

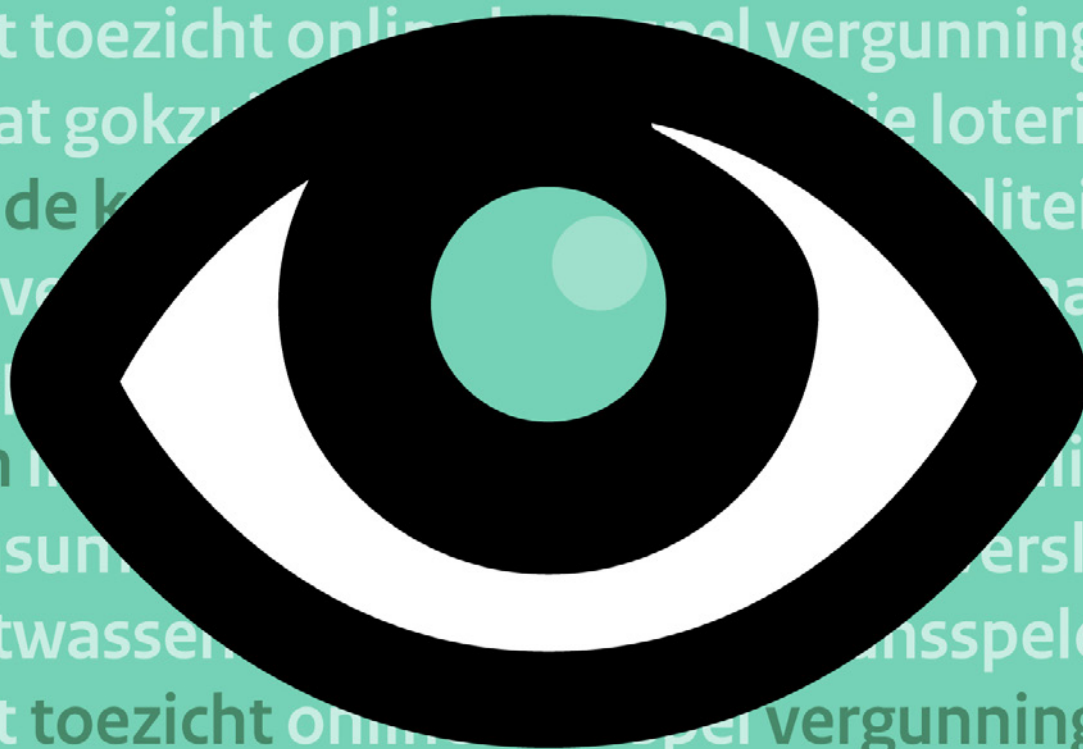


Kansspelautoriteit

# Marktvisie kansspelen

## Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen

Datum januari 2021  
Status Visiedocument



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1	Aanleiding en achtergrond	17
1.1.1	De Kansspelautoriteit: wettelijke taken en evaluatie 2012-2016	17
1.1.2	Reflectief toezicht en consistentie van het stelsel	19
1.2	Leeswijzer	20
<b>2</b>	<b>Huidige marktordening en markttoezicht</b>	<b>22</b>
2.1	Inleiding	22
2.2	Marktordening: structuur, gedrag en prestaties	22
2.2.1	Structuur	22
2.2.2	Gedrag	23
2.2.3	Prestaties	23
2.3	Instrumenten voor markttoezicht	24
2.3.1	Vergunningverlening	24
2.3.2	Nalevingstoezicht	24
2.3.3	Voorlichting	25
2.4	Relatie marktordening en markttoezicht	25
2.5	Wet- en regelgeving voor de marktordening van kansspelen	26
2.5.1	Wettelijk bepaalde elementen van de marktstructuur	26
2.5.2	Geen vergunningen: handhaving gericht tegen illegaal aanbod	26
2.5.3	Monopolievergunningen	27
2.5.4	Risicobeoordeling per individuele vergunning bij open stelsels	28
2.5.5	Gemeentelijke vergunningverlening voor speelautomaten	28
2.6	Publieke belangen staan centraal bij vergunningverlening	28
2.6.1	Belangenafweging	28
2.6.2	Rechtmatigheidstoezicht op de afdracht aan goede doelen	29
2.7	Adviserende rollen	29
<b>3</b>	<b>Beoordelingscriteria voor marktordening</b>	<b>30</b>
3.1	Inleiding	30
3.2	Publieke belangen: hoe en wat	31
3.3	Beoordeling van marktuitskomsten	32
3.3.1	Efficiëntie	33
3.3.2	Consumentenbescherming	34
3.3.3	Rechtvaardige verdeling	34
3.3.4	Morele acceptatie	35
3.3.5	Overige criteria	37
3.4	Welvaartsbegrip	37
3.4.1	Consumentensurplus	38
3.4.2	Producentensurplus	38
3.4.3	Overdrachten en deadweight loss	39

<b>4</b>	<b>Marktfalen bij kansspelen</b>	<b>40</b>
4.1	Inleiding	40
4.2	Productkenmerken van kansspelen	41
4.2.1	Kansspelen als verliesgevend financieel product	41
4.2.2	Kansspelen als bron van vermaak	42
4.2.3	Prijs- en inkomenselasticiteit	43
4.2.4	Effectieve aantal spelers	45
4.3	Imperfecte informatie	46
4.3.1	Zoek-, ervarings- en vertrouwensgoederen	46
4.3.2	Ontbrekende, complexe of foutieve informatie	48
4.4	Gedragvalkuilen	49
4.4.1	Begrensde rationaliteit	49
4.4.2	Beperkte zelfbeheersing en zelfoverschatting	51
4.4.3	Minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen	51
4.5	Kansspeleravering	52
4.5.1	Recreatief, risicovol en problematisch speelgedrag	52
4.5.2	Gokstoornis en GGZ-zorg	53
4.5.3	Verklaringsmodellen voor kansspeleravering	55
4.6	Externaliteiten	56
4.6.1	Kansspeleravering	56
4.6.2	Criminaliteit en illegaliteit	58
4.6.3	Goede doelen en loterijen	59
4.6.4	Goede doelen en sportwedenschappen	59
4.6.5	Overige aspecten rondom filantropie en kansspelen	60
4.7	Imperfecte concurrentie en ongewenste effecten van concurrentie	61
4.7.1	Productietechnologie	61
4.7.2	Netwerkeffecten	62
4.7.3	Concurrentie en reclame	66
4.7.4	Concurrentie en negatieve externe effecten	68
4.8	Technologie en specifieke risico's van online kansspelen	69
4.8.1	Technologische, economische en juridische ontwikkelingen	70
4.8.2	Veranderingen in spelomgeving en spelbeleving	73
4.8.3	Specifieke risico's van online kansspelen	75
4.9	Identificatie van de publieke belangen	78
4.9.1	Het tegengaan van kansspeleravering	78
4.9.2	Het beschermen van consumenten	79
4.9.3	Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit	79

<b>5</b>	<b>Regulering en markttoezicht</b>	<b>80</b>
5.1	Inleiding	80
5.2	Verbieden en handhaven	80
5.2.1	Verboden kansspelen	80
5.2.2	Illegaal aanbod van kansspelen	82
5.2.3	Kosten-batenafweging van een verbod op kansspelen	84
5.3	De overheid als aanbieder van kansspelen	85
5.4	Aanbodbeperkingen	87
5.5	Financiële prikkels	88
5.5.1	Prikkels gericht op efficiëntie en consumentenbescherming	89
5.5.2	Prikkels gericht op rechtvaardigheid en moraliteit	91
5.6	Vergunningen, voorschriften en voorlichting	92
5.6.1	Vergunningverlening en informatieverplichtingen	92
5.6.2	Voorschriften gericht op consumentenbescherming	95
5.6.3	Voorschriften gericht op verslavingspreventie	96
5.6.4	Voorlichting en gedragsverandering	98
5.7	Overheidsfalen en afwegingskader	99
<b>6</b>	<b>Visie op deelmarkten</b>	<b>102</b>
6.1	Inleiding	102
6.2	Loterijen	103
6.2.1	Aanbod	103
6.2.2	Spelers en spelgedrag	105
6.2.3	Risico's voor de publieke belangen	105
6.2.4	Marktordening en regulering	107
6.3	Sportwedenschappen	109
6.3.1	Aanbod	109
6.3.2	Spelers en spelgedrag	111
6.3.3	Risico's voor de publieke belangen	111
6.3.4	Marktordening en regulering	113
6.4	Casinospelen en kansspelautomaten, fysiek en online	114
6.4.1	Aanbod	115
6.4.2	Spelers en spelgedrag	117
6.4.3	Risico's voor de publieke belangen	118
6.4.4	Marktordening en regulering	119
6.5	Aanpalende markten	122
6.5.1	Kans versus behendigheid	122
6.5.2	Games: virtuele prijzen en verslaving	124
6.5.3	Financiële producten	129

# Synopsis

## Inleiding

Kansspelen komen in veel hoedanigheden voor: van maandelijkse loterijtrekkingen tot het spinnende roulettewiel in het casino, van thuis op de bank een sportwedden-schap plaatsen tot een kraslot kopen in de winkel. Kansspelen zijn echter niet alleen onschuldig vermaak. Er zijn ook risico's aan verbonden: van misleiding tot regelrechte oplichting, van aanbieders met een criminele achtergrond tot witwaspraktijken, van abonnementen die lastig zijn op te zeggen tot mensen die door een gokstoornis niet kunnen stoppen met spelen en daardoor financiële en psychosociale problemen ontwikkelen. Deze omstandigheden maken dat kansspelen overal ter wereld zijn gereguleerd, en in sommige gevallen zelfs zijn verboden.

In Nederland zijn kansspelen gereguleerd via de Wet op de kansspelen en de bijbehorende lagere regelgeving. Het toezicht op kansspelen wordt sinds 1 april 2012 uitgeoefend door de Kansspelautoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met als taak:

*[...] het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.*

Uit de evaluatie van de Kansspelautoriteit van 2017 is de aanbeveling voortgevloeid om een visie te ontwikkelen op de ordening van de verschillende kansspelmarkten. Met het ministerie van Justitie en Veiligheid is afgesproken dat de Kansspelautoriteit de marktvisie niet beperkt tot een analyse van de *status quo*, maar ook, vanuit haar rol en verantwoordelijkheid, de beleidstheorie voor de modernisering van de Wet op de kansspelen en het kansspelbeleid erin uitwerkt. Een dergelijke visie past bij het 'verruimd perspectief' op toezicht, dat is bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Ook uit nationale en Europese jurisprudentie volgt dat het stelsel voor kansspelen consistent en coherent dient te zijn.

De Kansspelautoriteit stelt in haar Strategie 2020-2024 de consument centraal. Om consumenten veilig te laten spelen, zijn goed functionerende kansspelmarkten noodzakelijk. In het voorliggende visiedocument presenteert de Kansspelautoriteit haar marktvisie. Daarbij staan de volgende vragen centraal: welke vormen van marktfalen doen zich voor op kansspelmarkten? Hoe hangen deze samen met de

drie publieke belangen van verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit? En met welke vormen van regulering en toezicht kan de overheid deze publieke belangen het beste borgen?

Deze marktvisie vormt een integraal advies voor een toekomstbestendig en consistent stelsel. De visies per deelmarkt kunnen dienen als vertrekpunt voor uitgebreidere analyses bij eventuele toekomstige modernisering van de wet- en regelgeving. Keuzes over dat laatste zijn aan de politiek. Hierbij kunnen ook andere afwegingen een rol spelen. Conform de aanbeveling uit de evaluatie wordt de marktvisie onderdeel van de toezichtstrategie van de Kansspelautoriteit, en zal deze onder meer gebruikt worden als analytisch kader voor de jaarlijkse toezichtagenda.

### **Marktordening en markttoezicht**

We maken een onderscheid tussen drie aspecten van marktordening: marktstructuur, marktgedrag en marktprestaties. Binnen de instrumenten voor markttoezicht op kansspelen onderscheiden we drie instrumenten: vergunningverlening, nalevingstoezicht (inclusief opsporing en handhaving) en voorlichting.

Marktordening en markttoezicht staan niet los van elkaar. Zo wordt de structuur van de markt sterk bepaald door de wijze van regulering en de vergunningverlening, is het nalevingstoezicht gericht op het gedrag van marktpartijen conform de (vergunning)voorwaarden, en geven voorlichting en monitoring inzicht in de risico's voor consumenten en de marktprestaties van aanbieders.

Voor de kansspelmarkt heeft de wetgever belangrijke aspecten van de marktordening dwingend voorgeschreven. Binnen de kaders van de Wet op de kansspelen treedt de Kansspelautoriteit op als de marktmeester die de publieke belangen bewaakt, door vergunningverlening en nalevingstoezicht op de vergunninghouders, en door handhaving gericht tegen illegaal aanbod. Daarnaast geeft de Kansspelautoriteit gevraagd en ongevraagd advies aan ministeries en collega-toezichthouders. De betreffende ministers zijn beleidsverantwoordelijk.

### **Analysekader: beoordelingscriteria voor marktordening**

Om een samenhangende visie op marktordening van kansspelen te ontwikkelen is een analytisch kader nodig dat helpt bij het beoordelen van markttuitkomsten en van mogelijke motieven om in te grijpen.

In de publicatie *Toe zien op publieke belangen* bepleit de WRR een visie op toezicht waarin de publieke belangen het uitgangspunt vormen. Daarbij onderscheidt de WRR de wat-vraag van de hoe-vraag. De wat-vraag gaat over de maatschappelijke belangen die door de overheid worden aangemerkt als publieke belangen; de hoe-vraag over de wijze waarop deze belangen worden behartigd en wie daarvoor de operationele verantwoordelijkheid draagt.

De wetgever heeft voor kansspelen drie publieke belangen geformuleerd. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de wettelijke normen die deze belangen borgen:

1. het voorkomen van kansspelverslaving;
2. het beschermen van de consument;
3. het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Het analysekader van de welvaartseconomie kan de politiek helpen bij de wat-vraag. Vormen van *marktfalen* kunnen ongewenste marktuitskomsten opleveren en legitimeren daarmee overheidsingrijpen, bijvoorbeeld door middel van regelgeving, toezicht, belastingen of subsidies. Het risico op *overheidsfalen* vereist dat overheidsingrijpen zorgvuldig wordt ontworpen en zowel effectief, evenredig als consistent is.

Europese jurisprudentie geeft daarbij aan dat inkomsten voor de schatkist of het bevorderen van filantropie vanuit kansspelen alleen een gunstig neveneffect mogen zijn, en geen zelfstandige rechtvaardiging (of 'vierde publieke belang') kunnen vormen voor overheidsingrijpen bij kansspelen.

In deze marktvisie hanteren we een ruime definitie van marktfalen. Het gaat niet alleen om een qua *efficiëntie* suboptimale marktuitskomst, maar ook om systematische neigingen van consumenten om af te wijken van volledig rationeel keuzegedrag. Dergelijk afwijkend keuzegedrag valt in het domein van de gedragseconomie en wordt aangeduid als *consumentenfalen*. Marktuitskomsten kunnen ook worden beoordeeld aan de hand van criteria als *rechtvaardige verdeling* en *morele acceptatie*.

Het efficiëntie criterium kijkt naar de effecten van een maatregel, activiteit of investering op de totale maatschappelijke welvaart. Daarbij spelen zowel de geldelijke en niet-geldelijke welvaartseffecten een rol; enerzijds voor consumenten (*consumentensurplus*) en anderzijds voor producenten (*producentensurplus*).

### Marktfalen bij kansspelen

Welke mogelijke vormen van marktfalen zijn er in kansspelmarkten? Kansspelen hebben onderscheidende productkenmerken. Voor veel mensen zijn ze een bron van vermaak, al zijn ze puur als financieel product gezien voor de consument doorgaans verliesgevend. Uitgaven aan kansspelen zijn sterk geconcentreerd bij een relatief kleine groep spelers, vooral bij kansspelen met een hoog verslavingsrisico. De invloed van het uitkeringspercentage op de uitgaven verschilt per kansspel.

Consumenten moeten bij kansspelen over het algemeen vertrouwen op de juistheid van informatie van aanbieders, omdat ze die niet of moeilijk zelf kunnen controleren ('imperfecte informatie', 'informatie-asymmetrie').

Ook indien consumenten beschikken over goede informatie, handelen zij niet altijd conform hun eigen voorkeuren of eigenbelang. ‘Begrensd rationaliteit’ kan leiden tot keuzes die systematisch afwijken van wat in het eigen belang van de consument is. De vermenging met behendigheids-elementen kan een speler de winstkansen hoger doen inschatten dan op grond van objectieve kansrekening gerechtvaardigd is (‘illusie van controle’).

De risico’s van impulsiviteit zijn extra groot bij minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen. Informatieproblemen zijn groter bij mensen met een verstandelijke beperking en mensen die de Nederlandse taal minder goed machtig zijn. Gedragsvalkuilen doen zich het sterkst voor bij minderjarigen en in mindere mate bij jongvolwassenen. Voor kwetsbare groepen gelden beperkingen (of zelfs een verbod) op kansspeldeelname en reclame.

In de Nederlandse beleidscontext worden drie typen speelgedrag onderscheiden: recreatief, risicovol en problematisch speelgedrag. De meest vergaande vorm hiervan staat in medische kringen bekend als gokstoornis ofwel kansspeleravering. Hoewel kansspeleravering als percentage van het aantal spelers relatief beperkt is, kampt in absolute aantallen een substantiële groep mensen met serieuze kansspelproblemen.

Kansspelen kunnen negatieve *externaliteiten* opleveren, waardoor de vraag naar kansspelen hoger kan zijn dan maatschappelijk optimaal is. Er is sprake van dergelijke negatieve externe effecten wanneer een probleemspeler of iemand met een gokstoornis maatschappelijke kosten veroorzaakt die gerelateerd zijn aan ontwrichting van het gezinsleven, arbeidsverzuim of verlies van werk, verslavingszorg of schuldsanering. Een tweede categorie van negatieve externe effecten betreft aan kansspelen gerelateerde criminaliteit zoals witwassen van zwart geld en spelers die door gokschulden de criminaliteit in worden gezogen.

Kansspelen kunnen ook een positief effect hebben op andere sectoren en activiteiten in de maatschappij. Het meest aansprekende voorbeeld hiervan is de historische relatie tussen loterijen en financiering van goede doelen.

Kansspelmarkten lijken op zich niet bijzonder kartelgevoelig, maar de markten voor loterijen, sportweddenschappen en casino’s zijn wel sterk geconcentreerd. Ook kunnen economische machtsposities zoals ‘natuurlijke monopolies’ ontstaan als gevolg van schaalvoordelen en ‘netwerkeffecten’. De monopolies bij loterijen, sportweddenschappen en casino’s zijn momenteel wettelijk verankerd.



Kansspelen zijn een reclame-intensieve *business-to-consumer* sector. Zorgen over de aard, indringendheid en hoeveelheid van reclame hebben geleid tot diverse regels in wet- en regelgeving over de manier waarop consumenten mogen worden verleid tot gokken.

De legale aanbieder van casinospelen (en in de toekomst ook de *online* aanbieders) hebben een wettelijke zorgplicht. Zij moet(en) zelf inspanningen verrichten voor verslavingspreventie en ongebruikelijke financiële transacties melden, ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Compliance met zulke regels kan op gespannen voet staan met het commerciële belang van aanbieders.

De internetrevolutie heeft een grote impact gehad op zowel de variëteit in het aanbod, de spelomgeving als de spelbeleving van kansspelen. Hoewel een zwart-wit onderscheid tussen fysiek en online aanbod op het eerste gezicht eenvoudig lijkt, zijn volledig online en volledig fysieke kansspelen twee uiterste vormen van een spectrum aan distributiekkanalen. Dit document hanteert een indeling vanuit risico's per speltype boven een scheiding tussen distributiekkanalen. De specifieke risico's die ontstaan of worden uitvergroot als (delen van) kansspelen online plaatsvinden, liggen vooral op het terrein van verslavingsgevoeligheid, fraude en eerlijkheid van het spel, leeftijdsverificatie, privacy en reclame. Online staan daar wel weer specifieke controlemogelijkheden tegenover.

### Vormen van regulering en markttoezicht

De verschillende vormen van marktfalen en risico's kunnen worden beteugeld met verschillende soorten van regulering en markttoezicht.

Een generiek verbod op (bepaalde) kansspelen is de meest ingrijpende beperking die een overheid kan stellen. Er zijn na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand vrijwel geen kansspelen generiek verboden. Binnen de Nederlandse markt voor weddenschappen zijn en worden bepaalde categorieën echter niet toegestaan, waaronder *event betting*, *eSports-betting* en *spread betting*.

De overheid kan niet alleen greep houden op een markt door een activiteit te verbieden of te reguleren, maar ook door de aanbieders geheel of gedeeltelijk in eigendom te hebben. Pas als wet- en regelgeving niet de gewenste zeggenschap biedt en de publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden (niet 'contracteerbaar' zijn), komt een sturingsinstrument als staatsdeelneming in beeld. Holland Casino en De Nederlandse Loterij (het toenmalige SENS) worden daarom in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* als 'niet-permanente' deelneming gezien.

De wetgever heeft er in het verleden naar gestreefd spelers te ‘kanaliseren’ naar een restrictief legaal aanbod, met een één-vergunningstelsel wanneer dit kan, en een open stelsel wanneer dat niet anders kan. De meest recente kabinetsvisie op kansspelen continueert de kanalisatiegedachte, maar kiest daarbij niet langer voor een restrictief aanbod als vertrekpunt, maar juist voor meer ruimte voor een passend en attractief aanbod, zonder daarbij de kwetsbare spelers en de risico’s van kansspelen uit het oog te verliezen. In die visie kunnen regulering en toezicht zich het best richten op het terugdringen van de schadelijke effecten van consumptie, en niet zozeer op beperking van de omvang van het aanbod of consumptie. Daarbij ligt gedragstoezicht op vergunninghouders en hun interactie met spelers meer voor de hand dan een beperking van het aantal vergunningen *an sich*.

De overheid kan ook met financiële prikkels trachten marktuitskomsten te beïnvloeden. Enerzijds kan zij met subsidies een activiteit bevorderen, anderzijds kan zij belastingen en verplichte afdrachten inzetten om een activiteit te ontmoedigen. Momenteel betalen aanbieders van kansspelen – naast de kansspelbelasting – een kansspelheffing ter financiering van de Kansspelautoriteit.

Er zijn ook verschillende vormen van voorschriften (in algemene regelgeving of via vergunningsvoorwaarden) en consumentenvoorlichting die de geconstateerde vormen van marktfalen en risico’s voor de publieke belangen kunnen mitigeren. We onderscheiden vergunningverlening en informatieverplichtingen van voorschriften die gericht zijn op consumentenbescherming dan wel verslavingspreventie. Vergunningverlening is een preventieve vorm van regulering om ongeschikte personen en bedrijven door toetsing aan vergunningscriteria vooraf te weren uit een markt voordat hun handelingen publieke belangen in gevaar kunnen brengen. Daarnaast houdt de Kansspelautoriteit nalevingstoezicht (inclusief opsporing en handhaving) op het marktgedrag van op de markt actieve kansspelaanbieders.

Een belangrijke kanttekening bij het instrumentarium van regulering en toezicht is dat een interventie in de marktuitskomst eveneens een aantal klassieke valkuilen en tekortkomingen kent, zogeheten *overheidsfalen*. Voorbeelden zijn een veelal minder efficiënte uitvoering door de overheid, het ontbreken van de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt en vermenging van potentieel conflicterende doelstellingen en rollen. Bij het ontwerpen van regulering en toezicht dient potentieel overheidsfalen – inclusief de maatschappelijke kosten die de totstandkoming, handhaving en naleving van regels zelf teweegbrengen – te worden afgewogen tegen het marktfalen dat ze beogen te corrigeren.

## Visie op deelmarkten

### Loterijen

In Nederland is er op grond van de Wet op de kansspelen plaats voor één staatsloterij, lotto en instantloterij. Momenteel zijn die vergunningen in handen van Nederlandse Loterij, dat eigendom is van de staat. Daarnaast kan een onbepaald aantal vergunningen voor goede-doelenloterijen worden verleend.

Het aantal recente deelnemers aan loterijen werd in 2016 geschat op 7,6 miljoen. De totale inleg in de loterijmarkt bedroeg in 2018 2,0 miljard euro. Er is een relatief laag aantal risico- en probleemspelers onder deelnemers aan loterijen en kopers van krasloten. Voor zover risico- en probleemspelers deelnemen aan loterijen of krasloten kopen, geven ze gemiddeld hetzelfde uit aan loterijen als recreatieve spelers en nemen ze meestal ook deel aan meer verslavende kansspelen. Het is dus aannemelijk dat loterijen niet de oorzaak van problematisch speelgedrag zijn.

Het *verslavingsrisico* bij loterijen is vooral laag door de relatief lange duur tussen inleg en uitkering en door het ontbreken van de mogelijkheid om continu en in hoog tempo door te spelen. Wel schuilt er enig risico in de hoge jackpot/hoofdprijzen, de brede beschikbaarheid via vele verkooppunten en de relatief grote kans om een kleine prijs te winnen. De verslavingsrisico's bij krasloten zijn hoger dan bij andere loterijen, maar in de praktijk zijn weinig Nederlanders aan krasloten verslaafd.

Grotere risico's bestaan voor het publieke belang van *consumentenbescherming*. Zo hebben de verschillende loterijen onderling lastig te vergelijken prijzenpakketten en is de onderliggende kansrekening voor de meeste mensen moeilijk te doorgronden. Daarnaast speelt ook consumentenfalen een rol. Bij loterijen leiden schaalvoordelen en *netwerkeffecten* tot marktconcentratie of zelfs monopolies. Het publieke belang van het *tegengaan van illegaliteit en criminaliteit* is bij loterijen beperkt aan de orde.

De huidige marktordening van loterijvergunningen komt voort uit de beleidsopvatting die neerkwam op kanalisatie van speelzucht via een restrictief aanbod. Vanuit de in 2019 door de minister geschetste contouren van het toekomstige loterijstelsel – onder meer gericht op keuzeruimte voor de consument en kanalisatie naar legaal, passend en attractief aanbod – kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd via een marktordening zonder wettelijke monopolies en staatsdeelnemingen voor loterijen. Het blijft noodzakelijk om bestaande regelgeving en het nalevingstoezicht daarop – gericht op transparantie, tegengaan van misleidende reclame en moeilijk opzegbare abonnementen, eerlijkheid van trekkingen en financiële stabiliteit van aanbieders – in stand te houden en waar nodig te uniformeren en te moderniseren.

Ook past het in deze visie om in de toekomst geen restricties te stellen aan het aantal kraslot-vergunningen, maar de publieke belangen te borgen via regulering van en toezicht op verkooppunten (onder meer met strikte leeftijdscontrole). Na opening van de markt voor online kansspelen, kan het momenteel niet toegestane digitale 'krassen' vanwege de hoge spelfrequentie en verslavingsrisico's het beste ook als online kansspel worden gereguleerd.

Een winstverbod voor loterijen zou een toetredingsdrempel vormen. Ook is het vanuit consumentenbelang in beginsel wenselijk loterijaanbieders te blijven dan wel te gaan toestaan de jackpot te *poolen* met deelnemers uit andere landen die in dezelfde loterij meespelen. Toetreders kunnen hierdoor van meet af aan een aantrekkelijke jackpot aanbieden. Een aandachtspunt hierbij is dat er vooralsnog binnen Europa geen gelijk speelveld is. Buitenlandse loterijen zouden daardoor vanuit een beschermde thuismarkt kunnen toetreden in Nederland. Een nadere doorrekening zal daarom moeten uitwijzen in hoeverre de voordelen van pooling voor de Nederlandse consument opwegen tegen de mogelijk ongelijke concurrentie met bestaande loterijaanbieders.

De regering heeft het voornemen aangekondigd de wet- en regelgeving voor loterijen te moderniseren. In lijn met de hier uiteengezette visie op marktordening en regulering voor loterijen, schetst de Minister voor Rechtsbescherming de juridische en beleidsmatige contouren van een gemoderniseerd loterijstelsel dat recht doet aan de kanaliserende functie van loterijen en aan de waardevolle maatschappelijke bijdrage van de loterijafdrachten. Ook de beleidsmatige wens voor een gelijk speelveld is in lijn met het voorliggende visiedocument.

Bij toekomstige loterijscenario's zou ook aandacht geschonken kunnen worden aan de doorrekening van aanvullende instrumenten voor de stimulering van filantropie, en aan de Unierechtelijke aspecten om goede-doelenafrachten op consistente wijze onderdeel te laten zijn van de inrichting van de verschillende kansspelmarkten.

### *Sportweddenschappen*

In het huidige stelsel mogen twee vergunninghouders sportweddenschappen aanbieden: er is een monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de Nederlandse draf- en rennsport en een voor alle overige weddenschappen op sportwedstrijden. De Wet kansspelen op afstand stelt de *online* markt open voor een onbepaald aantal vergunninghouders.

Er waren in 2016 ongeveer 350 duizend recente deelnemers aan sportweddenschappen en ongeveer 70 duizend deelnemers aan weddenschappen op paardenraces. De totale inleg van de twee vergunninghouders bedroeg in 2018 224 miljoen euro. In 2019 is de inleg van sportweddenschappen flink gestegen.

Sportweddenschappen kennen een relatief hoge verslavingsgevoeligheid. Een belangrijk potentieel risico, dat verband houdt met zowel consumentenbescherming als met het tegengaan van criminaliteit, wordt gevormd door handel met voorwetenschap en matchfixing. Andere risico's die verband houden met klassieke vormen van marktfalen zijn beperkt.

De huidige monopolies van de landgebonden sportweddenschappen komen voort uit de eerdere beleidsopvatting van kanalisatie via een restrictief aanbod. Vanuit de meest recente kabinetsvisie kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd via een marktordening zonder wettelijke monopolies en staatsdeelname voor sportweddenschappen.

Vanuit dezelfde redenering kan het toekomstige overheidsingrijpen in de fysieke en online verkoopkanalen worden geharmoniseerd volgens de op moderne leest geschoeide wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand. De publieke belangen blijven daarbij geborgd via regulering van en toezicht op verkooppunten. De huidige tweedeling tussen sportprijsvragen en draf- en renweddenschappen voegt straks weinig toe aan de aanstaande open markt voor weddenschappen en kan daarom komen te vervallen.

Voor adequaat toezicht op matchfixing – die zich vaak voordoet buiten het blikveld van aanbieders van weddenschappen – is het noodzakelijk dat aanbieders verdachte wedpatronen met elkaar en met opsporingsinstanties blijven delen. Het Nationaal Platform Matchfixing, het 'signalenoverleg' en de Sports Betting Intelligence Unit bij de Kansspelautoriteit zijn voorbeelden hiervan.

Voor een gemoderniseerd stelsel voor weddenschappen is net als het loterijstelsel een juridisch en beleidsmatig kader nodig dat recht doet aan de kanaliserende functie van weddenschappen en aan de waardevolle bijdrage van de afdrachten aan de sport. Dit geldt te meer voor de positie die de afdrachten aan de draf- en rensport innemen. Meer dan bij loterijen staan hoge afdrachten bij weddenschappen wel op gespannen voet met de attractiviteit van aanbod voor spelers.

### *Casinospelen en kansspelautomaten, fysiek en online*

Het aanbieden van casinospelen op een fysieke locatie is in Nederland momenteel exclusief voorbehouden aan Holland Casino. Kansspelautomaten mogen behalve in speelcasino's ook – met aanvullende restricties aan onder meer de maximale inworp en speelsnelheid – in speelautomatenhallen en hoogdrempelige horecagelegenheden worden opgesteld. De Wet kansspelen op afstand kent geen monopolie en stelt de online markt open voor een in beginsel onbepaald aantal vergunninghouders.

Er waren in 2016 ruim 750 duizend tafelspelers, 400 duizend pokeraars en 900 duizend automatenspelers. In 2018 was het bruto spelresultaat uit tafelspelen in casino's 266 miljoen euro, uit kansspelautomaten in totaal ruim 1,1 miljard euro.

De productkenmerken maken casinospelen in vergelijking met de meeste andere kansspelen sterk verslavingsgevoelig. Het verslavingsrisico bij *online* aangeboden casinospelen en speelautomaten is groter dan bij fysieke spelomgevingen vanwege de hogere spelfrequentie, de grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid en minder sociale controle. Daarentegen zijn online volledig inzicht in en controle op speelgedrag mogelijk. Naast het belang van verslavingspreventie is er het belang van consumentenbescherming (het mitigeren van informatieproblemen). Verder speelt het publieke belang van het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit een rol.

Het huidige staatsmonopolie voor casinospelen komt voort uit de eerdere beleidsopvatting van kanalisatie via een restrictief aanbod. Vanuit de meest recente kabinetsvisie kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd via een marktordening zonder een wettelijk monopolie en staatsdeelname voor casinospelen. De beperking van het aantal vestigingen kan daarbij in beginsel worden opgeheven en de verlening van een vestigingsvergunning kan een gemeentelijke afweging worden, zoals bij speelhallen.

Bij het harmoniseren van het overheidsingrijpen bij online en fysieke kansspelen, past voor speelautomaten een uitgebreid programma voor verslavingspreventie, monitoring van individueel speelgedrag en handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar. Daarbij horen alle aanbieders van casinospelen en automaten op fysieke locaties – ook horecagelegenheden – qua zorgplicht aan hetzelfde niveau te voldoen als casinospelen en online kansspelen. Zo wordt bij het spelen op automaten de anonimiteit doorbroken, een risicofactor als het gaat om verslaving en witwassen. Ook ontstaat qua toezicht dan een gelijk speelveld voor de gehele markt van verslavingsgevoelige casinospelen en speelautomaten. Het is nodig om de huidige speelautomatenregelgeving zodanig te moderniseren dat in andere landen reeds gebruikte technologie – zoals op afstand te monitoren en te besturen automaten – ook de norm wordt voor alle locaties waar spelers langdurig kunnen verblijven. Er is daarbij alleen plaats voor hoogdrempelige speelgelegenheden die in staat zijn het gewenste niveau van verslavingspreventie en consumentenbescherming te bieden.

In 2019 is het wetsvoorstel voor een geprivatiseerde casinomarkt met een beperkt aantal aanbieders ingetrokken. Niettemin is privatisering en openstelling van de casinomarkt een optie om over enkele jaren – mits de eerste ervaringen met een onbepaald aantal aanbieders voor *online* kansspelen geen aanleiding tot extra zorgen geven – opnieuw als blauwdruk uit te tekenen. Dit zou dan ook goed moeten aansluiten op de benodigde modernisering van de regulering voor speelautomaten.

### Aanpalende markten

Bij bepaalde kansspelen (poker, sportweddenschappen) speelt enige vorm van behendigheid een rol. De afbakening tussen kans en behendigheid is in de praktijk niet de grootste complicatie bij het toezicht op kansspelen. Lastiger is soms de vraag of bij een spel waar het kanselement de behendigheid overtroeft, de publieke belangen van kansspelen wel een rol spelen. Alleen als dat laatste ook het geval is, dient het spel onder het toezicht van de Kansspelautoriteit te vallen. Bij chocolade surprise-eieren bijvoorbeeld zal van speelzucht geen sprake zijn.

Voor speelautomaten kent de wet twee speciale gevallen. Bij een *behendighedsauto-maat* heeft de speler invloed op het verloop van het spel; er kan alleen een verlengde speelduur of een gratis spel worden gewonnen. Een *kermisauto-maat* keert geen geld uit, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen of goederen in natura met een waarde van maximaal 40 keer de inzet. De Kansspelautoriteit heeft al eerder aanbevolen om kermisautomaten meer in lijn te brengen met speelautomaten. Dit voorstel wordt inmiddels ook door de brancheorganisatie van arcadehallen onderschreven, onder meer via een oproep onder haar leden om in arcadehallen, waar minderjarigen aanwezig mogen zijn, niet langer kermisautomaten op te stellen waar kansspelen op gespeeld kunnen worden.

*Gamen* is een populaire activiteit, vooral onder jongeren en jongvolwassenen. Risico's bestaan bij zowel kansspelen als *games* uit de verslavende werking ervan en uit (te) veel geld uitgeven. De problematiek bij zulke games had tot voor kort nog niet dezelfde aandacht van beleidsmakers als die bij kansspelen. De risico's rondom games zijn te divers om enkel via de Wet op de kansspelen te worden gereguleerd. Europese kansspeltoezichthouders (waaronder de Kansspelautoriteit) willen een gecoördineerde aanpak van de risico's van *gamen* en gokken, ook in samenwerking met nationale toezichthouders op andere terreinen.

Het ligt in de rede om toekomstige regulering van *games* met gokelementen zoveel mogelijk te richten op het voorkomen en beteugelen van de onderliggende risico's. Daarbij dient voor consumenten het onderscheid tussen behendigheidsspelen en kansspelen altijd helder te zijn. Voor minderjarige jongeren, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen is het uitgangspunt dat zij nooit via *games* in aanraking mogen komen met potentieel verslavende gokelementen als *loot boxes*.

Drie categorieën van financiële producten vertonen overeenkomsten met kansspelen:

1. Legitieme producten: levensverzekeringen en premieleningen;
2. Risicovolle producten: binaire opties en *contracts for difference*;
3. Frauduleuze producten: piramidespelen, bepaalde vormen van *multi-level marketing* en ponzifraude.

Deze laatste drie frauduleuze dan wel dubieuze producten zijn sterk aan elkaar verwant, maar het toezicht erop is in Nederland verdeeld tussen drie verschillende toezichthouders (Kansspelautoriteit, ACM en AFM). Om te komen tot meer uniformiteit in regelgeving en toezicht ligt het in de rede om piramidespelen – waar geen kanslement aanwezig is – niet langer onderdeel te laten zijn van de kansspelwetgeving. In plaats daarvan zou de huidige generieke verbodsbepaling op deze frauduleuze constructies binnen een andere wettelijke regeling kunnen worden ondergebracht, waarvoor een ter zake kundige opsporings- en handhavingsinstantie bevoegd wordt.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Kansspelen komen in veel hoedanigheden voor: van maandelijkse loterijtrekkingen tot het elke minuut opnieuw spinnende roulettewiel in het casino; van thuis op de bank een weddenschap plaatsen op een voetbalwedstrijd tot een kraslot kopen bij de sigarenboer. Wat al deze kansspelen gemeenschappelijk hebben is dat de consument voor een betrekkelijk kleine geldelijke inleg een niet door hemzelf te beïnvloeden kans heeft op een grotere prijs.<sup>1</sup> Het in spanning afwachten van en het dromen over zulke onzekere uitkomsten, en het verrassingseffect als dit zich daadwerkelijk voordoet, geeft consumenten plezier en vermaak.

Kansspelen zijn echter niet alleen onschuldig vermaak. Er zijn ook risico's aan verbonden: van misleiding tot regelrechte oplichting; van aanbieders met een criminele achtergrond tot het witwassen van geld door spelers; van abonnementen die lastig zijn op te zeggen tot mensen die niet meer kunnen stoppen met spelen door een gokstoornis en daardoor financiële en psychosociale problemen ontwikkelen. Deze omstandigheden maken dat kansspelen overal ter wereld zijn gereguleerd en in sommige gevallen zelfs zijn verboden.

### 1.1.1 De Kansspelautoriteit: wettelijke taken en evaluatie 2012-2016

In Nederland zijn kansspelen gereguleerd via de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) en de bijbehorende lagere regelgeving. Het toezicht op kansspelen vindt sinds 1 april 2012 plaats door de Kansspelautoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met als taak:

*[...] het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.<sup>2</sup>*

Op grond van de Kaderwet ZBO is de Kansspelautoriteit in 2017 voor het eerst geëvalueerd. De uitvoering van de evaluatie over de periode 2012-2016 was belegd bij het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De evaluatie doet als één van de tien hoofdaanbevelingen om de hierboven genoemde afzonderlijke wettelijke taken in samenhang en vanuit een visie op de ordening van de verschillende kansspelmarkten uit te voeren:

<sup>1</sup> Artikel 1 van de Wet op de kansspelen uit 1964 spreekt over “[...] de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen [...]”.

<sup>2</sup> Wet op de kansspelen, artikel 33b.

*De Kansspelautoriteit moet een marktvisie ontwikkelen, waarin aandacht is voor de gevolgen van de eigen activiteiten voor marktordening. Dit moet onderdeel worden van de toezichtstrategie.<sup>3</sup>*

De toelichting op deze aanbeveling voegde daar het volgende aan toe:

*De Kansspelautoriteit heeft veel oog voor de risico's van individuele vergunningverlening, maar heeft geen kenbare en transparante visie ontwikkeld op de cumulatieve risico's die door de marktordening ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van concurrentiedruk, consumentengedrag, of verslaving. Met een dergelijke visie kan de Kansspelautoriteit haar keuzes beter onderbouwen en de samenhang tussen risicoanalyse en strategie versterken.*

*Het verdient aanbeveling om deze visie periodiek te actualiseren door het opstellen van een staat van de kansspelsector. Daarin worden de gevolgen van ontwikkelingen voor publieke doelen in beeld gebracht, en nieuwe risico's kunnen worden geagendeerd. De huidige marktscans kunnen hierin worden opgenomen. Deze visieontwikkeling kan ook de grondslag vormen voor wetgevingsbrieven.*

In paragraaf 2.3.1 van haar rapport gaat de evaluatiecommissie hier verder op in:

*De Kansspelautoriteit moet op zijn minst een visie hebben op de rendabele exploitatie, het aantrekkelijk en gevarieerd aanbod voor consumenten, en gelijke voorwaarden ('speelveld') voor aanbieders. De Kansspelautoriteit moet bij de vergunningverlening ook (mede) bepalen in welke mate concurrentie en opbrengstoptimalisatie bij de vergunninghouders verantwoord is tegen de achtergrond van verslaving, bescherming en criminaliteit.*

In zijn reactie op het evaluatierapport schreef de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer:

*Ook de aanbeveling aan de Kansspelautoriteit om een marktvisie, met aandacht voor de gevolgen van de eigen activiteiten, onderdeel te maken van de toezichtstrategie, onderschrijf ik. De Kansspelautoriteit komt voor 2018-2019 met een toezichtagenda. Ik zie deze toezichtagenda en de periodieke publicatie van een marktscan als belangrijke elementen van een marktvisie. In haar visie geeft de Kansspelautoriteit aan welke vormen van kansspelaanbod zij het meest schadelijk, ondermijnend of anderszins onwenselijk acht en legt daarmee de basis voor een strategische prioritering op risico's die maximaal bijdraagt aan het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen.<sup>4</sup>*

In reactie op de aanbevelingen van de evaluatie schreef de Kansspelautoriteit:

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 25268, 149, blg-823004, p. 112.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2017/2018, 25268, 149, p. 5.

*De Kansspelautoriteit omarmt deze [...] aanbeveling [...]. In haar marktvisie geeft de Kansspelautoriteit aan hoe de door de wetgever bepaalde marktstructuur de prikkels voor vergunninghouders kan beïnvloeden om de publieke belangen te borgen.<sup>5</sup>*

Zoals in het rapport “Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid” werd geconstateerd, is de beleidstheorie voor de herinrichting van het casinoregime en de herijking van het loterijstelsel in de beleidstukken minder uitvoerig en expliciet uitgewerkt.<sup>6</sup> In overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid is afgesproken dat de voorliggende marktvisie zich niet beperkt tot een analyse van de *status quo*, maar ook, vanuit haar rol en verantwoordelijkheid, de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de modernisering van de Wet op de kansspelen en het kansspelbeleid onderbouwt en uitwerkt. De beleids-theoretische analyse en aanbevelingen van dit visiedocument zijn bedoeld als bouwstenen voor verdere beleidsontwikkeling door het ministerie.

### 1.1.2 Reflectief toezicht en consistentie van het stelsel

De aanbevelingen die uit de evaluatie van de Kansspelautoriteit naar voren kwamen, staan niet op zichzelf; ze passen in een bredere ontwikkeling. In de publicatie *Toezien op publieke belangen* uit 2013 bepleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn algemeenheid een verruiming van het perspectief op toezicht dat “verder kijkt dan de incidenten van vandaag en meer recht doet aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek”.<sup>7</sup>

De WRR onderscheidt vier kernopgaven van zo’n perspectief. Allereerst dienen de publieke belangen het uitgangspunt te zijn bij toezichtvraagstukken, en niet uitsluitend de naleving van wet- en regelgeving. Ten tweede dienen de maatschappelijke opbrengsten van toezicht op een *evidence-based* wijze te worden afgewogen tegen de kosten. De derde kernopgave is explicieter in te spelen op de vraag welke functie toezicht het beste kan vervullen om de gewenste maatschappelijke ordening en *governance*-structuur dichterbij te brengen om zo de publieke belangen te borgen. Als vierde beveelt de WRR een versterking van de reflectieve functie van toezicht aan. De raad schrijft daarover:

*Reflectie betekent ook het analyseren van knelpunten in de wet- en regelgeving in relatie tot het eigen functioneren, of van maatschappelijke of sectorale ontwikkelingen die nieuwe of grotere risico’s met zich mee brengen. Een reflectieve toezichthouder agendaert, spiegelt en voedt actief het publieke debat over ‘de staat van de sector’.*

5 Kamerstukken II, 2017/2018, 25268, 149, blg-823005, p. 2.

6 Kamerstukken II, 2015/2016, 24557, 137, blg-642310, p. 97.

7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Rapporten aan de Regering 89, p. 14-15.

Ook in jurisprudentie worden steeds zwaardere eisen gesteld aan de motivering van de inrichting van het vergunningstelsel voor kansspelen. De eisen van consistentie en coherentie vervullen daarbij een belangrijke rol, wat vraagt om een overkoepelende visie op dit stelsel van de Kansspelautoriteit, die het vergunningenbeleid in rechte verdedigt.<sup>8</sup> Uit recente jurisprudentie van zowel de Raad van State als het Europese Hof blijkt tevens dat rechtvaardigingen uit het verleden geen rechtvaardiging voor de toekomst impliceren. Bij elke wijziging van het stelsel – zoals de opening van de markt voor kansspelen op afstand waar de Eerste Kamer op 19 februari 2019 mee heeft ingestemd en de herordening van de overige kansspelmarkten die momenteel door de verantwoordelijke departementen worden overwogen – zal opnieuw de vraag aan de orde komen of het stelsel als geheel nog horizontaal consistent is.<sup>9</sup>

Deze marktvisie vormt een integraal advies voor een toekomstbestendig en consistent stelsel. De visies per deelmarkt kunnen dienen als vertrekpunt voor uitgebreidere analyses bij eventuele toekomstige modernisering van de wet- en regelgeving. Keuzes over dat laatste zijn aan de politiek. Hierbij kunnen ook andere afwegingen een rol spelen.

## 1.2 Leeswijzer

Met het voorliggende visiedocument *Marktvisie kansspelen: marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen* presenteert de Kansspelautoriteit haar marktvisie waar zowel vanuit de wettelijke evaluatie, haar rol als moderne toezichthouder, als door recente beleidsvorming en jurisprudentie behoefte aan is.

Dit document is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de bestaande marktordening van de kansspelmarkten, hoe deze zijn ontstaan uit de momenteel geldende wet- en regelgeving, en welke belangenafweging de Kansspelautoriteit maakt in haar toezichtstaken, zoals vergunningverlening, nalevingstoezicht (inclusief opsporing en handhaving) en voorlichting.

Hoofdstuk 3 beschrijft verschillende beoordelingscriteria voor de uitkomsten van kansspelmarkten, zoals efficiëntie, consumentenbescherming, rechtvaardige verdeling en morele acceptatie. Met deze criteria kunnen de verschillende vormen van marktfalen – en de daaruit voortvloeiende publieke belangen – bij kansspelen worden vastgesteld. Aan bod komt wat publieke belangen in algemene zin zijn en hoe een breed welvaarts kader kan helpen de economische eigenschappen van kansspelmarkten en de wijze waarop de markt en consumenten kunnen falen te verbinden met niet-economische concepten als kansspelverslaving en criminaliteit. Door zo de economische en niet-economische aspecten van kansspelmarkten, tegen de achtergrond van de bestaande wet- en regelgeving, te integreren binnen één kader, kan de beoogde marktvisie worden geformuleerd.

8 ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.6 e.v. en ECLI:EU:C:2018:1026 (Stanleybet), r.o. 52.

9 ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.5 en 10.5.1. en ECLI:NL:RVS:2019:770/71/74/75, r.o. 5.6.

Hoofdstuk 4 analyseert vanuit dit analytisch kader de verschillende vormen van marktfalen bij kansspelen. Aan bod komen de beweegredenen om aan kansspelen deel te nemen, imperfecte informatie, gedragsvalkuilen die ook zonder informatieproblemen optreden (zoals kansspelverslaving), de negatieve externaliteiten van kansspelen en de positieve effecten op de filantropie, imperfecte concurrentie als gevolg van schaalvoordelen en netwerkeffecten, en verkeerde prikkels bij aanbieders en consumenten.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vormen van regulering en toezicht die de verschillende vormen van marktfalen en risico's voor de publieke belangen kunnen beteugelen. Aan bod komen het verbieden en handhaven van de meest schadelijke vormen van kansspelen, het via staatsdeelneming, aanbod- en vraagbeperking, financiële prikkels en administratieve verplichtingen in goede banen leiden van de reguliere vormen van kansspelen, en de rol van voorlichting en monitoring.

Hoofdstuk 6 besluit dit visiedocument door voor de belangrijkste deelmarkten – loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten – op hoofdlijnen een visie te geven op de specifieke vormen van marktfalen, de grootste risico's voor de publieke belangen, en de meeste geëigende vormen van regulering en toezicht hierop. Conform de aanbeveling uit de evaluatie wordt de marktvisie onderdeel van de toezichtstrategie van de Kansspelautoriteit, en zal deze onder meer gebruikt worden als analytisch kader voor de jaarlijkse toezichtagenda.

## 2 Huidige marktordening en markttoezicht

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de huidige marktordening van de verschillende kansspelmarkten in relatie tot het markttoezicht door de Kansspelautoriteit. Voor de ontstaansgeschiedenis van de huidige situatie verwijzen we naar de Nederlandstalige beleidsliteratuur.<sup>10,11,12</sup> Paragraaf 2.2 gaat in op drie aspecten van marktordening: structuur, gedrag en prestaties. Paragraaf 2.3 werkt binnen het brede begrip markttoezicht drie concrete instrumenten van de Kansspelautoriteit uit: vergunningverlening, nalevingstoezicht (inclusief opsporing en handhaving) en voorlichting. Paragraaf 2.4 geeft een schematisch overzicht van de relatie tussen marktordening en markttoezicht. In paragraaf 2.5 wordt beschreven hoe de wet- en regelgeving de huidige marktstructuur heeft bepaald. Paragraaf 2.6 beschrijft hoe de publieke belangen centraal staan voor de Kansspelautoriteit bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Tot slot gaat paragraaf 2.7 in op de adviserende rollen van de Kansspelautoriteit.

### 2.2 Marktordening: structuur, gedrag en prestaties

We maken een onderscheid tussen drie aspecten van marktordening: structuur, gedrag en prestaties. Deze indeling volgt de economische theorie van de industriële organisatie.<sup>13</sup> Deze theorie beschrijft de interactie tussen de verschillende marktaspecten. In de eenvoudigste vorm bepaalt de structuur van de markt het gedrag van bedrijven op de markt, en hun gedrag bepaalt vervolgens de prestaties. Maar ook omgekeerde verbanden zijn mogelijk. Zo kunnen marktprestaties (zoals winstgevendheid) op hun beurt ook weer de marktstructuur (zoals marktaandelen) en marktgedrag (zoals prijzen en reclame) beïnvloeden.<sup>14</sup>

#### 2.2.1 Structuur

De marktstructuur is de wijze waarop de kansspelmarkt is vormgegeven. Deze kan zowel door externe omstandigheden (zoals technologische mogelijkheden of wet- en regelgeving) als door marktgedrag van kansspelaanbieders in het verleden tot stand zijn gekomen. Dimensies van de marktstructuur zijn bijvoorbeeld:

- de mate waarin toetreding en uittreding mogelijk zijn;
- het aantal aanbieders en hun marktaandelen;
- de geografische spreiding van aanbieders;
- de aard en omvang van productdifferentiatie;
- de gebruikte technologie en de daarbij behorende kostenstructuur;

<sup>10</sup> Rapport van de Commissie kansspelautomaten, *Op de kast gejaagd*, 30 maart 1995.

<sup>11</sup> Van 't Veer, A., 1998. *Spelregels*, (diss. Rotterdam). Deventer: Gouda Quint.

<sup>12</sup> Kingma, S.F., 2002. *Het gokcomplex: verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam, Netherlands: Rozenberg.

<sup>13</sup> Bain, J.S., 1959. *Industrial Organization*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

<sup>14</sup> Tirole, J., 1988. *The theory of industrial organization*. MIT press.

- de mate van verticale integratie met leveranciers (zoals fabrikanten van speelautomaten of IT-bedrijven die de trekkingen van loterijen verzorgen) en verkooppunten (zoals opstellers van speelautomaten en winkeliers die krasloten verkopen).

### 2.2.2 Gedrag

Het marktgedrag bestaat uit de beslissingen die kansspelaanbieders nemen over bijvoorbeeld:

- het betreden of verlaten van de markt door het aanvragen of teruggeven van een vergunning;
- de prijs voor deelname (prijs van een lot of bingokaart, inzet bij een sportwedstrijd of aan een speeltafel, inworp in een speelautomaat);
- het volume (zoals het aantal loterijtrekkingen, het aantal krasloten, het aantal spelersplaatsen aan speelautomaten of aan speeltafels)
- het spelconcept (zoals de spelregels en de audiovisuele vormgeving)
- de aard en omvang van werving en reclame;
- de positionering van het product ten opzichte van andere producten via:
  - omvang en opbouw van het uitgelofde prijzenpakket (samengevat door uitkeringspercentage, hoogte hoofdprijs en/of jackpot en winkans);
  - de verkoopkanalen (in een winkel of als *e-commerce*) en openingstijden;
- de inspanningen voor verslavingspreventie en het tegengaan van witwassen en andere vormen van criminaliteit;
- investeringen in productontwikkeling.

### 2.2.3 Prestaties

De marktprestaties zijn het gevolg van de door de kansspelaanbieders genomen beslissingen en hoe de consument daarop heeft gereageerd. De marktprestaties bestaan onder meer uit:

- de hoeveelheid verkochte kansspelproducten (verkochte loten, afgesloten weddenschappen, totaal aan inworpen en inzetten);
- de daarbij behorende netto-omzet (d.w.z. opbrengst deelnamebewijzen minus uitgekeerde prijzengeld, ook wel het bruto-spelresultaat genoemd);
- de winst en afdracht aan aandeelhouders of goede doelen;
- de mate van kansspelverslaving bij en witwassen door klanten;
- het aanbod van en de vraag naar niet-vergunde kansspelen (kanalisatie);
- de mate van kostenefficiëntie en innovatie;
- werkgelegenheid;
- opbrengsten aan kansspelbelasting.

Omgekeerd kunnen marktprestaties (zoals de behaalde winst) weer van invloed zijn op het marktgedrag, bijvoorbeeld door de winst aan te wenden voor uitbreiding van het aantal vestigingen of innovatie van nieuwe producten.

## 2.3 Instrumenten voor markttoezicht

We onderscheiden drie concrete instrumenten voor markttoezicht op kansspelen: vergunningverlening, nalevingstoezicht (inclusief opsporing en handhaving) en voorlichting. Deze corresponderen met drie van de vier in het inleidende hoofdstuk opgesomde wettelijke taken van de Kansspelautoriteit. Deze toezichtinstrumenten zijn ook van toepassing op de vierde wettelijke taak, gericht op het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit heeft tevens een coördinerende rol voor niet-onder-toezicht-gestelde GGZ-aanbieders.<sup>15</sup>

### 2.3.1 Vergunningverlening

De Wet op de kansspelen is zo ingericht dat het aanbieden van kansspelen is verboden, tenzij daarvoor op grond van de wet vergunning is verleend. De Kansspelautoriteit is voor de meeste vormen van kansspelen de instantie die deze vergunningen verstrekt:

- incidentele vergunningen voor loterijen met een prijzengeld vanaf € 4.500;
- vergunningen voor (semi) permanente kansspelen, zoals loterijen, sportwedstrijden en speelcasino's;
- exploitatievergunningen voor speelautomaten;
- modeltoelatingen voor speelautomaten.

In overige gevallen is doorgaans de gemeente de vergunningverlenende of goedkeurende instantie:

- incidentele vergunningen voor loterijen met een prijzengeld onder € 4.500;
- winkelweekacties van de detailhandel en horeca;<sup>16</sup>
- kleine kansspelen georganiseerd door verenigingen met maximumprijzen van € 400 en totale prijzenpot lager dan € 1.500;
- de vestiging van speelautomatenhallen;
- aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten.

### 2.3.2 Nalevingstoezicht

Zoals in de inleiding genoemd, heeft de Kansspelautoriteit tot taak toe te zien op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. Dit betreft onder meer het preventiebeleid van aanbieders, de maatregelen die vergunninghouders treffen om de integriteit van kansspelen te garanderen en om spelers tijdig en goed te informeren. Ook spoort de Kansspelautoriteit illegale kansspelen op om illegaal gokken tegen te gaan. Daarnaast houdt de Kansspelautoriteit toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

<sup>15</sup> [Visie coördinerende rol verslavingspreventie](#), Kansspelautoriteit (2018).

<sup>16</sup> Voor het houden van winkelweekacties moet vergunning worden verkregen van de Kamer van Koophandel, waaronder de gemeente waar de winkelweekactie zal worden gehouden, ressorteert.



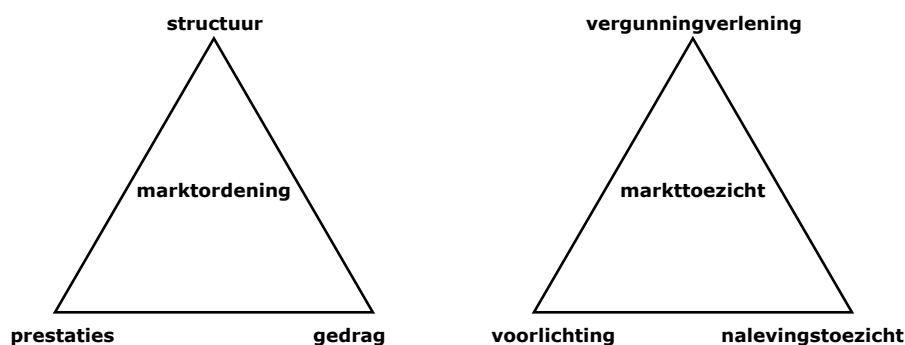
### 2.3.3 Voorlichting

Voorlichting en informatievoorziening betreffen het gevraagd en ongevraagd geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hieronder valt ook het geven van *guidance* aan de markt over hoe de Kansspelautoriteit de wet- en regelgeving interpreteert en toepast en de markt *monitort*. Voor het voorliggende visiedocument relevante publicaties van de Kansspelautoriteit zijn onder meer de diverse leidraden, *factsheets* en marktscans. De Kansspelautoriteit beschikt over een publiekslijn waar burgers, gemeenten en aanbieders, informatie kunnen opvragen, mogelijke illegale kansspelen kunnen melden en vragen kunnen stellen over kansspelen, bijvoorbeeld over het voorkomen en herkennen van kansspelverslaving. Omdat gemeenten verantwoordelijk blijven voor toezicht op en handhaving van de door hen te verstrekken kansspelvergunningen wordt ook gewerkt aan deskundigheidsbevordering gericht op toezicht en handhaving door gemeenten.

## 2.4 Relatie marktordening en markttoezicht

Marktordening en markttoezicht staan niet los van elkaar. Zo wordt de structuur van de markt sterk bepaald door de vergunningverlening, grijpt het nalevingstoezicht aan op het marktgedrag, en geven voorlichting en monitoring inzicht in de marktprestaties. In onderstaande figuur wordt de geschetste relatie tussen marktordening en markttoezicht schematisch weergegeven: elke term bij de ordeningsdriehoek heeft een tegenhanger op dezelfde plek in de toezichtdriehoek. De geschetste koppeling tussen de aspecten van marktordening en markttoezicht is echter niet één-op-één: zo beïnvloeden vergunningen niet alleen de structuur van de markt, maar bijvoorbeeld via bepalingen in loterijvergunningen over het toegestane aantal trekkingen en eisen inzake de prijzenpot ook het gedrag en de prestaties van aanbieders. En zowel voorlichting aan consumenten als *guidance* aan aanbieders zal het gedrag van deze marktpartijen kunnen beïnvloeden.

Figuur 1: schematische relatie marktordening en markttoezicht: elke term bij de ordeningsdriehoek heeft een tegenhanger op dezelfde plek in de toezichtdriehoek.



## 2.5 Wet- en regelgeving voor de marktordening van kansspelen

Voor de kansspelmarkt zijn in de huidige Wet op de kansspelen en de bijbehorende lagere regelgeving belangrijke aspecten van de marktordening in sterke mate dwingend voorgeschreven:

- het aantal vergunninghouders van de staatsloterij, het lottospel, instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en speelcasino's in de Wet op de kansspelen;
- de geografische spreiding van speelcasino's zoals vastgelegd in de Beschikking Casinospelen (1996);
- een aantal kenmerken van de gebruikte technologie bij speelautomaten.

De achterliggende beleidsopvatting die de wetgever hierbij heeft gehanteerd, is het streven tot kanalisatie van spelers naar een restrictief legaal aanbod, met een één-vergunningstelsel wanneer dit kan, en een open stelsel wanneer dat niet anders kan.

Binnen deze door de wetgever gestelde kaders treedt de Kansspelautoriteit op als marktmeester die de publieke belangen bewaakt door vergunningverlening en door nalevingstoezicht op de vergunninghouders.

### 2.5.1 Wettelijk bepaalde elementen van de marktstructuur

Momenteel gelden de volgende typen vergunningstelsels:

1. geen vergunningen (en daarmee een verbod): kansspelen op afstand tot de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand;
2. één (monopolie)vergunning:
  - a. van onbepaalde duur: de staatsloterij en speelcasino's;
  - b. met een beperkte looptijd en:
    - i. onderhandse vergunningverlening: de lottospelen, instantloterij en sportwedenschappen;
    - ii. openbare vergunningverlening: de totalisator;
3. een niet door de wet begrensd aantal vergunningen:
  - a. exploitatie van speelautomaten;
  - b. loterijen met een afdracht aan goede doelen
  - c. kansspelen op afstand vanaf de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand.

We werken het beleid van de Kansspelautoriteit binnen de genoemde vormen van marktstructuren hieronder nader uit.

### 2.5.2 Geen vergunningen: handhaving gericht tegen illegaal aanbod

Aanbod dat zonder vergunning opereert, is illegaal en onderworpen aan handhaving door de Kansspelautoriteit.<sup>17</sup> In haar handhavingsbeleid heeft de Kansspelautoriteit algemene criteria opgesteld die gelden voor elk soort illegaal aanbod. Aanvullend

<sup>17</sup> Een uitzondering vormen de promotionele kansspelen waarvoor een [gedragscode](#) geldt.

hierop zijn zogenoemde prioriteringscriteria opgesteld voor illegaal *online* aanbod, waarbij de gerichtheid op Nederland en de schadelijkheid voor de publieke belangen leidend zijn voor de prioriteit waarmee *online* overtredingen worden gehandhaafd.

Tot voor kort bestond voor *online* kansspelmarkten nog geen specifieke wettelijke basis voor vergunningverlening. Nu het wetsvoorstel Kansspelen op afstand inmiddels tot wet is verheven, zal dit veranderen en wordt voor vrijwel alle vormen van *online* kansspelen een open vergunningsstelsel ingericht, met uitzondering van loterijen en voor consumenten zeer risicovolle vormen van weddenschappen (zoals *spread betting* en *event betting*).

### 2.5.3 Monopolievergunningen

Voor de markten voor de staatsloterij en de speelcasino's heeft de Minister van Justitie in het verleden voor onbepaalde tijd monopolievergunningen verleend aan de staatsdeelnemingen van respectievelijk *Nederlandse Loterij* en *Holland Casino*. Het ingetrokken Wetsvoorstel modernisering speelcasino-regime beoogde de staatsdeelneming *Holland Casino* te privatiseren. Hiermee zou een markt zijn ontstaan met een wettelijk bepaald maximumaantal vergunningen voor speellocaties die voor beperkte tijd kunnen worden verleend.

Voor meerjarige monopolievergunningen heeft de wetgever niet bepaald op welke wijze de vergunningen worden verleend. In de praktijk worden de vergunningen ofwel onderhands verleend aan door de overheid gecontroleerde aanbieders ofwel volgens een transparante en niet-discriminatoire procedure verleend aan private partijen op grond van een vergelijkende toets.

De Kansspelautoriteit heeft als beleid onderhandse gunning toe te passen bij aanbieders waarop de Staat (bijvoorbeeld via een staatsdeelneming) rechtstreeks toezicht houdt. Het Unierecht staat dit onder strikte voorwaarden toe.<sup>18</sup> Op grond van dit beleid heeft de Kansspelautoriteit de huidige vergunningen voor lottospelen, sportweddenschappen en de instantloterij onderhands gegund aan de staatsdeelneming *Lotto B.V.* In 2018 zijn de monopolievergunningen voor de sportweddenschappen en de instantloterij bekrachtigd door de Raad van State.<sup>19</sup>

De totalisatorvergunning voor weddenschappen op paardenrennen en -draverijen is niet in handen van een staatsdeelneming. Naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank Den Haag heeft de Kansspelautoriteit met een vergelijkende toets een transparante en niet-discriminatoire procedure georganiseerd voor de verlening van de totalisatorvergunning. De totalisatorvergunning is momenteel in handen van de private onderneming *ZEbetting & Gaming Nederland B.V.*

<sup>18</sup> ECLI:EU:C:2010:307 (Betfair).

<sup>19</sup> ECLI:NL:RVS:2018:1466/1467.

#### 2.5.4 Risicobeoordeling per individuele vergunning bij open stelsels

Voor kansspelmarkten met een in beginsel onbepaald aantal vergunningen toetst de Kansspelautoriteit elke individuele vergunningaanvraag afzonderlijk op de risico's voor de publieke belangen. De Kansspelautoriteit voert geen overkoepelende toets uit of een individuele vergunningsaanvraag op de betreffende markt de *cumulatieve* risico's voor de publieke belangen in gevaar zou brengen. In tegenstelling tot een land als België, maar in lijn met landen als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, heeft de wetgever in Nederland er voor gekozen om in de wet Kansspelen op afstand geen beperking aan het aantal *online* vergunningen te stellen.

#### 2.5.5 Gemeentelijke vergunningverlening voor speelautomaten

Gemeentebesturen verlenen de aanwezigheidsvergunningen aan kansspelautomatenhallen, aan horecagelegenheden met kansspelautomaten en tevens aan bepaalde loterijen. Gemeentebesturen hebben daarbij de vrijheid om een eigen vestigingsbeleid te voeren (bijvoorbeeld door speelautomatenhallen geheel te weren, in aantal te beperken, de minimumleeftijd te verhogen of de openingstijden te beperken) en hebben daardoor invloed op de marktordering op lokaal niveau.

### 2.6 Publieke belangen staan centraal bij vergunningverlening

Binnen de hierboven geschetste vergunningsregimes voert de Kansspelautoriteit haar in de inleiding opgesomde wettelijke taken uit. De publieke belangen van verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit staan hierbij centraal. Conform het geciteerde uitgangspunt van het Markttoezichthoudersberaad streeft de Kansspelautoriteit naar een evenwichtige afweging van private en publieke belangen. We werken dat hieronder nader uit.

#### 2.6.1 Belangenafweging

De publieke belangen zijn beperkt tot de drie door de wetgever aangegeven pijlers van verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Vanuit Europese jurisprudentie is het de overheid niet toegestaan om opbrengsten voor de staatskas en/of goede doelen te gebruiken als rechtvaardiging voor een beperking van het vrij verkeer van diensten of goederen. De waardevolle bijdrage van kansspelafdrachten aan de Nederlandse samenleving niettegenstaande, geeft de Europese jurisprudentie aan dat dit hooguit een *gunstig neveneffect* mag zijn, en geen zelfstandige rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van het vrij verkeer van diensten van kansspelaanbieders.<sup>20</sup> In paragraaf 3.3.5 gaan we nader in op dit onderwerp.

Private belangen vallen uiteen in gevestigde belangen van bestaande vergunninghouders en belangen van nieuwe toetreders. Conform Unierechtelijke rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de transparantieplichting en het gelijkheidsbeginsel, verleent de Kansspelautoriteit

20 ECLI:EU:C:1999:514 (Zenatti).

gevestigde belangen geen voorrang boven belangen van toetreders en omgekeerd evenmin. Daarnaast wegen de publieke belangen in beginsel zwaarder dan de private belangen van vergunninghouders en toetreders.

### 2.6.2 *Rechtmatigheidstoezicht op de afdracht aan goede doelen*

De vergunningen voor loterijen en sportwedenschappen kennen afdrachtverplichtingen aan de staat, sportorganisaties en andere goede doelen. De Kansspelautoriteit heeft als wettelijke taak toe te zien op de rechtmatigheid van zulke afdrachtverplichtingen. De betreffende vergunningen kunnen zowel een minimum-afdrachtspercentage bevatten als in sommige gevallen geoordeelde begunstigden zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Draf- en Rensport en NOC\*NSF.

De vergunninghouders voor zogeheten Artikel 3 loterijen dienen ieder kalenderjaar 40% van hun omzet af te dragen, waarvan minimaal 80% aan een of meer begunstigden met een ANBI-status. De ANBI-bepaling vervalt indien niet 40% maar 75% van de totale omzet wordt afgedragen. De Kansspelautoriteit is niet belast met toezicht op de verdeling van deze afdrachten tussen de diverse goede doelen, noch op de verdeling van de afdrachten tussen verschillende maatschappelijke sectoren.

## 2.7 **Adviserende rollen**

Naast uitvoering van de wettelijke taken geeft de Kansspelautoriteit ook gevraagd en ongevraagd advies aan ministeries en collega-toezichthouders waarin de Kansspelautoriteit signaleert waar in het stelsel zich knelpunten of tegenstrijdigheden voordoen op het terrein van marktordening of markttoezicht.

In de wetgevingstrajecten rondom de casinomarkt en in ambtelijke werkgroepen over de herinrichting van de loterijmarkten heeft de Kansspelautoriteit actief geparticipeerd en geadviseerd aan de ministeries van Justitie en Veiligheid en Financiën over de effecten die mogelijke marktordeningen kunnen hebben op de drie publieke belangen. De betreffende ministers zijn beleidsverantwoordelijk.

De Kansspelautoriteit heeft tevens een adviserende rol aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) bij concentratiebesluiten waarbij partijen uit de kansspelmarkt zijn betrokken. De Kansspelautoriteit maakt in haar zienswijze een risicoafweging in welke mate concurrentie en opbrengstoptimalisatie bij de vergunninghouders verantwoord is tegenover de publieke belangen van verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Een dergelijke zienswijze gaf de Kansspelautoriteit in 2015 bij de fusie van de *Staatsloterij* en *De Lotto* tot de *Nederlandse Loterij*.

## 3 Beoordelingscriteria voor marktordening

### 3.1 Inleiding

De Kansspelautoriteit stelt in haar Strategie 2020-2024 de consument centraal vanuit het motto ‘veilig spelen’.<sup>21</sup> Om consumenten daadwerkelijk veilig te kunnen laten spelen, zijn goed functionerende kansspelmarkten noodzakelijk. Paragraaf 2.5 beschreef de ordeningen van de huidige kansspelmarkten, zoals die zijn bepaald door de beleidsopvatting van de afgelopen decennia om spelers te kanaliseren naar een restrictief legaal aanbod. De meest recente kabinetsvisie op kansspelen (zie paragraaf 3.3.4) continueert de kanalisatiegedachte maar kiest voor meer ruimte voor passend en attractief aanbod, zonder daarbij de kwetsbare spelers en de risico’s van kansspelen uit het oog te verliezen.

Om een samenhangende visie op marktordening van kansspelen te ontwikkelen binnen de huidige beleidsopvattingen, is een analytisch kader nodig waarin de beleidsmatig vastgestelde publieke belangen, de economische eigenschappen van kansspelmarkten en de wijze waarop de markt en consumenten kunnen falen op een geïntegreerde wijze kunnen worden geanalyseerd. Een breed welvaarts kader dat waar mogelijk abstraheert van de historische context is bij uitstek geschikt voor een dergelijk samenhangende analyse en kan inzicht bieden in de vraag waar overheidsingrijpen nodig is, en zo ja, op welke wijze, en waar niet.

In dit hoofdstuk bespreken we de beoordelingscriteria voor marktuitskomsten en de mogelijke motieven om in te grijpen in een marktuitskomst. Tevens wordt het welvaarts kader geïntroduceerd. In hoofdstuk 4 onderbouwt dit kader de drie publieke belangen verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Keuzegedrag van gokkende consumenten is niet altijd in een rationeel perspectief te vatten. Daarom maken inzichten uit bijvoorbeeld de gedragswetenschappen ook deel uit van de analyse. Tot slot maken we expliciet waar andere motieven voor overheidsingrijpen valide kunnen zijn.

#### *Leeswijzer*

Dit hoofdstuk geeft het analytisch kader om de publieke belangen bij kansspelen te analyseren. Paragraaf 3.2 gaat in op publieke belangen in algemene zin, hoe een welvaarts perspectief kan helpen deze in concrete gevallen te definiëren, en in hoeverre overheidsinterventie nodig is om deze belangen te behartigen. Paragraaf 3.3 bespreekt vier criteria om marktuitskomsten op te beoordelen: efficiëntie, consumentenbescherming, rechtvaardige verdeling en morele acceptatie. In paragraaf 3.4 wordt het welvaartsbegrip uiteengezet waarlangs de criteria van efficiëntie en consumentenbescherming kunnen worden afgemeten.

<sup>21</sup> [Strategie 2020-2024](#), Kansspelautoriteit (2020).

### 3.2 Publieke belangen: hoe en wat

In de publicatie *Toe zien op publieke belangen* die in hoofdstuk 1 al werd aangehaald, bepleit de WRR een visie op toezicht waarin de publieke belangen het uitgangspunt vormen. Daarmee is nog niet de vraag beantwoord wat die publieke belangen in een specifiek beleidsdomein zijn, noch welke mate van behartiging van die belangen wenselijk of optimaal is. In de publicatie *Het borgen van het publiek belang* uit 2000 boog de WRR zich over de vraag:

“[...] hoe publieke belangen – dat wil zeggen maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt – het beste zijn te borgen” (WRR, 2000, p. 9).<sup>22</sup>

Daarbij onderscheidt de WRR de wat-vraag van de hoe-vraag. De wat-vraag gaat over de maatschappelijke belangen die door de overheid worden aangemerkt als publieke belangen; de hoe-vraag over de wijze waarop deze worden behartigd en wie daarvoor de operationele verantwoordelijkheid draagt. Over de wat-vraag merkt de WRR op dat voor de behartiging van veel *maatschappelijke* belangen geen overheid nodig is. Behartiging komt ook zonder overheidsinterventie door de markt tot stand. Er is pas sprake van een *publiek* belang indien:

“[...] de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt” (WRR, 2000, p. 20).

De wetgever heeft voor kansspelen drie publieke belangen geformuleerd.<sup>23,24</sup> Hierbij houdt de Kansspelautoriteit toezicht op de wettelijke normen ter borging daarvan:

1. het voorkomen van kansspelverslaving;
2. het beschermen van de consument;
3. het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

De WRR analyseert niet zelf in welke gevallen de behartiging van maatschappelijke belangen overheidsinterventie vergt en wat redenen kunnen zijn om iets aan te merken als publiek belang. Hiervoor wordt het primaat aan de politiek gelaten. Het analysekader van de welvaartseconomie kan de politiek helpen bij de wat-vraag. Dit kader is uiteengezet in de publicatie *De Calculus van het publieke belang*.<sup>25</sup>

22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering 56.

23 De drie publieke belangen zijn voor het eerst geformuleerd in de kabinetsreactie op het MDW-rapport *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*. Kamerstukken II 2000/2001, 24036, 180, p. 4.

24 De drie publieke belangen zijn niet formeel verankerd in wet- of regelgeving, maar worden genoemd in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Kamerstukken II 2013/2014, 33996, 3, p. 5.

25 Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., & Van Dalen, H.P. (2003). *De Calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Den Haag.

Vertrekpunt in dit analysekader, dat ook in deze marktvisie wordt gehanteerd, is een hypothetische vrije markt zonder overheidsinterventie en/of marktimperfecties waarin alle consumenten rationeel handelen conform hun eigen voorkeuren. De reden hiervoor is dat in dit ideaalplaatje optimale marktuitskomsten tot stand komen (zie paragraaf 3.3.1). De werkelijkheid is uiteraard weerbarstiger, en de analyse bestaat vervolgens uit het identificeren van de imperfecties die zich in de praktijk voordoen, en die een zekere persistentie en omvang hebben. We hanteren daarom dit brede analysekader met het oog op de niet-economische publieke belangen, imperfecties van markten en minder rationele drijfveren en gedragingen van mensen. Het analysekader integreert deze noties in een samenhangend denkraam, waarbij ook de imperfecties van overheidsingrijpen aan de orde komen.

Zoals we in hoofdstuk 4 nader uitwerken, kampen consumenten van kansspelen niet zelden met imperfecte informatie en allerlei gedragsvalkuilen. Zulke vormen van *marktfalen* leiden tot suboptimale uitkomsten – waaronder ook verslavingsproblematiek wordt geschaard – en legitimeren daarmee overheidsingrijpen, bijvoorbeeld door middel van regelgeving en toezicht, belastingen of subsidies. Omgekeerd is er in een markt zonder persistent of betekenisvol marktfalen vanuit welvaartspectief geen reden voor de overheid om in te grijpen. Overheden kunnen echter ook andere motieven hebben om in te grijpen in een marktuitskomst. Verderop in dit hoofdstuk bespreken we deze niet-economische motieven voor ingrijpen.

Het risico op *overheidsfalen* vereist bovendien dat overheidsingrijpen zorgvuldig wordt ontworpen, en zowel effectief, evenredig als consistent is.<sup>26,27</sup> Het is niet altijd mogelijk iedere vorm van marktfalen volledig uit te bannen, of alleen tegen onevenredig hoge maatschappelijke kosten. Daarom is het zaak af te wegen hoe kosten en baten van overheidsingrijpen zich verhouden tot de kosten als gevolg van marktfalen.

### 3.3 Beoordeling van marktuitskomsten

Marktfalen is een abstract begrip, dat in de klassieke economie in vrij enge zin wordt uitgelegd, namelijk als een qua *efficiëntie* suboptimale marktuitskomst. In deze marktvisie hanteren we daarentegen een ruimere definitie van marktfalen, waarbij ook systematische neigingen van consumenten om af te wijken van volledig rationeel keuzegedrag een plaats krijgen. Dergelijk afwijkend keuzegedrag valt in het domein van de gedragseconomie en wordt aangeduid als *consumentenfalen*. Dit document neemt het criterium van *consumentenbescherming* als zelfstandig motief voor overheidsingrijpen in het geval er sprake is van consumentenfalen.

26 De in de Algemene wet bestuursrecht geformuleerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur verplichten de overheid ook juridisch gezien tot het betrachten van zorgvuldigheid, deugdelijke motivering en evenredigheid bij al haar besluiten.

27 Ministerie van Justitie en Veiligheid, [Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving](#).



Behalve op efficiëntie en consumentenbescherming met deze brede invulling van marktfalen, kunnen markttuitkomsten ook worden beoordeeld op aspecten als *rechtvaardige verdeling* en *morele acceptatie*. Zoals hieronder wordt uitgewerkt, zijn deze twee criteria niet vanuit welvaartspectief normatief te onderbouwen. Wel kan de economische wetenschap inzicht geven in de kosten en baten van het gewicht dat in de politiek-bestuurlijke afweging aan zulke criteria wordt toegekend.

### 3.3.1 Efficiëntie

In de toedeling van schaarse middelen is efficiëntie een centraal begrip. Sommige allocaties slagen er beter in aan onze vrijwel onbeperkte behoeftes te voldoen dan andere. Het economische begrip *Pareto-efficiëntie* wordt gebruikt om een situatie te beschrijven waarin er geen alternatieve verdeling van middelen mogelijk is waarbij de welvaart van ten minste één persoon verbetert, terwijl niemand daar slechter van wordt.<sup>28</sup> Analoog daaraan is een *Pareto-verbetering* een wijziging in de toedeling (een transactie) die deze dichterbij een Pareto-efficiënte verdeling brengt. In een vrije markt zonder imperfecties en transactiekosten zal zo'n wijziging door de 'onzichtbare hand'<sup>29</sup> van vraag en aanbod worden gerealiseerd.

In imperfecte markten kan overheidsingrijpen nodig zijn voor Pareto-verbeteringen. De eis dat niemand er bij zo'n Pareto-verbetering op achteruit mag gaan, maakt het voeren van beleid in de praktijk echter zo goed als onmogelijk. Van vrijwel geen enkele maatregel is namelijk met zekerheid te zeggen dat niemand er in welvaart op achteruit gaat. Daarom wordt in de beleidseconomie over het algemeen een soepeler criterium gehanteerd: het Kaldor-Hicks-criterium.<sup>30</sup> Een beleidsmaatregel of transactie is Kaldor-Hicks-efficiënt wanneer deze ten minste een *potentiële* Pareto-verbetering oplevert. Dat betekent dat de winnaars in staat zijn de verliezers te compenseren. Het Kaldor-Hicks-criterium ligt ten grondslag aan maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). In zulke analyses worden alle positieve en negatieve welvaartseffecten – kosten en baten – van een maatregel of investering in kaart gebracht en berekend. Een MKBA is positief wanneer de totale baten groter zijn dan de totale kosten. De maatregel of investering is dan Kaldor-Hicks-efficiënt.

In een vrije markt zonder imperfecties zorgen toe- en uittreding, evenals fusies en overnames, voor efficiënte markttuitkomsten. In markten met toetredingsdrempels (zoals de wettelijke kansspelmonopolies) is de borging van efficiëntie niet vanzelfsprekend. Datzelfde geldt voor innovaties: verbeteringen van het productieproces waardoor de productiekosten afnemen en/of de introductie van nieuwe producten en diensten. Innovaties waarvoor voldoende vraag bestaat om de ontwikkelkosten te dekken, verhogen doorgaans de maatschappelijke welvaart. Bij gereguleerde producten zoals kansspelen is het zaak dat de regelgeving bedrijven voldoende

28 Genoemd naar de Italiaanse econoom Vilfredo Pareto (1848-1923).

29 Deze term is afkomstig van de Schotse econoom Adam Smith (1723-1790).

30 Genoemd naar de Britse economen Nicholas Kaldor (1908-1986) en John Hicks (1904-1989).

ruimte en investeringszekerheid biedt voor spelontwikkeling en infrastructuur voor een aantrekkelijk aanbod van kansspelproducten en voor een rendabele exploitatie van efficiënte ondernemingen. Ook is het belangrijk dat regelgeving flexibel genoeg en niet te gedetailleerd is om in te spelen op de innovatie en technologische ontwikkelingen vanuit een dynamische markt als die van de kansspelen.

### 3.3.2 Consumentenbescherming

Inefficiënte markttuitkomsten zijn doorgaans objectief vast te stellen: een goed geïnformeerde consument weet of een bepaald product te duur, van te slechte kwaliteit of gewoon niet naar zijn smaak is. Bij consumentenfalen kennen consumenten hun eigen voorkeuren onvoldoende of zijn ze onvoldoende in staat autonoom en rationeel hun eigen belangen te behartigen. Bij wijdverbreid consumentenfalen, of als dit op individueel niveau ingrijpende gevolgen heeft (voor bijvoorbeeld de eigen mentale gezondheid), is er vaak maatschappelijk draagvlak om dit door de overheid te laten verhelpen. Het volgende hoofdstuk gaat daar uitvoerig op in.

Zulke vormen van consumentenbescherming kunnen echter een *paternalistisch* karakter hebben. Bij grote verschillen in zogeheten *consumer empowerment* tussen verschillende bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld qua rijkdom, taalvaardigheid en/of het kunnen verwerken van complexe informatie) is er daarom discussie of legitieme consumentenbescherming van kwetsbare consumenten opweegt tegen betutteling van weerbare consumenten die in staat zijn zelf weloverwogen keuzes te maken.

### 3.3.3 Rechtvaardige verdeling

Naast efficiëntie en consumentenbescherming zijn er aspecten van markttuitkomsten waarover de economische wetenschap in beginsel geen *voorschrijvende* (normatieve) uitspraken doet, maar die wel aanleiding kunnen geven tot overheidsinterventie. Deze hebben een meer *beschrijvend* karakter en maken deel uit van de politieke afweging van conflicterende maatschappelijke voorkeuren. De economische wetenschap kan de politiek informeren over de gevolgen van dergelijke interventies voor de maatschappelijke welvaart en over de meest efficiënte wijze waarop de beoogde markttuitkomsten bereikt kunnen worden.

Zo kijkt het Kaldor-Hicks-criterium alleen naar de totale welvaartsverbetering van een maatregel of investering en negeert het de verdeling ervan in de maatschappij. Dat laat onverlet dat de totale verdeling van inkomens en vermogens en de gevolgen van een markt of maatregel daarop maatschappelijk ongewenst kunnen zijn. Overheidsingrijpen is dan geboden, want over het algemeen gebeurt herverdeling van welvaart tussen consumenten in onvoldoende mate vrijwillig.

Bij kansspelen met een grote hoofdprijs, zoals loterijen, is wel sprake van gedeeltelijk vrijwillige herverdeling: iedere deelnemer legt een klein bedrag in per lot, en alleen de winnaar van de hoofdprijs gaat er per saldo fors op vooruit. De uitkomst van de herverdeling is echter niet beïnvloedbaar en daarmee onvrijwillig. In het belastingrecht wordt kansspelbelasting op grote prijzen gerechtvaardigd vanuit het *buitenkansbeginsel*: de spelwinst is niet door spaarzin en/of deugdzame arbeid verkregen, en de belasting is in dat opzicht daardoor beperkt verstorend.<sup>31</sup>

### 3.3.4 Morele acceptatie

Tot slot is het ook denkbaar dat een marktuitsluiting of –activiteit door een deel van de maatschappij als immoreel wordt beschouwd. Hierbij is per definitie sprake van een waardeoordeel op grond waarvan men anderen de mogelijkheid wil ontzeggen bepaalde activiteiten te ontplooiën. Anders dan in de vorige paragraaf is niet de verdeling ongewenst, maar de consumptie *an sich*. De een wil de ander consumptie van een goed of dienst ontzeggen, zonder dat de een dit zelf wil consumeren en los van de vraag of de ander zichzelf of derden aan risico's blootstelt.

Kansspelen worden – net als andere zogeheten *ondeugden* als alcohol, tabak, drugs, prostitutie en pornografie – van oudsher in diverse culturen en religies met argusogen bekeken en als immoreel of zondig aangemerkt. Wanneer dergelijke opvattingen breed gedeeld worden in de maatschappij, kunnen ze via het democratische proces aanleiding geven tot interventies zoals beperkingen of verboden die los staan van de eerder genoemde overwegingen over efficiëntie, consumentenbescherming of een rechtvaardige verdeling.<sup>32</sup>

Problematisch speelgedrag wordt soms ook als moreel verwijtbaar gedrag beschouwd: uit wils- en karakterzwakte zou geen weerstand kunnen worden geboden aan verleidingen.<sup>33</sup> Morele veroordeling en stigmatisering van mensen met een gokprobleem kan tot schaamte bij betrokkenen leiden, tijdige diagnose en adequate behandeling belemmeren en herstel in de weg staan.<sup>34</sup> Ook de aanduiding met de ziektenaam 'gokverslaafde' van mensen met een gokstoornis kan bijdragen aan stigmatisering.<sup>35</sup> In dit visiedocument zijn zulke benamingen zoveel mogelijk vermeden.

31 Kansspelbelasting kan wel leiden tot welvaartverliezen door verminderde consumptie of een vlucht naar het illegale circuit. De grootte van dit effect hangt o.a. af van de prijselasticiteit.

32 Roth, A.E., 2007. Repugnance as a Constraint on Markets. *Journal of Economic perspectives*, 21(3), pp.37-58.

33 Henderson, N.L. and Dressler, W.W., 2017. Medical disease or moral defect? Stigma attribution and cultural models of addiction causality in a university population. *Culture, Medicine, and Psychiatry*, 41(4), pp.480-498.

34 Bruin, D.D., Fris, M., Braam, R. and Verbraeck, H., 2008. Kansspelen in andere aarde: Een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders.

35 Blaszczyński, A.i, Swanton Th. B. and Gainsbury, S.M. (2020) Avoiding use of stigmatising descriptors in gambling studies, *International Gambling Studies*.

Het maatschappelijke morele oordeel over kansspelen is sterk aan tijd en plaats gebonden. De Wet van 20 mei 1911 tot bestrijding van de zedeloosheid en beteugeling van de speelzucht (Zedelijkheidswet) legde het aanbod van kansspelen in Nederland grotendeels aan banden. Wel maakte de memorie van toelichting een voorbehoud dat zelfs bij als immoreel bestempelde handelingen er ook een efficiëntiebelang zoals aantasting van eigendomsrechten in het geding moest zijn:

*Voor zedemeester is de Staat minder geschikt, en als straf wetgever behoort de overheid slechts dan op te treden, wanneer rechtsgoederen van anderen of van de gemeenschap door de onzedelijke handeling kunnen worden aangerand.*<sup>36</sup>

Bij de introductie van de huidige Wet op de kansspelen in 1964 luidde het morele doel van kansspelregulering niet langer *het beteugelen van de speelzucht*, maar werd dit enigszins verzacht tot het *temperen van de speelzin*.<sup>37</sup>

Het Europese Hof heeft in het Schindler-arrest bevestigd dat morele acceptatie van kansspelen door lidstaten afzonderlijk mag worden ingevuld:

*In de eerste plaats immers kunnen overwegingen van zedelijke, religieuze of culturele aard, die bij loterijen evenals bij andere kansspelen in alle Lid-Staten een rol spelen, niet buiten beschouwing worden gelaten.*<sup>38</sup>

De meest recente kabinetsvisie van de regering over kansspelen stamt uit 2011:

*Al eeuwen lang beleven mensen wereldwijd plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Moderne spelvormen zoals pokeren, al dan niet via internet, bieden mensen de mogelijkheid tot vrije tijdsbesteding. Ik ben van mening dat consumenten desgewenst moeten kunnen beschikken over een passend en attractief aanbod van kansspelen.*

*Tegelijkertijd acht ik het van belang dat kwetsbare groepen, waaronder jong volwassenen, zoveel mogelijk worden beschermd tegen het risico kansspelverslaving te ontwikkelen.*<sup>39</sup>

De huidige politieke motivering voor kansspelregulering – zoals weergegeven in het huidige Regeerakkoord – noemt het terugdringen van kansspelverslaving als bijzonder aandachtspunt, maar neemt geen moreel standpunt in over kansspelen, en veroordeelt evenmin personen die lijden aan een gokstoornis.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 1908/1909, 293, 3, p. 1.

<sup>37</sup> Kamerstukken II, 1963/1964, 7603, 3, p. 9.

<sup>38</sup> ECLI:EU:C:1994:119 (Schindler), r.o. 66.

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 24557, 124, p. 3.

<sup>40</sup> Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021 (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie).

### 3.3.5 Overige criteria

Efficiëntie, consumentenbescherming, rechtvaardigheid en moraliteit kunnen regulering onderbouwen vanuit politiek en economisch perspectief. Het Europese Unierecht stelt daarnaast juridische eisen aan de beperkingen die lidstaten mogen stellen aan het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Zulke beperkingen zijn alleen toegestaan indien deze proportioneel en niet-discriminatoir zijn en worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

Relevant zijn ook de in het verleden verworven privileges van houders van schaarse kansspelvergunningen. Hierbij komt de vraag aan de orde of een zittende aanbieder nog steeds de meest efficiënte partij is. Bij gewijzigde omstandigheden kan dit ertoe leiden dat schaarse kansspelvergunningen niet langer “onderhands” mogen worden verstrekt of verlengd. In plaats daarvan zijn dan objectievere instrumenten zoals veilingen of vergelijkende toetsen de aangewezen verdeelmechanismen. Met dergelijke instrumenten kan de toezichthouder bewerkstelligen dat schaarse vergunningen terecht komen bij de meest efficiënte of innovatieve partij of de partij die publieke belangen zoals verslavingspreventie het beste weet te borgen.

Nederland kent net als veel Europese landen een staatsloterij en speelcasino's waarvan de opbrengsten naar de schatkist vloeien. Daarnaast kent Nederland een aantal aanbieders van loterijen en sportweddenschappen die verplicht afdragen aan diverse goede doelen. Het Europese Hof heeft in het Zenatti-arrest bepaald dat een verplichte afdracht van de opbrengst van kansspelen alleen toelaatbaar is als dat:

*[...] slechts een gunstig neveneffect en niet de werkelijke rechtvaardigingsgrond van het gevoerde restrictieve beleid is. [...] loterijen en andere kansspelen [kunnen] weliswaar in belangrijke mate bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, doch dit kan op zich niet worden beschouwd als een objectieve rechtvaardigingsgrond voor beperkingen op de vrijheid van dienstverrichting.*

Inkomsten voor de schatkist of het bevorderen van filantropie mogen dus alleen een gunstig neveneffect zijn, en vormen geen zelfstandige rechtvaardiging (of ‘vierde publieke belang’) voor overheidsingrijpen bij kansspelen. In paragrafen 4.6.3 tot en met 4.6.5 komt de relatie tussen kansspelen en filantropie verder aan bod.

## 3.4 Welvaartsbegrip

Het efficiëntie criterium dat in de voorgaande paragraaf is besproken en in verband is gebracht met maatschappelijke kosten-batenanalyse, kijkt naar de effecten van een maatregel, activiteit of investering op de totale maatschappelijke welvaart. Op markten wordt daarbij over het algemeen onderscheid gemaakt tussen de

welvaartseffecten voor enerzijds consumenten (*consumentensurplus*), en anderzijds voor producenten (*producentensurplus*).

### 3.4.1 Consumentensurplus

Het consumentensurplus is de netto-welvaart die alle consumenten samen aan een activiteit ontleen. Dit wordt gemeten als de maximale betalingsbereidheid van consumenten voor een goed of dienst, minus het werkelijke bedrag dat ervoor in rekening wordt gebracht. Dit verschil, het surplus, is dus wat consumenten er meer voor over zouden hebben gehad dan ze feitelijk hebben betaald.

Vrijwillige transacties zullen – mits consumenten goed zijn geïnformeerd en daar autonoom en rationeel naar handelen – altijd consumentensurplus creëren, anders komen ze niet tot stand. Belangrijk is daarbij om een *ex ante* perspectief te hanteren, en niet naar het *ex post* resultaat te kijken. Wanneer iemand bijvoorbeeld een lot koopt waarop geen prijs valt, is er wel degelijk consumentensurplus gecreëerd: de aanvankelijke hoop op een grote prijs en de spanning van de trekking waren voor de speler de redenen om een lot te kopen, en als die aankoop vrijwillig was, wegen die baten op tegen de kosten. Na de trekking is de nutsbeleving van de loterijdeelnemers anders dan vooraf. De winnaars zullen beduidend meer nut beleven dan de verliezers, maar ook de verliezers hebben in de aanloop naar de trekking kunnen dromen tot de gelukkigen te gaan behoren. Ook iemand die een casino met minder geld verlaat dan hij binnenkwam, zal vaak wel degelijk welvaart hebben ontleend aan een avond uit, net als wanneer hij naar een bioscoop, muziekoptreden of sportwedstrijd zou zijn gegaan.

Een kenmerk van sommige markten is dat consumenten effect hebben op het surplus van anderen. Dat kan negatief zijn, bijvoorbeeld in een speelhal of casino waar de wachtrijen erg lang worden als het druk is. Het kan ook positief zijn, bijvoorbeeld bij een loterij, waar een grotere groep spelers een grotere hoofdprijs of jackpot mogelijk maakt. Zulke netwerkeffecten komen in paragraaf 4.7 aan bod.

### 3.4.2 Producentensurplus

Het producentensurplus is het spiegelbeeld van het consumentensurplus: het is de winst die producenten maken op hun afzet, na aftrek van alle vaste en variabele kosten, inclusief een marktconform rendement op het geïnvesteerd vermogen (de kosten van kapitaal). In een maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt het producentensurplus over het algemeen naast het consumentensurplus meegeteld om de totale welvaartseffecten van een maatregel of investering te bepalen.

Een argument om dat zo te doen, is dat bedrijfswinsten uiteindelijk toekomen aan aandeelhouders en op die manier bij consumenten terechtkomen. Hier kan een

verdelingsvraagstuk spelen, maar via onder andere pensioenfondsen is de verdeling van deze bedrijfswinsten breder dan op het eerste gezicht vaak gedacht wordt.<sup>41</sup>

Een bedrijfseconomisch gezonde kansspelsector is ook belangrijk voor het creëren van consumentensurplus. Werkgelegenheid bij kansspelaanbieders is echter geen doel op zich, behalve wanneer banen ontstaan voor werknemers die geen andere mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het doorgaans echter beter om meer productie (van dezelfde kwaliteit) te leveren met minder mensen. Arbeidsmarkt- en scholingsbeleid zijn dan de meest aangewezen beleidsinstrumenten om de korte-termijnwerkloosheid in de ene sector om te buigen in extra beschikbare arbeidskrachten voor andere sectoren.

### 3.4.3 Overdrachten en deadweight loss

Een belangrijke gevolgtrekking van de gelijkwaardige weging van consumenten- en producentensurplus is dat wanneer aanbieders in een markt in staat zijn de prijzen te verhogen zonder dat de vraag afneemt, dit in beginsel geen gevolgen heeft voor de welvaart. Het consumentensurplus neemt af, maar het producentensurplus neemt met hetzelfde bedrag toe. In dat geval wordt gesproken van een *overdracht*, waar geen welvaartseffect van uit gaat. Wel is er een verdelingseffect dat als onrechtvaardig kan worden gezien.

Ook wanneer de overheid consumenten of bedrijven een uitkering of subsidie geeft, gaat het om overdrachten waar geen direct welvaartseffect vanuit gaat. Hetzelfde geldt voor speelwinsten en gokschulden die daarvan het gevolg kunnen zijn: wanneer een speler €1.000 verliest aan iemand anders, is dat een overdracht. Ook wanneer de schuldenaar zijn schuld niet kan betalen, is dat een overdracht (in de omgekeerde richting) zonder netto-welvaartseffect.<sup>42</sup>

Vaak zal een prijsverhoging er echter wel toe leiden dat de vraag naar een product kleiner wordt. Ook andere maatregelen zoals restrictief beleid, belastingen en administratieve lastendruk kunnen tot gevolg hebben dat de vraag afneemt en welvaart verloren gaat. Er wordt dan gesproken van een *deadweight loss*.

Omgekeerd kan het ook gebeuren dat transacties juist wel plaatsvinden, die in een efficiënte markt niet zouden plaatsvinden. Dat kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een onderschatting van de kosten of overschatting van de baten door een vrager, of door de negatieve effecten op niet bij de transactie betrokken derden die de vrager en aanbieder niet worden meegewogen. Deze zogeheten *externaliteiten* komen uitgebreid aan bod in paragraaf 4.6.

41 Voor een uitgebreide verhandeling over redenen waarom de overheid normaliter evenveel gewicht zou moeten toekennen aan producentensurplus als aan het consumentensurplus, verwijzen we naar het standaardwerk: Motta, M., 2004. *Competition policy: theory and practice*. Cambridge University Press.

42 Schuldhulpverlening gaat wel gepaard met een negatief welvaartseffect. Ook het moeten afbetalen van schulden door het verrichten van criminele handelingen is een welvaartsverlies.

## 4 Marktfalen bij kansspelen

### 4.1 Inleiding

In traditionele gereguleerde sectoren, zoals telecommunicatie, energie, post en vervoer, is het vertrekpunt van marktanalyses over het algemeen de aanbodzijde van de markt. Bij zulke nutsvoorzieningen is de productietechnologie van de fysieke infrastructuur behept met schaal-, scope- of dichtheidsvoordelen. Zulke toetredingsdrempels leiden vaak tot natuurlijke monopolies. De mededinging wordt daarom geborgd via prijs-, kosten-, leverings- en toegangsregulering, met prikkels voor investeringen voor onderhoud en innovatie.

In kansspelmarkten speelt zulk marktfalen aan de aanbodzijde een beperktere rol en zitten – wanneer er geen regulering en ander overheidsingrijpen zouden zijn – de belangrijkste knelpunten aan de vraagzijde. Spelers ervaren imperfecte informatie en kampen met gedragsvalkuilen. De eerste categorie betreft de onvolledige of onjuiste verkrijging en verwerking van informatie over de productkenmerken van kansspelen. De tweede vorm gaat over hoe – zelfs perfect geïnformeerde – consumenten niet in hun eigen belang handelen.

Kansspelen zijn qua informatieproblemen en gedragsvalkuilen vergelijkbaar met financiële producten. Consumenten worden in zulke markten beschermd en in staat gesteld tot geïnformeerde en verantwoorde keuzes door informatieverplichtingen voor bedrijven enerzijds en *nudging* van consumentengedrag anderzijds. Belangrijk verschil is dat kansspelen ook een verslavend karakter kunnen hebben, terwijl dat voor financiële markten doorgaans minder het geval is.

Een andere traditionele reden voor marktregulering zijn externaliteiten. Dit zijn omstandigheden waaronder consumenten en/of producenten niet de volledige sociale baten of kosten van transacties meewegen in hun beslissingen. Bij negatieve externaliteiten worden de kosten deels afgewenteld op niet bij de transactie betrokken derden. Hierdoor ontstaat een te hoog niveau van productie en consumptie. Voorbeelden zijn de kosten van kansspelverslaving voor de naaste omgeving en met kansspelen samenhangende criminaliteit zoals witwassen.

Bij positieve externaliteiten daarentegen liften derden gratis mee op de baten van transacties van anderen. Dit resulteert in een te laag niveau van productie en consumptie. Klassieke voorbeelden in de context van kansspelmarkten zijn publieke goederen zoals sport, maatschappelijk welzijn, cultuur, gezondheidszorg of ontwikkelingswerk die (deels) met filantropie worden bekostigd. Loterijen zijn in veel landen historisch gezien nauw verweven met filantropie en worden ingezet om een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Vaak komen opbrengsten uit sportwedstrijden ook ten dele toe aan de bevordering van sport.



Bij kansspelen doen zich ook schaalvoordelen aan de vraagzijde voor. Bij deze zogeheten netwerkeffecten verhoogt de ene speler het spelplezier – of in meer algemene zin het consumentensurplus – van andere spelers. Bijvoorbeeld doordat de jackpot van een loterij hierdoor groter wordt of doordat het gezelschap aan de pokertafel in een casino gevarieerder wordt. Net als bij de eerder genoemde fysieke netwerksectoren kunnen netwerkeffecten aan de vraagzijde ook leiden tot schaalvergroting of zelfs natuurlijke monopolies, met de bijkomende potentiële mededingingsproblemen van dien.

### Leeswijzer

In paragraaf 4.2 staan we stil bij de economische kenmerken van kansspelen en de beweegredenen voor deelname. Paragraaf 4.3 bespreekt imperfecte informatie bij kansspelen. In paragraaf 4.4 staan gedragsvalkuilen centraal die ook zonder informatieproblemen kunnen optreden. Paragraaf 4.5 behandelt kansspelsverslaving als meest pregnante gedragsvalkuil. In paragraaf 4.6 komen de negatieve en positieve externaliteiten van kansspelen aan bod. Paragraaf 4.7 gaat in op imperfecte concurrentie als gevolg van technologie en netwerkeffecten, en besteedt aandacht aan ongewenste effecten van concurrentie op verslavingspreventie, reclame, en controle op financiële transacties. In paragraaf 4.8 gaan we in op de technologie en specifieke risico's van *online* kansspelen. Paragraaf 4.9 identificeert de publieke belangen die met verschillende vormen van marktfalen samenhangen.

## 4.2 Productkenmerken van kansspelen

In deze paragraaf beschrijven we de onderscheidende productkenmerken van kansspelen en de belangrijkste beweegredenen en omstandigheden voor consumenten om aan kansspelen deel te nemen die in de literatuur zijn geïdentificeerd.<sup>43</sup>

### 4.2.1 Kansspelen als verliesgevend financieel product

Kansspelen zijn transacties conditioneel op onzekere gebeurtenissen. Deze transacties kunnen zowel tussen consumenten onderling, vaak met een aanbieder als tussenpersoon, als rechtstreeks tussen een consument en een aanbieder worden afgesloten.<sup>44</sup> Voor beide spelsoorten is voor de consument het verwachte rendement negatief: “het huis wint altijd”. Dat is een belangrijk verschil met financiële markten, waar het verwachte rendement doorgaans positief is.

Voor kansspelen tussen spelers onderling houdt de aanbieder een vast bedrag of percentage per transactie in – zoals de *rake* bij poker in een casino – zodat spelers alleen van elkaar geld kunnen winnen maar tezamen op een negatief rendement uitkomen. Bij kansspelen zoals poker waar behendigheid een rol speelt, kunnen

43 [Leidraad Beoordeling Kansspelen](#), Kansspelautoriteit (2018).

44 Deze twee categorieën heten *jeux de cercle* (loterijen, pari-mutuele weddenschappen en casinospelen zoals poker en bingo) en *jeux de contrepartie* (door bookmakers aangeboden weddenschappen, speelautomaten en casinospelen tegen het huis zoals roulette en blackjack).

geofende spelers wel een positief verwacht rendement hebben, afhankelijk van de behendigheid van hun tegenspelers. Voor kansspelen tegen het huis heeft elke speler een negatief verwacht rendement doordat de spelregels statistisch gezien op de lange termijn een financieel verlies impliceren.

Voor de meeste consumenten geldt dat zij negatieve financiële risico's doorgaans proberen te vermijden, bijvoorbeeld door zich te verzekeren tegen ziektekosten en inbraak. Zelfs voor risico's met een positief verwacht rendement verlangen consumenten (en investeerders) compensatie: zij prefereren zekerheid boven risico en eisen op financiële markten bijvoorbeeld een hoger rendement op beleggingen met een hoger risico.<sup>45</sup> Deze risico-aversie maakt het in beginsel lastig om te begrijpen waarom veel van diezelfde consumenten tegelijkertijd vrijwillig de financiële risico's van gokken opzoeken. Door het negatieve verwachte rendement zijn kansspelen immers geen goede financiële investering.

De literatuur kent verschillende modellen van consumenten die het verwachte nut van hun financiële vermogen maximaliseren, en die tegelijkertijd goklustig zijn en zichzelf verzekeren.<sup>46,47,48</sup> Zulk consumentengedrag blijkt deels verklaarbaar voor ondeelbare goederen of imperfecte kapitaal- of arbeidsmarkten. Een voorbeeld is om door het winnen van een loterijhoofdprijs te kunnen ontsnappen uit armoede of om vervroegd te kunnen stoppen met werken.<sup>49</sup> Deze 'rationele' modellen zijn echter alleen onder stringente condities geldig en beschrijven hooguit een deel van de beweegredenen van consumenten om aan kansspelen deel te nemen.

#### 4.2.2 Kansspelen als bron van vermaak

Een meer alledaagse verklaring voor het gegeven dat veel consumenten zich ondanks het negatieve verwachte rendement aangetrokken voelen tot kansspelen, is dat ze voor hen een bron van vermaak zijn. Zo doen in Nederland miljoenen mensen regelmatig mee aan een loterij en hebben de casino's jaarlijks ruim een miljoen unieke bezoekers. Er is ook vermenging van kansspelen met de entertainmentindustrie: uitslagen van loterijen zijn op TV te zien, op renbanen kunnen weddenschappen op paardenrennen en -draverijen worden afgesloten en in speelgelegenheden kan het qua eten en muziek goed toeven zijn.

In de economische literatuur is het pure entertainmentnut van gokken als zodanig gemodelleerd door aanpassingen aan het klassieke model van verwachte nutsmaximalisatie.<sup>50</sup> Hoewel zulke modellen recreatieve deelname aan kansspelen –met een

45 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 8 in: R. Brealey, S. Myers en F. Allen (2017, 12th ed.). *Principles of Corporate Finance*, McGraw-Hill.

46 Friedman, M. and Savage, L.J., 1952. The expected-utility hypothesis and the measurability of utility. *Journal of Political Economy*, 60(6), pp.463-474.

47 Markowitz, H., 1952. The utility of wealth. *Journal of political Economy*, 60(2), pp.151-158.

48 Hartley, R. and Farrell, L., 2002. Can expected utility theory explain gambling? *American Economic Review*, 92(3), pp.613-624.

49 Dobbs, I.M., 1988. Risk Aversion, Gambling and the Labour Leisure Choice. *Scottish Journal of Political Economy*, 35(2), pp.171-175.

50 Conlisk, J., 1993. The utility of gambling. *Journal of Risk and uncertainty*, 6(3), pp.255-275.

beperkt deel van het besteedbare inkomen en vermogen – goed beschrijven, blijven problematisch speelgedrag en kansspelverslaving onverklaard.

Een recente stroming in de literatuur analyseert het nut van ‘spanning’ en ‘verrassing’ als de fluctuaties van een reeks aan opeenvolgende gebeurtenissen.<sup>51</sup> Bij de verwerking van onverwachte gebeurtenissen vinden in het menselijk brein beloningsprocessen plaats die verband houden met verslaving.<sup>52</sup> Hoe ‘spanning’ en ‘verrassing’ kansspelen verslavingsgevoeliger maken, staat nog niet volledig vast.

Naast de aan alle kansspelen inherente elementen van ‘spanning’ en ‘verrassing’ is bij sommige kansspelen – zoals poker en sportweddenschappen – ook het spel- en wedstrijdelement een reden om aan kansspelen deel te nemen. Voorbeelden zijn de geïnformeerde sportkenner en de geoefende pokeraar die een beperkte mate van invloed op de speluitslag kunnen uitoefenen of denken te kunnen uitoefenen.<sup>53</sup> Ook ontleneren zulke spelers aan goede resultaten een zekere mate van eigenwaarde.<sup>54</sup>

#### 4.2.3 Prijs- en inkomenselasticiteit

Los van de vraag waarom consumenten überhaupt aan kansspelen deelnemen, is het ook nuttig om vast te stellen hoe gevoelig de uitgaven aan kansspelen zijn voor de prijs per product en het besteedbare inkomen van de consument. Dit geeft namelijk aan hoe beïnvloedbaar consumenten zijn voor financiële sturingsinstrumenten. In de economie wordt de prijsgevoeligheid gemeten met zogeheten elasticiteiten. De prijselasticiteit meet de verhouding tussen de procentuele daling in kansspeluutgaven en de procentuele stijging in de prijzen.

##### Het prijsbegrip bij kansspelen

Normaliter wordt onder de ‘prijs’ van een product het aanschafbedrag verstaan. Bij kansspelen wordt als aanschafprijs de verzamelterm ‘inleg’ gebruikt, zoals de lotprijs, het verwedde bedrag, de inzet aan een roulette- of pokertafel of de inworp in een speelautomaat. Bij kansspelen wordt met het woord ‘prijs’ in de volksmond het gewonnen bedrag bedoeld.<sup>55</sup> Zowel het aanschafbedrag als het uit te keren bedrag zijn ongeschikt als prijsmaat voor kansspelen. Zo keren loterijen op zogeheten ‘halve loten’, ook slechts de helft van de te winnen prijzen uit.

Een beter prijsbegrip voor kansspelen is het risico dat per ingezet bedrag wordt gelopen. De ‘effectieve prijs’ is gelijk aan één minus het uitkeringspercentage,

51 Ely, J., Frankel, A. and Kamenica, E., 2015. Suspense and surprise. *Journal of Political Economy*, 123(1), pp.215-260.

52 Redish, A.D., 2004. Addiction as a computational process gone awry. *Science*, 306(5703), pp.1944-1947.

53 van Loon, R.J.P., van den Assem, M.J. and van Dolder, D., 2015. Beyond chance? The persistence of performance in online poker. *PLoS one*, 10(3), p.e0115479.

54 Huizinga, J., 1938. *Homo ludens: proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur*. Amsterdam University Press (2008).

55 De Engelse taal onderscheidt de aanschafprijs (‘price’) van de uitkeerde prijs (‘prize’).

oftewel het door de aanbieder ingehouden percentage van de inleg.<sup>56</sup> We hanteren deze effectieve prijs voor de prijselasticiteit van kansspelen. Deze prijselasticiteit is ook van toepassing op kansspelen waarin de lotprijs, inleg of inworp door maximumbedragen worden beperkt: gegeven de aanschafprijs, meet de prijselasticiteit de respons van een hoger uitkeringspercentage.

Bij een prijselasticiteit tussen min één en nul (bijvoorbeeld -0,5) wordt gesproken van een product met *inelastische* vraag: de vraag reageert niet heel sterk op veranderingen van de prijs. Bij een prijselasticiteit onder min één (zoals -2,0) is sprake van een *elastische* vraag en is de consument dus prijsgevoeliger.

In concurrerende markten is de marktbrede prijselasticiteit kleiner dan een aanbieder-specifieke prijselasticiteit. Als een aanbieder als enige zijn prijs verhoogt, stappen sommige spelers immers over naar de concurrenten, zelfs al bieden die imperfecte substituten aan. Als alle aanbieders hun prijzen verhogen, vanwege kostenverhogende factoren als belastingen, werkt dit beperkter door in de vraag. Aanbieders verkleinen hun prijselasticiteit door een onderscheidend spelaanbod.

De prijselasticiteit verschilt per kansspel: voor een overzicht zie het standaardwerk van Williams en Siegel (2013).<sup>57</sup> De vraag naar loterijen is beperkt prijselastisch.<sup>58</sup> Bovendien verlagen abonnementen de prijselasticiteit voor individuele loterijen. De vraag naar casinospelen is prijs-elastischer dan de vraag naar loterijen.<sup>59</sup> Amerikaanse casino's onderscheiden zich van elkaar via loyaliteitskaarten die cumulatief speelgedrag belonen. Dit vermindert de overstap naar andere casino's en verhoogt de consumptie op de eigen locatie. Loyaliteitskaarten kunnen ook worden ingezet om tijdig te interveniëren bij onmatig speelgedrag.<sup>60</sup> Ook Nederlandse casino's en speelhallen zetten zulke kaarten in als klantenbinding. Er zijn geen Nederlandse studies naar de prijselasticiteit van de verschillende typen kansspelen.

De inkomenselasticiteit meet de verhouding tussen de procentuele stijging van de uitgaven aan kansspelen en de procentuele stijging van het besteedbare inkomen. Een product met een inkomenselasticiteit van minder dan één wordt ook wel een *noodzakelijk goed* genoemd, en een product met een inkomenselasticiteit van meer dan één een *luxegoed*. Noodzakelijke goederen worden bij een inkomensstijging minder dan evenredig extra geconsumeerd; luxegoederen worden bij een inkomensstijging juist meer dan evenredig extra geconsumeerd.

56 In de literatuur komt ook één gedeeld door het uitkeringspercentage voor als effectieve prijs (het bedrag dat moet worden ingelegd om gemiddeld één euro aan prijzengeld te winnen).

57 Williams, L.V. and Siegel, D.S. eds., 2013. *The Oxford handbook of the economics of gambling*. Oxford University Press.

58 Grote, K. and Matheson, V.A., 2013, The Economics Of Lotteries: A Survey Of The Literature. In *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*.

59 Nichols, M.W. and Tosun, M.S., 2013. The elasticity of casino gambling. In *The Oxford Handbook of the Economics of Gambling*.

60 Wohl, M.J., 2018. Loyalty programmes in the gambling industry: potentials for harm and possibilities for harm-minimization. *International Gambling Studies*, 18(3), pp.495-511.

De eerder geciteerde internationale literatuur over prijs- en inkomenselasticiteiten vindt eveneens dat loterijen noodzakelijke goederen zijn en meer dan evenredig worden geconsumeerd door consumenten met relatief lage inkomens. Voor casino's geldt volgens internationale literatuur juist dat ze luxegoederen zijn en meer dan evenredig worden bezocht door consumenten met relatief hoge inkomens.<sup>61</sup>

Per saldo zijn kansspelen inkomens-inelastisch, zo blijkt uit een onderzoek uit 2016 onder 5.873 Nederlandse consumenten. Weliswaar zijn de gemiddelde uitgaven aan kansspelen iets hoger bij hogere inkomens, maar relatief ten opzichte van het netto maandinkomen geven lagere inkomens juist meer uit aan kansspelen.<sup>62</sup>

Tot slot is er nog het begrip kruis-prijselasticiteit. Dit is de verhouding tussen de procentuele daling (stijging) in de vraag naar een kansspel als gevolg van een prijsdaling in een ander kansspel. Aanbieders op dezelfde markt voor kansspelen zijn doorgaans substituten van elkaar, zelfs als er veel consumenten zijn die bij meerdere aanbieders spelen. Aanbieders op aanpalende markten kunnen zowel complementair of substitueerbaar zijn. Verschillen de producten echter te sterk, dan is er doorgaans een kruis-prijselasticiteit gelijk aan nul. Loterijen en casinospelen zijn beperkte substituten van elkaar, terwijl paarden- en hondenrennen onderling substituten zijn, maar elk afzonderlijk complementair aan loterijen en casino's.<sup>63</sup>

#### 4.2.4 Effectieve aantal spelers

Niet alleen het prijzenpakket bij kansspelen is scheef verdeeld. Ook de uitgaven op spelersniveau zijn vooral bij kansspelen met een hoog verslavingsrisico relatief sterk geconcentreerd bij een beperkte groep veelspelers. Hierdoor dient de gemiddelde consumptie van weddenschappen, casinospelen en speelautomaten voorzichtig te worden geïnterpreteerd: niet alleen is het deel van de bevolking dat wel eens deelneemt aan deze kansspelen kleiner dan bij loterijen; daarnaast is een relatief klein percentage spelers verantwoordelijk voor een groot deel van de uitgaven.<sup>64</sup>

Door elke speler evenredig met zijn eigen uitgaven of bezoekfrequentie te wegen, ontstaat een beter beeld. We noemen dit het *effectieve* aantal spelers. Deze maatstaf is ontleend aan de mededingingseconomie, waar het effectieve aantal concurrenten een maat is voor de marktconcentratie. In een markt met twee grote partijen met beide 33% marktaandeel en vier kleine partijen met elk 8,3% marktaandeel is het gewogen gemiddelde marktaandeel gelijk aan  $2 \times 33\%^2 + 4 \times 8,3\%^2 = 25\%$ . Een gemiddeld bedrijf heeft dus 25% marktaandeel zodat gesproken kan worden van vier 'effectieve' concurrenten. In paragrafen 6.3 en 6.4 berekenen we zo het effectieve aantal spelers voor weddenschappen, casinospelen en speelautomaten.

61 Studies van locaties als Las Vegas en Atlantic City laten een beperkt inkomenseffect zien.

62 Op basis van secundaire analyse van data uit: A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016. IntraVal/WODC.

63 Walker, D.M. and Jackson, J.D., 2008. Do US gambling industries cannibalize each other?. *Public Finance Review*, 36(3), pp.308-333.

64 Op basis van secundaire analyse van data uit: A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016. IntraVal/WODC.

Na deze inleiding op de bijzondere kenmerken van kansspelen, bespreken we hieronder de verschillende vormen van marktfalen bij kansspelen.

### 4.3 Imperfecte informatie

Wat is de kans om een prijs te winnen met een kraslot? Vindt de trekking van loterijen eerlijk plaats en zijn de op televisie getoonde winnaars geen acteurs? Zijn de roulettetafels in het casino wel zuiver en keren de speelautomaten wel eerlijk uit? Zijn de prijzenschema's van verschillende kansspelen onderling vergelijkbaar? Op zulke vragen kunnen spelers zelf niet eenvoudig een antwoord vinden.

In veel markten hebben verkopers meer informatie over de goederen en diensten die ze aanbieden dan kopers. De koper heeft *imperfecte informatie* en ten opzichte van de verkoper, daarom is er sprake van *informatie-asymmetrie*. Dat is niet per se een probleem: de koper kan vragen stellen en ervaart de kwaliteit en andere eigenschappen van het goed of de dienst als hij tot aanschaf besluit. Als de kwaliteit tegenvalt of de ervaring anders is dan verwacht, zal hij terugkomen om verhaal te halen, of juist niet meer terugkomen voor nieuwe aankopen. De aanbieder weet dat, en zal zijn best doen goede kwaliteit te bieden en goede informatie te verschaffen.

In sommige markten kan imperfecte of asymmetrische informatie wel leiden tot inefficiënte transacties: kopers nemen andere beslissingen dan ze zouden doen als ze volledige(re) informatie hadden. Wanneer kwalitatief goed aanbod voor consumenten niet goed herkenbaar is, kan een dergelijk informatieprobleem bovendien een *race to the bottom* teweegbrengen. Akerlof (1970) beschreef aan de hand van de markt voor tweedehands auto's hoe informatie-asymmetrie kan leiden tot zogeheten *averechtse selectie*.<sup>65</sup> Kwalitatief goed aanbod verdwijnt hierbij uit de markt doordat het niet als zodanig herkenbaar is, en kopers zijn alleen bereid te betalen voor gemiddelde kwaliteit. Dit kan een vicieuze cirkel teweegbrengen die de goede werking van markten ondermijnt en ervoor zorgt dat alleen slecht aanbod overblijft. Dit zou zonder controle of toezicht ook kunnen gebeuren bij het door aanbieders geboden niveau van preventie van kansspelverslaving.

#### 4.3.1 Zoek-, ervarings- en vertrouwensgoederen

In de economische wetenschap wordt onderscheid gemaakt tussen *zoek-, ervarings- en vertrouwensgoederen* en -diensten. Voor zoekgoederen moet de consument zoekkosten maken, maar kan hij de producteigenschappen vrij goed beoordelen voor hij een transactie aangaat. Een voorbeeld in de kansspelmarkt is het zoeken naar sportwedenschappen met de beste *odds*. Afgezien van niet-waarneembare productkenmerken (zoals of er sprake is van matchfixing bij een sportwedstrijd) bestaan voor dergelijke producten en diensten over het algemeen geen informatieproblemen die overheidsinterventie noodzakelijk maken. Zo zijn er voor kansspelen diverse websites die het de consument vergemakkelijken om *odds* te vergelijken.

65 Akerlof, G.A., 1970, The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84: pp. 488-500.

Bij ervaringsgoederen kan de consument pas na de consumptie een goed oordeel vellen. Voorbeelden zijn de gastvriendelijkheid en het comfort van speelhallen en casino's. Ook voor dergelijke producten en diensten is overheidsinterventie omtrent de informatieverstrekking veelal niet nodig, omdat consumenten van hun ervaringen leren en hun ervaringen bovendien delen met anderen. Op het internet en sociale media zijn *reviews* een belangrijke factor in het beslisproces van consumenten. Regulering om miskopen te voorkomen is vaak overbodig, en de overheid kan zich beperken tot minimumeisen met het oog op de veiligheid en volksgezondheid.

Van vertrouwensgoederen en -diensten is de kwaliteit zelfs na aanschaf en consumptie vaak lastig of niet te beoordelen door de doorsnee consument. Veel kansspelen zijn vertrouwensgoederen, zoals wordt uitgedrukt met de vragen aan het begin van deze paragraaf.

De meest grove vorm van vertrouwensschending is het niet uitbetaald krijgen van de spelwinst. De mate waarin dat risico speelt, verschilt sterk tussen kansspelen. Bij hoogfrequente kansspelen, zoals casinospelen, speelautomaten en in mindere mate sportweddenschappen, wordt vaak een kleine inleg gedaan – zowel per speler als voor alle spelers in een spelronde samen – en is de uitslag snel bekend. Een niet-uitbetalende aanbieder loopt daarom snel tegen de lamp.

Kansspelen met een hoge inleg per spelronde en een lange tijdstuur tussen inleg en uitslag, zoals de meeste loterijen, kennen een risico dat de aanbieder er met de inleg vandoor gaat. Dit risico doet zich ook voor bij *online* kansspelen met spelersrekeningen. Bij sportweddenschappen speelt als vertrouwenskarakter dat derden in staat zijn de uitslag te manipuleren – *matchfixing*. Dergelijke risico's kunnen overheidsingrijpen legitimeren.

Subtielere vormen van vertrouwensschendingen zijn het niet conform de geadverteerde regels uitbetalen of het wekken van valse verwachtingen. Ook dit kan regelgeving legitimeren. Bij roulettetafels en speelautomaten is het voor de consument bijvoorbeeld lastig om zelf te beoordelen of ze daadwerkelijk zuiver zijn en of ieder nummer bij iedere spin daadwerkelijk met dezelfde kans valt. Door vaker mee te spelen, of mee te kijken, kan hij wel een inschatting maken en grote afwijkingen opmerken, maar kleine onzuiverheden die voor de aanbieder van een kansspel de spelopbrengst toch aanzienlijk kunnen verhogen, zijn voor een consument moeilijk waarneembaar of aantoonbaar.<sup>66</sup> Bij speelautomaten is de toewijzing van winsten en verliezen elektronisch bepaald en voor consumenten ondoorgrondelijk. En bij loterijen is de kans op de hoofdprijzen zo klein dat hoe vaak iemand ook meespeelt, de mogelijkheid ontbreekt om op grond van eigen waarneming tot een goede inschatting van het uitkeringspercentage en de eerlijkheid van het spel te komen.

---

66 Het vaststellen van kleine onzuiverheden vergt naast grondige statistische kennis tientallen tot honderden spelluren voordat een speler voldoende waarnemingen heeft om met voldoende zekerheid de hypothese te kunnen verwerpen dat het kansspel *wel* zuiver is.

### 4.3.2 Ontbrekende, complexe of foutieve informatie

Omdat kansspelen over het algemeen vertrouwensgoederen zijn, moet de consument zich verlaten op de informatie die door aanbieders wordt verstrekt. Dit kan een overheidsrol legitimeren. Potentiële informatieproblemen voor de consument vallen uiteen in informatie die ontbreekt, die nodeloos complex of moeilijk te doorgronden is, of die bewust verkeerd wordt voorgespiegeld.<sup>67</sup>

Als de verstrekte informatie op cruciale punten onvolledig is, kan dat tot gevolg hebben dat consumenten verkeerde verwachtingen hebben over een product of dienst en op basis daarvan verkeerde (welvaart-verlagende) beslissingen nemen. Iemand zou bijvoorbeeld een te optimistisch beeld kunnen hebben van de winkans en het uitkeringspercentage van een loterij of speelautomaat en meespelen, terwijl hij niet zou meespelen als hij de juiste informatie daarover had, tenzij het entertainment of spanningskarakter zwaarder weegt.

Geldt dit voor veel deelnemers, dan kunnen aanbieders gemotiveerd zijn om bewust spaarzaam te zijn met dergelijke informatie (verhulling). Informatieverplichtingen voor aanbieders – om bijvoorbeeld de winkans en het uitkeringspercentage duidelijk te publiceren – kunnen dan een belangrijk instrument zijn om de consument te helpen bij het nemen van de juiste beslissingen (*empowerment*).

Daarbij geldt wel dat mensen gevoelig zijn voor de manier waarop informatie wordt gepresenteerd (*framing*). In een keuzemenu kiezen mensen vaak voor de default-optie, de optie in het midden, of de optie met het predicaat ‘meest gekozen’. De overheid kan van deze voorkeuren gebruik maken, bijvoorbeeld door te *nudgen* in de richting van de meeste gekozen speellimiet, maar een aanbieder kan de consument ook proberen te sturen in de voor het huis winstgevendste optie.

Er is echter veel onderzoek dat aantoont dat informatievervalsing niet altijd werkt en zelfs averechts kan werken, bijvoorbeeld wanneer het leidt tot *information overload*.<sup>68</sup> Zo is bekend dat de gebruiksvoorwaarden van online diensten weinig worden gelezen.<sup>69</sup> Dit komt niet alleen voort uit achteloosheid of irrationeel gedrag: gelet op de tijd die het kost dergelijke informatie te lezen en de kans dat er ook na lezing nog onduidelijkheid blijft omdat er informatie ontbreekt of de informatie heel complex is, kan het gedrag wel degelijk rationeel zijn.<sup>70</sup> Welvaartseconomisch bezien zijn transactiekosten en zoekkosten net zo reëel als andere kostensoorten, en het kan rationeel zijn om genoegen te nemen met een aanbod of informatieniveau dat als ‘voldoende’ wordt beschouwd. Het aanbieden van heel veel informatie kan zelfs het averechtse effect hebben dat veel consumenten zich helemaal niet meer informeren.

67 OECD, *Roundtable on economics for consumer policy*. DSTI/CP(2007)1/FINAL. Parijs, p.10.

68 Lee, B-K. & Lee, W-N. (2004), The Effect of Information Overload on Consumer Choice Quality in an Online Environment, *Psychology & Marketing*, 21(3), pp. 159-183.

69 Bakos, Y., Marotta-Wurgler, F., & Trossen, D.R. (2014). Does Anyone Read the Fine Print? Consumer Attention to Standard-Form Contracts, *The Journal of Legal Studies*, 43(1), pp.1-35.

70 Maćkowiak, B., Matějka, F. & Wiederholt, M. (2020). Rational Inattention: A Review (October 2020). CEPR Discussion Paper No. DP15408, SSRN: 3723632.



Aanbieders kunnen ook gemotiveerd zijn tot verhulling door de informatie die ze verschaffen nodeloos complex te maken. Het kan derhalve behulpzaam zijn voorschriften te ontwikkelen voor de informatie die wordt verschaft en de manier waarop deze wordt gepresenteerd. Doorgaans zijn die voorschriften gericht op de minder goed geïnformeerde consumenten. Een goed voorbeeld daarvan is de financiële bijsluiter bij complexe financiële producten waar tegenwoordig in begrijpelijke taal de consequenties van het aangaan van langdurige en omvangrijke verplichtingen moeten worden uitgelegd. Bij kansspelen valt te denken aan het publiceren van de winkans en het uitkeringspercentage van een spel.

Een derde en potentieel meest ernstige informatieprobleem bestaat wanneer aanbieders bewust verkeerde of misleidende informatie geven en zo consumenten opzettelijk op het verkeerde been zetten. In de meeste markten komen aanbieders daar niet (langdurig) mee weg, omdat consumenten achteraf door hebben dat ze misleid of bedrogen zijn, maar veel kansspelen zijn vertrouwensgoederen en als zodanig kwetsbaar voor dergelijke malversaties.

#### 4.4 Gedragsvalkuilen

De klassieke economische theorie gaat uit van de perfect geïnformeerde consument, die zijn eigen voorkeuren en behoeftes volledig kent en rationeel nastreeft. In de dagelijkse praktijk van veel markten is aan die uitgangspunten maar gedeeltelijk voldaan. De vorige paragraaf besprak hoe informatieproblemen consumenten kunnen beperken in hun mogelijkheden om de keuzes te maken die het beste aansluiten bij hun voorkeuren, wat aanleiding kan geven tot bepaalde vormen van interventie. Maar ook als ze beschikken over goede informatie, handelen consumenten niet altijd conform hun eigen voorkeuren of eigenbelang.

De moderne gedragseconomie is een verzameling observaties over systematische afwijkingen in het keuzegedrag van consumenten ten opzichte van het klassieke model. Een aantal inzichten, vaak psychologisch van aard, is relevant om het gedrag van consumenten in kansspelmarkten te begrijpen, en op grond daarvan beleid te ontwikkelen. Hieronder bespreken we in het kort de meest relevante inzichten; een meer uitvoerige bespreking en literatuuroverzicht zijn bijvoorbeeld te vinden in de bestseller *Thinking fast, and slow* van Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman en de motivatie om de Nobelprijs voor economie in 2017 aan gedragseconoom Richard Thaler toe te kennen.<sup>71</sup>

##### 4.4.1 Begrensde rationaliteit

Het concept 'begrensde rationaliteit' verwijst naar de menselijke beperkingen – zowel in tijd, denkkraft als aandachtspanne – om elke afzonderlijke keuze of handeling perfect te doordenken.<sup>72</sup> In plaats daarvan hanteren mensen diverse

71 Kungl. Vetenskapsakademien, 9 October 2017, *Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2017*. Richard H. Thaler: *Integrating Economics with Psychology*.

72 Simon, H.A., 1972. Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1), p.161.

vuistregels en gedragspatronen om in veelvoorkomende situaties snel tot een redelijke keuze te kunnen komen. Deze vuistregels en gedragspatronen werken in de dagelijkse praktijk vaak goed, maar kunnen – juist in atypische situaties zoals het spelen van kansspelen, en zelfs voor mensen die geen problematisch speelgedrag vertonen of een gokstoornis hebben – leiden tot keuzes die systematisch afwijken van wat in het eigenbelang is. Consumenten kunnen zichzelf overigens met andere vuistregels wel hiertegen beschermen, bijvoorbeeld door met een gebudgetteerd geldbedrag en zonder pinpas een casino of speelhal te bezoeken.

Een eerste voorbeeld van begrensde rationaliteit is dat veel mensen hun financiële keuzes compartimenteren in aparte ‘rekeningen’, waarbij ze trachten te voorkomen een dergelijke rekening met verlies te sluiten.<sup>73</sup> Een dergelijke vuistregel helpt mensen overzicht te houden van hun financiën, maar bij kansspelen is de trend *structureel* negatief – op lange termijn wint het huis – en is het juist contraproductief om door te blijven spelen of zelfs de inzetten herhaaldelijk te verhogen in een poging eerdere verliezen goed te maken (*loss-chasing*).<sup>74</sup>

Verder treuren veel consumenten meer om wat ze verliezen ten opzichte van wat ze al hebben, dan dat ze blij worden van winsten.<sup>75</sup> Verliesaversie in combinatie met jaloezie komt bijvoorbeeld voor bij de Nationale Postcodeloterij: het niet winnen van de straatprijs terwijl de burens zichtbaar wel winnen, wordt als een verlies ervaren. Omdat aan gewonnen geld relatief minder waarde wordt gehecht, zijn spelers bovendien geneigd om met eerder behaalde speelwinsten grotere risico's te nemen en deze winsten weer te vergokken tot het geld op is, mede omdat eerder gewonnen geld apart wordt gezien van meegebracht eigen geld.<sup>76</sup>

Daarnaast blijken veel mensen de neiging te hebben om ten onrechte oorzakelijke verbanden te zien tussen opeenvolgende – maar onafhankelijk van elkaar optredende – gebeurtenissen. Deze verwarring tussen causatie en correlatie komt bij kansspelen op twee manieren tot uiting: als de *hot hand fallacy* en als de *gambler's fallacy*.<sup>77</sup> Bij het eerste verschijnsel denken spelers nadat ze een aantal keren gewonnen hebben, dat ze zullen blijven winnen, waarna ze hun inzetten ook navenant verhogen. Bij het tweede is het omgekeerde aan de hand en denken spelers bijvoorbeeld ten onrechte dat wanneer de kleur rood bij roulette lange tijd niet is gevallen, de kans daarop de volgende keren groter is dan die op zwart. Beide vormen van deze misvatting leiden tot foutieve beslissingen.

73 Thaler, R., 1985. Mental accounting and consumer choice. *Marketing science*, 4(3), pp.199-214.

74 Campbell-Meiklejohn, D.K., Woolrich, M.W., Passingham, R.E. and Rogers, R.D., 2008. Knowing when to stop: the brain mechanisms of chasing losses. *Biological psychiatry*, 63(3), pp.293-300.

75 Tversky, A. and Kahneman, D., 1991. Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The quarterly journal of economics*, 106(4), pp.1039-1061.

76 Thaler, R.H. and Johnson, E.J., 1990. Gambling with the house money and trying to break even: The effects of prior outcomes on risky choice. *Management science*, 36(6), pp.643-660.

77 C.J.R. Roney & L.M. Trick (2009) Sympathetic magic and perceptions of randomness: The hot hand versus the gambler's fallacy, *Thinking & Reasoning*, 15:2, 197-210.

Een bekend verschijnsel is tot slot dat mensen kleine kansen vaak overschatten en als spiegelbeeld daarvan grote kansen veelal onderschatten.<sup>78</sup> Dit verklaart deels waarom miljoenen Nederlanders iedere maand met een loterij meespelen en de verwachting koesteren dat ze zo ooit de jackpot zullen winnen, terwijl de kans hierop kleiner is dan om bijvoorbeeld bij een verkeersongeluk betrokken te raken.

#### 4.4.2 Beperkte zelfbeheersing en zelfoverschatting

Naast de rationaliteit is ook de zelfbeheersing van mensen veelal beperkt. Vooral wanneer behoeften en voorkeuren voor de korte en lange termijn met elkaar in strijd zijn, wint de korte termijn het vaak. Dit verklaart waarom mensen niet zelden te weinig sparen voor hun pensioen, wel een fitnessabonnement afsluiten maar er geen gebruik van maken, of wanneer ze in een fysiek of online casino zijn meer geld verspelen dan ze zich hadden voorgenoemen.

Behalve een beperkte zelfbeheersing, hebben veel spelers de neiging zichzelf te overschatten. De vermenging van kansspelen met behendigheidselementen zoals competitie tegen anderen, het maken van keuzes in een herkenbare context, en betrokkenheid van de speler bij het spelverloop, kunnen een speler zijn winstkansen hoger doen inschatten dan op grond van objectieve kansrekening gerechtvaardigd zou zijn: dit wordt wel de ‘illusie van controle’ genoemd.<sup>79</sup> Ook kan de zelfbeheersing van spelers worden verzwakt als een spel zo is vorm gegeven dat *near wins* of *near misses* vaker voorkomen dan op grond van zuiver toeval.<sup>80</sup>

#### 4.4.3 Minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen

Voor volwassen consumenten geldt al dat zij risico lopen door de in de vorige en voorliggende paragraaf geschetste informatieproblemen en gedragsvalkuilen die met kansspelen samenhangen. De een blijkt daar – om genetische of andere redenen – gevoeliger voor dan de ander. Voor bepaalde kwetsbare groepen consumenten geldt dat categorisch. De informatieproblemen worden bijvoorbeeld uitvergroot voor groepen die verstandelijke beperkingen kennen of die de Nederlandse taal minder goed machtig zijn. Dit vergroot de kans dat zulke kwetsbare consumenten geen weloverwogen keuze maken.

De gedragsvalkuilen doen zich eveneens sterker voor bij minderjarigen en in mindere mate bij jongvolwassenen. Bij hen is de impulsbeheersing nog onvoldoende volgroeid om complexe beslissingen te nemen die op langere termijn grote gevolgen kunnen hebben voor de eigen financiën of geestelijke gezondheid.<sup>81</sup> Toch experimenteren

78 Burns, Z., Chiu, A. and Wu, G., 2010. Overweighting of small probabilities. *Wiley Encyclopedia of Operations Research and Management Science*.

79 Langer, E. J., & Roth, J. (1975). Heads I win, tails it's chance: The illusion of control as a function of the sequence of outcomes in a purely chance task. *Journal of personality and social psychology*, 32(6), 951.

80 Reid, R.L., 1986. The psychology of the near miss. *Journal of gambling behavior*, 2(1), pp.32-39.

81 Smith, D.G., Xiao, L. and Bechara, A., 2012. Decision making in children and adolescents: Impaired Iowa Gambling Task performance in early adolescence. *Developmental psychology*, 48(4), p.1180.

veel jongeren met riskant gedrag.<sup>82</sup> Daarom geldt in veel landen een totaalverbod voor kansspeldeelname door minderjarigen, en is kansspelreclame gericht op jongvolwassenen gelimiteerd of zelfs verboden. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

## 4.5 Kansspelverslaving

De meest prangende gedragsvalkuil bij kansspelen is kansspelverslaving. Na een korte bespreking van risicovol en problematisch speelgedrag in de Nederlandse beleidscontext en een duiding vanuit het perspectief van de geestelijke gezondheidszorg, geeft sub-paragraaf 4.5.3 een kort inkijkje in de brede literatuur over verklaringmodellen voor kansspelverslaving. Voor een Nederlands overzichtsartikel over kansspelverslaving verwijzen we naar Goudriaan (2012).<sup>83</sup>

### 4.5.1 Recreatief, risicovol en problematisch speelgedrag

In de Nederlandse beleidscontext worden drie typen speelgedrag onderscheiden: recreatief, risicovol en problematisch speelgedrag. Deze typering volgt de terminologie van het psychometrische screeningsinstrument *South Oaks Gambling Screen* (SOGS).<sup>84</sup> De SOGS is een lijst van 20 vragen over het speelgedrag bij kansspelen, waarin onder meer een aantal van de in de vorige paragraaf genoemde gedragsvalkuilen aan de orde komen, zoals *loss-chasing*, beperkte zelfbeheersing, het verbergen van en liegen over verliezen, en het lenen van geld om te gokken. Bij een score van 2 of minder bevestigende antwoorden wordt gesproken van recreatief speelgedrag, bij een score van 3 of 4 van risicovol speelgedrag en bij een score van 5 of meer van problematisch speelgedrag.

Voordeel van de SOGS is dat een speler de vragenlijst zelf kan afnemen en zo een inschatting kan maken van zijn eigen speelgedrag. De bedoeling is dat een gespecialiseerde behandelaar bij risico- en probleemspelers vervolgens bepaalt of de diagnose van gokstoornis daadwerkelijk kan worden gesteld (zie paragraaf 4.5.2). De SOGS is ontworpen voor gebruik in een klinische setting en zodanig opgezet dat zo min mogelijk mensen met een gokstoornis door de vragenlijst worden gemist (hoge sensitiviteit: weinig fout-negatieven).<sup>85</sup> De keerzijde is echter dat een relatief hoog percentage mensen zonder gokstoornis door de SOGS niettemin als risico- of probleemspeler worden aangemerkt (lage specificiteit). Voor de diagnose 'gokstoornis' volgens de DSM-criteria zijn dit fout-positieven, maar het kan wel degelijk gaan om mensen met problematisch speelgedrag. De literatuur vindt een percentage

82 Van Dorsselaer, S.V., Tuithof, M., Verdurmen, J., Spit, M., Van Laar, M. and Monshouwer, K., 2016. Jeugd en riskant gedrag 2015. *Kerngegevens uit het Peilstationonderzoek Scholieren*. Utrecht: Trimbos Institute.

83 Goudriaan, A., 2012. Gokverslaving. *Verslaving*, 8(4), pp.19-31.

84 Lesieur, H.R. and Blume, S.B., 1987. The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A new instrument for the identification of pathological gamblers. *American journal of Psychiatry*, 144(9).

85 Stinchfield, R., 2002. Reliability, validity, and classification accuracy of the South Oaks Gambling Screen (SOGS). *Addictive behaviors*, 27(1), pp.1-19.

fout-positieven van 50% of zelfs 81%: bij de helft of zelfs vier op de vijf van de door de SOGS aangemerkte probleemspelers kan niet gesproken worden van een gokstoornis volgens de DSM-criteria (zo paragraaf 4.5.2 hierna).<sup>86</sup>

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2005, 2011 en 2016 de SOGS in een bevolkingsenquête laten afnemen om zo het aantal risico- en probleemspelers in Nederland in kaart te brengen.<sup>87,88,89</sup> De laatste enquête uit 2016 identificeerde circa 95 duizend risicospelers en 79 duizend probleemspelers. Dit komt overeen met een prevalentie van respectievelijk 0,69% en 0,57% onder de volwassen bevolking. Een internationale prevalentiestudie vindt onder volwassenen 0,1 tot 4,5% 'problem gambling' en 0,02 tot 2,0% 'pathological gambling'.<sup>90</sup>

Naast het hoge percentage fout-positieven van de SOGS wordt de betrouwbaarheid van de schatting van de prevalentie van problematisch speelgedrag ook beperkt door methodologische tekortkomingen van surveyonderzoek, zoals problemen met de representativiteit van de steekproef.<sup>91,92</sup> Het is daardoor bijvoorbeeld moeilijk om betrouwbare uitspraken te doen of er een stijgende of dalende trend is. Ondanks de relatief lage prevalentie, en de genoemde mogelijke overschatting en steekproefonzekerheid, kampt in absolute aantallen een niet-verwaarloosbare groep mensen met serieuze kansspelproblemen.

#### 4.5.2 Gokstoornis en GGZ-zorg

Wat in de volksmond met *gokverslaving* en in beleidskringen als *kansspelerverslaving* wordt aangeduid, wordt momenteel in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) geassocieerd als *gokstoornis*.<sup>93</sup> De afgelopen jaren is de consensus in de medische wereld dat gokstoornissen op het gebied van epidemiologie, neurobiologie, erfelijkheid en behandeling veel overeenkomsten hebben met middelenverslavingen. Dit heeft er toe geleid dat de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 5th Edition* (DSM-5), het standaardwerk van de *American Psychiatric Association* (APA), gokstoornissen heeft opgenomen in de brede categorie van verslaving en aan

- 
- 86 Goodie, A.S., MacKillop, J., Miller, J.D., Fortune, E.E., Maples, J., Lance, C.E. & Campbell, W.K., 2013. Evaluating the South Oaks Gambling Screen with DSM-IV and DSM-5 criteria: Results from a diverse community sample of gamblers. *Assessment*, 20(5), pp.523-531.
- 87 De Bruin, D.E., Meijerman, C.J.M., Leenders, F.R.J. & Braam, R.V., 2006. Verslingerd aan meer dan een spel. Centrum voor Verslavingsonderzoek.
- 88 Bieleman, B., Biesma, S., Kruijze, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R. & Bak, T., 2011. *Gokken in kaart*. IntraVal.
- 89 A. Kruijze, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016. IntraVal/WODC, Groningen/Den Haag.
- 90 Sassen, M., Kraus, L. & Bühringer, G. (2011). Differences in pathological gambling prevalence estimates: Facts or artefacts? *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 20(4), e83-e99.
- 91 Culleton, R.P., 1989. The prevalence rates of pathological gambling: A look at methods. *Journal of Gambling Behavior*, 5(1), pp.22-41.
- 92 Dickerson, M.G., 1993. A preliminary exploration of a two-stage methodology in the assessment of the extent and degree of gambling-related problems in the Australian population. *Gambling behavior and problem gambling*, pp.347-363.
- 93 Eerder werd gesproken van excessief, compulsief, pathologisch of problematisch gokken.

verslaving gerelateerde stoornissen.<sup>94</sup> Hetzelfde geldt voor de *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, 11th Edition (ICD-11)*, de classificatie van de *World Health Organization*.<sup>95</sup>

In 2015 zochten ongeveer 2.200 mensen hulp in de GGZ voor hun gokstoornis, en nog eens circa 1.000 personen hadden een gokstoornis als secundaire hulpvraag. Dit is een forse daling ten opzichte van de ruim 7.000 GGZ-behandelde personen in 1994. Wel bestaat er een forse discrepantie tussen het geschatte aantal probleemspelers en het aantal in de GGZ behandelde personen. Zelfs bij 81% fout-positieven onder de geschatte 79 duizend probleemspelers, resteren nog minstens 15 duizend personen met een daadwerkelijke gokstoornis, waarvan er in 2015 slechts 3.200 in de GGZ werden behandeld voor een gokstoornis. In welke mate deze discrepantie is toe te wijzen aan onder-behandeling dan wel aan herstel door middel van ongeregistreerde (zelf)hulp, valt niet te zeggen zonder nadere cijfers.

#### **Vooralsnog geen publicatie meest recente Kerncijfers Verslavingszorg<sup>96</sup>**

Sinds 1994 is het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS), dat door de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) wordt beheerd, dankzij de goede samenwerking met de instellingen de belangrijkste bron voor informatie over de hulpvraag in de verslavingszorg in Nederland.

Naar aanleiding van een verzoek om op te treden tegen de verwerking en verstrekking van bepaalde medische gegevens, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een nieuwe uitleg gegeven aan de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij zijn ook de verwerking en verstrekking van data die in LADIS zijn opgenomen aan nader onderzoek onderworpen en is gebleken dat de in LADIS opgenomen data volgens de nieuwe uitleg van de AP als persoonsgegevens beschouwd moeten worden.

Op dit moment voldoet LADIS daardoor niet aan dwingende vereisten van de AVG, zoals een wettelijke grondslag. Het Ministerie van VWS heeft in september 2020 een aanpassing van de WKKGZ (Wet Kwaliteit Klachten Geschillen Zorg) bij de Eerste Kamer ingediend waarin artikelen over LADIS zijn opgenomen. Deze wet zal dienen als de benodigde wettelijke grondslag voor het aanleveren aan LADIS. Zorgaanbieders zijn daarmee weer gerechtigd om data door te leveren.

Zoals het er nu naar uitziet, zal de wet per 1 januari 2021 ingaan. Vanaf dan kan met terugwerkende kracht data door de zorgaanbieders worden aangeleverd. Voorlopig is het niet mogelijk gegevens uit LADIS van na 2015 te publiceren over het aantal mensen dat in Nederland behandeld wordt voor kansspelproblematiek.

94 American Psychiatric Association, 2013. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders (DSM-5)*. American Psychiatric Pub., pp.405-407.

95 International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (11th ed.; ICD-11; World Health Organization, 2020).

96 Verkorte weergave van <https://www.ladis.eu/nl/over-ladis/kerncijfers>

De meerderheid van de hulpzoekers met gokproblematiek als primair probleem is man (87% in 2015) en 36% zocht voor het eerst hulp voor deze problemen. Hulp voor gokproblematiek vormt daarmee een klein onderdeel (3%) van de totale Nederlandse verslavingszorg.<sup>97</sup> Ter vergelijking: verslavingen aan alcohol, cannabis, opiaten en cocaïne nemen tezamen 87% van de verslavingszorg voor hun rekening.

Goudriaan (2012) beschrijft dat gokstoornissen in Nederland worden behandeld volgens methoden die ook gebruikt worden bij de behandeling van alcohol en drugsverslaving. Cognitieve gedragstherapie en motiverende gespreksvoering worden veel gebruikt, vaak in combinatie met een verwijzing naar een bureau voor schuldhulpverlening. Verder hebben in de regel psychologische behandelingen een groter effect dan behandelingen met medicatie, hoewel bepaalde medicijnen effectief blijken als er tevens sprake is van familiale alcoholproblematiek.<sup>98</sup>

#### 4.5.3 Verklaringsmodellen voor kansspelverslaving

Kansspelverslaving is een gedragsstoornis waarbij biologische, psychologische en sociale factoren op elkaar inwerken. Goudriaan (2012) vat het bio-psychosociale model van Sharpe (2002) als volgt samen.<sup>99</sup> Gokgedrag ontstaat door beschikbaarheid en toegankelijkheid van kansspelen. Dit creëert de mogelijkheid tot regelmatig gokken. Vroege winsten bij gokken kunnen leiden tot regelmatigere gokken. Een genetische kwetsbaarheid voor het ontwikkelen van verslavingen kan vervolgens een hoge gevoeligheid op beloningen tijdens het gokken opwekken. De ontwikkeling van hunkering is het gevolg van veranderingen in het beloningsproces in de hersenen. Dit zorgt ervoor dat alles wat met gokken te maken heeft, sterk de aandacht trekt ('*attentional bias*') en een sterke motivatie geeft om te gaan gokken.

Het overzicht van Redish *et al.* (2008) schetst verslaving als kwetsbaarheden in de beslisprocessen in het menselijk brein.<sup>100</sup> Voor gokstoornissen spelen vooral kwetsbaarheden in het herkennen van situaties een rol. Mensen maken hierin twee typen fouten: ze beschouwen gelijke situaties als verschillend ('over-categorisatie'), of omgekeerd, merken verschillende situaties als gelijk aan ('over-generalisatie'). In het eerste geval overtuigen spelers zichzelf dat objectief gezien irrelevante omstandigheden de oorzaak waren van hun verlies, en ze hebben de in paragraaf 4.4.2 beschreven 'illusie van controle' dat ze in het vervolg zulke verliezen kunnen vermijden. In het tweede geval leren spelers niet van aanhoudende verliezen, stellen hun inschatting van de *odds* onvoldoende bij, en blijven volharden in hun spelgedrag zoals het eerder beschreven *loss-chasing*.

97 IVZ (2016). *Kerncijfers Verslavingszorg 2015. Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem*. Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ).

98 Grant, J.E., Kim, S.W., Hollander, E. and Potenza, M.N., 2008. Predicting response to opiate antagonists and placebo in the treatment of pathological gambling. *Psychopharmacology*, 200(4), p.521.

99 Sharpe, L., 2002. A reformulated cognitive-behavioral model of problem gambling: A biopsychosocial perspective. *Clinical psychology review*, 22(1), pp.1-25.

100 Redish, A.D., Jensen, S. and Johnson, A., 2008. Addiction as vulnerabilities in the decision process. *Behavioral and Brain Sciences*, 31(4), pp.461-487.

Met deze bio-psykosociale verklaringen voor het ontstaan van gokstoornissen als achtergrond, brengt de economische wetenschap het geobserveerde keuzegedrag zo goed mogelijk in kaart. Een observatie daarbij is dat verslaving een mix is van zowel rationeel als irrationeel gedrag.<sup>101</sup> De irrationele kenmerken, zoals het volharden in gedrag waarvan spelers soms al tijdens de consumptie spijt hebben, zijn al aan bod gekomen. Desondanks blijken consumenten van verslavende producten zoals kansspelen en tabak wel degelijk voorspelbaar en in hun eigen belang te reageren op bijvoorbeeld prijsprikkels. Zo weten Becker *et al.* (1991) de vraagdaling als gevolg van aangekondigde accijnsverhogingen op tabak goed te voorspellen.<sup>102</sup>

## 4.6 Externaliteiten

Ook externaliteiten vormen een bron van marktfalen die bij kansspelen voorkomen. Er is sprake van externaliteiten als consumenten of producenten niet de volledige sociale baten of kosten van transacties meewegen in hun beslissingen. Bij negatieve externaliteiten worden de kosten deels afgewenteld op niet bij de transactie betrokken derden. Hierdoor ontstaat een te hoog productie- en consumptieniveau. Bij positieve externaliteiten daarentegen liften derden gratis mee op de baten van transacties van anderen. Dit leidt tot een te laag productie- en consumptieniveau.

In de volgende drie sub-paragrafen komen achtereenvolgens de negatieve en positieve externaliteiten van kansspelen aan bod. We beperken ons hier tot externaliteiten die volgens de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse* tot de directe effecten worden gerekend, dat wil zeggen effecten die direct samenhangen met de kansspelmarkt, zoals gevolgen van gokstoornissen.<sup>103</sup> Buiten beschouwing blijven indirecte effecten zoals bijvoorbeeld Nederlandse medailles op de Olympische Spelen als gevolg van afdrachten aan de sport.<sup>104</sup> In een eventuele toekomstige MKBA van kansspelen kunnen deze indirecte effecten benoemd, gemeten en gewogen worden, om te komen tot een integrale afweging.

### 4.6.1 Kanssperverslaving

Als een transactie negatieve externaliteiten kent, leidt dit tot kosten bij andere partijen dan bij de transactie betrokkenen. Bekende voorbeelden zijn geluidsoverlast en uitstoot van schadelijke stoffen. Ook kansspelen kunnen negatieve externaliteiten opleveren, waardoor de vraag naar kansspelen hoger kan zijn dan maatschappelijk optimaal is. In de eerste plaats kunnen kansspelen verslavend werken. De negatieve effecten van kanssperverslaving voor de spelers zelf zijn uitvoerig besproken in paragraaf 4.5. Een verslaving waar alleen een speler zelf onder gebukt gaat – hoe erg

101 Becker, G.S. and Murphy, K.M., 1988. A theory of rational addiction. *Journal of political Economy*, 96(4), pp.675-700.

102 Becker, G.S., Grossman, M. and Murphy, K.M., 1994. An empirical analysis of cigarette addiction. *The American Economic Review*, 84(3), p.396.

103 Hierbij is tweezijdige causaliteit mogelijk: een gokstoornis kan leiden tot slechte omstandigheden, maar gokken kan ook een uitvlucht uit slechte omstandigheden zijn.

104 Romijn, G., Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CBP/PBL.



dit ook kan zijn voor die speler – is op zichzelf echter nog geen extern effect. Zelfs grote verliezen aan het casino of andere spelers zijn in beginsel geen extern effect maar een welvaarts-neutrale overdracht (zie paragraaf 3.4.3). Er is pas sprake van een extern effect als derden er last van hebben.

Verslavingspreventiebeleid is primair gericht op het beschermen van consumenten tegen zichzelf; het tegengaan van externe effecten is secundair. Er is wel een inschatting te geven van de ervaren welvaartsverliezen van de psychosociale ziektelast. Zo is de ervaren kwaliteit van leven bij een gokstoornis circa 7,6% lager dan bij volledige gezondheid.<sup>105</sup> Bij een waardering van 80 duizend euro voor een volledig gezond levensjaar, zijn de indirecte kosten van een gokstoornis in te schatten op ongeveer €6.000 per jaar.<sup>106</sup> Maar dit zijn geen externe effecten.

Externe effecten zijn er wel wanneer een probleemspeler of iemand met een daadwerkelijke gokstoornis maatschappelijke kosten maakt die direct gerelateerd zijn aan ontwrichting van het gezinsleven, arbeidsverzuim of –verlies, verslavingszorg, of schuldsanering. Zoals beschreven in paragraaf 4.5, bedroeg het aandeel van behandelingen voor gokstoornissen in de gehele verslavingszorg in 2015 ongeveer 3% en die van verslaving aan alcohol en drugs 87%. Het RIVM becijfert de GGZ-kosten voor alcohol- en drugsverslaving in 2015 op bijna 800 miljoen euro.<sup>107</sup> Onder de aanname van gelijke behandelkosten voor gokstoornissen en middelenverslavingen, bedroegen de GGZ-kosten voor gokstoornissen ongeveer 27 miljoen euro in 2015.

Over de omvang van de kosten van arbeidsverzuim en schuldsanering als gevolg van gokstoornissen is weinig bekend. Tot slot is het aannemelijk dat behalve degenen met een gokstoornis, ook een deel van de risico- en probleemspelers maatschappelijke kosten afwentelen op hun familie, vrienden en/of werkgever.

Deze negatieve externaliteiten van een gokstoornis worden dus aan de vraagzijde gegeneerd en raken primair de omgeving van de speler en de zorg. Interventie kan zich niettemin ook richten op de aanbodzijde, bijvoorbeeld door aanbieders een rol te geven in het voorkomen, beheersen en signaleren van de problemen, en bij te dragen aan de kosten van verslavingszorg. Hiermee worden de negatieve effecten geïnternaliseerd waardoor aanbieders de juiste prikkels krijgen (zie paragraaf 5.4).

Preventieve maatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het weren van minderjarige, verslaafde en anderszins kwetsbare spelers (zie paragraaf 5.5). Voor zulke maatregelen geldt dat ze veelal tegen het korte-termijn commerciële belang van aanbieders ingaan, omdat probleemspelers voor aanbieders lucratief zijn. Zo vindt een Canadese

105 Kohler, D., 2014. A monetary valuation of the quality of life loss associated with pathological gambling: an application using a health utility index. *Journal of Gambling Issues*, (29), pp.1-23.

106 Zorginstituut Nederland, 2020. Ziektelast in de Praktijk: De theorie en praktijk van het berekenen van ziektelast bij pakketbeoordelingen.

107 <https://statline.rivm.nl/>

studie dat de 4,1% probleemspelers maar liefst 23% van de omzet realiseren, ruim het vijfvoudige van de gemiddelde omzet per speler.<sup>108</sup> Wel kan de lange-termijnreputatie van goede preventie opwegen tegen dit korte-termijngewin.

#### 4.6.2 Criminaliteit en illegaliteit

Een tweede categorie negatieve externe effecten betreft de aan kansspelen gerelateerde criminaliteit. We bespreken hier in het kort drie fenomenen: witwassen, spelers die (dieper) het criminele circuit ingaan en ondermijning.

Het witwassen van zwart geld via kansspelen kan op verschillende manieren plaatsvinden: via investeringen met crimineel vermogen door de kansspelaanbieder, door het fingeren van een legale herkomst van crimineel vermogen van de spelers of van de kansspelaanbieder, of door het vergokken van zwart geld door spelers. Het toezicht van de Kansspelautoriteit richt zich zowel op de integriteit van aanbieders en hun vermogensverschaffers, als op de ongebruikelijke transacties van hun cliënten die speelcasino's (en in de toekomst ook de *online* aanbieders) moeten signaleren en onderzoeken. Net als bij verslavingspreventie kan compliance met witwasregels op gespannen voet staan met het commerciële belang van aanbieders, met opnieuw de afweging tussen korte-termijngewin en lange-termijnreputatie.

Daarnaast kunnen spelers door hoge gokuitgaven of gokschulden (dieper) de criminaliteit in worden gezogen. Een voorbeeld hiervan is het met diefstal of verduistering bekostigen van het eigen gokgedrag. Ook het verrichten van criminele handelingen voor geldverschaffers is een bekend fenomeen waar vooral spelers in het illegale gokcircuit aan ten prooi kunnen vallen.

Bij zogeheten 'ondermijning' is er sprake van ongewenste vermenging tussen boven- en onderwereld en andere vormen van criminaliteit. Dit belemmert toezicht en controle, bijvoorbeeld door bedreiging van (gemeentelijke) handhavers.

Illegaal kansspelaanbod daarentegen is op zichzelf geen negatief extern effect van kansspelen, maar ontduiking van belasting en andere regelgeving. De omvang van het illegale spelaanbod werd in 2009 geschat op minimaal 86 en maximaal 242 miljoen euro.<sup>109</sup> De illegale deelmarkt voor gokzuilen werd in 2015 geschat op circa 37 miljoen euro.<sup>110</sup> De Kansspelautoriteit schatte de omvang van de illegale onlinemarkt in 2015 op ongeveer 300 miljoen euro.<sup>111</sup> Bij het huidige belastingtarief van 30,1% belopen de ontdoken belastingen rond de 90 miljoen euro per jaar.

108 Williams, R.J. and Wood, R.T., 2007. The proportion of Ontario gambling revenue derived from problem gamblers. *Canadian Public Policy*, 33(3), pp.367-387.

109 Homburg, G.H. and Oranje, E., 2009. *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Regioplan Beleidsonderzoek.

110 Spapens, A. and Bruinsma, M.Y., 2015. Fenomeenonderzoek gokzuilen.

111 Kansspelautoriteit, 2015. [Marktscan online kansspelen 2015](#).

### 4.6.3 Goede doelen en loterijen

Kansspelen kunnen ook een positief effect hebben op andere sectoren en activiteiten in de maatschappij. Het meest aansprekende voorbeeld hiervan is de historische relatie tussen loterijen en financiering van goede doelen. Anders dan in de overige paragrafen in dit hoofdstuk, hangt deze externaliteit niet samen met een vorm van marktfalen op de kansspelmarkt, maar levert de fondsenwerving door loterijen een positieve bijdrage aan de markt voor filantropie.

De wet- en regelgeving voor de Nederlandse loterijmarkt onderscheidt momenteel drie segmenten met als grootste producten respectievelijk de Staatsloterij, de Lotto en de Nationale Postcodeloterij. De volgende afdrachtspercentages zijn van kracht: 15% van de omzet aan de schatkist voor de Staatsloterij, 18% aan sport en andere goede doelen voor de Lotto, en 40% voor diverse goede doelen voor de Nationale Postcodeloterij en andere loterijen.<sup>112</sup> De afdrachten zijn bestemd voor sport, maatschappelijk welzijn, gezondheidszorg, ontwikkelingswerk en cultuur. Vrijwel overal ter wereld zijn loterijen eveneens verbonden aan goede doelen.

Het brede maatschappelijk belang van dit onderwerp blijkt ook uit de 680 miljoen euro die Nederlandse loterijen in 2018 afdroegen aan de staat en goede doelen.<sup>113</sup> Hierbij is de kansspelbelasting niet meegerekend. Per saldo is dit bijna 12% van de totale private fondsenwerving in Nederland van 5,7 miljard euro.<sup>114</sup> Voor individuele goede doelen kunnen de loterij-inkomsten oplopen tot maximaal 50% van de eigen fondsenwerving.<sup>115</sup> In paragraaf 6.2 gaan we nader in op de loterijmarkt.

### 4.6.4 Goede doelen en sportweddenschappen

Ook de landgebonden sportweddenschappen dragen af aan goede doelen, zij het voor een veel lager percentage dan de diverse loterijen. De sportweddenschappen aangeboden onder de naam 'Toto' door het bedrijfsonderdeel Lotto B.V. van de staatsdeelneming Nederlandse Loterij draagt het netto-spelresultaat (inleg na aftrek van prijzen en kosten) af aan NOC\*NSF en de Stichting ALN via een verdeelsleutel van 72,46% respectievelijk 27,54%. Er is geen minimum-afdrachtspercentage. In de praktijk is de afdracht beperkt tot minder dan 10% van de inleg.

De landgebonden weddenschappen op paardenraces worden aangeboden onder de naam 'ZEturf' door ZEBetting & Gaming Nederland B.V. De monopolievergunning bevat de verplichting ten minste 2,5% af te dragen aan de Stichting Nederlandse Draf- en Rensport (NDR). In de praktijk is de afdracht ruim 5%, meer dan het dubbele van de wettelijk verplichte afdracht. De NDR onderscheidt zich echter van de beneficianten van afdrachten van loterijen en sportweddenschappen doordat de

<sup>112</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/loterijen/meerjarige-loterijen/>

<sup>113</sup> Kansspelautoriteit, 2020, Marktscan landgebonden kansspelen 2018.

<sup>114</sup> Bekkers, R.H.F.P., Gouwenberg, B.M. and Schuyt, T.N.M., 2020. Geven in Nederland 2020.

<sup>115</sup> <https://www.postcodeloterij.nl/goede-doelen/uw-organisatie-steunen/toekenningscriteria-vaste-beneficianten>

ontvangen afdrachten ten goede komen aan de fokkerij van draf- en renpaarden en het prijzengeld van de draf- en renwedstrijden. Hierdoor bestaat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen enerzijds de draf- en rensport en anderzijds de inkomsten uit weddenschappen op draf- en renwedstrijden.

De draf- en rensport vereist langlopende investeringen waarvoor enige zekerheid moet bestaan over de inkomsten. De omzet van weddenschappen op draf- en renwedstrijden stagneert echter al een decennium lang, en vertoont niet de explosieve groei die andere sportweddenschappen de laatste jaren hebben doorgemaakt. In paragraaf 6.3 gaan we nader in op de markt voor sportweddenschappen en weddenschappen op draf- en renwedstrijden.

#### 4.6.5 Overige aspecten rondom filantropie en kansspelen

In paragrafen 4.6.3 en 4.6.4 is het maatschappelijke belang van goede-doelenafrachten door aanbieders van loterijen en weddenschappen geïllustreerd. Dit zijn niet de enige manieren waarop de overheid filantropie kan faciliteren. In zijn aan de Tweede Kamer gerichte beleidsvisie op filantropie van 2019 gaf de Minister voor Rechtsbescherming aan ook te denken aan het van overheidswege stimuleren van geefgedrag, het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de sector en het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie.<sup>116</sup>

Loterijen zijn een *geschikte* manier voor maatschappelijke fondsenwerving.<sup>117</sup> Een vraag die onder meer door het Centraal Planbureau (CPB) is opgeworpen, is hoe *verplichte* afdrachten zich verhouden tot aanvullende instrumenten zoals ondersteuning van goede doelen vanuit de algemene middelen of door giftenaftrek bij de inkomstenbelasting.<sup>118</sup> Een MKBA over het welvaartseffect van kansspelafdrachten aan goede doelen in vergelijking met deze of andere overheidsinstrumenten zou een integrale en *evidence-based* afweging mogelijk maken. Een dergelijke brede welvaartsanalyse ontbreekt echter vooralsnog.<sup>119</sup>

Behalve de ontbrekende economische doorrekening van een afdrachtsverplichting, spelen ook de in paragraaf 3.3.5 geschetste Unierechtelijke aspecten om goede-doelenafrachten op een consistente wijze onderdeel te laten zijn van de inrichting van de verschillende kansspelmarkten. Bij verdere beleidsvorming voor filantropie in relatie tot kansspelen is het nuttig om de genoemde economische en juridische overwegingen nader uit te werken ter onderbouwing van goede-doelenafrachten.

De WRR heeft daarnaast in 2018 een lans gebroken voor meer maatschappelijke controle op de afdrachten van loterijen.<sup>120</sup> Met het oog op toekomstige beleids-

<sup>116</sup> Kamerstukken II, 2019/2020, 32740, 21.

<sup>117</sup> Morgan, J., 2000. Financing public goods by means of lotteries. *The Review of Economic Studies*, 67(4), pp.761-784.

<sup>118</sup> Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*. 2020, pagina 134.

<sup>119</sup> Sommige goede doelen accepteren omwille van hun onafhankelijkheid geen rechtstreekse overheidsbijdragen. In een MKBA zou hier rekening mee gehouden kunnen worden.

<sup>120</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Verkenning 40.

vorming benadrukt de Minister voor Rechtsbescherming in zijn beleidsvisie filantropie ook aandacht te besteden aan de aanbeveling van de WRR om de zeggenschap over afdrachten te democratiseren. Zoals in paragraaf 2.6.2 is toegelicht, heeft de Kansspelautoriteit als wettelijke taak toe te zien op de rechtmatigheid van de bestaande afdracht-verplichtingen, maar niet op de verdeling van afdrachten tussen de diverse goede doelen. De eerder besproken vormen van marktfalen bij kansspelen geven geen aanleiding tot een taak voor de Kansspelautoriteit bij de verdeling van afdrachten.

## 4.7 Imperfecte concurrentie en ongewenste effecten van concurrentie

In een concurrerende markt hebben individuele bedrijven geen economische machtspositie en kunnen ze zich niet onafhankelijk van hun concurrenten, klanten of leveranciers gedragen. Daardoor hebben bedrijven een prikkel om zich op de prijs of kwaliteit van hun aanbod te onderscheiden, waarmee welvaart wordt gecreëerd.

Wanneer concurrentie niet tot stand komt, of niet tot de gewenste welvaart leidt, kan er een mededingingsprobleem ontstaan. Voorbeelden zijn kartels, fusies en overnames die economische machtsposities creëren of versterken, en misbruik van machtsposities zoals fabrikanten die aan winkels vaste verkoopprijzen opleggen op straffe van leveringsweigering. De Autoriteit Consument en Markt is belast met het mededingingstoezicht hierop.

De markten voor loterijen, weddenschappen en casino's zijn sterk geconcentreerd, vooral door de wettelijke monopolies (paragraaf 2.5) en de recente fusie tussen de Staatsloterij en Lotto tot de Nederlandse Loterij (paragraaf 2.7). Daarnaast kunnen economische machtsposities ook het gevolg zijn van 'natuurlijke monopolies' en 'netwerkeffecten'. Dit komt aan bod in paragrafen 4.7.1 en 4.7.2.

Na deze potentieel concurrentiebeperkende effecten, bespreken we twee potentiële ongewenste effecten van concurrentie. Ten eerste komt in paragraaf 4.7.3 het effect van concurrentie op de aard en omvang van reclame als gevolg van de informatieproblemen en gedragsvalkuilen van kansspelconsumenten aan de orde. Ten tweede komt in paragraaf 4.7.4 aan bod hoe het bedrijfsstreven naar winst kan botsen met de noodzaak tot het uitvoeren van adequate verslavingspreventie en controle op de herkomst het ingezette geld, wat in het ergste geval zelfs kan leiden tot een *race-to-the-bottom* en de daarbij behorende negatieve externe effecten.

### 4.7.1 Productietechnologie

Veel goederen en diensten kennen een productietechnologie waarvan de kosten per eenheid product afnemen met het productievolume ('schaalvoordelen') of door verschillende producten tezamen te produceren ('scopevoordelen'). Lagere kosten

kunnen ook het gevolg zijn van een hogere benuttingsgraad van infrastructuur, of de nabijheid van veel klanten in dichtbevolkte gebieden ('dichtheidsvoordelen'). Tot slot kunnen vroegtijdige experimenten en innovaties tot lagere toekomstige kosten leiden ('leereffecten'). Wat deze technologische verschijnselen gemeen hebben, is dat de vaste kosten kunnen worden uitgesmeerd over een groot volume.

Voorbeelden bij kansspelen zijn de trekking en reclame voor loterijen, de bepaling van *odds* bij sportweddenschappen, de accommodatie en speelautomaten in een casino of speelhal, het opzetten van computerinfrastructuur door *online* aanbieders en wed-terminals: al deze kosten zijn onafhankelijk van het aantal klanten.

Hoge vaste kosten kunnen ertoe leiden dat de optimale schaal om te produceren groter is dan de hele potentiële markt: er is dan sprake van een zogeheten 'natuurlijk monopolie'. In een afgezwakte vorm hiervan stelt de optimale schaal niet één maar een klein aantal aanbieders in staat winstgevend op de markt te opereren. Concurrentie tussen de zittende bedrijven houdt de prijs dan dusdanig laag dat zelfs een efficiënte toetreders vaste kosten niet kan terugverdienen en van de markt wordt gehouden.<sup>121</sup> Zulke markten zijn vaak moeilijk betwistbaar en het beperkte aantal aanbieders kan vervolgens leiden tot mededingingsproblemen.

Anders dan in netwerksectoren als telecommunicatie, energie, post en vervoer, zijn de vaste kosten en bijbehorende schaal- en scopevoordelen bij kansspelen niet dusdanig dat ze een natuurlijk landelijk of regionaal monopolie in de hand werken. Dat wil niet zeggen dat een onbeperkt aantal aanbieders rendabel kan opereren: zo is er in Nederland naar schatting nog ruimte voor 10 vergelijkbare casino's als de huidige 14 vestigingen van Holland Casino.<sup>122</sup> Daarbij constateerde de ACM in 2015 dat de toen beoogde modernisering van de markt voor speelcasino's zou kunnen leiden tot een economische machtspositie voor Holland Casino.<sup>123</sup>

#### 4.7.2 Netwerkeffecten

Schaal- en scopevoordelen doen zich bij kansspelen vooral voor aan de vraagzijde van de markt. Dit wordt ook wel aangeduid als *netwerkeffecten* of *netwerkexternaliteiten*.<sup>124,125</sup> Netwerkeffecten doen zich voor als een consument een product meer waardeert naarmate het aantal gebruikers van dat product groter is, of naarmate het gebruik van meerdere producten naast elkaar meer waarde oplevert dan de

121 Milgrom, P. and Roberts, J., 1982. Limit pricing and entry under incomplete information: An equilibrium analysis. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, pp.443-459.

122 Tieben, B., Baarsma, B., Poort, J., de Goeij, M., Smits, T., Rosenboom, N. and Hof, B., 2012. Speelruimte: naar een nieuwe marktordening van de land-based kansspelmarkt. *SEO-rapport*, (2012-55).

123 Autoriteit Consument en Markt. Advies over uitwerking privatisering Holland Casino.

124 Katz, M.L. and Shapiro, C., 1985. Network externalities, competition, and compatibility. *The American economic review*, 75(3), pp.424-440.

125 De positieve *spill-overs* van netwerken beperken zich doorgaans binnen dezelfde markt. In dit document spreken we daarom van *netwerkeffecten* in plaats van *netwerkexternaliteiten*.

afzonderlijke producten tezamen.<sup>126</sup> Net als de schaal- en scopevoordelen aan de aanbodzijde kunnen netwerkeffecten aan de vraagzijde leiden tot natuurlijke monopolies. Er is een kritische massa aan gebruikers nodig om voorbij het ‘omslagpunt’ te komen waarbij een nieuw product rendabel wordt. Als netwerkeffecten een rol spelen, moeten nieuwe bedrijven vaak langdurige aanloopverliezen incasseren voordat duidelijk is of hun nieuwe producten aanslaan. Deze toetredingsdrempels kunnen leiden tot economische machtsposities of zelfs natuurlijke monopolies. De betwistbaarheid van zulke markten door potentiële toetreders staat wereldwijd in de belangstelling van de mededingingsautoriteiten.

Bij sommige kansspelen, waaronder loterijen, poker en sportweddenschappen via totalisatorsystemen en *betting exchanges*, spelen deelnemers tegen elkaar en is de omvang van het spelersbestand mede bepalend voor de aantrekkelijkheid van het spel ten opzichte van andere aanbieders, en daarmee voor de kanalisatie van de vraag naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Hieronder bespreken we de netwerkeffecten die zich voordoen bij loterijen en poker.<sup>127</sup>

#### Loterijen

Bij een loterij is de grootte van de hoofdprijs een belangrijke reden voor deelname.<sup>128</sup> Als de hoofdprijs meegroeit met de totale inleg, is er sprake van een netwerkeffect. Immers, als consumenten denken dat er veel mensen gaan meedoen, is de hoofdprijs naar verwachting hoog, en is het aantrekkelijker om mee te doen. Die redenering geldt ook omgekeerd, en dit geeft aanleiding tot een kip-of-het-ei-probleem: hoe word je een grote loterij als je klein moet beginnen?

Loterijen met periodieke (wekelijkse of maandelijke) trekkingen hanteren vaak abonnementen. Doordat abonnees automatisch meespelen, is een volgende trekking ook populair voor consumenten die alleen losse loten kopen. Loterijen kunnen op verschillende manieren een abonneebestand opbouwen. Bijvoorbeeld door met kostbare reclame de consument op voorhand een geloofwaardig signaal te geven dat het een grote en aantrekkelijke loterij gaat worden. Een andere methode is om op voorhand de grootte van de hoofdprijs en de kans dat de hoofdprijs ook valt, te garanderen. In beide gevallen gaat de kost voor de baat uit, en is het niet zeker of de investeringen in reclame en initiële prijzenpot kunnen worden terugverdiend.

Overall ter wereld hanteren periodieke loterijen doorrollende jackpotten. De hoogte van de jackpot begint op een vast minimumbedrag, maar het is niet gegarandeerd dat de jackpot daadwerkelijk valt. Valt de jackpot niet, dan wordt het tot dan toe opgebouwde bedrag vermeerderd met een deel van de laatste inleg. Hierdoor ontstaat een sneeuwbal effect.

<sup>126</sup> Denk aan Windows en Office of aan Facebook, Twitter en Instagram.

<sup>127</sup> Inleg van Nederlandse wedders op paardenraces wordt gepoold met Franse deelnemers. Het netwerkeffect daarvan is vergelijkbaar met dat van *pooling* bij *online* poker.

<sup>128</sup> Clotfelter, C.T. and Cook, P.J., 1991. *Selling hope: State lotteries in America*. Harvard University Press.

Voor loterijen is de jackpot evenredig met de bevolkingsomvang van de jurisdictie (meestal het land) waarbinnen de aanbieder mag opereren. Concurrentie tussen loterijen in naburige landen kan leiden tot samenwerkingsverbanden die de potentiële jackpot zo groot mogelijk maken. Dit heet ook wel *jackpot-pooling*.

#### **Jackpot-pooling bij loterijen**

In de Verenigde Staten bestaan sinds 1963 *state lotteries*. Vanaf 1985 kwamen interstatelijke loterijconsortia op, met kleine statelijke loterijen zoals die in Maine, New Hampshire en Vermont die de gezamenlijke inleg van hun deelnemers bundelden om zo het hoofd te bieden aan de loterijen in veel grotere staten als Californië en New York.<sup>129</sup> In de VS zijn momenteel twee loterijconsortia actief: Mega Millions en Powerball. De kans om met een lot de jackpot te winnen is voor deze loterijen respectievelijk 1 op de 258 miljoen en 1 op de 292 miljoen. Zelfs met een bevolking van 250 miljoen volwassenen, kan de jackpot dan meerdere keren achtereen niet vallen, en oplopen tot in de honderden miljoenen dollars.<sup>130</sup>

Sinds 2004 zijn in de Europese Unie loterijconsortia actief die de inleg van deelnemers aan loterijen uit meerdere lidstaten poolen. De grootste twee zijn EuroMillions (8 landen met ruim 180 miljoen volwassenen) en EuroJackpot (18 landen met ruim 260 miljoen volwassenen). De kans per lot om de jackpot te winnen is voor deze loterijen respectievelijk 1 op 140 miljoen en 1 op 95 miljoen. De jackpotten kunnen oplopen tot maximaal 190 respectievelijk 90 miljoen euro. In Nederland biedt de Nederlandse Loterij de EuroJackpot aan.

*Pooling* van inleg is een manier om loterijaanbod attractiever te maken, toetreders een kans te geven en kanalisatie naar legaal aanbod te faciliteren. Omgekeerd is een verbod op *jackpot-pooling* een toetredingsdrempel voor nieuwe aanbieders. Voorwaarde bij *pooling* is dat consumenten goed zijn geïnformeerd over de kans om een gepoolde jackpot te winnen. Ook moet er voldoende vertrouwen zijn in het financiële beheer van de prijzenpot en de eerlijkheid van de trekking. De bancaire en notariële waarborgen binnen de betrokken rechtssystemen moeten daarvoor voldoende vergelijkbaar zijn. Bij de hierboven genoemde Amerikaanse en Europese loterijconsortia hebben zich op dat vlak overigens geen incidenten voorgedaan.

#### *Poker*

Poker is een van de weinige casinospelen waarbij spelers tegen elkaar spelen in plaats van tegen het huis. Er zijn talloze pokervarianten, die zich onderscheiden op kenmerken als spelsoort (bijvoorbeeld Texas of Omaha hold'em), wedstrijdtype

129 Clotfelter, C.T. and Cook, P.J., 1990. On the economics of state lotteries. *Journal of Economic Perspectives*, 4(4), pp.105-119.

130 In 2016 werd een Powerball jackpot van maar liefst 1,5 miljard dollar door 3 winnaars gedeeld. In 2017 viel een ongedeelde Powerball jackpot van ruim 750 miljoen dollar.



(cash games of een toernooivorm), de hoogte van de verplichte inzetten (buy-in, ante en blinds) en de hoogte van de vrijwillige inzetten (limit, pot limit of no limit).

Poker wordt overal ter wereld als kansspel aangemerkt, maar kent ook een behendigheidscomponent.<sup>131</sup> Daarom is het voor spelers aantrekkelijk om tegen verschillende spelers van (of liefst net beneden) hun eigen niveau te kunnen spelen. Een kleine *pool* van spelers wordt niet alleen als saai ervaren, maar houdt ook een financieel risico omdat men elkaars zwaktes te goed leert kennen. Ook poker kent daarom een netwerkeffect: als spelers zien of denken dat er al veel anderen aan een pokerevenement meedoen, is het ook aantrekkelijker om zelf mee te doen.

#### Liquiditeit-pooling bij poker

Uit de literatuur over netwerkeffecten van poker blijkt dat spelers bereid zijn om ongeveer \$0,81 per uur extra te betalen voor 100 extra spelers bij een netwerk van 100 op dat moment ingelogde spelers. Bij 2.500 reeds actieve spelers is de betalingsbereidheid voor 100 extra spelers nog maar \$0,18 per uur, en vanaf 3.000 spelers is er geen betalingsbereidheid meer voor extra tegenstanders.

Anders dan bij loterijen is het netwerkeffect bij online poker dus beperkt, wat suggereert dat *online*-pokermarkten geen *winner-takes-all*-markten zijn en dat er meerdere aanbieders naast elkaar kunnen bestaan.<sup>132</sup> Toch zijn er aanwijzingen dat de markt voor *online* poker in de praktijk sterk geconcentreerd is, omdat er een behoorlijke schaal voor nodig is om op ieder moment van de dag een aantrekkelijk aantal pokerspelers online te hebben.<sup>133</sup>

De Franse, Italiaanse, Spaanse en Portugese toezichthouders op *online* kansspelen hebben sinds 2017 een internationaal spelersbestand mogelijk gemaakt (een zogeheten gezamenlijke liquiditeitspool) voor al hun ingezetenen die *online* poker willen spelen. Hiermee is een potentieel spelersbestand gecreëerd van 154 miljoen volwassenen, waarvan naar schatting 2,75 miljoen daadwerkelijk *online* poker spelen. In de Verenigde Staten bestaat sinds 2018 een veel kleinere liquiditeitspool voor de inwoners van de staten New Jersey, Nevada en Delaware, de enige drie staten waar *online* poker is toegestaan. Het betreft een potentieel spelersbestand van ruim 9 miljoen volwassenen.

Voor landgebonden casinospelen is de omvang van de spelerspool beperkt door de reisbereidheid en bevolkingsdichtheid in de regio waarin een casino zich bevindt. Voor *online* poker is de spelerspool in beginsel begrensd door de bevolkingsomvang van de hele jurisdictie (doorgaans een land) waarbinnen de aanbieder mag opereren.

<sup>131</sup> Van Loon, R.J.P., van den Assem, M.J. and van Dolder, D., 2015. Beyond chance? The persistence of performance in online poker. *PLoS one*, 10(3), p.e0115479.

<sup>132</sup> Wimmer, B.S., Philander, K.S. and Redona, M., 2018. The Effects Network Externalities on Platform Value and Management: Evidence from Internet Poker Users. SSRN 3233040.

<sup>133</sup> Fiedler, I. and Wilcke, A.C., 2011. The market for online poker. SSRN 1747646.

Net als bij *pooling* bij loterijen, is *pooling* bij poker een effectieve manier om het aanbod attractiever te maken, toetreders een kans te geven en kanalisatie naar legaal aanbod te faciliteren. Diverse jurisdicties hebben daarom hun spelersbestanden samengevoegd. Dit heet ook wel liquiditeit-*pooling*.

Nederland kent 14 miljoen volwassenen, en zou – bij extrapolatie van het Franse spelgedrag – ongeveer 254.000 *online* pokeraars kennen.<sup>134</sup> Aangezien deze spelers niet allemaal tegelijk actief zullen zijn in dezelfde spelsoort met dezelfde inzet, is het aannemelijk dat een *gepoold* netwerk van internationale tegenstanders het legale aanbod voor de Nederlandse speler flink aantrekkelijker maakt.

De Memorie van Toelichting bij de Wet kansspelen op afstand biedt daarom spelers die bij een Nederlandse vergunninghouder zijn ingeschreven ook de mogelijkheid te spelen tegen spelers uit andere landen. Hiermee wordt een internationaal spelersbestand gerealiseerd waardoor kanalisatie wordt gestimuleerd. Daarbij worden in lagere regelgeving de nodige eisen gesteld aan de bedrijfsvoering zoals de registratie van de financiële transacties. Ook andere landen met een relatief klein spelersbestand, zoals Denemarken en België, staan deze *pooling* van liquiditeit toe.

#### 4.7.3 Concurrentie en reclame

Vrijwel elk bedrijf maakt in een of andere vorm reclame voor zijn producten. De omvang van de Nederlandse economie bedroeg in 2017 zo'n 693 miljard euro, en de totale netto reclame-uitgaven in dat jaar kwamen uit op ruim 3,5 miljard euro.<sup>135</sup> De reclame-intensiteit voor een gemiddeld bedrijf bedroeg dus ongeveer 0,5%. Omdat in dit gemiddelde ook *business-to-business* sectoren zijn meegeteld, is het zeer aannemelijk dat dit percentage hoger ligt bij ondernemingen die hun diensten en producten aan consumenten verkopen.

In 2017 gaven vergunde aanbieders 5% (casino's) tot 10% (loterijen) uit aan werving en reclame, op een bruto-spelresultaat van 2,5 miljard euro.<sup>136</sup> Deze segmenten van de kansspelmarkt zijn dus reclame-intensief. Ze maken ruim 10 tot 20 keer zo veel reclame als de gemiddelde bedrijfstak, min of meer vergelijkbaar met producenten van wasmiddelen, zeep of tandpasta.<sup>137</sup>

Voor de *online* aanbieders zijn geen officiële Nederlandse cijfers voorhanden. De schattingen voor de reclame-intensiteit van buitenlandse aanbieders lopen uiteen van tussen de 15% tot 30% in verzadigde markten, tot tussen de 35% tot 60% in groeiemarkten.<sup>138</sup> De *online* kansspelmarkt is dus bij opening van de markt mogelijk 6 tot 15 keer reclame-intensiever dan de huidige landgebonden kansspelmarkt.

<sup>134</sup> In Frankrijk was in 2017 de omvang van de online pokermarkt ca. 230 miljoen euro, met een gemiddelde jaarlijks bedrag per speler van 236 euro. Dit correspondeert met ongeveer 975 duizend Franse online pokeraars, op een volwassen bevolking van 54,1 miljoen personen.

<sup>135</sup> Deloitte, IAB Report on 2017 Digital Advertising Spend, april 2018.

<sup>136</sup> Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit (2018).

<sup>137</sup> Cabral, L.M., 2006. *Industrial Organization*. Jaico. Tabel 13.1.

<sup>138</sup> Station10 BV, Online kansspelen en Televisie; Inventarisatie van instrumenten en impact, maart 2015.

Deze gestileerde cijfers zijn consistent met de omvangrijke economische literatuur over de wisselwerking tussen concurrentie (zoals bijvoorbeeld gemeten door marktconcentratie) en reclame.<sup>139</sup> De reclame-intensiteit van een winst-maximerend bedrijf wordt bepaald door de verhouding van de advertentiegevoeligheid van consumenten ten opzichte van hun prijsgevoeligheid.<sup>140</sup> Reclame en concurrentie hebben wederzijds invloed op elkaar. Hieronder bespreken we dit in het kort.

Het effect van concurrentie op het totale reclamevolume is niet eenduidig vanwege twee tegengestelde effecten: enerzijds groeit marktaandeel door reclame, en anderzijds is extra marktaandeel relatief minder winstgevend als gevolg van concurrentie. Voor groeiemarkten zoals de aanstaande *online* kansspelmarkt is de verwachting dat bij het openen van de markt de reclame-intensiteit sterk zal stijgen door de concurrentie *om* de markt, maar dat dit afvlakt zodra de markt verzadigd raakt, en er sprake is van concurrentie *op* de markt.

Omgekeerd heeft reclame geen eenduidige invloed op de concurrentie-intensiteit. Zogeheten informerende reclame over objectieve productkenmerken als de prijs leidt tot scherpere concurrentie door kritische prijs-vergelijkende consumenten. Zogeheten overtuigende reclame daarentegen, waar meer subjectieve en gevoelsmatige belevingen worden aangeprezen, verzacht juist de concurrentie door de verschillen tussen aanbieders te benadrukken.

Behalve de omvang van reclame, is bij kansspelen vanwege de hardnekkige informatieproblemen en gedragsvalkuilen bij consumenten (zie paragrafen 4.3 en 4.4) ook reden tot zorg omtrent de aard, indringendheid en hoeveelheid van reclame. Dit heeft geleid tot diverse verplichtingen in wet- en regelgeving over de vraag hoe consumenten mogen worden verleid tot gokken.<sup>141</sup> Naast het willen voorkomen van misleiding is de zorg daarbij dat reclame voor kansspelen op termijn kan leiden tot een toename in kansspelverslaving, alhoewel de literatuur daar geen bewijzen voor vindt.<sup>142,143</sup>

Daarnaast is er bij consumenten een onderscheid tussen spelers en niet-spelers als ontvanger van reclame. Bij spelers is reclame erop gericht om hen te verleiden meer te spelen, en bij niet-spelers om hen te verleiden (weer) te gaan spelen. Als deze niet-spelers kwetsbare groepen zijn (jongeren, mensen die aanleg hebben voor verslaving, etc.), dan spelen zowel de publieke belangen van consumentenbescherming als het voorkomen van kansspelverslaving.<sup>144</sup>

139 Bagwell, K., 2007. The economic analysis of advertising. *Handbook of industrial organization*, 3, pp.1701-1844.

140 Dorfman, R. and Steiner, P.O., 1954. Optimal advertising and optimal quality. *The American Economic Review*, 44(5), pp.826-836.

141 [Leidraad reclame voor kansspelen](#). Kansspelautoriteit (2018).

142 IVO, [Literatuuronderzoek naar de relatie tussen kansspelmarketing en gokken](#), i.o.v. de Kansspelautoriteit (2015).

143 Regulus Partners, *Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention*, 2019.

144 Zuiderveen Borgesius, F., Zimin, A., Power, L. & Poort, J. (2020). Rien ne va plus: reclame en online kansspelen. *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2020/3 (Maart), p. 116-126.

#### 4.7.4 Concurrentie en negatieve externe effecten

In paragraaf 4.6 is uiteengezet dat kansspelen negatieve externe effecten kunnen hebben in de vorm van afgewentelde kosten van kansspelverslaving en criminaliteit zoals witwassen. Daarom moeten aanbieders zelf inspanningen verrichten voor verslavingspreventie en het melden van ongebruikelijke financiële transacties ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Verslaving speelt vooral een rol bij hoogfrequentie kansspelen; witwassen vooral bij kansspelen waar veel geld van onbekende herkomst (zowel contant geld als mogelijk ook cryptovaluta) in omgaat en zowel de winkans en het uitkeringspercentage hoog zijn, maar de prijzen niet – zoals bij loterijen – al te scheef verdeeld zijn. Verslavingspreventie en/of witwastoezicht zijn bij zulke kansspelen van belang.

In een markt waar bedrijven streven naar een maximale winst, is compliance rondom verslavingspreventie en transactie-monitoring echter een kostenpost waarvoor de verleiding groot kan zijn om in te snijden. Te meer omdat de klanten die het meeste uitgeven, ook een hoger risico hebben op zowel kansspelverslaving als op het verrichten van ongebruikelijke financiële transacties. Controle op het speelgedrag en de herkomst van het speelgeld snijdt daarom in eigen vlees. Wel kan de lange-termijnreputatie van goed gedrag opwegen tegen korte-termijngewin.

De prikkel om het niet zo nauw met klantenonderzoek te nemen is in beginsel al aanwezig bij een private winst-strevende monopolist. Op een concurrerende markt, leidt een kostenbesparing echter tot een veel groter effect op het bedrijfsresultaat (toename van de winst, of vermindering van het verlies).<sup>145</sup> Beknibbelen op klantenonderzoek kan zich daardoor des te sterker manifesteren op concurrerende markten, zeker bij bedrijven die zich in slechte financiële omstandigheden bevinden, zoals bijzonder beheer, surséance van betaling of faillissement.

De negatieve externe effecten als gevolg van concurrentieprikkels kunnen worden versterkt door zogeheten principaal-agentproblemen.<sup>146</sup> Dit doet zich voor als de organisatie hiërarchisch is opgebouwd, met aan de top aandeelhouders als eigenaar en ‘principaal’ die de ontvangers zijn van de nettowinst, en die de bedrijfsvoering hebben gedelegeerd aan ‘agenten’ als het management en andere sleutelpersonen.

Wanneer de taken van de uitvoerende agenten sterk uiteenlopen en verschillend beloond worden, en de inspanningen van agenten slechts deels waarneembaar zijn, bestaat het risico dat de agenten een suboptimaal inspanningsniveau leveren, en/of zich focussen op de meest zichtbare en scherpst beloonde taken. Hiermee wordt niet per se het einddoel van de principaal bereikt. Voor kansspelaanbieders kan dit betekenen dat ook bedrijven die oprecht streven naar optimaal nalevingsgedrag

<sup>145</sup> Boone, J., 2008. A new way to measure competition. *The Economic Journal*, 118(531), pp.1245-1261.

<sup>146</sup> Stiglitz, J.E., 1989. Principal and agent. In *Allocation, information and markets* (pp. 241-253). Palgrave Macmillan, London.

omtrent wet- en regelgeving, zoals verslavingspreventie en zicht op ongebruikelijke financiële transacties, dit op de werkvloer onvoldoende weten te realiseren.

Naast principaal-agentproblemen *tussen* eigenaren en managers kunnen er *binnen* hiërarchische uitvoeringsorganisaties eveneens principaal-agentproblemen optreden. Dit kan zich voordoen in de contractuele relaties tussen een hoofdkantoor en regio-managers of franchisenemers, tussen afdelingen met verschillende belangen (zoals *sales* en *compliance*), of tussen hoofdaannemers en onderaannemers. Dit laatste speelt vooral een rol bij *online* aanbieders, waarbij veel bedrijfsprocessen (zoals beheer van spelersrekeningen, reclame en ICT) zijn uitbesteed aan derden.<sup>147</sup> In de Wet kansspelen op afstand is de vergunninghouder als hoofdaannemer integraal verantwoordelijk voor naleving van de voorschriften voor uitbesteede taken.

Er zijn echter ook bedrijven die uit financiële overwegingen onvoldoende kritisch hun klanten onderzoeken, of die anderszins onvoldoende uit eigen beweging acteren op signalen dat ze mogelijk in overtreding zijn: het zogeheten verschijnsel van *willful blindness* uit de *corporate crime* literatuur over milieuovertredingen.<sup>148</sup>

#### 4.8 Technologie en specifieke risico's van online kansspelen

Fysieke kansspelen zijn al eeuwenoud. De huidige Staatsloterij traceert haar oorsprong tot 1726, toen de Staten-Generaal van de Republiek der Verenigde Nederlanden voor het eerst de zogeheten Generaliteitsloterij uitschreef. Rond die tijd waren daarnaast kaart- en dobbelspellen (de voorlopers van de huidige casinospelen) populair in herbergen, koffiehuisen en andere plaatsen waar mensen samenkwamen voor plezier en ontspanning. De groei van internettoegang voor grote delen van de bevolking eind jaren '90 van de vorige eeuw ging hand in hand met een groeiend aanbod van online kansspelen. Onder de Wet op de kansspelen van 1964 was het in Nederland echter niet toegestaan om interactieve kansspelen via internet of andere media aan te bieden (het zogeheten *e-gaming*). Wel werd het vergunninghouders al vrij snel toegestaan om internet te gebruiken als distributiemiddel/verkoopkanaal (de zogeheten *e-commerce*).<sup>149</sup> Dit online verkoopkanaal werd toegestaan voor loterijen, krasloten en weddenschappen. Speelautomaten en casinospelen bleven alleen toegestaan op de fysieke locatie van de vergunninghouder.<sup>150</sup> Deze technologische, economische en juridische ontwikkelingen worden uitgewerkt in paragraaf 4.8.1.

Een zwart-wit onderscheid tussen fysiek en online aanbod lijkt op het eerste gezicht eenvoudig. Zo wordt in de Wet kansspelen op afstand de juridische grens getrokken bij hoogfrequente kansspelen waarbij er sprake is van een fysieke afstand tussen

<sup>147</sup> [Waarborging van publieke belangen bij uitbesteding in de kansspelsector](#), SEO i.o.v. de Kansspelautoriteit (2016).

<sup>148</sup> Noe, S.A., 1992. Willful blindness: a better doctrine for holding corporate officers criminally responsible for RCRA violations. *DePaul L. Rev.*, 42, p.1461.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II*, 2002/2003, 28600-VI-5.

<sup>150</sup> ECLI:NL:RVS:2017:484, punt 3.3.

consument en aanbieder.<sup>151</sup> Volledig online en volledig fysieke kansspelen zijn echter twee uitersten in een breed spectrum. Hierboven werd *e-commerce* als online verkoopkanaal van fysieke kansspelen al genoemd. Casino's in Las Vegas hebben vaak *sport lounges* waarin online gewed kan worden. Omgekeerd hebben online kansspelaanbieders in het buitenland vaak fysieke verkooppunten, zoals de Britse wedkantoren.<sup>152</sup> Een andere hybride vorm van online en fysieke kansspelen zijn zogeheten *server-based* speelautomaten die in veel Europese landen voorkomen. Hierbij verblijft de speler op de locatie van de aanbieder, maar vindt het spel plaats op een met de speelautomaat verbonden centrale computer. Deze verschillen in spelomgeving en spelbeleving komen aan bod in paragraaf 4.8.2.

De specifieke risico's die samenhangen met online kansspelen worden besproken in paragraaf 4.8.3. De mogelijkheden voor regulering van en toezicht op online componenten van kansspelaanbod worden behandeld in hoofdstuk 5. De uiteenlopende combinaties van fysieke en online elementen in kansspelaanbod, maakt dat we bij de analyse van marktordening en regulering in hoofdstuk 6 primair een indeling in speltypen hanteren (loterijen, weddenschappen en kansspelen waarbij een speler voor langere tijd speelt, zoals speelautomaten en casinospelen).

We merken daarbij op dat een formele marktafbakening en –segmentering van het hele spectrum aan kansspelen een diepgaande mededingingsanalyse van vraag- en aanbods substitutie zou vergen. Voor een analyse van specifieke risico's voor publieke belangen en gepaste vormen van marktordening en regulering prevaleert in het voorliggende document een indeling vanuit speltypen boven een scheiding tussen distributiekanaalen.

#### 4.8.1 Technologische, economische en juridische ontwikkelingen

De eerste digitale computerverbindingen werden al eind jaren '60 van de vorige eeuw gelegd, maar de toepassing ervan bleef in de daaropvolgende jaren '70 en '80 voornamelijk beperkt tot militaire en wetenschappelijke communicatie. Pas met de opkomst van het gebruiksvriendelijke *World Wide Web* in 1991 en de opheffing van de beperkingen voor commercieel verkeer in 1995, heeft het internet een grote vlucht genomen. In de daaropvolgende decennia werden communicatiemediën als e-mail, instant messaging, digitale telefonie en interactieve videogesprekken gemeengoed, en werden steeds meer informatie en consumptiegoederen uitgewisseld via discussiefora, blogs, sociale netwerken en online winkels. De hoeveelheid via internet uitgewisselde telecommunicatie groeide van 1% in 1993, naar 50% in 2000 tot 97% in 2007.<sup>153</sup>

151 Bij loterijen vindt consumptie eveneens plaats op afstand van de aanbieder, c.q. de trekking. Vanwege het veel kleinere verslavingsrisico vallen loterijen echter buiten het kader van de Wet kansspelen op afstand.

152 Kansspelen zijn hierin geenszins uniek: *web-based* winkels als Amazon experimenteren met fysieke winkels, en het Nederlandse [bol.com](http://bol.com) werd in 2012 overgenomen door Albert Heijn.

153 Hilbert, M. and López, P., 2011. The world's technological capacity to store, communicate, and compute information. *Science*, 332(6025), pp.60-65.

Online kansspelen bestaan al vanaf de hierboven geschetste begintijd van het internet. We volstaan hier met een overzicht in volgelvlucht, voor meer details en referenties zie het overzichtswerk van Gainsbury (2012).<sup>154</sup> In de jaren '90 van de vorige eeuw bleef internetgokken nog beperkt tot sites die vanuit het relatief ongereguleerde Caribisch gebied voornamelijk Noord-Amerika bedienden. Rond de eeuwwisseling ontstond ook op Europa gericht illegaal aanbod. Vanaf 2003 ontstond een ware hype rondom online poker door de combinatie van nieuw televisieaanbod en een amateur (met de illustere achternaam Moneymaker) die in Las Vegas wereldkampioen poker werd, na zich via een online toernooi hiervoor gekwalificeerd te hebben.<sup>155</sup> Ook op de Nederlandse televisie werd poker een tijdlang veelvuldig uitgezonden.

Ondanks deze toenemende populariteit van online kansspelen zoals poker, bleven wetgeving en regulering wereldwijd lange tijd achter lopen op de snelle technologische ontwikkelingen. In de Verenigde Staten werd in 2006 een federaal verbod op internetgokken ingesteld. Een groot deel van het illegaal aanbod persisteerde totdat in 2011 de drie grootste illegale online pokersites werden aangeklaagd.<sup>156</sup> In reactie daarop hebben enkele Amerikaanse staten eigen wetgeving aangenomen die online poker legaliseerde, wat sinds 2018 na de opheffing van een vergelijkbaar federaal verbod op sportweddenschappen in een stroomversnelling lijkt te zijn gekomen. Momenteel kan in drie staten online worden gepokerd en kunnen in negentien staten online sportweddenschappen worden afgesloten.

Ook in Europa, waaronder Nederland, bleef wetgeving rondom online kansspelen lange tijd uit, onder meer omdat kansspelen van oudsher zijn vrijgesteld van harmoniserende regelgeving door de Europese Unie. Het Verenigd Koninkrijk stond vanaf 2003 als eerste toe dat vanuit haar Kroonbezit (zoals de Kanaaleilanden en het eiland Man) of haar overzeese gebieden (zoals Gibraltar) de Britse consument op gereguleerde wijze van online kansspelen werd voorzien. Ook Malta werd vanaf 2001 een fiscaal aantrekkelijke vestigingsplaats voor online kansspelaanbieders. Deze aanbieders bedienden echter tevens vrijwel alle andere Europese landen op voor die landen illegale wijze van datzelfde aanbod.<sup>157</sup> Complicerende factor in de opsporing en handhaving van dergelijk aanbod was en is dat de genoemde Britse gebieden (al in het pre-Brexit tijdperk) formeel buiten de Europese Unie vallen, maar tevens geen of onvolledige soevereiniteit bezitten.<sup>158</sup>

Vanaf 2010 begonnen verschillende Europese landen, waaronder Denemarken, België, Frankrijk en Spanje wetgeving te introduceren waarin online kansspelen

154 Gainsbury, S., 2012. *Internet gambling: Current research findings and implications*. Springer Science & Business Media.

155 Moneymaker, C. and Paisner, D., 2005. *Moneymaker: How an amateur poker player turned \$40 into \$2.5 million at the World Series of Poker*. Harper Collins.

156 Rose, I.N., 2011. Poker's black Friday. *Gaming Law Review and Economics*, 15(6), pp.327-331.

157 ECLI:EU:C:2010:307, punt 37.

158 Een soortgelijke situatie van ongereguleerd aanbod bestaat vanuit Nederlandse staatkundige eenheden in het Caribisch gebied gericht op vooral de Amerikaanse markt.

werden gelegaliseerd en gereguleerd en waarbij in veel gevallen toegang tot de online markt ook werd opengesteld.<sup>159</sup> Het meest recente voorbeeld is Zweden waar de markt voor online kansspelen in 2019 werd opengesteld. Tot slot zijn in Ierland en Duitsland momenteel vergevorderde wetgevingstrajecten op handen. Ook in Nederland is de periode 2011-2019 aangewend voor ontwerp, parlementaire behandeling en invoering van wetgeving over online kansspelen.

De wereldwijde online gokomzet groeide in de periode 2003-2011 van 7,6 miljard tot 23,7 miljard dollar. In Europa steeg in deze periode de omzet van online kansspelen van 1,3 miljard tot 10,3 miljard euro, een jaarlijkse groei van bijna 30 procent. Nederland kende een vergelijkbare groei van 19 miljoen tot 150 miljoen euro over 2003-2011. Na 2011 heeft deze groei zich in een minder hoog tempo doorgezet: wereldwijd steeg de online gokomzet in 2019 tot bijna 49,8 miljard dollar, in Europa tot 25,4 miljard euro en in Nederland tot circa 300 miljoen euro. De jaarlijkse groei bedroeg in Europa en Nederland over de periode 2011-2019 circa 10 procent, een factor drie lager dan in de periode 2003-2011, maar nog wel ruim hoger dan de groei van fysieke kansspelen. Het aandeel van online kansspelen in de totale Europese kansspelmarkt steeg van 2,1% in 2003, naar 11,8% in 2011 tot 25,3% in 2019.<sup>160</sup> De traditionele kansspelen zijn daarmee vooralsnog allerminst een niche markt geworden.

Weliswaar is de groei van online gokken het afgelopen decennium afgenomen ten opzichte van de periode daarvoor, maar de aard van gokken via internet is getransformeerd door de samenloop van drie nieuwe technologische ontwikkelingen en de verspreiding hiervan onder de Nederlandse bevolking.<sup>161</sup> In de eerste plaats steeg de toegang tot snel breedbandinternet in Nederland van 30,0% in 2005, naar 80,0% in 2012, tot 96,3% in 2019. Nederland is daarmee koploper in Europa, en maar liefst 86% van de bevolking is nu dagelijks online. Ten tweede nam het gebruik van internetbankieren toe van 46,4% in 2005, naar 71,8% in 2012, tot 84,4% in 2019. De derde en meest belangrijke ontwikkeling was de introductie van de *iPhone* in 2007. De jaren erna waren dergelijke *smartphones* niet meer weg te denken uit de samenleving. Volgens het CBS nam het bezit van *smartphones* onder 12-jarigen en ouder in de periode 2012-2019 toe van 56,5% naar 92,1%. De *iPad* werd in 2010 geïntroduceerd; het gebruik van dergelijke tablets onder de bevolking van 12 jaar en ouder nam in de periode 2013-2019 toe van 45,1% tot 71,0%.

Met de komst van contactloos betalen in 2013 en snel 4G mobiel internet in 2015, zijn *smartphones* en tablets volledig geïntegreerde apparaten geworden die alle transacties kunnen uitvoeren die in de decennia ervoor alleen via trage modems op desktop computers en met bankpas-scanners konden plaatsvinden. De toegang

<sup>159</sup> Noorwegen en Finland zijn de belangrijkste twee voorbeelden van Europese landen waar legalisering van online kansspelen werd voorbehouden aan een (staats)monopolie.

<sup>160</sup> H2 Gambling Capital Global All Product Summary, 2020. Cijfers exclusief e-commerce van loterijen. Nederlandse omzetten berusten op niet-verifieerbare schattingen.

<sup>161</sup> CBS/Statline: ICT-gebruik, computerkennis en vaardigheden.



tot digitale consumptie is daarmee 24 uur per dag beschikbaar en toegankelijk geworden, op welke plaats de consument zich ook bevindt.

#### 4.8.2 Veranderingen in spelomgeving en spelbeleving

De hierboven beschreven internetrevolutie van de afgelopen 25 jaar heeft, net als op veel andere vormen van consumptie en entertainment, een grote impact gehad op zowel de variëteit in het aanbod, de spelomgeving als de spelbeleving van kansspelen. Hieronder bespreken we dit voor de drie belangrijkste vormen van kansspelen: loterijen, weddenschappen, en kansspelen waar spelers aangesloten periodes spelen, zoals speelautomaten en casinospelen.

De wijze van verkoop van deelnamebewijzen aan loterijen was voor de komst van internet reeds sterk aan het veranderen. Zo bestond het verkoopapparaat van de Staatsloterij tot begin jaren '80 van de vorige eeuw nog uit bijna 200 huis-aan-huis-verkopers en bijna 800 winkelverkooppunten.<sup>162</sup> Momenteel kent de Nederlandse Loterij circa 6.000 fysieke verkooppunten en geen huis-aan-huis verkopers.<sup>163</sup> Daarnaast zijn voor de in Nederland vergunde loterijen de bijbehorende loten en/of abonnementen ook *online* te koop. De Postcodeloterij verkoopt zelfs helemaal geen losse fysieke loten. Fysiek gekochte winnende loten dienen doorgaans in dezelfde winkel te worden verzilverd als waar ze verkocht zijn, terwijl de bedragen behorende bij *online* gekochte winnende loten normaliter giraal worden overgemaakt.<sup>164</sup> De spelbeleving van loterijen – zoals het vooraf dromen van een grote prijs of het volgen van de trekking op TV – is niet afhankelijk van het verkoopkanaal: de trekking vindt immers plaats na het kopen van het deelnamebewijs, ongeacht waar de speler zich op dat moment bevindt. Het internet heeft qua spelomgeving van loterijen dus vooral de transactiekosten en de reisafstand voor aankoop van loten en verzilvering van speelwinsten weggenomen, terwijl de spelbeleving vrijwel hetzelfde is gebleven.

Bij sport- en paardenweddenschappen zijn de transactiekosten van het online verkoopkanaal eveneens sterk gereduceerd ten opzichte van het traditionele wedformulier in de winkel of bij de renbaan. Een belangrijke component van de spelbeleving van weddenschappen is het op de voet volgen van de gebeurtenis waarop is ingezet. Waar dat vroeger alleen kon bij wedstrijden in het stadion, op de renbaan of op een van de weinige televisiekanalen, is het live uitgezonden sportaanbod met de komst van het internet explosief gegroeid. Zo zijn er diverse gespecialiseerde sportzenders met online kanalen waarop voor grote professionele sporten als voetbal, tennis, basketbal, Formule 1 en wielrennen het integrale wedstrijdprogramma live gevolgd kan worden. Bovendien kan op de websites van online

<sup>162</sup> Rozijn, L. and Weeda, J.H., 1982. De Nederlandse Staatsloterij. *Economisch Statistische Berichten*, 22, pp.1352-1355. De zogeheten collecteurs en collectrices oefenden de lotenverkoop uit als hoofdmiddel van bestaan, de debitanten verkochten loten als bijverdienste. De groep debitanten bestond voornamelijk uit winkeliers.

<sup>163</sup> Jaarverslag 2018 - Nederlandse Loterij Organisatie.

<sup>164</sup> Voor grote prijzen vanaf circa 10.000 euro hanteren loterijen veelal het beleid dat deze op het hoofdkantoor afgehaald dienen te worden waarbij ook financieel advies wordt aangeboden.

wedaanbieders, vaak in combinatie met live beelden, ook tijdens de wedstrijd op het spelverloop worden ingezet (het zogeheten *live betting*), wat de frequentie van inzetten aanzienlijk kan verhogen. Tot slot is het via internet ook mogelijk om tegen andere consumenten te wedden (het zogeheten *exchange betting*). Door deze ontwikkelingen is de spelbeleving van sportweddenschappen getransformeerd naar een interactievere en hoogfrequentere vorm van kansspelen.

Ondanks deze verandering van het wedlandschap, is er nog steeds een substantieel aandeel aan traditionele weddenschappen. Zo was in 2019 de fysieke verkoop van weddenschappen in het Verenigd Koninkrijk (het meest wedlustige Europese land) nog steeds vrijwel even groot als de online verkoop: 2,0 versus 2,1 miljard pond.<sup>165</sup> Anders dan het Verenigd Koninkrijk, kent Nederland momenteel geen fysieke wedkantoren. De aanbieder van weddenschappen op paardenrennen en –draverijen ZEBetting & Gaming sloot in 2018 de laatste wedkantoren. Paardenweddenschappen kunnen bij de diverse draf- en renbanen en bij 34 fysieke verkooppunten worden afgesloten.<sup>166</sup> Wedformulieren voor de door de Nederlandse Loterij aangeboden sportweddenschappen kunnen bij de eerder genoemde 6.000 fysieke verkooppunten worden ingeleverd en verzilverd.

De omgeving en beleving van kansspelen waarbij de consument traditioneel gezien voor een aaneengesloten periode verblijft op de locatie van de aanbieder (zoals bingo, speelautomaten en casinospelen) zijn het meest veranderd door de opkomst van internet. In plaats van in een uitgaansomgeving met vaak een accent op luxe en ontspanning, zit de speler thuis achter de computer, of op de bank met een tablet. Daarnaast zijn de audiovisuele prikkels vooral in speelhallen en casino's veel indringender dan via internet, wat de spelbeleving minder intensief maakt. Tot slot kan een speler zich bij de hier genoemde online kansspelen anoniemer en minder bespied voelen dan wanneer hij verblijft op de locatie van een aanbieder. Overigens kan juist online het spelgedrag van een speler veel nauwlettender in de gaten gehouden worden; dat geldt natuurlijk niet voor bijvoorbeeld de getoonde emoties en het gelijktijdig gebruik van genotsmiddelen als alcohol en tabak.

Net als bij sportweddenschappen zijn er ook bij speelautomaten en casinospelen hybride vormen van fysiek en online aanbod. De casino's in Las Vegas beschikken vaak over zogeheten *sports lounges*, waarbij vanuit een luie stoel op grote ruimtevullende schermen tal van *live* wedstrijden kunnen worden gevolgd. Bij een loket in het casino kan hierop vervolgens gewed worden. Een momenteel nog beperkte niche zijn de online casino's waar vanuit televisiestudio's croupiers op echte speeltafels kaarten delen of rouletteballen werpen. Online ingelogde spelers kunnen dan hun inzetten op hun eigen computerscherm plaatsen, zonder dat ze de fiches van hun

165 H2 Gambling Capital Global All Product Summary, 2020.

166 Financieel verslag 2018 – ZEBetting & Gaming Nederland B.V.

tegelijkertijd spelende medespelers zien. De communicatie tussen spelers en croupiers is doorgaans eenrichtingverkeer vanuit de aanbieder, maar voor hogere inzetten kan ook een VIP-ervaring met persoonlijke interactie met de croupier verkregen worden. Merk op dat de voordelen die het internet hier kan bieden voor de transactiekosten dus bewust teniet worden gedaan, om de spelervaring van de fysieke locatie te benaderen.

Naast de veranderingen in de verschillende individuele spellen, is een breed spel-aanbod op de website van dezelfde aanbieder een overkoepelend fenomeen. Traditionele wedbedrijven bieden op hun website ook casinospellen en poker aan, en traditionele casino's bieden online ook sportweddenschappen aan. Dit maakt dat consumenten sneller met verschillende spellen in aanraking kunnen komen, ook al is de oorspronkelijke interesse beperkt tot één spel.

#### 4.8.3 Specifieke risico's van online kansspelen

Met de verlaging van transactiekosten, de vergroting van afzetmarkten en intensievere concurrentie heeft het internet de samenleving veel welvaart en meer consumptiemogelijkheden opgeleverd. Voor risicovolle producten als kansspelen is de keerzijde van meer consumptie ook meer risico's. In dit hoofdstuk zijn al diverse risico's van kansspelen aan bod gekomen: van informatieproblemen tot gedragsvalkuilen, en van verslaving tot criminaliteit. Deze risico's bestaan ook bij online vormen van kansspelen. Daarnaast is er een aantal specifieke risico's die ontstaan of worden uitvergroot als (delen van) kansspelen online plaatsvinden. Deze komen hieronder aan bod. Voor een literatuuroverzicht zie Gainsbury (2012).<sup>167</sup> De verschillen in handhaafbaarheid van illegale landgebonden versus online kansspelen komen aan bod in paragraaf 5.2.

##### *Verslavingsgevoeligheid*

Het meest in het oog springende risico van online kansspelen is de hogere verslavingsgevoeligheid ten opzichte van fysieke kansspelen. Dit heeft verschillende oorzaken.<sup>168</sup> Ten eerste wordt de drempel voor deelname verlaagd door de permanente beschikbaarheid en toegankelijkheid, bijvoorbeeld door het bezit en gebruik van een mobiele telefoon. Deze verlaagde drempel om te spelen maakt het ook lastig voor ex-verslaafden om niet terug te vallen in hun oude speelgedrag. Weliswaar zijn veel fysieke casino's en speelhallen ook vrijwel de hele dag open, maar dan nog blijft de reisafstand en reistijd naar een dergelijke speellocatie een drempel die online niet bestaat.

Ten tweede is het online mogelijk om meerdere spellen tegelijkertijd te spelen. Dit komt vooral voor bij online poker, waar professionele spelers op meerdere virtuele

<sup>167</sup> Gainsbury, S., 2012. *Internet gambling: Current research findings and implications*. Springer Science & Business Media.

<sup>168</sup> D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

tafels tegelijk kunnen spelen.<sup>169</sup> In een fysiek casino is dit onmogelijk en moet een profspeler of aan één tafel met hogere inzetten spelen (met navenant grotere schommelingen qua inkomsten) of genoeg nemen met een lagere gemiddelde winst per gespeeld uur.

Tot slot ligt de spelfrequentie van online kansspelen hoger dan bij fysieke kansspelen doordat er geen kaarten geschud of fiches op een speeltafel verplaatst hoeven te worden. Ook kan er bij live betting geld worden ingezet op veel gebeurtenissen tijdens de wedstrijd waardoor er binnen korte termijn ook prijzen kunnen worden gewonnen. Gewonnen bedragen kunnen vervolgens direct weer worden ingezet op de volgende gebeurtenis tijdens de wedstrijd.<sup>170</sup> De combinatie van deze factoren tezamen maakt dat het overall risico voor verslaving online hoger ligt dan bij fysieke kansspelen.

De hoge mate van verslavingsrisico voor online kansspelen blijkt ook in de praktijk. Empirisch onderzoek op een kleine steekproef van ruim 500 Nederlanders laat zien dat 8,1 procent (betrouwbaarheidsmarge +/- 2,3%) van de online spelers kwalificeert als probleemspeler. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit in belangrijke mate een selectie-effect is: probleemspelers spelen heel vaak ook online, terwijl het problematisch speelgedrag niet altijd is toe te schrijven aan online deelname. Een substantieel aantal probleemspelers besteedt meer geld en tijd aan fysieke kansspelen.<sup>171</sup> Ook internationaal vergelijkend onderzoek laat zien een groter aanbod van (nieuwe) kansspelen kan leiden tot meer kansspelverslaving, maar tegelijkertijd kan dit mede door een actief preventiebeleid op den duur ook leiden tot een vermindering van kansspelverslaving.<sup>172</sup>

#### *Fraude en eerlijkheid van het spel*

De afstand tussen speler en aanbieder maakt het voor spelers lastig om de integriteit van de aanbieder of de eerlijkheid van het spel te controleren. Dit vertrouwensprobleem speelt ook bij webwinkels, maar daar wordt fraude zoals het niet leveren van gekochte producten gemitigeerd door financiële instrumenten als credit cards of betaling na levering. Kenmerkend voor kansspelen is dat er vooraf betaald moet worden, omdat levering van speelwinst uiteraard niet gegarandeerd is.

Daar komt bij dat, zoals uitgelegd in paragraaf 4.3, de statistische eerlijkheid van zelfs hoogfrequente kansspelen nauwelijks door spelers zelf vast te stellen is en de consument zich moet verlaten op (al dan niet wettelijk verplichte) keuringen en

169 Fiedler, I., 2011. The gambling habits of online poker players. *The Journal of Gambling Business and Economics*.

170 Lopez-Gonzalez, H., Estévez, A. and Griffiths, M.D., 2019. Internet-based structural characteristics of sports betting and problem gambling severity: *Is there a relationship?*. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 17(6), pp.1360-1373.

171 De Bruin, D.E., M.J. Labree, 2015. *Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen*. Utrecht: CVO – Research & Consultancy.

172 Bruin, D.E. and M.J. Labree, 2014. *Kansspelen op afstand*. Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving. CVO Research & Consultancy.

audits. De digitale gegenereerde toevalsprocessen van online casinospelen en fruitspelletjes zijn makkelijker te manipuleren dan fysiek opgestelde roulettetafels en gokkasten. Wel zijn online reviewsites mogelijk beter in staat om onbetrouwbare aanbieders te identificeren.

#### *Leeftijdsverificatie*

Omgekeerd maakt de afstand tussen aanbieder en speler bij *online* kansspelen het lastig om persoonsidentificatie en leeftijdsverificatie volledig sluitend uit te voeren. Bij een casino, speelhal of café met een speelautomaat, kan de aanbieder een paspoort of rijbewijs vergelijken met het uiterlijk van de persoon die het pand wenst te betreden of die niet alleen van het horecadeel gebruik wenst te maken. Omdat fysiek verblijf een voorwaarde is voor deelname, werpt toegangscontrole een hoge drempel op voor de consumptie van kansspelen door minderjarigen. Daar staat tegenover dat de toegangscontrole wel afhankelijk is van menselijke waarneming.

*Online* kunnen identiteit en leeftijd op het getoonde identiteitsbewijs weliswaar geautomatiseerd worden geverifieerd, maar kan de koppeling tussen deelnemer en het getoonde identiteitsbewijs alleen sluitend worden uitgevoerd met vergaande biometrische controles. Zelfs een eenmalige vingerafdrukscan (die bij steeds meer telefoons en andere apparaten wordt ondersteund) is niet waterdicht. Het is daardoor mogelijk dat de persoon aan wie toegang is verleend niet dezelfde persoon is die aan het kansspel deelneemt. Als meerderjarige toegangshandelingen verrichten voor minderjarige spelers kan via samenspanning buiten het zicht van de aanbieder om de toegangscontrole omzeild worden. Dergelijk ontwijkend gedrag valt alleen met qua privacy zeer vergaande controles zoals webcams tegen te gaan.

Overigens bestaan er eveneens sluiproutes bij fysieke kansspelen met een knip tussen de momenten van aankoop, trekking en uitbetaling (zoals loterijen, krasloten en wedformulieren). Als meerderjarige de aankoop van kansspelproducten op zich nemen, kunnen minderjarigen via zo'n omweg buiten het zicht van de aanbieder toch deelnemen aan kansspelen.

#### *Privacy en reclame*

Een belangrijk kenmerk van online transacties in het algemeen is dat er veel meer klantgegevens worden vastgelegd door de verkopende partij dan bij transacties in het fysieke domein. Dit heeft uiteraard consequenties voor de privacy van de klant. Aan de andere kant geeft deze klantinformatie de aanbieder meer handvatten voor het realiseren van een adequaat *know-your-customer* (KYC) beleid voor de zorgplicht verantwoord spelen en het tegengaan van witwassen door spelers.

Naast de registratie van klantgegevens is het bij online kansspelen ook mogelijk het speelgedrag van een eenmaal geregistreerde speler in detail (tot op het niveau van iedere individuele computermuisklik) op te slaan en te analyseren. Met behulp van

*Big Data* en analytische tools is het mogelijk om iedere online speler op basis van zijn speelgedrag geautomatiseerde en gepersonaliseerde reclame en aanbiedingen (zoals bonussen) te doen. De marginale kosten van dergelijke reclame zijn bovendien vrijwel nihil. Bij casinospelen zijn zulke analyses alleen goed mogelijk met speelautomaten waarop moet worden ingelogd, met fiches waarin computerchips zitten, of met automatisch persoons- en objectherkenning in camerabeelden. Alhoewel de techniek snel voortschrijdt, zijn zulke data-analyses in het fysieke domein nog toekomstmuziek.

De registratie van klantgegevens en bijbehorend speelgedrag biedt echter ook aanknopingspunten voor regulering, toezicht en zelfbescherming door de speler. Als aanbieders in staat zijn voor reclamedoeleinden te identificeren welke spelers het meest geneigd zijn om door te spelen als hen een bonus wordt aangeboden, kunnen deze inzichten ook gebruikt worden voor interventies om onmatig speelgedrag te temperen. In paragraaf 5.6 gaan we nader in op deze mogelijkheden.

## 4.9 Identificatie van de publieke belangen

Hoofdstuk 2 benoemde de drie publieke belangen die de pijlers vormen voor het kansspelbeleid en het toezicht door de Kansspelautoriteit: verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Dit hoofdstuk abstraherde van bestaande wet- en regelgeving door de vormen van markt-falen en consumentenfalen te analyseren die bij kansspelen legitimatie geven voor overheidsinterventie. De vraag dient zich aan hoe de analyse in dit hoofdstuk zich verhoudt tot de drie pijlers van het kansspelbeleid.

### 4.9.1 Het tegengaan van kansspelverslaving

Paragraaf 4.5 introduceerde kansspelverslaving als de meest prangende gedragsvalkuil bij kansspelen. Hoewel kansspelverslaving slechts onder een klein deel van de bevolking optreedt, kan het grote impact hebben op het leven van een verslaafde en zijn omgeving. Dat effect op een verslaafde zelf, die door zijn gokstoornis niet of onvoldoende in staat is zijn eigen belangen te behartigen, is in verband te brengen met het in hoofdstuk 3 geïdentificeerde paternalistische motief voor overheidsingrijpen, om consumenten in bepaalde situaties tegen zichzelf te beschermen. Tot op zekere hoogte is het publieke belang van tegengaan van kansspelverslaving dus een verbijzondering van dat van consumentenbescherming.

Tevens gaf paragraaf 4.6 aan dat een gokstoornis naast de psychosociale gezondheidslasten voor degene die het betreft, negatieve externaliteiten teweeg kan brengen op diens omgeving en op de verslavingszorg. Het publieke belang van verslavingspreventie wordt daarmee ook vanuit efficiëntieredenen gelegitimeerd.

#### 4.9.2 *Het beschermen van consumenten*

De beleidsdoelstelling van consumentenbescherming is veel breder dan alleen de bescherming van aan kansspelen verslaafde personen tegen zichzelf. Paragraaf 4.3 besprak dat kansspelen naar hun aard veelal vertrouwensgoederen zijn en dat spelers kampen met informatieproblemen. In een aantal gevallen zijn die zonder beleidsinterventie hardnekkig. Een oneerlijk spelverloop, ontvreemding van inleg of spelersrekeningen, en ontbrekende, complexe en foutieve productinformatie kunnen zonder overheidsinterventie tot inefficiënte keuzes en welvaartsverlies leiden.

Daarnaast ging paragraaf 4.4 in op diverse inzichten uit de gedragseconomie zoals begrensde rationaliteit, beperkte zelfbeheersing en zelfoverschatting. Deze leiden ertoe dat ook consumenten die niet verslaafd zijn aan kansspelen, toch in hun gedrag systematisch af kunnen wijken van wat aansluit bij hun eigen voorkeuren en behoeftes. Regulering vanuit de pijler van consumentenbescherming kan erop gericht zijn deze informatieproblemen te mitigeren en de mismatch tussen de voorkeuren en het gedrag van spelers te verkleinen. Kwetsbare consumenten zoals jongvolwassenen hebben daarbij extra bescherming nodig. Aangezien minderjarigen nog helemaal niet in staat zijn om een weloverwogen keuze te maken voor deelname aan kansspelen, is het huidige totaalverbod onder een minimumleeftijdsgrens voor hen de meest aangewezen bescherming.

#### 4.9.3 *Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit*

Ook het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit als pijler voor het kansspelbeleid is in verband te brengen met marktfalen, in de vorm van de negatieve externe effecten die kansspelen op dit vlak teweeg kunnen brengen (paragraaf 4.6.2).

Handhaving tegen illegale aanbieders en bevorderaars van kansspelen dient primair het belang van consumentenbescherming: de consument moet veilig kunnen spelen. Bij illegaal kansspelaanbod en bevorderen daarvan door bijvoorbeeld reclame te maken of betaaldiensten te verrichten, wordt de consument niet gekanaliseerd naar een veilig aanbod waar hij wordt beschermd tegen de eerder genoemde risico's van verslaving en misleiding, en zijn bij geschillen of regelrechte oplichting de rechtsmiddelen beperkt.

Voor zover het gaat om illegaal aanbod van kansspelen die op zichzelf in aanmerking komen voor een vergunning, speelt daarnaast ook het willen tegengaan van belastingontduiking en het ontwijken van overige regelgeving. Dergelijke motieven voor handhaving zijn ook terug te vinden bij handhaving tegen andere vormen van 'zwarte' economie, zoals illegale taxi's: het veiligstellen van de publieke belangen waarop sectorspecifieke regels gericht zijn, het zeker stellen van misgelopen belastinginkomsten en het borgen van een gelijk speelveld ten opzichte van aanbieders die zich wel houden aan de vergunningsplicht en regelgeving.

## 5 Regulering en markttoezicht

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op soorten van regulering en markttoezicht die de verschillende vormen van marktfalen en risico's voor de publieke belangen kunnen beteugelen. Aan bod komen het verbieden en handhaven van de meest schadelijke vormen van kansspelen, het in goede banen leiden van de reguliere vormen van kansspelen via staatsdeelneming, aanbod- en vraagbeperking, financiële prikkels en administratieve verplichtingen, en de rol van voorlichting en monitoring. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing over de tegenhanger van marktfalen – overheidsfalen – en een afwegingskader voor overheidsingrijpen. Voor een overzicht van de uitgebreide literatuur over regulering van en markttoezicht op kansspelen verwijzen we naar het werk van Cabot en Pindell (2013, 2014).<sup>173, 174</sup>

### 5.2 Verbieden en handhaven

#### 5.2.1 Verboden kansspelen

Een generiek verbod op (bepaalde) kansspelen is de meest ingrijpende beperking die een overheid kan instellen. Van oudsher werd een verbod op kansspelen gerechtvaardigd met een beroep op overwegingen van morele aard (zie paragraaf 3.3.4). Deze zijn meestal sterk aan tijd en plaats gebonden. Zo werden in Nederland met de inwerkingtreding van de Zedelijkheidswet in 1911 niet alleen kansspelen verboden, maar ook onder andere abortus, voorbehoedsmiddelen, prostitutie en pornografie. Van de oorspronkelijke bepalingen uit de Zedelijkheidswet zijn momenteel alleen nog delicten met evidente uitbuiting en slachtofferschap van kracht, zoals het verbod op vrouwenhandel en seksuele omgang met minderjarigen.

Met de Wet op de kansspelen uit 1964 (en sindsdien toegevoegde bepalingen) en de Wet kansspelen op afstand uit 2019, zijn er vrijwel geen kansspelen meer generiek verboden. Waar er restricties aan het aanbod bestaan, berusten deze bovendien vrijwel niet meer op morele gronden maar op onderliggend marktfalen en risico's voor de publieke belangen, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Binnen de markt voor weddenschappen zijn er in Nederland echter vier categorieën weddenschappen niet vergund, doorgaans vanwege het feit dat de verwedbare gebeurtenis niet onder controle van de kansspelaanbieder of een voldoende achtenswaardige organisatie zoals een sportfederatie staat. Ten eerste betreft dit het zogenaamde *event betting*. Hierbij kunnen weddenschappen worden gesloten op nieuwswaardige gebeurtenissen zoals de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen, het Eurovisie Songfestival, of de kleur schoenen van een voetballer

173 Cabot, A.N., and Pindell, N., 2013. *Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities*. UNLV Gaming Press.

174 Cabot, A.N. and Pindell, N., 2014. *Regulating Land Based Casinos: Policies, Procedures, and Economics*. UNLV Gaming Press.



tijdens een wedstrijd in de *Champions League*. De integriteit van het verloop van sommige van deze gebeurtenissen laat zich lastig vaststellen. Hoewel er belangstelling kan bestaan voor dit soort weddenschappen, houdt het een onevenredig groot risico in op matchfixing of handel met voorwetenschap.

Het risico op matchfixing bestaat ook bij het sinds enkele jaren populaire *eSports-betting*.<sup>175</sup> Dit zijn weddenschappen op competities tussen deelnemers aan diverse computerspellen. Anders dan bij *event betting*, valt een toekomstige erkenning van deze competities als reguliere sporten bij wereldwijde sportfederaties als Sport Accord, en de daarbij horende waarborgen over de integriteit van het wedstrijdverloop, niet uit te sluiten. Tot die tijd is *eSports-betting* in Nederland, ook na inwerking-treding van de Wet kansspelen op afstand, niet toegestaan.

De derde categorie van verboden weddenschappen betreft het zogenaamde *spread betting*. Hierbij wordt op de hoogte van de uitslag gewed, waarbij de deelnemer wint als het team waarop hij heeft ingezet de wedstrijd wint met een verschil dat groter is dan een bepaalde drempel: de zogeheten *spread*. Hierbij doen zich twee risico's voor: allereerst een zeer lastig te detecteren variant van matchfixing genaamd *points shaving*, waarbij één van de betrokken deelnemers aan de wedstrijd probeert om het scoreverschil net binnen of net buiten de *spread* te houden, zonder daarbij de uitslag qua winst en verlies op het spel te zetten.

Het tweede risico van *spread betting* is dat de deelnemer een onbeperkt neerwaarts financieel risico kan lopen als het team waarop hij heeft ingezet met meer dan de neerwaartse *spread* verliest. Anders dan bij reguliere weddenschappen kan een deelnemer dan zelfs meer verliezen dan zijn oorspronkelijke inleg, en is het bij te betalen bedrag evenredig met het verschil tussen de uitslag en de *spread*. Soortgelijke hefboomrisico's bestaan ook bij financiële producten als binaire opties en *contracts for difference*. Sinds kort bestaat er in Europa een generiek verbod op de verkoop van zulke riskante financiële producten aan niet-professionele beleggers.

Een vierde categorie van weddenschappen zonder vergund aanbod betreft weddenschappen op dierenraces anders dan paardenrennen en –draverijen, zoals windhondenrennen. Er bestaan in Nederland twaalf hondenrenbanen, maar de Wet op de kansspelen biedt geen expliciete mogelijkheid om weddenschappen op windhondenrennen te plaatsen. Dit is mogelijk ingegeven vanwege zorgen om dierenwelzijn.<sup>176</sup> Bij voldoende waarborgen daarvoor zijn er geen redenen om weddenschappen op zulke dierenraces niet te kanaliseren naar legaal aanbod.

Ter illustratie van het plaats- en cultuurgebonden karakter van verbodsbepalingen, merken we op dat alle hier genoemde in Nederland verboden weddenschappen in

<sup>175</sup> De Bruin, D.E., 2018. Gamers en gokkers, i.o.v. de Kansspelautoriteit.

<sup>176</sup> Dit argument is overtuigender bij het (wed)verbod op dierengevechten, zoals bij honden en hanen, waarnaar in sommige landen een hardnekkige vraag (en illegaal aanbod) bestaat.

het Verenigd Koninkrijk wel als kansspel zijn toegestaan. De enige uitzondering is *spread betting*, dat daar als gereguleerd financieel product is toegestaan en daarmee onder de toezichthouder op de financiële markten valt.

### 5.2.2 *Illegaal aanbod van kansspelen*

Een verbod op (bepaalde vormen van) kansspelen is doorgaans alleen nodig als er een hardnekkige vraag naar zulke spellen is. Een verbod neemt echter de vraag naar zulke kansspelen niet weg. Afhankelijk van de pakkans en de strafmaat, is er daarom een risico dat er illegaal aanbod komt dat in deze vraag voorziet. Dat is in de praktijk ook het geval voor kansspelen. Naast illegaal aanbod van generiek verboden kansspelen, worden ook kansspelen waaraan aanbodrestricties (zoals een wettelijk monopolie) zijn gesteld vaak illegaal aangeboden. Ook hiervoor geldt dat dit zich vooral voordoet als het legale (vergunde) aanbod onvoldoende inspeelt op de voorkeuren van consumenten. Dit laatste kan ook het gevolg zijn van beperkende regels zoals een maximum uitkeringspercentage, hoge kansspelbelasting of afdrachtsverplichtingen aan goede doelen.

Omgekeerd is het huidige legale kansspelaanbod deels ontstaan uit voorheen illegaal aanbod dat dermate populair was dat het handhaven van het verbod als onmogelijk en/of onwenselijk werd beschouwd. In plaats daarvan werd ervoor gekozen om spelers te kanaliseren naar een veilige en gecontroleerde omgeving. Een voorbeeld hiervan zijn de huidige sportprijsvragen. Met de introductie van het betaald voetbal in Nederland in 1956 organiseerde de KNVB een populaire voetbal-toto onder haar leden. Aanvankelijk overwoog de toenmalige regering een verbod, maar in 1960 werd de voetbaltoto gelegaliseerd binnen de Loterijwet. In de Wet op de kansspelen van 1964 werd de voetbaltoto gecontinueerd als een wettelijk monopolie voor de Stichting De Nationale Sporttotalisator. Momenteel is het wettelijk monopolie op sportprijsvragen in handen van de Nederlandse Loterij.

In een reeks publicaties van de Nederlandse criminoloog Spapens is de aanpak van het illegale aanbod van casino's, bingo, lotto's, sportweddenschappen en gokzuilen beschreven. Hieronder beschrijven we in het kort de aard en omvang van deze vormen van illegale kansspelen in Nederland. Voor een kwantitatief overzicht verwijzen we naar het onderzoek van Homburg en Oranje (WODC, 2009).<sup>177</sup>

Speelcasino's zijn in Nederland pas sinds 1976 toegestaan, en tot de jaren '80 van de vorige eeuw waren er slechts drie vestigingen van staatsmonopolist Holland Casino. Mede vanwege de lange reisduur naar een legaal casino, waren er indertijd vele tientallen illegale speelhuizen waarin casinospelen werden aangeboden. Na de gestage uitbreiding in de jaren '90 van het aantal legale speelcasino's naar de huidige veertien vestigingen werd het illegaal aanbod kleinschaliger. Het publiek in deze

<sup>177</sup> Homburg, G.H. and Oranje, E., 2009. Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Regioplan Beleidsonderzoek.

illegale speelhuizen bestond enerzijds uit probleemspelers die bij Holland Casino niet meer naar binnen mochten, en anderzijds uit lieden uit het criminele milieu die zichzelf of de herkomst van hun inleg niet kenbaar wilden maken. Via een integrale aanpak vanuit de overheid (Belastingdienst, gemeenten, politie en openbaar ministerie) zijn illegale speelcasino's sinds 2005 vrijwel verdwenen.<sup>178</sup>

Bingo is sinds 1973 in de Wet op de kansspelen opgenomen als zogeheten "klein kansspel". Daarvoor bestond het als het spel "kienen" in het verenigingsleven in de zuidelijke provincies van Nederland. Doordat de legale spelmogelijkheden een laag maximumprijenniveau kennen (€400 per spel, €1.550 euro per avond), is er een hardnekkig illegaal aanbod dat zich richt op het segment consumenten dat voor veel hogere prijzen wenst te spelen. De integrale aanpak die begin deze eeuw bij casino's zo succesvol was, slaagde er minder goed in om illegale bingo's aan te pakken. Redenen daarvoor waren dat bingo veel minder infrastructuur vereist dan een speelcasino, en het daarom relatief makkelijker is om van gelegenheid te wisselen, of om na inbeslagname een nieuwe start te maken onder een andere dekmantel.<sup>179</sup> Sinds 2015 biedt Holland Casino in enkele vestigingen bingo aan.

Lotto's zijn sinds 1974 toegestaan als kansspel in Nederland, destijds om de wind uit de zeilen te nemen van in Nederland illegale lotto's die in ons omringende landen zoals Duitsland werden georganiseerd. Op beperkte schaal zijn er ook momenteel nog zogeheten "zwarte" lotto's. Deze hanteren dezelfde trekking als het legale lottospel, maar bieden bijvoorbeeld andere cijfercombinaties aan, ontduiken de kansspelbelasting en zijn daardoor voor sommige spelers aantrekkelijk.<sup>180</sup> Sinds de introductie van grote jackpotten in lottospelen (zoals de via een *pooling*-constructie vormgegeven EuroJackpot) zijn de kleinere, voornamelijk landgebonden illegale lotto's naar de achtergrond verdwenen. Nieuw is wel illegaal online aanbod waar consumenten kunnen deelnemen aan buitenlandse lotto's met hoge jackpotten.

Illegale sportweddenschappen daarentegen worden vooral sinds de opkomst van het internet op grote schaal aangeboden en afgenomen door Nederlanders die het aanbod van de legale vergunninghouder (momenteel de Nederlandse Loterij) onvoldoende breed of door de relatief hoge belastingdruk financieel onvoldoende aantrekkelijk vinden. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand is de doelstelling om minimaal 80% kanalisatie naar legaal aanbod te realiseren.

Een bijzonder hardnekkig illegaal fenomeen zijn de zogeheten gokzuilen: dit zijn via laptops, mobiele telefoons of andere apparaten aangeboden sportweddenschappen. Vooral jonge mannen in de Turkse gemeenschap nemen hier aan deel, vaak in

178 Spapens, T., 2008. Joker. *De aanpak van illegale casino's in Nederland*. The Hague: Boom Juridische uitgevers.

179 Spapens, T., 2010. Valse bingo's. *Illegale bingo's en de regulering van kansspelen*. The Hague: Boom Juridische uitgevers.

180 Spapens, T., 2012. Prijs. *Zwarte lotto's en illegale sportweddenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie*. The Hague: Boom Lemma uitgevers.

besloten ruimtes. Bijzonder kenmerk van gokzuilen is de verwevenheid met de georganiseerde misdaad. De geschatte omzet in 2015 voor heel Nederland bedroeg ca. €37 miljoen.<sup>181</sup> De Kansspelautoriteit treedt hier samen met gemeenten, politie en openbaar ministerie tegen op. De hardnekkigheid van gokzuilen wordt mede veroorzaakt door het relatief gesloten milieu waarin het spel plaatsvindt, en doordat de organisatoren van de illegale sportweddenschappen (waarop vanuit Nederlandse gelegenheden op kan worden ingezet) zich vaak buiten Nederland bevinden.

Tot slot is er binnen het illegaal kansspelaanbod een wirwar aan nieuwe fenomenen zoals *cash centers* en het zogenaamde *dippen* (het organiseren van *online* loterijen via quasi-besloten groepen op *social media*).<sup>182,183</sup>

### 5.2.3 Kosten-batenafweging van een verbod op kansspelen

Becker et al. (2006) hebben een economisch raamwerk ontwikkeld waarin de maatschappelijke kosten en baten van een verbod op bepaalde producten (zoals bijvoorbeeld alcohol, tabak en drugs) tegen elkaar kunnen worden afgewogen.<sup>184</sup> De uitkomst hiervan hangt af van de maatschappelijke schade die consumptie van het goed met zich meebrengt en de vraagelasticiteit van consumenten (zie paragraaf 4.2.3). Handhaving kent drie componenten: afschrikking, detectie en bestraffing. Handhaving drijft de prijs van illegale goederen op, waardoor de vraag afneemt.

De auteurs laten zien dat een totaalverbod maatschappelijk gezien alleen kosten-effectief is voor zeer schadelijke producten waarvoor de consument bovendien voldoende prijsgevoelig is. Voor minder schadelijke producten met een elastische vraag wordt te weinig maatschappelijke schade voorkomen ten opzichte van de welvaart die consumptie van het product ook met zich kan meebrengen. Schadelijke producten met een inelastische vraag vergen daarnaast een te kostbaar niveau van handhavingsinspanningen om de prijs dusdanig op te drijven dat consumenten niet meer geïnteresseerd zijn.

Bovendien leiden hoge prijzen van illegale goederen in combinatie met een lage pakkans ook tot een enorme verrijking bij (nog) niet bestrafte criminele aanbieders.<sup>185</sup> Verder komen door een verbod grote groepen mensen *de jure* in de criminaliteit terecht. De drooglegging in de Verenigde Staten in de jaren 1920 en in de Sovjet-Unie in de jaren 1980 en de zwarte handel en criminaliteit die daarmee gepaard ging, zijn illustraties daarvan.

181 Spapens, A. and Bruinsma, M.Y., 2015. Fenomeenonderzoek gokzuilen. Boom Lemma uitgevers. Onderzoek in opdracht van de Kansspelautoriteit.

182 <https://kansspelautoriteit.nl/faq/cash-centers/>

183 <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/dippen/>

184 Becker, G.S., Murphy, K.M. and Grossman, M., 2006. The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), pp.38-60.

185 Mede als gevolg van de hoge kosten van de “war on drugs” en de onbedoeld gecreëerde macht van drugskartels is recreatief cannabisgebruik sinds 2013 in verschillende landen gelegaliseerd, waaronder Canada, Uruguay en Zuid-Afrika, en inmiddels 16 staten in de Verenigde Staten. In Nederland is gebruik gedecriminaliseerd. Zwaardere en schadelijkere drugs zoals opiaten en cocaïne zijn nog wel wereldwijd verboden middelen.

Aangezien een gokstoornis qua prevalentie en maatschappelijke schade niet ernstiger lijkt dan verslavingen aan (deels) gelegaliseerde middelen als alcohol, tabak en cannabis (paragraaf 4.5), is het niet aannemelijk dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse een totaalverbod op kansspelen zou kunnen onderbouwen.

Ter illustratie van bovengenoemde overwegingen van kosteneffectiviteit speelde bij de legalisering van kansspelen op afstand als argument dat opsporing en handhaving van illegaal online aanbod complexer en kostbaarder zijn dan bij illegaal landgebonden aanbod. Aanbieders kunnen via het internet via lastig te traceren constructies eenvoudig hun diensten aan Nederlandse consumenten aanbieden. Dit maakt het relatief complex om dit aanbod te bestrijden. Legalisering met strenge regulering van de specifieke risico's van online kansspelen (zie paragraaf 4.8.3) is dan een (kosten)effectievere wijze om de publieke belangen adequaat te borgen.

### 5.3 De overheid als aanbieder van kansspelen

Behalve door een activiteit te verbieden of reguleren, kan de overheid ook greep houden op een markt door de aanbieders geheel of gedeeltelijk in eigendom te hebben. De redenering is dat de overheid als eigenaar invloed kan uitoefenen op het reilen en zeilen van een onderneming en op die manier de publieke belangen kan borgen. Zo kan de overheid als aanbieder van kansspelen in beginsel heel direct invloed uitoefenen op de kwaliteit, kwantiteit, diversiteit en transparantie van het aanbod. En in een markt met meerdere aanbieders zou een staatsdeelneming een modelrol kunnen innemen die andere aanbieders rechtstreeks of via vraagsturing tot voorbeeld dient. De vraag is echter of deze beoogde effecten niet ook zonder staatsdeelneming gerealiseerd kunnen worden.

In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* stelt het Ministerie van Financiën daarover:

*Gelijk aan haar voorgangers stelt deze nota dat staatsaandeelhouderschap begint bij publieke belangen. In het geval van een staatsdeelneming is er sprake van een publiek belang waarvan de staat heeft besloten dat het voor de borging ervan gewenst is om risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. Wet- en regelgeving zijn de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen. In het geval van staatsdeelnemingen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen [...] namelijk door te beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de door het beleidsdepartement gedefinieerde publieke belangen, door het (al dan niet) goedkeuren van investeringen, door het vaststellen van het beloningsbeleid en door het benoemen van goede bestuurders en commissarissen.<sup>186</sup>*

Wet- en regelgeving geniet volgens deze nota dus de voorkeur als sturingsinstrument en geldt als transparant en voorspelbaar en het meest efficiënt en effectief. Pas als wet- en regelgeving niet de door de overheid gewenste zeggenschap biedt en de

<sup>186</sup> Ministerie van Financiën (2013), *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*, p. 8.

publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden ('niet-contracteerbaar' zijn), komt een sturingsinstrument als staatsdeelneming in beeld (p. 18).

Staatsdeelnemingen worden volgens de nota meer geprikkeld tot efficiëntie en klantgerichtheid dan bijvoorbeeld een ambtelijke dienst of agentschap, en leiden minder tot begrotingschokken omdat hun financiering niet via de rijksbegroting loopt. Toch komt de invloed door staatsdeelneming over het algemeen tegen een prijs. Er is in het verleden, vooral in de internationale privatiseringsgolf in de jaren tachtig en negentig, veel onderzoek gedaan naar prestaties van overheidsbedrijven in vergelijking met private ondernemingen en naar het effect van privatiseringen. De eenmalige opbrengsten uit privatisering zijn over het algemeen geen geldig motief om te privatiseren, omdat die ten koste gaan van toekomstige dividenden die na privatisering niet meer naar de Staat gaan. Omgekeerd zijn dividenden evenmin een legitieme reden om een onderneming in overheidsbezit te houden.

In een overzichtartikel concludeerden Megginson en Netter (2001) dat private bedrijven over het algemeen beter presteren dan vergelijkbare overheidsbedrijven. Geprivatiseerde bedrijven worden significant efficiënter, innovatiever, winstgeverder, financieel gezonder en ze investeren meer. De arbeidsproductiviteit schiet bij privatisering meestal omhoog. In veel, maar niet alle gevallen groeit de productie navenant, zodat ook de werkgelegenheidseffecten niet ongunstig zijn.<sup>187</sup>

Hoewel een concurrerende omgeving over het algemeen bepalender is voor de efficiëntieprikkels van een onderneming doet eigendom er dus toe. Megginson en Netter geven als verklaring dat private ondernemingen duidelijkere doelstellingen hebben – maximaliseren van aandeelhouderswaarde – dan overheidsbedrijven. Die laatste hebben vaak meerdere doelstellingen die bovendien in de tijd kunnen veranderen. Ook kunnen overheidsbedrijven bij slechte prestaties over het algemeen terugvallen op aanzuivering van verliezen uit de staatskas, terwijl private bedrijven meer discipline ondervinden vanuit de kapitaalmarkt en bij slechtere prestaties overname of faillissement riskeren.

Daar komt bij dat in staatsdeelnemingen de rollen van de overheid als financieel belanghebbende (ontvanger van de dividenden), regelgever en werkgever juist tot belangenconflicten kunnen leiden. Bij staatsdeelnemingen in kansspelmarkten kan behalve aan winst bijvoorbeeld ook waarde gehecht worden aan werkgelegenheid en aan het bestrijden van kansspelverslaving of beperking van het aanbod. Die laatste twee kunnen ook als doelstelling opgelegd worden aan private aanbieders van kansspelen, maar privaat eigendom versterkt de noodzaak dergelijke eisen expliciet te maken en bijvoorbeeld te operationaliseren met regels, voorschriften en vergunningsvoorwaarden: denk aan CRUKS, eisen aan openingstijden van casino's

---

<sup>187</sup> Megginson, W.L. and Netter, J.M., 2001. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of economic literature*, 39(2), pp.321-389.

en een maximumaantal trekkingen van loterijen. De overheid maakt zich als aanbieder echter ook kwetsbaar omdat ze ook een financieel belang heeft door het aanbieden van kansspelen. Dat kan dan weer botsen met het genoemde motief van verslavingspreventie en aanbodbeperking.

De *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013* schetst hoe de doelstelling van kanalisatie en het bieden van een legaal alternatief in 1974 aanleiding gaf om Holland Casino op te richten als overheidsbedrijf. Net als De Nederlandse Loterij (het toenmalige SENS) wordt deze deelneming echter als ‘niet-permanent’ gecategoriseerd, in lijn met de opvatting van het toenmalige kabinet Rutte II dat het aanbieden van gokspelen geen taak is van de overheid en er geen principiële, permanente redenen zijn de belangen in portefeuille te houden.<sup>188</sup> Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II schreef daarover:

*“Het aanbieden van gokspelen is geen kerntaak van de overheid, daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht.”<sup>189</sup>*

Hoewel het huidige regeerakkoord hier niet expliciet over schrijft, en het Wetsvoorstel modernisering speelcasino-regime is ingetrokken, zijn er geen aanwijzingen dat de analyse of opvatting van de regering over het langetermijnperspectief over het eigenaarschap van Holland Casino nu anders is.

## 5.4 Aanbodbeperkingen

In paragraaf 2.5 is uiteengezet dat de wetgever via de huidige Wet op de kansspelen ernaar heeft gestreefd spelers naar een restrictief legaal aanbod te kanaliseren, met een één-vergunningstelsel wanneer dit kan, en een open stelsel wanneer dat niet anders kan. Dit heeft geleid tot een juridisch consistent stelsel van wettelijke monopolies voor loterijen, krasloten, sportweddenschappen en speelcasino's. Uitzonderingen op dit minimumaanbod zijn de goede-doelenloterijen, speelautomaten en toekomstig *online* aanbod. Deze uitzonderingen zijn als volgt te verenigen met het huidige uitgangspunt van een restrictief kansspelaanbod.

Een belangrijke functie van een goede-doelenloterij is dat ieder doel van algemeen belang zijn inkomsten kan vergroten door het organiseren van zo'n loterij. Zou er voor goede-doelenloterijen een één-vergunningstelsel gelden, dan zou deze bron van inkomsten alleen beschikbaar zijn voor de vergunninghouder en zijn eventuele beneficianten, met uitsluiting van alle andere doelen van algemeen belang. De goede doelen zouden dan zijn afgesneden van de mogelijkheid om door middel van een loterij inkomsten te verwerven. Bovendien zijn goede-doelenloterijen juist in het leven geroepen ter financiering van *particuliere* initiatieven ter ondersteuning van doelen van algemeen belang. Dat uitgangspunt verdraagt zich niet goed met een (staats)monopolie, zoals dat geldt voor de meeste andere kansspelen.

<sup>188</sup> Ministerie van Financiën (2013), *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*, p. 25, 32.

<sup>189</sup> *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, 29 oktober 2012.

Voor de legalisering van speelautomaten in 1986 en van *online* kansspelen na inwerkingtreding van de in 2019 aangenomen Wet kansspelen op afstand zou een één-vergunningstelsel onvoldoende tegemoet komen aan de reeds bestaande vraag naar deze kansspelen en de bestaande praktijk. Het risico zou daarbij het voortbestaan van een omvangrijk illegaal aanbod zijn, waardoor de vraag onvoldoende gekanaliseerd wordt richting legaal aanbod.

De literatuur over de effectiviteit van aanbodbeperking in relatie tot het beperken van verslavingspreventie is echter schaars en niet eenduidig.<sup>190</sup> Zo vinden twee recente Noorse en Duitse studies naar aanbodbeperkingen voor automatenhallen enerzijds een daling in het aantal probleemspelers maar anderzijds aanwijzingen voor hogere deelname aan andere kansspelen.<sup>191,192</sup> In paragrafen 4.5.1 en 4.7.3 werd literatuur geciteerd dat gokaanbod en reclame weliswaar leiden tot gokgedrag, maar dat een gokstoornis slechts in zeldzame gevallen optreedt. De literatuur vindt geen causaal verband tussen verslaving en aanbod of reclame op persoonsniveau. Veeleer is er sprake van een complexe interactie tussen kenmerken van de speler, het spel en de sociale omgeving, waarbij ook de preventie-inspanningen van de gokaanbieder van grote invloed zijn. Nader onderzoek op dit terrein is gewenst.

De meest recente kabinetsvisie op kansspelen (zie paragraaf 3.3.4) continueert de kanalisatiegedachte, maar kiest daarbij niet meer voor een restrictief aanbod als vertrekpunt, maar juist voor meer ruimte voor passend en attractief aanbod, zonder daarbij de kwetsbare spelers en de risico's van kansspelen uit het oog te verliezen. Het is in die visie het meest proportioneel om regulering en toezicht te richten op het terugdringen van de schadelijke effecten van kansspelen (*harm reduction*) en niet via veel verdergaande aanbodbeperkingen (*supply reduction*) Daarbij ligt gedragstoezicht op vergunninghouders en hun interactie met spelers meer voor de hand dan een beperking van het aantal vergunningen *an sich*.

## 5.5 Financiële prikkels

Paragraaf 3.3 besprak de motieven die een overheid kan hebben om in te grijpen in een marktuitkomst. Allereerst kan dat zijn om marktfalen te corrigeren en zo de maatschappelijke welvaart te bevorderen. Als voorbeeld hiervan kan het motief zijn om consumentenfalen – persistente informatieproblemen en gedragsvalkuilen zoals kansspelverslaving – te corrigeren en consumenten te beschermen tegen zichzelf. Ook kan ingrijpen gericht zijn op het realiseren van een rechtvaardiger verdeling van welvaart, of het terugdringen van activiteiten die als immoreel worden gezien.

190 McMahon, N., Thomson, K., Kaner, E. and Bimbra, C., 2018. Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: an umbrella review. *Addictive behaviors*.

191 Bu, E.T.H. and Skutle, A., 2013. After the ban of slot machines in Norway: A new group of treatment-seeking pathological gamblers? *Journal of gambling studies*, 29(1), pp.37-50.

192 Meyer, G., Kalke, J. and Hayer, T., 2018. The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: A systematic review. *Sucht*.



Behalve door een verbod (paragraaf 5.2) en staatsdeelneming (paragraaf 5.3) kan de overheid ook met financiële prikkels trachten markttuitkomsten te beïnvloeden. Enerzijds kan zij met subsidies een activiteit bevorderen, anderzijds kan zij belastingen en verplichte afdrachten inzetten om een activiteit te ontmoedigen. Die laatste kunnen tevens dienen om inkomsten voor de schatkist te verwerven, maar in paragraaf 3.3 werd het Zenatti-arrest van het Europese Hof van Justitie al aangehaald, dat oordeelde dat dit geen rechtvaardigingsgrond is voor een restrictief kansspelbeleid maar hooguit een gunstig neveneffect.

Momenteel betalen aanbieders van kansspelen afhankelijk van het soort spel een kansspelheffing ter financiering van de Kansspelautoriteit. Voor speelcasino's is de hoogte van deze heffing ook bepaald door toezichtkosten in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).<sup>193</sup> Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt deze Wwft-heffing tevens doorberekend aan vergunde *online* kansspelaanbieders. Overige kansspelen zijn tot nu toe vrijgesteld geweest van Wwft-toezicht. Een recente *quick scan* heeft niet geleid tot wijzigingen in deze vrijstellingen.<sup>194</sup> Tot slot is er vanaf dat moment ook een heffing voor het Verslavingspreventiefonds voor speelhallen, speelcasino's en *online* kansspelaanbieders. Hoe deze heffingen te relateren zijn aan de publieke belangen die in het vorige hoofdstuk zijn geïdentificeerd, werken we hierna uit.

### 5.5.1 Prikkels gericht op efficiëntie en consumentenbescherming

Wanneer consumenten en/of producenten niet de volledige sociale baten of kosten van transacties meewegen in hun beslissingen spreken we van externaliteiten of externe effecten (zie par. 4.6). Een Pigouviaanse belasting of heffing is een belasting ter hoogte van de negatieve externe effecten van een transactie, die zo deze effecten voor de marktpartijen *internaliseert* waardoor zij maatschappelijk efficiënte beslissingen nemen.<sup>195</sup> Bekende voorbeelden van zulke heffingen zijn brandstofaccijnzen en een heffing op CO<sub>2</sub>-uitstoot: “de vervuiler betaalt”. Het spiegelbeeld van dergelijke heffingen is een subsidie ter hoogte van de positieve externaliteiten van een transactie om die te bevorderen. Een belangrijke kritiek op Pigouviaanse belastingen (en subsidies) is dat het over het algemeen lastig is de omvang van de externe effecten van transacties nauwkeurig vast te stellen.

De potentiële negatieve externe effecten van kansspelmarkten komen voort uit kansspelverslaving en met kansspelen samenhangende criminaliteit zoals witwassen (zie paragraaf 4.6). Daarnaast zijn de kosten van het toezicht en de handhaving op kansspelmarkten, vooral de kosten van de Kansspelautoriteit, als negatief extern

193 Een uitvoeriger bespreking van deze instrumenten, in het bijzonder de kansspelheffing, is te vinden in: M. Batterink, W. Jongebreur & C. Peeters (2015). *Kansspelheffing op basis waarvan? Overweging van mogelijke grondslagen voor kansspelheffing* Ksa. Significant.

194 Knoop, J., 2017. *Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector*. J. van der Knoop, Decision Support, i.o.v. het WODC.

195 Genoemd naar de Britse econoom Arthur Cecil Pigou (1877-1959).

effect te zien. Voor kansspelverslaving geldt dat dit behalve uit efficiëntieoverwegingen tevens uit het oogmerk van het corrigeren van consumentenfalen overheidsinterventie rechtvaardigt (zie paragraaf 4.8).

Als de externe kosten van kansspelverslaving nauwkeurig kunnen worden vastgesteld is het mogelijk een Pigouvianse belasting te heffen met een totale opbrengst die gelijk is aan die externe kosten. Maar de effectiviteit van een uniforme belasting voor iedere deelnemer naar rato van de inleg of prijzen is op zijn best twijfelachtig, omdat het aantal risico- en probleemspelers en spelers met een gokstoornis zeer klein is in verhouding tot het aantal spelers. Voor recreatieve spelers zal zo'n belasting daarvoor veel te hoog zijn, en voor de genoemde risicogroepen te laag. Als gevolg daarvan zal de belasting nauwelijks bijdragen aan het doen van maatschappelijk efficiënte transacties. Integendeel: verreweg de meeste spelers worden ten onrechte ontmoedigd, terwijl risicogroepen amper worden ontmoedigd.

Dit laat onverlet dat kansspelen vooral via de kosten van verslavingszorg en schuldhulpverlening negatieve externaliteiten teweegbrengen, en dat preventiebeleid om kansspelverslaving tegen te gaan maatschappelijk gewenst is. Vanwege de genoemde extreem scheve verdeling van de externe effecten van kansspelverslaving is internalisering ervan via de aanbieders van kansspelen efficiënter en effectiever dan via een vaste of procentuele heffing voor iedere speler of winnaar. Aanbieders van kansspelen profiteren via hun spelopbrengst bovendien van kansspelverslaving, terwijl ze via de klantrelatie beter gepositioneerd zijn om problematisch spelgedrag te signaleren dan de overheid of de verslavingszorg.

Ook voor de externe effecten van met kansspelen samenhangende criminaliteit zoals witwassen geldt dat een Pigouvianse belasting nauwelijks effectief kan zijn, omdat deze criminaliteit – anders dan bijvoorbeeld de uitstoot bij het verbranden van benzine – zeer scheef verdeeld is. Net als voor de kosten van verslaving geldt dat internalisering van deze kosten via aanbieders van spellen die kwetsbaar zijn voor witwastransacties – vooral casino's en sportweddenschappen – effectiever en efficiënter is, temeer daar zij kunnen profiteren van witwastransacties en het beste gepositioneerd zijn om dubieuze transacties te signaleren. De lastendruk moet echter niet zo hoog zijn dat het niet-criminele spelers juist prikkelt te kiezen voor illegale aanbieders die de belasting ontduiken.

De kansspelheffing (ter financiering van het toezicht door de Kansspelautoriteit) en de heffingen voor het Verslavingsfonds die aan het begin van deze paragraaf genoemd werden, zijn te beschouwen als Pigouvianse belastingen voor de externe kosten die kansspelen teweegbrengen. In een optimaal scenario zijn de totale heffingen gelijk aan die feitelijke externe kosten. Nader onderzoek zou die feitelijke kosten scherper in beeld kunnen brengen, wat aanleiding zou kunnen zijn de heffingen navenant te verhogen of verlagen. In een dynamisch perspectief zou dit

aanbieders van kansspelen betere prikkels geven verslaving en witwassen tegen te gaan, omdat dit leidt tot lagere heffingen. Het feit dat de aanbieder de betalingsplichtige is voor de afdrachten sluit aan bij de scheve verdeling van de externe kosten tussen spelers.

*Subsidies* als financiële prikkel om gedrag met *positieve externaliteiten* te stimuleren, liggen in kansspelmarkten niet voor de hand. In paragraaf 4.6 werd benadrukt dat goede-doelenloterijen via hun prijzenpot giften aan goede doelen subsidiëren, wat een manier kan zijn om het *free-rider* probleem op de markt voor filantropie (deels) op te lossen.

### 5.5.2 Prikkels gericht op rechtvaardigheid en moraliteit

Financiële prikkels gericht op het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van vermogen tussen burgers kunnen een rol spelen en een motief zijn om spelwinsten te belasten. Paragraaf 3.3 noemde in dat kader het *buitenkansbeginsel* en de notie dat belasting op spelwinsten in vergelijking met belasting op arbeid naar verwachting beperkt verstorend is. Het in par. 4.4.1 genoemde gedrags-economische fenomeen dat aan gewonnen geld minder waarde wordt gehecht (het '*house money effect*') wijst eveneens in deze richting.

Om de vermogensongelijkheid die vooral grote prijzen teweegbrengen te matigen en omdat het vanuit het perspectief van de maatschappelijke welvaart optimaal is overheidsinkomsten te betrekken uit de minst verstorende (inelastische) belastinggrondslagen, is een kansspelbelasting op (vooral grotere) prijzen goed te rechtvaardigen. Ook kan dit vanuit het perspectief van de maatschappelijke welvaart optimaal efficiënt zijn, gegeven het feit dat de overheid zijn inkomsten ergens vandaan moet halen.

Vanuit het perspectief van kansspelaanbieders is het daarnaast relevant dat kansspelen op grond van Europese regelgeving zijn vrijgesteld van omzetbelasting (belasting toegevoegde waarde: btw). Dit heeft echter wel tot gevolg dat de btw die kansspelaanbieders hebben betaald over hun eigen kosten en inkoop ook niet mag worden afgetrokken in hun btw-aangifte. Dit kan bedrijfseconomische beslissingen soms nadelig beïnvloeden: een schoonmaker in loondienst bijvoorbeeld kan fiscaal gunstiger uitpakken ten opzichte van een ingehuurd schoonmaakbedrijf, terwijl het laatste (afhankelijk van de schaal waarop een bedrijf opereert) efficiënter kan zijn.

Welke grondslag, tarief en vrijstellingsdrempel leiden tot een optimale vorm van kansspelbelasting, is een empirische vraag waarop het antwoord per segment in de kansspelmarkt kan verschillen. Daarbij dienen behalve de administratieve voordelen van uniformiteit ook de kanalisatie in het oog gehouden te worden: de belasting moet niet dermate hoog zijn dat deze veel spelers in de armen drijft van illegale

aanbieders die geen belasting afdragen. Voor uitgebreide verhandelingen over de geschiedenis en mogelijke toekomstige vormgeving van de kansspelbelasting, zie respectievelijk Enter (2009) en Flinterman (2018).<sup>196, 197</sup>

Paragraaf 3.3. gaf al aan dat het huidige Regeerakkoord het terugdringen van kansspelverslaving als bijzonder aandachtspunt ziet, maar verder geen moreel standpunt inneemt over kansspelen.<sup>198</sup> En in de meest recente kabinetsvisie van de Nederlandse regering worden kansspelen vooral gezien als een riskante vrijetijdsbesteding, zonder een moreel oordeel te vellen.<sup>199</sup> In dat opzicht dekt de term ‘sin tax’ voor kansspelbelasting in het huidige tijdsgewricht de lading niet.

Als er wel breed draagvlak zou bestaan om op grond van ernstige morele bezwaren kansspelen terug te dringen, dan zijn sterke financiële prikkels daarvoor vaak een geschikter instrument dan een totaalverbod. Zo geeft het in paragraaf 5.2.3 geciteerde onderzoek van Becker *et al.* (2006) aan dat bij een inelastische vraag naar beperkt schadelijke producten zoals kansspelen, een optimaal belastingtarief zelfs leidt tot een lager consumptieniveau dan een qua maatschappelijke kosten en baten optimale handhaving van een totaalverbod.<sup>200</sup>

## 5.6 Vergunningen, voorschriften en voorlichting

In deze paragraaf geven we in vogelvlucht een overzicht van de verschillende vormen van voorschriften (in algemene regelgeving of via vergunningsvoorwaarden) die de in hoofdstuk 4 geconstateerde vormen van marktfalen en risico's voor de publieke belangen kunnen mitigeren. Ook de wijze waarop overheden consumenten kunnen voorlichten over de risico's van kansspelen komt daarbij aan de orde. Met de opkomst van kansspelen via internet (zie paragraaf 4.8) hebben veel landen hun vaak al decennia oude kansspelwetgeving gemoderniseerd naar de stand van de laatste wetenschappelijke inzichten over het beperken van risico's van kansspelen.

De Europese Commissie kwam in 2014 met aanbevelingen over een fijnmazig stelsel van voorschriften die lidstaten in hun wet- en regelgeving op kunnen nemen.<sup>201</sup> De meeste ervan zijn door de Nederlandse wetgever opgenomen in de Wet kansspelen op afstand, en worden ook van toepassing op de traditionele fysieke kansspelen.

### 5.6.1 Vergunningverlening en informatieverplichtingen

Vergunningverlening is een preventieve vorm van regulering om ongeschikte personen en bedrijven door toetsing aan vergunningscriteria vooraf te weren uit

<sup>196</sup> Enter, T., *Kansspelbelasting*, FED fiscale brochures, Wolters Kluwer, 2009.

<sup>197</sup> Flinterman, O., *Kansspelbelasting: is herziening een gok waard?* Master thesis. 2018.

<sup>198</sup> *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021* (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie).

<sup>199</sup> *Kamerstukken II*, 2010/2011, 24557, 124, p. 3.

<sup>200</sup> Becker, G.S., Murphy, K.M. and Grossman, M., 2006. The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), pp.38-60.

<sup>201</sup> 2014/478/EU, Aanbevelingen van de Commissie betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen.

een beroep of markt voordat hun handelingen publieke belangen in gevaar kunnen brengen. Vergunningverlening is het meest effectief als de aanbieder zich ten opzichte van consumenten in een positie van vertrouwen bevindt (zoals notarissen en advocaten), als consumenten mentaal of fysiek kwetsbaar zijn ten opzichte van aanbieders (zoals bij artsen en politie), als de kwaliteit van de geleverde producten of diensten moeilijk te verifiëren is (zoals bij accountants), of als handhaving achteraf minder effectief is (zoals bij piloten).<sup>202</sup> Een mogelijke keerzijde van een vergunningstelsel is dat er een concurrentiebeperkend effect van uit kan gaan.

Veel van de bovengenoemde omstandigheden waaronder vergunningverlening effectief kan zijn ter bescherming van publieke belangen, zijn aan de orde bij kansspelen. Een speler moet er op vertrouwen dat het kansspel zuiver gespeeld wordt, dat hem figuurlijk geen rad voor de ogen gedraaid wordt, en moet op tijd tot stoppen gemaand worden als hij duidelijk niet meer in staat is een weloverwogen besluit te nemen. In vrijwel alle jurisdicties ter wereld zijn aanbieders van kansspelen dan ook onderworpen aan een vergunningsplicht. Zo ook in Nederland, waar het op grond van Artikel 1 van de Wet op de kansspelen alleen toegestaan is om vergund kansspelen aan te bieden. Een uitzondering vormen promotionele kansspelen, die onder bepaalde voorwaarden (zoals geen inleg) vergunningsvrij zijn.

De criteria waarop geschiktheid voor vergunningverlening wordt getoetst bestaan in veel landen, waaronder Nederland, ten minste uit integriteit, geschiktheid op het terrein van speltechniek en compliance, en financiële stabiliteit. Een vergunningsaanvraag gaat vaak gepaard met aanzienlijke informatieverplichtingen op de onderdelen waarop wordt getoetst. Ook wordt er doorgaans een vergoeding door de vergunningverlener in rekening gebracht, en kan van de aanbieder een bankgarantie verlangd worden om toekomstige sancties te kunnen voldoen.

Bij de toetsing van de integriteit wordt onderscheid gemaakt tussen de ultieme eigenaren (grootaandeelhouders en andere vermogensverschaffers) en de sleutelpersonen met een beslissende invloed op de gang van zaken (de zogeheten 'beleidsbepalers').<sup>203</sup> Voor de ultieme eigenaren en de beleidsbepalers wordt de afwezigheid van recente overtredingen op het terrein van strafrecht en belastingen getoetst. Ook het naar waarheid invullen van vragen bij de vergunningsaanvraag is een voorwaarde om als betrouwbaar aangemerkt te worden.

Geschiktheid van een aanbieder bestaat allereerst uit technische competentie, zoals het beschikken over goedgekeurde (digitale) spelsystemen, een sluitende toegangscontrole en leeftijdsverificatie, en registratiesystemen voor speelgedrag van zijn klanten. Daarnaast is geschiktheid op het terrein van compliance een belangrijke

---

<sup>202</sup> Cabot, A.N., and Pindell, N., 2013. *Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities*. UNLV Gaming Press.

<sup>203</sup> Michael, G.S., 1982. Whose License Is It, Anyway-The Evaluation of the Suitability of a Corporation for a Casino License. *Seton Hall Legis. J.*, 6, p.41.

component. Dit bestaat voor kansspelen onder meer uit het adequaat toepassen van witwascontroles en het plegen van interventies gericht op het tegengaan van problematisch speelgedrag en kansspelsverslaving. Bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag wordt vooral het hebben van interne controleprocedures en opgeleid personeel getoetst.

Lopende de vergunningsduur kan de correcte uitvoering van witwascontroles en verslavingspreventie door inspectie ter plaatse worden gecontroleerd. Ook bevatten vergunningen vaak voorwaarden met verplichtingen ten aanzien van informatie die de aanbieder periodiek dient te verstrekken aan de vergunningverlenende instantie. Diezelfde instantie (doorgaans de Kansspelautoriteit of een gemeente, zie paragraaf 2.3) fungeert vaak ook als toezichthouder op de vergunningsvoorwaarden.

Financiële stabiliteit houdt in dat een aanbieder niet al tijdens de vergunningsaanvraag in staat van faillissement verkeert of surséance van betaling heeft aangevraagd, en dat er geen beslag op diens financiële middelen is gelegd. Ook een bedrijfseconomisch gezonde kansspelmarkt is uiteraard niet immuun voor economisch tegenslagen. Door spelerstegoeden af te scheiden van de bedrijfsactiva, kunnen faillissementen in elk geval ordentelijk worden afgewikkeld zonder dat spelers daarvoor lijden.<sup>204</sup> Dit speelt vooral bij online kansspelen en in mindere mate bij casinospelen (waar speelfiches soms mee naar huis genomen worden).

Een extra complicatie kan zich voordoen bij loterijen, waar langere tijd zit tussen lotenverkoop, trekkingsuitslag en uitbetaling. De uitbetaling van gewonnen prijzen naar de spelersrekeningen kunnen dan tussen wal en schip belanden. Een faillissement vlak voor een loterijtrekking zal voor de meeste deelnemers een overzichtelijk verlies van hooguit enkele loten betreffen dat evenwel optelt tot een aanzienlijk maatschappelijk verlies. Bij faillissement na een trekking maar vóór de uitbetaling, ontstaat bovendien een weliswaar virtueel maar niettemin zuur “verlies” voor de prijswinnaars. In Nederland heeft zich dit echter nooit op grote schaal voorgedaan.

De grondigheid van toetsing bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag dient te worden afgewogen tegen een vlotte doorlooptijd en rechtszekerheid en de privacy voor de vergunningsaanvrager. Bij de vergunningverlening voor online kansspelaanbieders na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand, is de Kansspelautoriteit gebonden aan een maximale beoordelingstermijn van zes maanden. Daarnaast kan een te strenge toetsing bij vergunningverlening toetredingsdrempels opwerpen.<sup>205</sup> Een voorbeeld is als geschiktheid alleen zou kunnen worden aangetoond door eerdere ervaring met het aanbieden vergelijkbare kansspelen. Dit zou het een nieuw bedrijf onmogelijk maken om toe te treden.

204 Stocker, R.W., 2008. Gambling with Bankruptcy: Navigating a Casino Through Chapter 11 Bankruptcy Proceedings. *Drake L. Rev.*, 57, p.361.

205 Kleiner, M.M. and Krueger, A.B., 2010. The prevalence and effects of occupational licensing. *British Journal of Industrial Relations*, 48(4), pp.676-687.

### 5.6.2 Voorschriften gericht op consumentenbescherming

De in paragrafen 4.3 en 4.4 beschreven informatieproblemen en gedragsvalkuilen kunnen voor een belangrijk deel worden gemitigeerd met voorschriften op het terrein van reclame en transparantie over productvoorwaarden en spelkenmerken. Een aantal structurele voorschriften over de identiteit en geschiktheid van de aanbieder is al in de vorige sub-paragraaf over vergunningverlening aan bod gekomen, zoals het toetsen van de integriteit van de aanbieder. Ook het afscheiden van spelerstegoeden van de bedrijfsactiva en gekeurde spelsystemen zijn zaken die structureel op orde moeten zijn voordat vergunningen worden verleend.

Consumentenbescherming tegen ongewenst gedrag van een vergunde aanbieder richt zich vooral op reclame. Daarbij spelen vooral de aard en gerichtheid van de reclame een rol. Centraal in het Nederlandse reclamebeleid voor kansspelen is de gedachte dat reclame bestaande vraag naar kansspelen dient te kanaliseren naar vergund aanbod, en geen nieuwe nog niet aanwezige vraag mag activeren. In de praktijk is deze scheidslijn echter moeilijk te handhaven, omdat veel geaccepteerde vormen van reclame (zoals op de televisie of in de openbare ruimte) ook door nog niet spelende consumenten worden gezien.

Er is in Europa brede consensus over tal van beperkingen aan kansspelreclame. De aanbevelingen van de Europese Commissie geven aan dat reclame geen ongefundeerde verklaringen mag bevatten over de winstkansen of de winst die spelers van gokspelen mogen verwachten. Ook mag reclame niet suggereren dat vaardigheden het resultaat van een spel kunnen beïnvloeden wanneer dat niet zo is. Er mag geen druk worden uitgeoefend om aan kansspelen deel te nemen en onthouding van gokken mag niet als negatief worden voorgesteld. Reclame mag ook niet de indruk wekken dat gokken sociaal aantrekkelijk is. Door de aanbieder ingehuurde beroemdheden mogen niet suggereren dat gokken bijdraagt tot sociaal succes. Tot slot mag reclame niet suggereren dat gokken een oplossing biedt voor sociale, professionele of persoonlijke problemen, of een alternatief kan zijn voor werk of financieel zekerdere investeringen.

Net als kansspeldeelname door minderjarigen, is kansspelreclame gericht op minderjarigen verboden. Voor speelautomaten en casino's geldt dat reclame voor deze kansspelen evenmin gericht mag zijn op jongvolwassenen (personen in de leeftijd van 18-24 jaar), hoewel deze groep wel legaal mag deelnemen aan kansspelen. Deze beperking geldt niet alleen voor de media waarin wordt geadverteerd, maar ook voor sponsoring van evenementen, promotiemateriaal of merchandising die bestemd is voor of hoofdzakelijk gericht is op minderjarigen of jongvolwassenen. Overigens geldt bij alcohol en tabak hetzelfde beleid: consumptie is toegestaan vanaf 18 jaar, maar reclame pas vanaf 24 jaar. Voor een diepgaandere bespreking van reclamebeperkingen zie de in paragraaf 4.7.3 geciteerde literatuur.

Daarnaast kent de bestaande kansspelregelgeving technische voorschriften gericht op het beperken van verslavingsrisico's zoals het gemaximeerde aantal trekkingen bij loterijen, en de gemaximeerde inworp en speelfrequentie bij speelautomaten.

### 5.6.3 Voorschriften gericht op verslavingspreventie

Sommige deelnemers aan kansspelen kampen met beperkte zelfbeheersing, waar problematisch speelgedrag en kansspelverslaving extreme uitingen van zijn. Ook zijn sommige kansspelen naar hun aard op zichzelf risicovol. Om kansspelverslaving tegen te gaan en nog liever te voorkomen, kunnen ook recreatieve spelers gebaat zijn bij voorschriften die zelfbeheersing vergemakkelijken of zelfs afdwingen. Een in de internationale literatuur veelgebruikte term hiervoor is 'responsible gambling'.

Een effectief zelfbeheersingsinstrument is een door de speler zelf te bepalen speellimiet. Die speellimiet hoeft niet aan een wettelijk maximuminzet vast te zitten. Een aanbieder mag hogere inzetten dan de door de speler gekozen speellimiet niet accepteren. Vaak geldt er een bedenktijd alvorens de eigen limiet mag worden verhoogd.<sup>206</sup> Uit onderzoek blijkt dat de 10% meest frequent en intensief spelende online pokeraars tot wel 25% minder uitgaven dan hun referentiegroep nadat ze voor zichzelf een zelfgekozen speellimiet hadden ingesteld.<sup>207</sup> Door de betere registratie van speelgedrag zijn speellimieten online makkelijker te implementeren dan bij fysieke kansspelen. Ook speelautomaten die met spelersidentificatie werken, zijn in principe geschikt voor het faciliteren van zelfgekozen speellimieten. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand dienen alle zich in Nederland bevindende online spelers hun eigen speellimieten in te stellen.

Een speciaal geval van een spelerslimiet is om helemaal niet meer te willen spelen, oftewel zelfuitsluiting.<sup>208</sup> Om te voorkomen dat een speler die zichzelf bij één aanbieder heeft uitgesloten daarna toch bij een andere aanbieder gaat spelen, hebben veel landen een centraal register ingevoerd. Aanbieders moeten voordat een speler het pand betreedt of op de website inlogt, eerst in dat register controleren of de speler zichzelf niet heeft uitgesloten. Anders dan bij zelf wijzigbare speellimieten geldt zelfuitsluiting vaak voor een periode van ten minste 6 maanden. In de tussentijd mag een aanbieder uitgesloten spelers niet accepteren en kan de speler zelfuitsluiting ook niet ongedaan maken. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand komt er in Nederland een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) waar ook speelhallen en -casino's op worden aangesloten.

206 Blaszczynski, A., Collins, P., Fong, D., Ladouceur, R., Nower, L., Shaffer, H.J., Tavares, H. and Venisse, J.L., 2011. Responsible gambling: General principles and minimal requirements. *Journal of gambling Studies*, 27(4), pp.565-573.

207 Auer, M., Hopfgartner, N. and Griffiths, M.D., 2020. The Effects of Voluntary Deposit Limit-Setting on Long-Term Online Gambling Expenditure. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 23(2), pp.113-118.

208 Gainsbury, S.M., 2014. Review of self-exclusion from gambling venues as an intervention for problem gambling. *Journal of Gambling Studies*, 30(2), pp.229-251.



In paragrafen 4.5 en 4.6 kwam aan bod dat iemand met een gokstoornis externe effecten uit kan oefenen op de omgeving, onder meer door schuldenproblematiek. Een vergaande vorm van regulering die dit tegengaat is gedwongen uitsluiting van kansspeldeelname op voordracht van belanghebbende derden zoals de partner of zelfs de aanbieder (bijvoorbeeld omdat een speler andere klanten lastigvalt). Dit wordt eveneens na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand van kracht.

In andere landen is reeds ervaring met gedwongen uitsluiting opgedaan. In België zijn circa 300.000 personen uitgesloten, waaronder integriteitsgevoelige beroeps-groepen zoals notarissen, politieagenten en rechters, maar ook mensen die op eigen verzoek of op verzoek van hun familie zijn uitgesloten en mensen die in een collectieve schuldenregeling zitten. Gedwongen uitgesloten spelers spelen voorafgaand aan hun uitsluitingsperiode intensiever dan spelers die zichzelf vrijwillig uitsluiten, wat het paternalistische karakter van de maatregel kan rechtvaardigen.<sup>209</sup>

Opvallend genoeg ontbreekt een in de tijd beperkte vorm van zelfuitsluiting in het palet aan preventiemaatregelen dat met de Wet kansspelen op afstand wordt ingevoerd: een verplichte time-out periode van minimaal 24 uur. Deze door de Europese Commissie aanbevolen maatregel biedt weliswaar voor kortere tijd bescherming dan de periode van 6 maanden, maar de drempel voor spelers om zichzelf voor korte tijd uit te sluiten is ook lager. Spelers die periodiek kampen met zelfbeheersingsproblemen, bijvoorbeeld op de dag dat het salaris wordt ontvangen, zouden hier baat bij kunnen hebben. Een aanbieder moet de speler wel de gelegenheid geven tot een vrijwillige korte uitsluiting van zijn aanbod. Maar dit wordt niet in het eerder genoemde CRUKS verwerkt, en geldt daardoor niet voor bezoeken aan andere aanbieders waar vervolgens nog wel kan worden gespeeld. Een voordeel van centraal geregistreerde kortere zelf-uitsluitingen zou zijn dat aanbieders door deze preventieve zelf-uitsluiting hun klanten niet aan concurrenten kwijtraken, en dat spelers een betere bescherming zouden genieten.

Naast de genoemde vormen van bescherming die de speler (of zijn omgeving) zelf moet initiëren, dienen aanbieders ook de nodige informatie te verstrekken en diverse interventies te plegen. Bijvoorbeeld door te wijzen op risico's en beschikbare hulp via de boodschap dat ongecontroleerd gokken schadelijk kan zijn. En via het geven van informatie op de website over beschikbare ondersteuningsmaatregelen voor de speler, het aanbieden van testen aan de hand waarvan spelers hun eigen gokgedrag kunnen beoordelen, en folders of weblinks naar organisaties die informatie verstrekken over en hulp bieden bij gokstoornissen. Het voert te ver om de empirisch gevonden effectiviteit van al deze maatregelen hier te bespreken. Voor een overzicht zie Harris en Griffiths (2017).<sup>210</sup>

209 Kotter, R., Kräplin, A. and Bühringer, G., 2018. Casino self-and forced excluders' gambling behavior before and after exclusion. *Journal of gambling studies*, 34(2), pp.597-615.

210 Harris, A. and Griffiths, M.D., 2017. A critical review of the harm-minimisation tools available for electronic gambling. *Journal of Gambling Studies*, 33(1), pp.187-221.

#### 5.6.4 Voorlichting en gedragsverandering

De in deze paragraaf genoemde voorschriften zijn hoofdzakelijk gericht op de aanbieders van kansspelen. Voorlichting is vaak juist op consumenten gericht. De in hoofdstuk 4 beschreven informatieproblemen en gedragsvalkuilen worden gemitigeerd door op gedragsverandering gerichte voorlichting aan consumenten.

Voorlichting over risico's van kansspelen vindt op diverse overheidsniveaus plaats: van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Kansspelautoriteit tot gemeenten. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand komt er vanuit het Verslavingspreventiefonds ook een landelijk loket voor het bieden van informatie en hulp bij gokproblemen. Aanbieders van kansspelen kunnen hiernaar verwijzen.

Voorlichting kan aan spelers de risico's van kansspelen duidelijk maken, en daarnaast aan mensen in de omgeving van spelers laten zien wat indicaties van problematisch speelgedrag zijn. Dat kan het stigma van verslaving verminderen om zo de kansspelen schuldenproblematiek bespreekbaar te maken. Het is makkelijker om recreatief spelende consumenten via voorlichting bewust te maken van de risico's van kansspelen dan om bij mensen met een gokstoornis via behandeling blijvende gedragsverandering te realiseren. Voor gedragsverandering is het in de eerste plaats nodig dat nauwkeurig wordt vastgesteld welke doel wordt nagestreefd.<sup>211</sup> Daarnaast is het ook van belang dat de juiste interventie wordt geselecteerd, en dat deze nauwgezet wordt uitgevoerd en gemonitord.<sup>212</sup>

Voor veel schadelijke producten, zoals tabak en alcohol, houdt de overheid, vaak samen met consumentenorganisaties, regelmatig voorlichtingscampagnes in diverse media voor consumenten en kwetsbare groepen zoals minderjarigen. Ook slogans (zoals 'speel bewust, 18-plus' bij kansspelen) en waarschuwingen op de etiketten van producten of bij de ingang en kassa van de verkooppunten zijn vormen van voorlichting. Om consumenten die nog niet in aanraking zijn geweest met de betreffende schadelijke producten niet onbedoeld op het idee te brengen te gaan experimenteren, is een zorgvuldige doelgroepenbenadering geboden. Bij jonge kinderen kan het bijvoorbeeld prudenter zijn om ouders of leraren voor te lichten.<sup>213</sup> Internationaal literatuuronderzoek laat zien dat de voorlichting over kansspelen op scholen qua ontwerp en implementatie vaak nog flink verbeterd kan worden.<sup>214</sup>

211 Peters, G.-J., 2014, A practical guide to effective behavior change: how to identify what to change in the first place. *The European Health Psychologist* 16(5), pp. 142-155.

212 Kok, G., 2014. A practical guide to effective behavior change: How to apply theory-and evidence-based behavior change methods in an intervention. *The European Health Psychologist* 16(5), pp. 156-170.

213 Onrust, S.A., 2016. Schoolprogramma's om middelengebruik tegen te gaan in verschillende leeftijdsfasen. *Verslaving*, 12(3), pp.188-202.

214 Keen, B., Blaszczynski, A. and Anjoul, F., 2017. Systematic review of empirically evaluated school-based gambling education programs. *Journal of gambling studies*, 33(1), pp.301-325.

Een andere doelgroep voor voorlichting zijn de werknemers van kansspelaanbieders. Het is belangrijk om werknemers te trainen in het herkennen van problematiek bij consumenten, om zo de in paragraaf 5.6.3 beschreven interventies rondom kansspelveslaving toe te kunnen passen.<sup>215</sup> Maar het is tevens van belang dat aanbieders hun werknemers weerbaar maken tegen langdurig verblijf nabij klanten die risicovol gedrag vertonen. Onder zulk gedrag valt niet alleen kansspeldeelname, maar ook consumptie van tabak en alcohol. Dit kan een risicofactor zijn voor het gedrag en de gezondheid van werknemers in hun privéleven.<sup>216</sup>

Het in paragraaf 5.2.3 geciteerde werk van Becker *et al.* (2006) over het verbieden van het aanbod van schadelijke producten gaat ook in op het reduceren van de vraag ernaar door voorlichting. Of voorlichting maatschappelijk gezien kosteneffectief is, hangt ervan af of de reductie in schadelijke consumptie opweegt tegen de directe kosten van voorlichting en de indirecte kosten van weerstand bij consumenten om voorgelicht te worden over de schadelijkheid van producten. Conclusie van de auteurs daarbij is dat voorlichting vooral nuttig is in gevallen waarin een verbod niet effectief is (vanwege een inelastische vraag) of niet proportioneel is (vanwege beperkte schadelijkheid). Voor beperkt schadelijke producten met een inelastische vraag (zie paragraaf 4.2.3) zoals kansspelen gaat voorlichting goed samen met financiële instrumenten (zoals kansspelbelasting en –heffingen) om de vraag te ontmoedigen (zie paragraaf 5.5.1).<sup>217</sup>

## 5.7 Overheidsfalen en afwegingskader

Hoofdstuk 3 besprak de maatschappelijke motieven die er kunnen zijn om in te grijpen teneinde de uitkomst van vrije marktwerking te corrigeren, en hoofdstuk 4 ging in op de verschillende vormen van marktfaalen en consumentenfaalen in kansspelmarkten. Vervolgens gaven de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk een overzicht van het palet van instrumenten die de overheid kan inzetten met het doel de uitkomst van markten te corrigeren: van verbod tot staatsdeelneming of aanbodbeperkingen, van prikkels tot voorschriften en voorlichting.

Een belangrijke kanttekening bij dat instrumentarium is dat interventie in de markt-uitkomst eveneens een aantal klassieke valkuilen kent, die worden aangeduid met de term *overheidsfalen*. In paragraaf 5.3 waar staatsdeelneming werd besproken, kwam dit al aan de orde: de overheid is als aanbieder op markten veelal minder efficiënt en innovatief dan private partijen, door het ontbreken van de disciplinerende

215 Giroux, I., Boutin, C., Ladouceur, R., Lachance, S. and Dufour, M., 2008. Awareness training program on responsible gambling for casino employees. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 6(4), pp.594-601.

216 LaPlante, D.A., Gray, H.M., LaBrie, R.A., Kleschinsky, J.H. and Shaffer, H.J., 2012. Gaming industry employees' responses to responsible gambling training: A public health imperative. *Journal of Gambling Studies*, 28(2), pp.171-191.

217 Becker, G.S., Murphy, K.M. and Grossman, M., 2006. The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), pp.38-60.

werking van de kapitaalmarkt, en doordat de overheid vaak tegelijk meerdere doelstellingen en rollen heeft: regelgever, handhaver, werkgever, ontvanger van de dividenden en hoeder van de publieke belangen.

Ook wanneer de overheid niet als aanbieder op een markt optreedt maar alleen regels en voorschriften opstelt, kan dit ingrijpen ongewenste effecten hebben: gereguleerde bedrijven zullen tijd en energie gaan steken in het door lobbygedrag beïnvloeden van het beleid in hun voordeel. De kans is daarbij groot dat de gereguleerde bedrijven de markt en hun eigen bedrijf beter kennen dan de toezichthouders, waardoor ze regelgeving in hun voordeel kunnen beïnvloeden en het zelfs kan gebeuren dat toezichthouders de facto de belangen van de gereguleerde bedrijven behartigen.<sup>218</sup> Bovendien gelden onder meer als gevolg van informatieproblemen de principaal-agentproblemen die in het vorige hoofdstuk werden beschreven niet alleen binnen ondernemingen, maar ook tussen de overheid als regelgever en gereguleerde bedrijven.

Een potentiële bron van overheidsfalen is ook dat overheidsingrijpen vanuit de hoge eisen die gesteld worden aan een zorgvuldige totstandkoming van regels en besluiten minder flexibel in kan spelen op snel veranderende marktomstandigheden en ‘achter de feiten aanloopt’. In zijn algemeenheid is het derhalve zaak beleid zoveel mogelijk techniekneutraal en onafhankelijk van de identiteit van specifieke partijen op te stellen. Een voorbeeld van techniek-*afhankelijk* ingrijpen betreft de behandeling van een spel als blackjack op speeltafels in casino’s, speelautomaten in hallen en op internet. Verschillende regulering van deze drie verschijningsvormen van hetzelfde spel kan niet alleen leiden tot een ongelijk speelveld, het kan bovendien ontwijkend gedrag van aanbieders in de hand werken of juist innovatie of efficiëntie-verhogende investeringen tegengaan, waardoor vergund aanbod moeilijker kan concurreren met illegaal aanbod.

Bij het ontwerpen van regulering en markttoezicht dienen al deze vormen van potentieel overheidsfalen, inclusief de maatschappelijke kosten die de totstandkoming, handhaving en naleving van regels zelf teweegbrengen, te worden afgewogen tegen het marktfalen dat ze beogen te corrigeren. Wanneer de bijwerking van het middel (overheidsfalen) in die afweging erger blijkt dan de kwaal (marktfalen), is het soms verstandiger niet in te grijpen, al is dat politiek en maatschappelijk vaak niet altijd eenvoudig.

Dit sluit aan bij de publicatie *Toezien op publieke belangen* uit 2013 waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een visie op toezicht bepleit waarin de publieke belangen het ijkpunt vormen:

---

<sup>218</sup> Stigler, G.J., 1971. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, pp.3-21.

*“Met publieke belangen als uitgangspunt [...] ontstaat oog voor de gewenste en gerealiseerde opbrengsten van toezicht en kunnen die beter worden afgewogen tegen de lasten en kosten.” (WRR, 2013, p. 117).<sup>219</sup>*

Op die manier kan een evenwicht gevonden worden tussen enerzijds de roep om meer toezicht en handhaving wanneer zich incidenten voordoen, en anderzijds de roep om minder toezicht en knellende regels als dingen goed gaan.

---

<sup>219</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Rapporten aan de Regering 89.

## 6 Visie op deelmarkten

### 6.1 Inleiding

Dit slothoofdstuk bouwt voort op de voorgaande hoofdstukken en geeft per deelmarkt een visie op de marktordening en andere aspecten van regulering. Daarbij wordt een synthese gemaakt uit enerzijds het overzicht van de huidige wet- en regelgeving uit hoofdstuk 2 en het afwegingskader uit hoofdstuk 3, en anderzijds de analyses van marktfalen en overheidsingrijpen uit hoofdstukken 4 van 5. De visies op de verschillende deelmarkten zijn bedoeld als richtpunt voor toekomstige beleidsvorming in de brede beleidsagenda voor modernisering van de wet- en regelgeving voor kansspelen zoals in gang gezet door de kabinetsvisie van 2011 en de daaropvolgende beleidsvoorstellen op de diverse deelmarkten zoals loterijen.

Als indeling in deelmarkten hanteren we de meest plausibele substitutiepatronen in de voorkeuren van consumenten en technologische mogelijkheden van producenten. Dit resulteert voor dit visiedocument in een driedeling in deelmarkten voor loterijen, sportweddenschappen en tot slot casinospelen en speelautomaten. Deze driedeling is grofmaziger dan het huidige vergunningstelsel. In het bijzonder wijden we geen zelfstandige deelvisie aan *online* kansspelen, maar bespreken we deze als alternatief distributiekanaal waarlangs kansspelen met bepaalde karakteristieken worden aangeboden. Daar waar de specifieke kenmerken nopen tot een differentiatie in ordening of regulering, maken we expliciet onderscheid (zie ook paragraaf 4.8).

De visies per deelmarkt starten telkens met een feitelijke typering: de relevante productkenmerken, het huidige aantal spelers en de financiële omvang, en de vormen van regulering die momenteel van toepassing zijn. Deze typering hebben niet de ambitie volledig te zijn en zijn niet onveranderlijk. Ze dienen vooral als context voor de visie op de ordening en regulering per deelmarkt.

Per deelmarkt duiden de visies telkens de relevante publieke belangen en geven ze aan op welke manier de overheid op de meest consistente en minst ingrijpende wijze deze belangen zou kunnen borgen binnen de kabinetsvisie om ruimte te willen geven aan passend en attractief aanbod. Het uniformeren van bestaande regels met de op moderne leest geschoeide Wet kansspelen op afstand – met vrije toetreding onder strenge condities – heeft daarbij als richtpunt gefungeerd.

De algemene lijn bij de deelmarktvisies is dan ook om enerzijds aanbodbeperkingen zoals staatsdeelnemingen en monopolies weg te nemen, maar anderzijds om scherp in te zetten op regulering via financiële prikkels, gedragsregels en voorlichting, om zo de kansspel-specifieke risico's te mitigeren en de publieke belangen te borgen. De visies per deelmarkt schetsen daarvoor telkens een 'blauwdruk' op hoofdlijnen. Een gedetailleerde invulling van deze 'eindplaatjes' – en in het bijzonder de mogelijke transitie daarnaartoe – valt buiten het bestek van dit document.

*Leeswijzer*

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Als eerste behandelen we de visies op de traditionele kansspelen. In paragraaf 6.2 komt de visie op de loterijmarkt aan bod. Paragraaf 6.3 geeft de visie op de markt voor sportwedenschappen. In paragraaf 6.4 bespreken we de visie op de markt voor casinospelen en speelautomaten. In paragraaf 6.5 komt de afbakening ten opzichte van – en de visie op – aanpalende markten zoals behendigheids spelen, games en financiële producten aan bod.

## 6.2 Loterijen

Hieronder bespreken we voor de deelmarkt loterijen achtereenvolgens het aanbod, de spelers en hun gedrag, de risico's voor de publieke belangen en het meest voor de hand liggende scenario van marktordening en regulering dat daaruit voortvloeit.

### 6.2.1 Aanbod

Bij een loterij worden prijzen toegewezen aan deelnamebewijzen – loten – met een trekking die geruime tijd na het aankoopmoment en op afstand van de speler plaatsvindt.<sup>220</sup> Loterijen – met uitzondering van krasloten – onderscheiden zich van andere kansspelen door het feit dat er over het algemeen een of meerdere dagen (bij losse verkoop van loten) tot weken (bij abonnementen) verstrijken tussen de inleg en de trekking of de uitkering, en dat de maximaal te winnen prijzen hoog zijn in verhouding tot de inleg. Anders dan bij casinospelen, speelautomaten of sportwedenschappen kan de winnaar van de hoofdprijs of jackpot in een loterij miljoenen maal zijn inleg winnen. Aan de onderkant van het prijzenpakket kennen loterijen ook juist kleine prijzen, waarbij hooguit de eigen inleg wordt terugverdiend, maar die spelers wel het gevoel geven dat er iets te winnen valt.

In Nederland is er op grond van de Wet op de kansspelen plaats voor één *staatsloterij*, *lotto* en *instantloterij*, waarbij de vergunninghouders van die drie typen loterijen wel meerdere spellen mogen aanbieden. Daarnaast kan een onbepaald aantal vergunningen voor goede-doelenloterijen worden verleend. De diverse vergunningen verschillen vooral in de verplichtingen voor de aanwending van de inleg.<sup>221</sup> De staatsloterij dient ten minste 60% van de inleg aan prijzen uit te keren en ten minste 15% af te dragen aan de staat. De kansspelen in de lottovergunning hebben een minimaal gezamenlijk uitkeringspercentage van 47,5% en dragen ten minste 18% af aan NOC\*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN). De instantloterij heeft hetzelfde minimale uitkeringspercentage en draagt de volledige winst na aftrek van prijzen en kosten af aan NOC\*NSF en ALN. Aan die afdracht zijn verder geen kwantitatieve eisen gesteld. Goede-doelenloterijen hebben geen minimaal uitkeringspercentage, maar zijn juist verplicht ten minste 40% van hun inleg aan 'doelen van enig algemeen belang' af te dragen. Waar de effectieve prijs

<sup>220</sup> Trekkingen van loterijen kunnen worden bijgewoond; een notaris bewaakt de trekkingsprocedure van een loterij.

<sup>221</sup> *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, Tabel 4.

(het niet als prijzengeld uitgekeerde deel van de inleg, zie paragraaf 4.2.3) van de staatsloterij en lotto/instantloterij dus is *gemaximeerd* op 40% respectievelijk 52,5%, is die van de goede-doelenloterijen *minimaal 40%*.<sup>222</sup>

Naast de verschillende regels over de aanwending van de inleg, zijn er ook verschillen in het aantal toegestane trekkingen per jaar en de maximale lotprijs. Ondanks al die verschillen zijn er aanwijzingen dat er een zekere mate van substitutie en concurrentie is tussen de diverse loterijen. Ook lijken de spelerspopulaties van de diverse loterijen sterk op elkaar wat betreft demografische en sociaaleconomische kenmerken.<sup>223</sup> Volgens de ACM is er sprake van één mogelijke markt voor loterijen en lottospelen, zij het dat de concurrentie in de praktijk vooral door invloed van de regelgeving beperkt is.<sup>224</sup> Voor loterijen geldt dat aanbieders op grond van hun vergunningen hun aanbod ook *online* mogen aanbieden, waar veel spelers gebruik van maken. Deze mogelijkheid tot *e-commerce* blijft ook na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand bestaan.

Onder de holding Nederlandse Loterij B.V. vallen via de dochters Staatsloterij en De Lotto de drie monopolievergunningen staatsloterij, lotto en instantloterij (in de volksmond ook wel ‘krasloten’ geheten), met in 2018 een omzet van respectievelijk € 685 miljoen, € 186 miljoen en € 95 miljoen: totaal € 966 miljoen.<sup>225</sup> Onder de holding Goede Doelen Loterijen N.V. vallen drie dochters met vergunningen voor goede-doelenloterijen: de Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en Vriendenloterij, met in 2018 een omzet van respectievelijk € 741 miljoen, € 159 miljoen en € 122 miljoen: totaal € 1.022 miljoen.<sup>226</sup>

Daarnaast fungeert de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen als vergunninghouder voor een aantal kleine goede-doelenloterijen zoals de Grote Clubactie, de Jantje Beton Loterij en de KWF Seizoensloterij met een gezamenlijke omzet van € 24 miljoen in 2018. Sinds de totstandkoming van de nieuwe beleidsregels voor goede-doelenloterijen in 2016, zijn er drie nieuwe vergunninghouders bijgekomen, zij het met nog een bescheiden omzet.<sup>227</sup>

Tot slot worden er ieder jaar ‘incidentele’ vergunningen verleend met een looptijd van maximaal een half jaar, bijvoorbeeld voor de bouw van een nieuw clubhuis voor een sportclub. Deze vergunningen hebben vanaf 2020 een minimumafdracht van 40%, maar in de praktijk ligt dat beduidend hoger. In 2018 ging het om 33 aanvragen,

222 Per 1 januari 2020 gaat het minimum afdrachtperscentage omlaag naar 40%.

223 Tieben, B., Witteman, J., Hof, B., Poort, J., Biesenbeek, C., Buunk, E. (2017). *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, paragraaf 3.5.

224 Besluit van Autoriteit Consument en Markt, Zaaknummer: 15.0783.24/SENS-SNS.

225 Nederlandse Loterij B.V. zag in 2019 de totale omzet met 12% groeien van € 1,2 miljard naar € 1,3 miljard. Een uitsplitsing naar de verschillende producten wordt niet gegeven. Nederlandse Loterij (2020). *Jaarverslag 2019. Waarde creëren door sterk samenspel*.

226 In 2019 groeide de omzet van deze drie loterijen samen met 2,3% naar € 1,0 miljard.

227 Lottovate Nederland B.V. en Impact Loterij B.V. zijn momenteel nog niet daadwerkelijk actief. Fairshare Nederland B.V. realiseerde in 2018 een omzet van ca. 320 duizend euro.



met een gezamenlijke omzet van € 2,7 miljoen. De totale inleg in de loterijmarkt bedroeg daarmee in 2018 € 2,0 miljard.<sup>228</sup> Over alle loterijen werd in dat jaar gemiddeld 50% van de omzet aan netto prijzen uitgekeerd<sup>229</sup> en was het bruto spelresultaat circa een miljard euro.

### 6.2.2 Spelers en spelgedrag

In 2016 voerde IntraVal een onderzoek uit waarin een omvangrijk en representatief consumentenpanel van 16 jaar en ouder (N = 5.873) werd gevraagd naar hun kansspelgedrag.<sup>230</sup> Daaruit bleek dat 54,4% van de respondenten in het jaar voorafgaand aan de enquête had deelgenomen aan loterijen (exclusief krasloten); 9,5% had in het voorgaande jaar voor zichzelf krasloten gekocht. Voor de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder gaat het dan om zo'n 7,6 miljoen recente deelnemers aan loterijen en plusminus 1,3 miljoen kopers van krasloten. In lijn met het grote aantal deelnemers vormen loterijspelers een vrij goede afspiegeling van de bevolking qua kenmerken. Kopers van krasloten zijn wat jonger.

De gemiddelde uitgaven van deelnemers aan loterijen in de aan de enquête voorafgaande 30 dagen bedroeg € 23. Voor krasloten was dit € 4. Voor de gehele bevolking correspondeert dit met een jaarlijkse uitgave aan loterijen van € 2,1 miljard en aan krasloten van € 64 miljoen. In vergelijking met bijvoorbeeld de uitgaven aan casinospelen en speelautomaten zijn de uitgaven aan loterijen en krasloten tamelijk gelijk verdeeld: respondenten die in het onderzoek van IntraVal als risicospeler of probleemspeler uit de bus kwamen, gaven gemiddeld per maand bijna hetzelfde uit aan loterijen als recreatieve spelers, met individuele uitschieters tot maximaal € 82. Aan krasloten gaven probleemspelers gemiddeld meer uit dan recreatieve spelers, € 22 tegenover € 3 per maand met individuele uitschieters tot € 50, maar de absolute bedragen zijn ook daar beperkt.

### 6.2.3 Risico's voor de publieke belangen

Vooral door de hiervoor genoemde lange tijdsduur tussen inleg en uitkering en het ontbreken van de mogelijkheid continu en in hoog tempo door te spelen<sup>231</sup>, is het verslavingsrisico bij loterijen laag.<sup>232</sup> Wel schuilt er enig risico in de hoge jackpot/hoofdprijzen, de zeer brede beschikbaarheid via vele verkooppunten en de relatief grote kans om kleine prijzen te winnen.<sup>233</sup> Krasloten scoren wat hoger voor wat

228 Daarnaast kunnen gemeenten vergunning verlenen voor kleinschalige loterijen met een prijzenpot tot € 4.500 en zijn promotionele kansspelen onder voorwaarden vergunningsvrij.

229 Marktscan landgebonden kansspelen 2018, par. 3.3.1.

230 A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). *Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016*. IntraVal/WODC, Groningen/Den Haag.

231 Bij de staatsloterij en de lotto kan de speler zijn loten weliswaar kort voor de trekking kopen, maar duurt het na die trekking geruime tijd voor er een nieuwe trekking plaatsvindt. Bij Lucky Day is er dagelijks een trekking.

232 M. Griffiths, J. Derevensky, *The liberalisation of the lottery market in the Netherlands: A report on potential psychosocial impacts and how to minimise harm*. Assissa (2017).

233 D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kanspelaanbod*, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

betreft de verslavingsrisico's vooral doordat de speler bij krasloten direct na aanschaf kan kijken of hij heeft gewonnen en desgewenst tot een nieuwe speelronde kan overgaan.<sup>234</sup> In de praktijk zijn er echter weinig Nederlanders aan krasloten verslaafd.

Dit beeld spoort goed met het relatief lage aantal risico- en probleemspelers onder deelnemers van loterijen en kopers van krasloten. Voor zover risico- en probleemspelers met loterijen spelen of krasloten kopen, nemen ze meestal ook deel aan kansspelen met een hoger verslavingsrisico.<sup>235</sup> Het is dus aannemelijk dat loterijen niet de oorzaak van risicovol of problematisch speelgedrag zijn.

Grotere risico's bestaan voor het publieke belang *consumentenbescherming*. Zo hebben loterijen en krasloten onderling lastig te vergelijken prijzenpakketten en is de onderliggende kansrekening voor de meeste mensen lastig te doorgronden. Het uitkeringspercentage en de eerlijkheid van de trekking zijn voor spelers niet of nauwelijks waarneembaar, wat ze bij uitstek tot vertrouwensgoederen maakt. Aanbieders kunnen dit mitigeren door veel kleine prijzen uit te keren, waardoor de winkans aanzienlijk blijft en spelers zien dat er daadwerkelijk gewonnen wordt.

Ook de kleine lettertjes bij abonnementen, bijvoorbeeld de voorwaarden voor het beëindigen ervan, of afhankelijk van het aantal maanden deelname uitkeren van prijzen in het eerste abonnementsjaar, kunnen tot ondoorzichtigheid leiden. Een ander potentieel risico – vergelijkbaar met banken – is dat een loterijaanbieder er met de inleg vandoor gaat. In de praktijk heeft dit zich nog niet voorgedaan.

Daarnaast speelt ook consumentenfalen een rol. In paragraaf 4.4.1 kwam aan de orde dat consumenten de neiging hebben kleine kansen te overschatten, wat een belangrijke rol kan spelen in het (al dan niet met een abonnement) meespelen met loterijen. Aanbieders van loterijen kunnen deze misvatting voeden door winnaars in beeld te brengen waarmee aspirant-spelers zich kunnen identificeren.<sup>236</sup>

Ook zijn er bij loterijen spelconcepten die inspelen op het uit de moderne gedragseconomie bekende begrip 'spijtaversie'. Mensen zijn geneigd situaties te vermijden waarin ze spijt kunnen hebben. Het mislopen van een straatprijz door niet mee te

234 Een kraslot kan ook worden gezien als een 'papieren' fruitautomaat waarvan de uitslag al vastligt, maar nog niet is onthuld. Als krasloten *online* zouden kunnen worden 'gekrast', zou het onderscheid met *online* fruitspelletjes vervagen en zouden zulke digitale krasloten het beste als vergelijkbare andere *online* casinospelen kunnen worden gereguleerd.

235 Bij een prevalentie van respectievelijk 0,69% risicospelers en 0,57% probleemspelers onder de volwassen bevolking (paragraaf 4.5.1), liggen deze percentages bij loterijdeelnemers op 0,9% respectievelijk 0,6% en bij kopers van krasloten op 1,2% respectievelijk 2,0%. Slechts één op de vier van die risico- en probleemspelers geeft aan het voorgaande jaar uitsluitend loterijen of krasloten te hebben gespeeld. *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, par. 3.5.1.

236 Het consumentenrecht leunt op het principe "Koper, pas op!". In de praktijk is er soms wel een dunne scheidslijn tussen toegestane overdrijving c.q. suggestie, en verboden misleiding.

spelen, terwijl de rest van de straat feest viert, kan leiden tot extra deelname om spijt achteraf te voorkomen. Overigens hoeft hier geen sprake van misleiding te zijn, maar er wordt wel ingespeeld op menselijke zwaktes.

Schaalvoordelen en netwerkeffecten kunnen bij loterijen leiden tot marktconcentratie of zelfs monopolies (paragraaf 4.7.2). Doorgaans komen monopolies de consument niet ten goede omdat marktconcentratie leidt tot hogere kosten, verminderde innovatie en minder klantvriendelijkheid.

Het publieke belang van het *tegengaan van illegaliteit en criminaliteit* is net als dat van kansspelveerslaving bij loterijen beperkt aan de orde. Hoewel illegale loterijen een mogelijkheid zijn, spelen ze in de praktijk een beperkte rol. Door de scheve verdeling van de prijzenpot bij loterijen en de kleine kans de hoofdprijs of jackpot te winnen lenen loterijen zich ook beperkt voor witwassen, tenzij de loterijaanbieders zelf te kwader trouw zijn en de uitkering van prijzen manipuleren. Een theoretisch risico is daarnaast dat criminelen proberen winnende loten te kopen tegen een hoger bedrag dan de uit te keren prijs, om zo een legale bron voor hun geld te fingeren. Voor zover bekend, doet dit risico zich in Nederland nauwelijks voor.

#### 6.2.4 Marktordening en regulering

In paragraaf 6.2.1 werd geschetst hoe de Wet op de kansspelen de ordening van de loterijenmarkt heeft bepaald: monopolievergunningen voor de staatsloterij, lotto en de instantloterij en een open stelsel voor goede-doelenloterijen. Per type loterij zijn er daarnaast verschillende regels over o.a. het aantal trekkingen per jaar en werkt het poolingverbod als drempel voor potentiële toetreders voor goede-doelenloterijen. Onder meer door al deze regels is de daadwerkelijke concurrentie tussen aanbieders van verschillende loterijen in de praktijk beperkt, ook al zijn ze in de ogen van consumenten veelal substituten van elkaar.

De huidige marktordening van de loterijvergunningen komt voort uit de historische beleidsopvatting – kanalisatie van speelzucht via een restrictief aanbod – en is juridisch gezien een consistente invulling daarvan (zie paragrafen 2.5 en 5.4). Vanuit de in 2019 door de minister geschetste contouren van het toekomstige loterijstelsel – gericht op keuzeruimte voor de consument en kanalisatie naar legaal, passend en attractief aanbod – kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd via een marktordening zonder wettelijke monopolies en staatsdeelneming voor loterijen.

Bij loterijen vormen kansspelveerslaving, illegaliteit en criminaliteit beperkte risico's en is consumentenbescherming het belangrijkste publieke belang, zo bleek in paragraaf 6.2.3. Vooral vanwege de zuiverheid van het spel en de transparantie van de spelregels en het prijzenpakket blijft het noodzakelijk bestaande regelgeving gericht op transparantie, het tegengaan van misleidende reclame en moeilijk

opzegbare abonnementen, het toezicht op de eerlijkheid van trekkingen en de financiële stabiliteit van aanbieders in stand te houden en waar nodig te uniformeren en te moderniseren.

Krasloten (en mogelijk ook dagelijkse loterijtrekkingen) hebben in theorie een hoger verslavingsrisico dan loterijen met wekelijkse of maandelijkse trekkingen. In de praktijk is het aantal verslaafde kraslotenspelers in Nederland echter gering, ondanks een wijdvertakt netwerk van fysieke verkooppunten van krasloten. Het ligt daarom in de rede om in de toekomst geen restricties te stellen aan het aantal kraslot-vergunningen, maar de publieke belangen te borgen via regulering van en toezicht op verkooppunten (zoals strikte leeftijdscontrole als bij alcohol en tabak).

Daarbij is het ook nuttig om een onderscheid te maken tussen het *online* bestellen en thuis laten bezorgen van fysieke krasloten (zoals nu ook mogelijk onder de *e-commerce* bepaling van de instantloterij-vergunning) en het digitaal 'krassen'. Het laatste type spel is momenteel niet toegestaan vanwege de hoge spelfrequentie en verslavingsrisico's. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand kan digitaal 'krassen' daarom het beste als *online* kansspel worden gereguleerd.

Binnen die kaders kunnen gezonde concurrentie en vrije toe- en uittreding van loterijaanbieders een waarborg bieden voor attractief aanbod en innovatie. Daarbij hoeft een winstoogmerk – net als voor aanbieders van kansspelen met een hoger risicoprofiel zoals speelautomaten en *online* kansspelen – geen aanvullend risico te vormen voor de publieke belangen. Een winstverbod zou een toetredingsdrempel vormen en ervoor zorgen dat efficiënte toetreders onnodig worden belemmerd.

Vanwege dezelfde redenen is het vanuit consumentenbelang in beginsel ook wenselijk loterijaanbieders te blijven toestaan de jackpot te *poolen* met deelnemers uit andere landen die in dezelfde loterij meespelen (zie paragraaf 4.7.2).<sup>237</sup> Toetreders kunnen hierdoor van meet af aan een aantrekkelijke jackpot aanbieden.

Een aandachtspunt hierbij is dat veel Europese landen *pooling* alleen toestaan voor hun eigen (staats)monopolist, met geen of beperkte ruimte voor toetreding. Buitenlandse loterijen zouden daardoor vanuit hun beschermde thuismarkt kunnen toetreden in Nederland. Er is dus vooralsnog binnen Europa geen gelijk speelveld. Een nadere doorrekening zal daarom moeten uitwijzen in hoeverre de voordelen van *pooling* voor de Nederlandse consument opwegen tegen de mogelijke ongelijke concurrentie met bestaande loterijaanbieders.

De regering heeft het voornemen aangekondigd de wet- en regelgeving voor loterijen te moderniseren.<sup>238</sup> In lijn met de hierboven uiteengezette visie op marktordening en

<sup>237</sup> De goede-doelenloterijen kennen bij uitzondering een beleidsregel die *pooling* verbiedt; voor lottospelen, de paardentotalisator en in de toekomst *online* poker is *pooling* toegestaan.

<sup>238</sup> *Kamerstukken II*, 2018/2019, 24557, 152.

regulering, geven de door de Minister voor Rechtsbescherming geschetste contouren van een gemoderniseerd loterijstelsel vorm aan een juridisch en beleidsmatig kader dat recht doet aan de kanaliserende functie van loterijen en aan de in paragraaf 4.6.3 beschreven waardevolle maatschappelijke bijdrage van de loterijafrachten. Ook de beleidsmatige wens voor een gelijk speelveld is in lijn met de visie in dit document.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd opgemerkt, schetst de hier beschreven visie op de ordening en regulering van de loterijmarkt een mogelijke ‘blauwdruk’. Een transitie naar zo’n ‘eindplaatje’ is voor alle deelmarkten doorgaans al een complexe operatie, maar voor loterijen in het bijzonder zou het een zorgvuldige inrichting en doorrekening vergen vanwege de huidige staatsdeelneming en de relatie met filantropie.

Voor de mogelijke herinrichting van de loterijmarkt zijn reeds verschillende scenario’s doorgerekend op de financiële consequenties voor de staatskas en de goede doelen.<sup>239</sup> Een aantal scenario’s rekent specifiek door wat een uniforme markt met een afdrachtspercentage variërend van 0%, 25% of 50% voor gevolgen zou hebben. Een hoog toekomstig minimum-afdrachtspercentage leidt tot hogere afdrachten aan goede doelen, maar tegelijkertijd tot een lager consumentensurplus doordat er minder prijzengeld overblijft. De in paragraaf 4.6.5 genoemde aanvullende instrumenten voor stimulering van filantropie zijn niet doorgerekend.

## 6.3 Sportweddenschappen

Hieronder bespreken we voor de deelmarkt sportweddenschappen – voor zowel de fysieke als *online* verkoopkanalen – achtereenvolgens het aanbod, de spelers en hun gedrag, de risico’s voor de publieke belangen en het meest voor de hand liggende scenario van marktordering en regulering dat daaruit voortvloeit. Daar waar de verschillen in distributiekanaal (fysiek of online) leiden tot andere risico’s of toezicht-mogelijkheden gaan we daar specifiek op in.

### 6.3.1 Aanbod

Weddenschappen onderscheiden zich van andere kansspelen door het feit dat de prijsbepalende gebeurtenis niet onder de controle staat van de kansspelaanbieder. Veel weddenschappen gaan over sportuitslagen: in Nederlands zijn weddenschappen op e-sportuitslagen en op andere onzekere gebeurtenissen niet toegestaan. In paragraaf 5.2.1 werd aangegeven dat deze vorm van weddenschappen – *event betting* – in Nederland verboden is omdat de integriteit van de verwedbare gebeurtenis lastig te controleren is (zie ook paragraaf 6.3.3 hieronder).

In Nederland zijn er momenteel twee vergunninghouders die sportweddenschappen mogen aanbieden: een eerste monopolievergunning voor alle weddenschappen op sportwedstrijden, met uitzondering van die in de draf- en rennsport, is onder de naam

<sup>239</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 24557, 146, blg-816659.

‘Toto’ in handen van Lotto B.V., dat als onderdeel van de Nederlandse Loterij een staatsdeelneming is. Een tweede monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de draf- en rensport – de zogeheten Totalisator – wordt onder de naam ‘ZE turf’ geëxploiteerd door ZEBetting & Gaming Nederland B.V. De omzet van beide aanbieders samen was in 2018 €224 mln., waarvan bijna 90% van de Toto kwam. In 2019 is de omzet van ‘Toto’ fors gestegen.<sup>240</sup>

Tot op heden zijn *online* sportweddenschappen in Nederland verboden.<sup>241</sup> Wel bevatten de vergunningen voor de Toto en de Totalisator een *e-commerce* bepaling op grond waarvan bepaalde weddenschappen ook *online* kunnen worden afgesloten. Dit verkoopkanaal wordt in Nederland (net als in omliggende landen) in toenemende mate populair. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt de *online* markt opengesteld voor een onbepaald aantal vergunninghouders. De mogelijkheid voor *e-commerce* voor landgebonden weddenschappen vervalt dan, en alle *online* afgesloten weddenschappen vallen dan onder de *online* regulering.<sup>242</sup>

Gezamenlijk met de lottospelen moet de Toto ten minste 47,5% van de inleg uitkeren aan prijzen. In 2018 bedroeg het uitkeringspercentage voor de Toto 81%. Van de inleg na aftrek van deze prijzen en de kosten – het netto spelresultaat – moet 72,46% worden uitgekeerd aan NOC\*NSF en 27,54% aan de Stichting ALN. Als gevolg van het hoge uitkeringspercentage blijft die afdracht in de praktijk beperkt tot minder dan 10% van de inleg. Van de omzet van de Totalisator dient ten minste 2,5% te worden afgedragen aan doelen ter bevordering van de draf- en rensport in Nederland. Het uitkeringspercentage kent geen minimum, maar is met ongeveer 76% in 2018 eveneens hoog in vergelijking met dat van loterijen.<sup>243</sup>

Omdat de uitslag van sportwedstrijden anders dan die van casinospelen en loterijen weliswaar onzeker maar niet willekeurig is, hangt de uitkering van verschillende weddenschappen – de quotering – af van de verwachte kans erop. Dit heeft tot gevolg dat de uitkering bij meer onwaarschijnlijk geachte uitslagen, bijvoorbeeld dat het zwakker geachte voetbalteam een sterker geachte tegenstander verslaat, flink op kan lopen. Extreme prijzen zoals bij loterijen, van duizenden malen de inleg of meer, komen evenwel niet voor. De tijdsduur tussen inleg en uitkering kan kort zijn: bij online aanbieders, die momenteel in Nederland niet zijn toegestaan, is het vaak mogelijk zelfs tijdens een wedstrijd nog in te leggen (zogeheten *live betting*), waarbij de quotering meebeweegt met het spelverloop.

240 Nederlandse Loterij (2020). *Jaarverslag 2019. Waarde creëren door sterk samenspel.*

241 Dit laat onverlet dat er een omvangrijk illegaal *online* wedaanbod is (ca. 165 miljoen euro in 2019), waartegen de Kansspelautoriteit op basis van prioriteringscriteria handhavend optreedt.

242 Daarbij verandert ook de grondslag voor de kansspelbelasting: voor landgebonden weddenschappen blijft dit 29% over de prijs, met een vrijstelling van 449 euro. Voor online kansspelen wordt de kansspelbelasting 29% over het bruto-spelresultaat van de aanbieder.

243 *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, par. 4.3.1.

### 6.3.2 Spelers en spelgedrag

In 2016 voerde IntraVal een onderzoek uit waarin een omvangrijk en representatief consumentenpanel van 16 jaar en ouder (N = 5.873) werd gevraagd naar hun kansspelgedrag.<sup>244</sup> Daaruit bleek dat 2,4% van de respondenten in het jaar voorafgaand aan de enquête had deelgenomen aan sportweddenschappen via een totoformulier, gokzuil of op internet; 0,5% had in het voorgaande jaar gewed op paardenraces (in wedkantoren, tabakswinkels, renbanen of op internet). Voor de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder gaat het dan om plusminus 350 duizend recente deelnemers aan sportweddenschappen en ongeveer 70 duizend deelnemers aan weddenschappen op paardenraces. Deelnemers aan sportweddenschappen zijn relatief jong, gemiddeld zo'n 35 jaar, en voor bijna 80% man. Het wedden op paardenraces trekt een wat oudere doelgroep die qua leeftijd lijkt op die van loterijen en bingo en voor een kleine 60% uit mannen bestaat.

De gemiddelde uitgaven van deelnemers aan sportweddenschappen in de voorgaande 30 dagen bedroeg in 2016 € 15 en van weddenschappen op paardenraces € 25.<sup>245</sup> Dit correspondeert met een jaarlijkse uitgave van zo'n € 60 miljoen aan sportweddenschappen en € 20 miljoen aan weddenschappen op paarden. Gelet op de totale inleg van Toto en de Totalisator van € 224 mln. in 2018 en het feit dat er daarnaast veel wordt gespeeld bij onlineaanbieders die in Nederland (nog) geen vergunning hebben, lijkt dit een onderschatting, maar daarbij moet worden aangetekend dat de inleg van de Toto na 2016 fors is gestegen.<sup>246</sup>

De uitgaven aan deze spelen zijn niet gelijk verdeeld: voor het merendeel van de spelers zijn ze veel lager, voor enkelen zijn ze beduidend hoger. We wegen daarom elke speler evenredig met zijn eigen uitgaven (zie paragraaf 4.2.4). Omgerekend kent Nederland aldus zo'n 60 duizend effectieve spelers van sportweddenschappen en om en de nabij 10 duizend effectieve wedders op paardenraces.

### 6.3.3 Risico's voor de publieke belangen

Sportweddenschappen kennen een relatief hoge verslavingsgevoeligheid. Bij een prevalentie van respectievelijk 0,69% risicospelers en 0,57% probleemspelers onder de volwassen bevolking (zie paragraaf 4.5.1), liggen deze percentages bij spelers van sportweddenschappen op 5,8% respectievelijk 7,5% en bij wedders op paardenraces op 7,4% respectievelijk 0%.<sup>247</sup> Deze percentages zijn beduidend hoger dan die voor loterijen en zelfs iets hoger dan die voor casinospelen.

244 A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). *Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016*. IntraVal/WODC, Groningen/Den Haag.

245 A. Kruize et al. (2016), p. 15.

246 *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, par. 4.2 en 4.5.3.

247 *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, par. 4.5.1. Vooral de percentages en uitgaven voor paardenraces zijn met relatief grote onzekerheid omgeven in verband met het in vergelijking met andere kansspelen kleine aantal deelnemers.

De relatief hoge verslavingsgevoeligheid van sportweddenschappen hangt samen met de potentieel hoge omloopsnelheid en continuïteit, de winstkans en de brede beschikbaarheid.<sup>248</sup> Wat ook mee kan spelen is het in paragraaf 4.4.2 besproken fenomeen van zelfoverschatting: het is verleidelijk voor spelers om te denken dat ze meer verstand hebben van een sport of hun favoriete team dan ‘de markt’ en dat ze daarom in staat moeten zijn winnend in te zetten. In de praktijk is dat uiteraard zeer lastig, niet alleen door de marges van de aanbieders, maar ook doordat de quoteringen over het algemeen reageren op nieuwe informatie naar de aanloop van een wedstrijd en de inleg van spelers tot dat moment. Zo worden feitelijk de kennis en actuele verwachtingen van de markt gereflecteerd in de quotering.

Het uitkeringspercentage van (vooral *online*) sportweddenschappen is goed vergelijkbaar met dat bij casinospelen en speelautomaten. Het witwasrisico is vanwege het beperktere aandeel contant geld bij *online* sportweddenschappen echter een stuk lager. Voor landgebonden sportweddenschappen levert het aandeel contant geld in combinatie met de anonimiteit van spelers mogelijk wel enig witwasrisico op. Momenteel wordt dit risico beperkt doordat de kansspelbelasting als 30,1% over het prijzengeld wordt geheven, met een vrijstelling van 449 euro. Hierdoor zijn grote contant afgesloten weddenschappen maar beperkt aantrekkelijk. Als de kansspelbelasting over het bruto-spelresultaat van de aanbieder geheven zou gaan worden (wat vanuit het oogpunt van efficiënte belastinginning te prefereren valt), kan het uitkeringspercentage tot boven de 95% groeien. In dat geval zouden anonieme transacties in contanten of cryptovaluta niet langer prudent zijn, en is het verstandig om niet-anonieme digitale transacties te verplichten bij verkooppunten.

Een belangrijk potentieel risico dat zowel met consumentenbescherming als met het tegengaan van criminaliteit verband houdt, vormen handel met voorwetenschap en matchfixing. Juist doordat de verwedbare gebeurtenis bij sportweddenschappen niet onder controle van de aanbieder staat, kan die gebeurtenis gemanipuleerd worden. Dit kan bijvoorbeeld door sporters informatie over hun fysieke gesteldheid te ontfutselen en daarop de inzet af te stemmen. Ook kunnen spelers of de scheidsrechters worden omgekocht of gechanteerd de wedstrijd te manipuleren.

Bij sportweddenschappen ‘tegen het huis’ (zoals weddenschappen met door de aanbieder bepaalde quoteringen) hebben aanbieders echter wel zelf een sterke prikkel om indicatoren van matchfixing zoals verdachte wedpatronen nauwlettend te monitoren. Wint bijvoorbeeld een ‘underdog’ dankzij matchfixing van een favoriet, en is daar ongebruikelijk hoog op ingezet, dan incasseert de aanbieder van de weddenschap immers een financieel verlies. Bij sportweddenschappen in groepsverband (zoals een totalisator of een *betting exchange*) daarentegen loopt de aanbieder geen financieel risico, ongeacht de uitslag van de wedstrijd.

---

248 D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kanspelaanbod*, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.



Overige risico's die verband houden met klassieke vormen van marktfalen zijn beperkt. Buitenlandse markten laten zien dat het aanbieden van sportwedenschappen zich goed leent voor concurrentie waarbij de schaafeffecten en natuurlijke monopolies niet overheersend zijn. Wel is er een tendens dat de quoteringen van verschillende aanbieders dicht bij elkaar liggen, omdat er anders in de markt ruimte ontstaat een combinatie van inleggen bij verschillende aanbieders te doen die ongeacht de uitslag winnend is. Aanbieders willen zulke *arbitrage* voorkomen en zullen elkaar in de gaten houden, zonder dat dat mededingingsrechtelijk als samenwerking moet worden gezien.

#### 6.3.4 Marktordening en regulering

In paragraaf 6.3.1 werd geschetst hoe de Wet op de kansspelen de ordening van de markt voor fysieke en online sportwedenschappen heeft bepaald: monopolies voor ZEBetting & Gaming Nederland B.V. en de staatsdeelneming Lotto B.V. Vanaf de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt dit aangevuld met een in beginsel onbepaald aantal vergunninghouders voor *online* sportwedenschappen.

De huidige monopolies van de genoemde landgebonden sportwedenschappen komen voort uit de historische beleidsopvatting van kanalisatie via een restrictief aanbod (zie paragraaf 2.5). Vanuit de meest recente kabinetsvisie – met meer ruimte voor passend en attractief aanbod en vrije toetreding op de online markt – kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd zonder wettelijke monopolies en staatsdeelneming voor sportwedenschappen.

Zoals in de vorige paragraaf is betoogd, zijn bij zowel fysieke als *online* vormen van sportwedenschappen verslavingspreventie en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (c.q. matchfixing) de pregnante publieke belangen die niet zonder overheidsingrijpen geborgd zijn. Gelet op de sterk vergelijkbare spelkenmerken en risico's ligt een uniforme marktordening voor fysiek en online wedenschappen in de rede, met accentverschillen in regulering, om recht te doen aan de verschillen in fysieke en online risico's. Gepaard daaraan ligt het in de rede om het toekomstige overheidsingrijpen in de fysieke en online verkoopkanalen te harmoniseren, volgens de op de moderne leest geschoeide wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand.

Voor de marktordening past bij de opening en verwachte groei van de online markt ook liberalisering van de markt voor landgebonden wedenschappen, waarbij het monopoliekarakter kan worden opgeheven. Ook past daarbij terugtreding van de overheid als aandeelhouder. Zonder restricties aan het aantal landgebonden vergunningen blijft het wel zaak de publieke belangen te blijven borgen via regulering van en toezicht op verkooppunten (leeftijdscontrole, digitaal betalen en registratie van speelgedrag). De tweedeling tussen draf- en renwedenschappen en

overige weddenschappen kan dan komen te vervallen: bij twee parallelle open stelsels van weddenschappen kunnen aanbieders immers ook twee vergunningen aanvragen, wat op hetzelfde neerkomt als één overkoepelende wedvergunning.

Gezien het relatief hoge verslavingsrisico, zijn regulering en toezicht met het oog op verslavingspreventie (waaronder speellimieten, CRUKS en registratie van speelgedrag) voor sportweddenschappen van belang, zeker in de onlinemarkt waar de omloopsnelheid hoger is. De registratie van speelgedrag in combinatie met digitale betaalmiddelen mitigeert ook het potentiële witwasrisico van landgebonden sportweddenschappen.

Voor adequaat toezicht op matchfixing – dat zich vaak buiten het blikveld van wed-aanbieders voordoet – is het noodzakelijk dat aanbieders verdachte wedpatronen met elkaar en opsporingsinstanties kunnen delen, rekening houdend met privacy- en geheimhoudingsbepalingen rondom persoonsgegevens en witwastoezicht. Het Nationaal Platform Matchfixing, het ‘signalenoverleg’ en de Sports Betting Intelligence Unit bij de Kansspelautoriteit zijn voorbeelden hiervan.

Voor een gemoderniseerd stelsel voor weddenschappen is een juridisch en beleidsmatig kader nodig dat recht doet aan de kanaliserende functie van weddenschappen en aan de in paragraaf 4.6.4 beschreven waardevolle bijdrage van de afdrachten aan de sport. Dit geldt te meer voor de positie die de afdrachten aan de draf- en rennsport innemen (zie paragraaf 4.6.4). Meer dan bij loterijen staan hoge afdrachten bij weddenschappen wel op gespannen voet met de attractiviteit van aanbod.

Zoals ook in paragraaf 6.2.4 werd opgemerkt, schetst bovenstaande visie op de ordening en regulering van fysieke en *online* sportweddenschappen een mogelijke ‘blauwdruk’. Een transitie naar zo’n ‘eindplaatje’ is ook voor sportweddenschappen geen eenvoudige operatie. Het zou extra aandacht en doorrekening vergen vanwege de intrinsieke risico’s van dit aanbod, de huidige staatsdeelneming en de afdrachten van aan sport gerelateerde goede doelen en aan de draf- en rennsport.

## 6.4 Casinospelen en kansspelautomaten, fysiek en online

Hieronder bespreken we voor de deelmarkt casinospelen en kansspelautomaten – voor zowel de fysieke als *online* verkoopkanalen – achtereenvolgens het aanbod, de spelers en hun gedrag, de risico’s voor de publieke belangen en het meest voor de hand liggende scenario van marktordering en regulering dat daaruit voortvloeit. Daar waar de verschillen in distributiekanaal (fysiek of online) leiden tot andere risico’s of toezichtmogelijkheden gaan we daar specifiek op in.

### 6.4.1 Aanbod

Casino's zijn voor het publiek opengestelde locaties waar spelers hun geluk kunnen beproeven bij casinospelen of kansspelautomaten.<sup>249</sup> Vaak wordt dit gecombineerd met luxe horeca en entertainment. Zo voerde Holland Casino jarenlang de slogan "de leukste gelegenheid om uit te gaan". Op internationaal vermaarde goklocaties zoals Las Vegas en Macau gaat dat nog verder, met een verregaande integratie van casino's met hotels en winkelcentra. In deze *integrated resorts* dragen horeca en entertainment zelfs een vergelijkbaar deel bij aan de omzet als kansspelen.

De bekendste voorbeelden van casinospelen zijn roulette, blackjack en poker. Daarnaast bieden casino's in Nederland en elders ter wereld ook verschillende andere zogeheten *tafelspelen* aan.<sup>250</sup> Tevens zijn in casino's kansspelautomaten opgesteld, zoals de befaamde 'fruitautomaten' en 'eenarmige bandieten' en hun modernere verschijningsvormen.

Casinospelen kenmerken zich door een hoog uitkeringspercentage per ronde (vaak tussen 95 en 99%) en een hoge omloopsnelheid. De tijd tussen inleg en uitkering is kort en op een avond kunnen talloze rondes worden gespeeld, wat het hoge uitkeringspercentage per ronde na verloop van tijd toch weer tenietdoet. Ook kan de inleg per speelronde bij casinospelen hoog zijn in vergelijking met de inleg bij andere kansspelen. Ook kansspelautomaten hebben in casino's een hoog uitkeringspercentage (in Nederland meer dan 90%) en een hoge omloopsnelheid.<sup>251</sup>

Het aanbieden van casinospelen op een fysieke locatie – in een speelcasino – is in Nederland momenteel exclusief voorbehouden aan Holland Casino. Holland Casino is een naamloze vennootschap die voor 100% eigendom is van de Staat en volgens zijn vergunning onder titel IVb van de Wet op de kansspelen veertien speellocaties mag exploiteren. In 2019 bedroeg het bruto spelresultaat (BSR) verkregen uit tafelspelen onder leiding van een croupier € 289 miljoen tegenover een BSR uit kansspelautomaten van € 384 miljoen. Over het totale BSR wordt 30,1% kansspelbelasting afgedragen (€ 202 miljoen in 2019). Het resultaat voor vennootschapsbelasting bedroeg in 2019 90 miljoen.<sup>252</sup>

Kansspelautomaten mogen behalve in speelcasino's ook in speelautomatenhallen en (hoogdrempelige) horecagelegenheden worden opgesteld. Aan de automaten in de laatste twee typen gelegenheden zijn wel restricties gesteld qua maximale inworp

249 De Wet op de kansspelen spreekt over 'speelcasino', 'casinospelen', 'kansspelautomaten' en 'speelautomatenhallen'. Omwille van de leesbaarheid hanteren we in dit document dikwijls de in de volksmond gebruikte termen 'casino', 'tafelspelen' en 'automaten' en 'hallen'.

250 De Beschikking casinospelen 1996 geeft een limitatieve lijst van 13 casinospelen.

251 Marktscan landgebonden kansspelen 2018, par. 6.4.3.

252 Holland Casino, *Jaarverslag 2019*.

per speelronde, speelsnelheid en gemiddeld uur-verlies.<sup>253</sup> Die restricties en het verbod op het aanbieden van tafelspelen met een croupier weerhouden sommige aanbieders van speelautomatenhallen er niet van de (onbeschermd) naam ‘casino’ te voeren en net als Holland Casino een luxueuze ambiance te creëren. Ook komen in speelhallen automaten voor die spelers een elektronische en geautomatiseerde versie bieden van door *croupiers* bediende tafelspelen zoals roulette en blackjack. Het is in speelhallen niet toegestaan automaten op te stellen die poker of vergelijkbare speler-tegen-speler spellen nabootsen.

Voor kansspelautomaten zijn momenteel drie vergunningen nodig: een modeltoelating voor het type automaat, een exploitatievergunning voor de eigenaar van de speelautomaten en een aanwezigheidsvergunning voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de automaat staat opgesteld. Die laatste vergunning wordt niet door de Kansspelautoriteit uitgegeven maar door de gemeente, die tevens extra eisen kan stellen aan de openingstijden van speelhallen en de minimumleeftijd van de bezoekers. Afgezien van deze vergunningseisen kent de markt voor kansspelautomaten een in beginsel onbepaald aantal aanbieders, maar gemeenten kunnen ervoor kiezen speelautomatenhallen geheel te weren of in aantal te beperken en hebben daardoor invloed op de marktordening op lokaal niveau.

Deze speelhal- en horeca-automaten zijn ondanks genoemde beperkingen ten opzichte van de casinoautomaten samen zowel voor wat betreft spelersplaatsen als qua bruto spelresultaat beduidend groter dan de kansspelautomaten bij Holland Casino: anno 2018 waren er 29.133 spelersplaatsen in speelhallen en 16.233 in de horeca, tegenover 6.490 bij Holland Casino. Bijna negen op de tien spelersplaatsen bevinden zich dus buiten Holland Casino, en bijna driekwart van de bevolking woont op minder dan tien kilometer van een van de circa 270 speelhallen in Nederland.<sup>254</sup> Het gezamenlijke bruto-spelresultaat van de kansspelautomaten in speelhallen en de horeca bedroeg in 2018 € 763 miljoen. Samen met de casinoautomaten bij Holland Casino ging het in dat jaar dus om meer dan 1,1 miljard euro.

Tot op heden zijn *online* casinospelen en de *online* tegenhangers van de kansspelautomaten in Nederland verboden.<sup>255</sup> Ook bevatten de vergunningen voor Holland Casino en de exploitanten van speelautomaten geen *e-commerce* bepaling. Dit is deels ingegeven doordat de Wet op de kansspelen uit 1964 onvoldoende toezichtsbevoegdheden biedt voor adequaat toezicht op dergelijke risicovolle kansspelen via

---

253 De regels voor speelhalautomaten en horeca-automaten wijken op een aantal punten wat af van die voor de casinoautomaten. Zo is het minimale uitkeringspercentage lager (ten minste 60% versus ten minste 80%), al blijkt deze eis in de praktijk niet bepalend en meer een vangnet: automaten in speelhallen keren zo'n 80% uit, en die in Holland Casino meer dan 90%. Ook de maximale inworp per spel is lager en de uitbetaling is gemaximeerd op 200 maal de inzet. *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, par. 6.1-6.4.

254 *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, p. 71.

255 Dit laat onverlet dat er een omvangrijk illegaal *online* aanbod is (ca. 165 miljoen euro in 2019), waartegen de Kansspelautoriteit op basis van prioriteringscriteria handhavend optreedt.

een *online* distributiekanaal. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt de *online* markt opengesteld voor een onbepaald aantal vergunninghouders. De vergunning-aanvragers doorlopen wel een uitvoerige toets en zijn na vergunningverlening ook onderworpen aan strenge vergunningsvoorschriften (zie paragraaf 5.6).

Na opening van de markt *online* kunnen casinospelen zoals roulette, blackjack, bingo en poker dus niet alleen in een vestiging van Holland Casino, maar ook thuis of via mobiele apparaten online worden gespeeld. Hetzelfde gaat dan gelden voor het spelen van *online* 'fruitspelletjes' die momenteel alleen op speelautomaten in casino's, speelhallen of horecagelegenheden mogen worden gespeeld.

#### 6.4.2 Spelers en spelgedrag

In 2016 voerde Intraval een onderzoek uit waarin een omvangrijk en representatief consumentenpanel van 16 jaar en ouder (N = 5.873) werd gevraagd naar hun kansspelgedrag.<sup>256</sup> Uit de vragen bleek dat 5,5% van de respondenten het afgelopen jaar had deelgenomen aan casinospelen (uitgezonderd poker), of op een automaat of internet hadden gespeeld. 3,2% had in het voorgaande jaar gepokerd op locatie of via internet. 6,2% had in het voorgaande jaar in een casino, speelhal, horecazaak of op internet gespeeld op een speelautomaat (uitgezonderd blackjack- of roulette-automaten). Voor de bevolking van 16 jaar en ouder gaat het om ruim 750 duizend tafelspelers, 400 duizend pokeraars en 900 duizend automatenspelers. De overwegend mannelijke spelers zijn gemiddeld rond de 30 jaar.

De gemiddelde uitgaven van deelnemers aan casinospelen in de voorgaande 30 dagen bedroeg in 2016 € 32, van pokerspelers € 23 en van automatenspelers € 61.<sup>257</sup> Dit correspondeert met een jaarlijkse uitgave van €1,1 miljard in 2016, wat vrij goed overeenkomt met het BSR van Holland Casino en de kansspelautomaten in hallen (€1,4 miljard in 2018).

De uitgaven aan deze spelen zijn echter zeer ongelijk verdeeld: voor het merendeel van de spelers zijn ze veel lager, maar voor enkelen zijn ze veel hoger. Het gemiddelde bedrag per speler is dan ook geen representatieve maat voor de spelintensiteit. Door elke speler evenredig met zijn eigen uitgaven te wegen, krijgen we het *effectieve* aantal spelers (zie paragraaf 4.2.4). Aldus omgerekend kent Nederland zo'n 40 duizend effectieve spelers van casinospelen, effectief ongeveer 10 duizend pokeraars, en om en de nabij 30 duizend effectieve spelers op speelautomaten. Delen we het totale BSR van Holland Casino op de 40 duizend effectieve casinospelers, dan komt dit overeen met gemiddelde jaarlijkse uitgaven van ongeveer € 15 duizend per effectieve speler (€ 1.250 per maand).

256 A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). *Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016*. Intraval/WODC, Groningen/Den Haag.

257 A. Kruize et al. (2016), p. 15.

### 6.4.3 Risico's voor de publieke belangen

De productkenmerken van casinospelen en speelautomaten zoals de hoge omloopsnelheid, snelle uitbetaling en het veelzijdige aanbod maken casinospelen in vergelijking met de meeste andere kansspelen sterk verslavingsgevoelig. Dat blijkt zowel uit een analyse van de spelkenmerken<sup>258</sup> als uit het aantal risico- en probleemspelers. Bij een prevalentie van 0,69% risicospelers respectievelijk 0,57% probleemspelers onder de volwassen bevolking (zie paragraaf 4.5.1), liggen deze percentages bij spelers van casinospelen op 4,6% respectievelijk 4,9%, en bij pokerspelers op 4,6% respectievelijk 3,8%.<sup>259</sup>

Automaten zijn qua verslavingsgevoeligheid vergelijkbaar met casinospelen. Op basis van de spelkenmerken komen ze zelfs als het meest risicovol uit de bus en onder de spelers op automaten is het aandeel risicospelers 4,6% en probleemspelers 3,8% – vergelijkbaar met casinospelen en poker. Nog altijd gaat het dus om een kleine minderheid, maar de percentages zijn aanzienlijk hoger dan in de gehele bevolking en dan bijvoorbeeld bij loterijen of bingo.

Het verschil in aard van verslavingsrisico tussen fysiek en de *online* aangeboden casinospelen en speelautomaten zit primair in de veel hogere spelfrequentie, de grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid, en minder sociale controle bij *online* spelomgevingen. Daarentegen zijn online volledig inzicht en controle mogelijk. In vergelijking daarmee zijn fysieke speellocaties relatief hoogdrempelig en ligt het speltempo er lager (zeker in tafelspelen met *croupiers*).

Bij kansspelen op locatie kan er naast sociale controle ook sprake zijn van groepsdruk maar is er ook deskundig personeel aanwezig dat tijdig iemand kan aanspreken als het spelgedrag niet langer recreatief is. Bij kansspelen op afstand kan het gebrek aan sociale controle bij het spelen 'op een zolderkamer' onmatig spelgedrag in de hand werken, maar zijn de verplicht in te stellen speellimieten en de permanente mogelijkheid tot zelf-uitsluiting belangrijke hulpmiddelen (zoals het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen Spelers, CRUKS).

Ook de mogelijkheid online spelgedrag op het niveau van de speler nauwkeurig te volgen bieden aanbieders belangrijke handvatten voor verslavingspreventie (zowel vanuit de aanbieder zelf, als vanuit de toezichthouder). Daar staat tegenover dat spelers mogelijk onder de radar kunnen blijven als ze bij meerdere aanbieders spelen, en de spelersdata van verschillende aanbieders niet door de toezichthouder aan elkaar gekoppeld kunnen worden (bijvoorbeeld vanwege privacywetgeving).

258 D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

259 *Marktscan landgebonden kansspelen 2018*, tabel 20.

Ondanks de hierboven beschreven verschillen in de aard van de verslavingsrisico's van fysiek en online aanbod, is het a priori geen uitgemaakte zaak of de twee distributiekanaalen daadwerkelijk verschillen in de hoogte van het verslavingsrisico, zodra er rekening wordt gehouden met de verschillen in regulering. De zeer uitgebreide lagere regelgeving voor kansspelen op afstand (zie paragraaf 5.6) geeft aan dat de wetgever het zekere voor het onzekere heeft willen nemen, en op voorhand de impact van de geconstateerde risico's van online kansspelen heeft willen mitigeren. Per saldo is daarom zeer wel mogelijk dat gereguleerde online kansspelen uiteindelijk qua verslavingsprofiel niet gaan verschillen van de huidige gereguleerde fysieke casinospelen en speelautomaten. Bij de geplande tussentijdse evaluatie van de Wet kansspelen op afstand kan dit onderwerp van onderzoek zijn.

In aanvulling op het evidente belang van verslavingspreventie bij casinospelen en speelautomaten, zitten aan deze kansspelen aspecten die van belang zijn uit oogpunt van consumentenbescherming, te weten het mitigeren van informatieproblemen ten aanzien van de zuiverheid van de aangeboden spelen/apparatuur en winkansen en uitkeringspercentages. Via keuringsrapporten en inspecties wordt de zuiverheid van het spel gewaarborgd.

Verder speelt het publieke belang van het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit een rol. Door het hoge uitkeringspercentage, de hoge omloopsnelheid en de cash-intensiviteit lenen casinospelen zich van alle kansspelen het meest voor witwassen van zwart geld en de daaraan gerelateerde criminaliteit.

Ten opzichte van de meer kapitaalintensieve productie van speelautomaten en online kansspelen is een tafelspel in een speelcasino relatief arbeidsintensief. Zeker bij lage inzetten en speelsnelheid weegt de totale rake per uur niet op tegen het arbeidsloon van de croupier. Omdat er kennelijk wel vraag is naar spellen als poker en bingo met relatief lage inzetten, is er een beperkt maar hardnekkig aanbod van illegale pokertoernooien en bingoavonden waarvoor de ingezette arbeid goedkoper is dan die in de vestigingen van Holland Casino.

#### 6.4.4 Marktordening en regulering

In paragraaf 6.4.1 werd geschetst hoe de Wet op de kansspelen de ordening van de markt voor fysieke en online casinospelen en kansspelautomaten heeft bepaald: een monopolievergunning voor Holland Casino, een hybride vergunningstelsel voor speelautomaten met een in beginsel onbepaald aantal vergunninghouders, en met mogelijkheden voor gemeenten om lokaal de marktordening te beïnvloeden, en met inwerkingtreden van de Wet kansspelen op afstand eveneens een onbepaald aantal vergunninghouders die online versies van de casinospelen en automaten aanbieden.

De huidige marktordening van de genoemde spellen komt voort uit de historische beleidsopvatting van kanalisatie via een restrictief aanbod (zie paragraaf 2.5). Vanuit de meest recente kabinetsvisie – met meer ruimte voor passend en attractief aanbod en vrije toetreding op de aanstaande onlinemarkt – kunnen de publieke belangen in de toekomst evengoed worden geborgd via een marktordening zonder een wettelijk monopolie en staatsdeelneming voor casinospelen.

Zoals in de vorige paragraaf is betoogd, zijn bij casinospelen en kansspelautomaten, voor zowel de fysiek als *online* aangeboden spelvormen, verslavingspreventie en het voorkomen van witwassen de pregnante publieke belangen die niet geborgd zijn zonder overheidsingrijpen. Vanwege de vergelijkbare spelkenmerken en risico's ligt een uniforme marktordening voor fysiek en online casinospelen en speelautomaten in de rede. Behoudens accentverschillen tussen fysieke en online risico's, ligt het ook in de rede om de regulering tussen de marktsegmenten te harmoniseren volgens de op moderne leest geschoeide regulering van kansspelen op afstand. Een optie daarbij is om weddenschappen op automaten toe te staan ('betting terminals') als kanalisatie voor de in paragrafen 4.6.2 en 5.2 geschreven illegale gokzuilen.

Voor de *marktordening* past bij de opening en verwachte groei van de onlinemarkt ook liberalisering van de markt voor fysieke casino's met tafelspelen, waarbij de beperking van het aantal vestigingen in beginsel kan worden opgeheven en het verlenen van een vestigingsvergunning een gemeentelijke kwestie wordt zoals nu bij speelhallen. Ook past daarbij terugtrekking van de overheid als aandeelhouder (zie paragraaf 5.3). De in hoofdstuk 4 aangehaalde marktanalyses geven aan dat dit niet tot een 'Las Vegas aan de Rijn' zou leiden, aangezien er hooguit ruimte is voor een tiental extra casino's van vergelijkbare omvang als die van Holland Casino.<sup>260</sup>

De gesegmenteerde wet- en regelgeving heeft de verhouding tussen arbeid en kapitaal aan de aanbodzijde *de facto* vastgelegd in de vergunningstelsels: croupiers en gebouwen versus websites en software, of bij speelautomaten: hardware. Regelgeving die op grond van dergelijke productiefactoren is gesegmenteerd, leidt op termijn tot verstarde, of inefficiënt op technologische ontwikkelingen inspeland aanbod. Op den duur wordt dat aanbod daardoor minder attractief voor de veranderende consumentenbehoefte en draagt het niet bij aan de kanalisatie of een betere borging van de publieke belangen en evenmin tot een gezonde sector.

Qua *regulering* past bij harmoniseren van het speelveld voor online en fysieke speelautomaten een uitgebreid programma voor verslavingspreventie, monitoring van individueel speelgedrag en systematische handhaving van de leeftijdsgrens van

---

260 Tieben, B., Baarsma, B., Poort, J., de Goeij, M., Smits, T., Rosenboom, N. and Hof, B., 2012. Speelruimte: naar een nieuwe marktordening van de land-based kansspelmarkt. *SEO-rapport*, (2012-55).



18 jaar. Daarbij horen alle aanbieders van casinospelen en automaten op fysieke locaties aan hetzelfde niveau van zorgplicht te voldoen, inclusief aansluiting op CRUKS en het monitoren van en aanspreken op problematisch speelgedrag.

Dit niveau van zorgplicht zou ook dienen te gelden voor de horecagelegenheden. Zo wordt de anonimiteit van het spelen op automaten – een risicofactor als het gaat om verslaving en witwassen – doorbroken en ontstaat een gelijk speelveld qua toezicht voor de hele markt voor verslavingsgevoelige casinospelen en speelautomaten.

Daarvoor is het nodig om de huidige speelautomatenregelgeving dusdanig te moderniseren dat in andere landen reeds gebruikte technologie (zoals op afstand te monitoren en te besturen automaten) ook voor Nederlandse speelhallen en horeca de norm wordt voor locaties waar spelers langdurig kunnen verblijven.<sup>261</sup> Hiermee worden ook hybride constructies als *online* spelen bij een fysieke aanbieder mogelijk. Zo kan recht worden gedaan aan enerzijds de historische investeringen in het bestaande fysieke automatenaanbod en anderzijds aan de benodigde bescherming van spelers. In zo'n markt is alleen plaats voor hoogdrempelige speelgelegenheden die in staat zijn het gewenste niveau van verslavingspreventie en consumentenbescherming te bieden.

Zoals besproken in paragraaf 5.4 sluiten de verplichte heffingen voor het Verslavingspreventiefonds en op last van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) die Holland Casino momenteel voldoet (waaraan online aanbieders na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand moeten gaan voldoen) goed aan op de risico's met betrekking tot de publieke belangen die hierboven werden benoemd. Ook een actieve rol van aanbieders in het aanspreken van risico- en probleemspelers is daarvoor vereist. Dergelijke interventies sluiten eveneens aan op de risico's bij andere aanbieders van speelautomaten.

De belangen van verslavingspreventie en het voorkomen van witwassen staan potentieel op gespannen voet met het commerciële belang van aanbieders, wat goed toezicht op de naleving nodig maakt. Ook toezicht op de zuiverheid van de spelaanbod en spelapparatuur en op het verschaffen van transparante informatie over winkansen en uitkeringspercentages liggen voor alle aanbieders van casinospelen en speelautomaten in de rede.

In 2019 is het wetsvoorstel ingetrokken dat privatisering van Holland Casino beoogde in combinatie met een behoedzame uitbreiding van veertien naar zestien vestigingen en ruimte voor toetreding van nieuwe vergunninghouders. De hier geschetste ordening van de casinomarkt met een in beginsel onbepaald aantal aanbieders gaat zelfs nog een stap verder, zij het met aanvullende regulering om de risico's te beteugelen. Niettemin is het wel een optie om over enige jaren – als de eerste

---

<sup>261</sup> Pwc, Uitkomsten onderzoek modernisering Speelautomaten besluit, 2015.

ervaringen met *online* kansspelen geen aanleiding tot extra zorgen geven – opnieuw als blauwdruk uit te tekenen. Dit zou dan ook goed moeten aansluiten op de benodigde modernisering van de regulering voor speelautomaten.

Zoals ook in paragrafen 6.2.4 en 6.3.4 werd opgemerkt, schetst bovenstaande visie op de ordening en regulering van fysieke en *online* casino's en speelautomaten een mogelijke 'blauwdruk'. Een eventuele transitie naar zo'n 'eindplaatje' is voor alle deelmarkten doorgaans al een complexe operatie, maar voor casino's zou het extra aandacht vergen vanwege de huidige staatsdeelneming en de intrinsieke risico's van dit aanbod.

## 6.5 Aanpalende markten

Of iets een kansspel is, lijkt misschien evident, maar kan in de praktijk voor de nodige hoofdbreken zorgen. Voor een uitgebreide verhandeling hierover verwijzen we naar het Beoordelingskader kansspelaanbod.<sup>262</sup> Hieronder bespreken we drie aan kansspelen verwante fenomenen aan de randen van het toezichtdomein van de Kansspelautoriteit: behendigheidsspel, games en financiële producten. Voor deze producten bestaan vergelijkbare risico's voor de consument, en er is sprake van technologische convergentie in hun verschijningsvorm met die van kansspelen. Transacties in besloten kring, zoals een Tourpoule of kaartspel om geld, worden door de Wet op de kansspelen niet als kansspel aangemerkt, en vallen buiten het bestek van deze marktvisie.

### 6.5.1 Kans versus behendigheid

#### *Jurisprudentie*

Bij kansspelen kunnen deelnemers geen overwegende invloed uitoefenen op de uitkomst van het spel. Voor sommige kansspelen (loterijen, krasloten, casinospelen en speelautomaten) lijkt dit evident, maar voor andere kansspelen (poker, sportwedenschappen) is er wel degelijk sprake van enige vorm van behendigheid. De vraag is hoe de algemene omschrijving van 'overwegend' dient te worden uitgelegd.

We stippen hier drie belangrijke arresten uit de jurisprudentie aan.

Bij het roulette-achtige Golden Ten spel was het volgens *enkele* deelnemers mogelijk op lange termijn winstgevend te spelen. De Hoge Raad oordeelde dat ongeacht of deze deelnemers gelijk hadden, de aanbieder in deze uitzonderlijke gevallen het spel alleen aanbiedt wanneer de *algemene* deelnemer het spel verliesgevend speelt, en dat Golden Ten zich daarmee als kansspel kwalificeerde.<sup>263</sup>

Ook voor vier varianten van poker oordeelde de Hoge Raad dat er sprake is van een kansspel, ondanks dat er sprake is van een bepaalde mate van behendigheid.<sup>264</sup> Zelfs wanneer kan worden aangetoond dat een spel door enkele deelnemers over een

<sup>262</sup> [Beoordelingskader kansspelaanbod](#), Kansspelautoriteit (2018).

<sup>263</sup> ECLI:NL:HR:1991:AD1447.

<sup>264</sup> ECLI:NL:HR:1998:ZD0952.

lange periode winstgevend wordt gespeeld (professionals), is niet per definitie aangetoond dat het een behendigheidsspel betreft. Pas wanneer de meerderheid van de deelnemers - de deelnemers in het algemeen - overwegende invloed uitoefenen op de aanwijzing der winnaars kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een behendigheidsspel.<sup>265</sup>

Door deze inmiddels decennia oude jurisprudentie is in de praktijk de afbakening tussen kans en behendigheid niet altijd de grootste complicatie bij het toezicht op kansspelen. Een vraag kan zijn of bij een spel waar het kanselement de behendigheid overtroeft, ook daadwerkelijk de publieke belangen van kansspelen een rol spelen. Chocolate surprise-eieren zijn een voorbeeld waarbij van speelzucht geen sprake zal zijn. Maar er zijn ook (mogelijk *online*) voorbeelden waarbij dat minder duidelijk is, en dit schemergebied is volop in beweging (zie ook paragraaf 6.5.2 hierna).

#### *Behendigheids- en kermisautomaten*

Voor speelautomaten kent de wet twee speciale gevallen: behendigheidsautomaten en de kermisautomaten. Bij behendigheidsautomaten heeft de speler door behendigheid invloed op het verloop van het spel. Spelers kunnen bij een behendigheidsautomaat alleen een verlengde speelduur of een gratis spel winnen. Als er prijzen gewonnen kunnen worden anders dan door behendigheid, dan is het automatisch een kansspelautomaat.

Een kermisautomaat keert geen geld uit, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen of goederen in natura. Die mogen een waarde vertegenwoordigen van maximaal 40 keer de inzet. Voor kermisautomaten is geen exploitatievergunning nodig. Gemeenten bepalen waar kermisautomaten mogen worden opgesteld. De uitzonderingspositie voor kermisautomaten stamt uit de tijd dat kermissen tijdelijk waren (de klassieke rondreizende kermis) of alleen gevestigd op plekken waar mensen tijdelijk verbleven (bijvoorbeeld in een pret- of vakantiepark). Het risico op het oplopen van kansspelverslaving werd in die omstandigheden klein geacht.

Behalve op kermissen staan kermisautomaten tegenwoordig ook vaak opgesteld in zogenoemde arcadehallen. Dit zijn amusementscentra waar tegen betaling spelletjes kunnen worden gespeeld. Naast echte behendigheidsspellen (flipperkast) staan er ook moderne kermisautomaten die naast vaardigheid ook veel geluk vereisen (grijpkraan of schuifspellen). Dit betekent een risico op kansspelverslaving voor minderjarigen. Vanwege de genoemde uitzonderingspositie is er geen goed toezicht mogelijk op arcadehallen. De Kansspelautoriteit heeft daarom al eerder aanbevolen om de uitzonderingspositie voor kermisautomaten op te heffen.<sup>266</sup> Een recent onderzoek van de Kansspelautoriteit naar arcadehallen met kermisautomaten

<sup>265</sup> ECLI:NL:HR:1965:AB5541 (Saturne).

<sup>266</sup> *Kamerstukken II*, 2018/2019, 24557, 150.

bevestigt bovenstaande conclusie.<sup>267</sup> De brancheorganisatie Family Entertainment Centers Nederland (FEC Nederland) heeft haar leden opgeroepen om op termijn alle automaten met kansspelen uit de arcadehallen te laten verdwijnen. In de tussentijd zijn automaten met kansspelen niet door minderjarigen te bespelen en worden er geen automaten met kansspelen meer gekocht.

### 6.5.2 Games: virtuele prijzen en verslaving

De genoemde convergentie van fysieke kans- en behendigheidsautomaten doet zich bij uitