een deel van de maanden waarin zij wel open mochten, waren er beperkingen wat betreft de aantallen bezoekers. Figuur 6.1 laat zien dat het BSR van de totale markt voor kansspelautomaten daarvoor in 2021 verder is gedaald ten opzichte van 2020. In 2020 was ook sprake van sluitingen vanwege COVID-19, maar het ging in dat jaar om een kortere periode (ruim vier maanden). Daarnaast waren de horeca, casino's en speelhallen in 2020 ook enkele maanden geopend zonder beperkingen, wat in 2021 niet het geval was. Mede hierdoor liep het totale BSR van de sector in terug van €661 miljoen in 2020 naar €528 miljoen in 2021.

Figuur 6.1: BSR van kansspelautomaten in Holland Casino, speelhallen en horeca

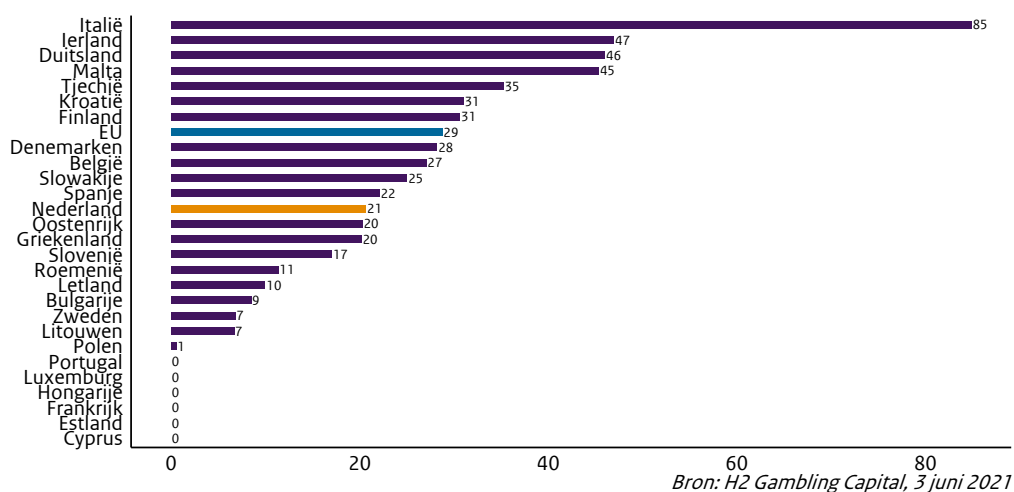


6.2.2 Internationale vergelijking kansspelautomaten

Nederlanders geven relatief weinig geld uit aan kansspelautomaten, zie figuur 6.2. Toch is dit de op één na grootste sector is van het (landgebonden) kansspelaanbod in Nederland.

Ten opzichte van 2020, een jaar waarin door COVID-19 de speelhallen langer dicht waren dan in 2021, daalt de gemiddelde uitgave van Nederlanders aan kansspelautomaten zelfs nog een beetje in 2021. Dit komt waarschijnlijk door de invoering van de wet Koa op 1 oktober 2021; een deel van de bezoekers van fysieke speelhallen kan overgestapt zijn naar het online aanbod.

Figuur 6.2: Gemiddelde uitgave volwassen bevolking aan kansspelautomaten



In verschillende landen, waaronder Frankrijk, zijn kansspelautomaten verboden. Vandaar dat de gemiddelde uitgave van inwoners van deze landen in figuur 6.2 op 0 staat.

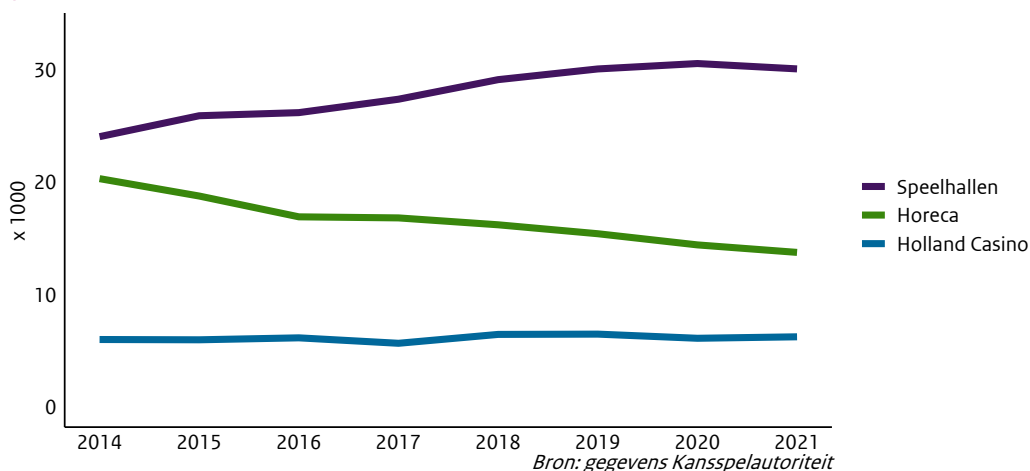
6.2.3 Totaal aantal spelersplaatsen

Alhoewel Holland Casino, speelautomatenhallen en horeca als gevolg van COVID-19 hun deuren moesten sluiten, laat figuur 6.3 zien dat het aantal spelersplaatsen niet sterk daalde. De kansspelheffing wordt opgelegd op basis van het aantal spelersplaatsen dat een vergunninghouder in eigendom heeft. Conform de regelgeving is de heffing ook opgelegd tijdens de maatregelen rond COVID-19.

Procedure kansspelheffing tijdens COVID-19

Er loopt een procedure bij de Raad van State over het opleggen van de kansspelheffing gedurende de sluiting van horeca en speelhallen door de coronamaatregelen. Deze uitspraak wordt niet verwacht vóór het voorjaar van 2023.

Figuur 6.3: Aantal spelersplaatsen van kansspelautomaten in Holland Casino, speelhallen en horeca



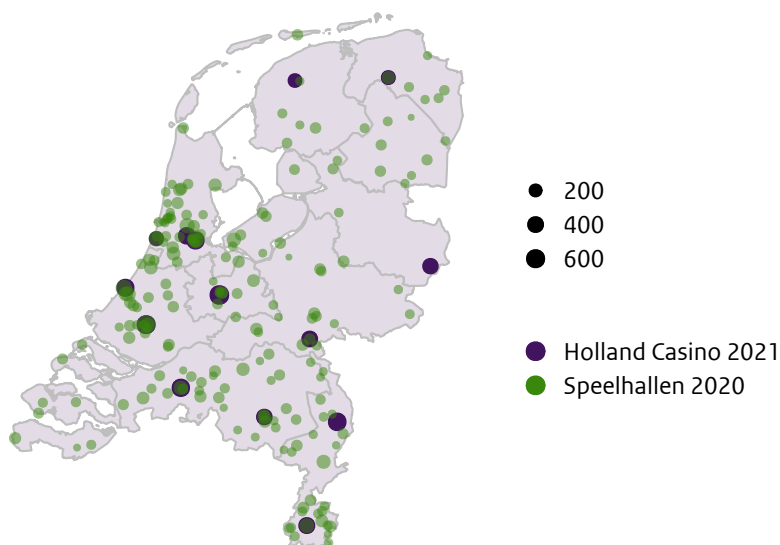
Figuur 6.3 toont het aantal spelersplaatsen en niet het aantal kansspelautomaten. Het verschil is dat één speelautomaat plaats kan bieden aan meerdere spelers. Denk hierbij aan een roulette-speelautomaat. Meerdere consumenten kunnen tegelijk op zo'n automaat spelen.

6.3 Geografische spreiding kansspelautomaten

De meeste speelhallen en casino's staan in het westen en zuiden van het land, zoals geïllustreerd in figuur 6.4.²⁹ De omvang van de locaties wordt in de figuur aangegeven door de grootte van de stippen: de groene stippen staan voor speelhallen en de paarse 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 vanwege de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning vaak ook beperkter in het aantal kansspelautomaten dat zij mogen opstellen dan Holland Casino.

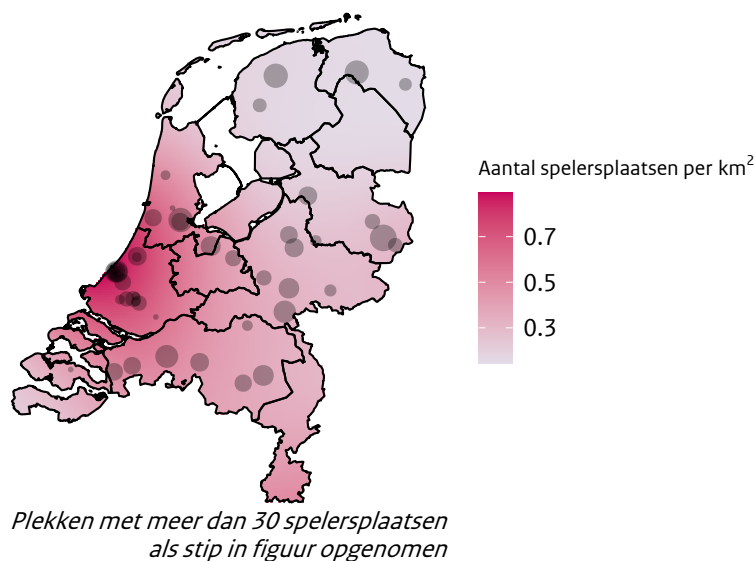
Figuur 6.4: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's



Figuur 6.5 geeft een overzicht van de concentratie van de locaties van alle horeca-automaten in Nederland in 2020. Er waren in totaal 12.217 spelersplaatsen aan horeca-automaten.

²⁹ De gegevens over Holland Casino gaan over 2021. De gegevens van de speelhallen over 2020.

Figuur 6.5: Spelersplaatsen in horeca



6.3.1 Exploitanten

De sector kansspelautomaten wordt gekenmerkt door een groot aantal exploitanten en vergunninghouders, met uitzondering van het segment casinoautomaten (met Holland Casino als enige exploitant en vergunninghouder).

Het aantal grote exploitanten groeit: eind 2021 waren er 39 exploitanten die ieder meer dan honderd speelhalautomaten exploiteerden. Deze 39 exploitanten exploiteerden meer dan 94% van de speelhalautomaten in Nederland. Een jaar eerder, in 2020, waren er 25 exploitanten met honderd of meer spelersplaatsen.

Overigens zijn de eigenaren van speelhallen niet altijd de exploitanten van de speelhalautomaten die in de speelhal staan.

6.4 Geldstromen

Exploitanten van kansspelautomaten betalen 29% kansspelbelasting (30,1% tot 1 oktober 2021) over het brutospelresultaat. In figuur 6.1 is te zien dat het brutospelresultaat van de kansspelautomatensector in 2021 verder daalde en daarmee daalde de afgedragen kansspelbelasting ook van 138 miljoen euro naar 109 miljoen.

6.5 Uitkeringspercentages

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 6.2 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 meestal kiezen hoeveel inzetvormen er worden gebruikt, bijvoorbeeld door meerdere winlijnen te selecteren. Ook de te winnen prijzen zijn afhankelijk van de gekozen inzetvorm.



Afzendinggegevens

Kansspelautoriteit

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl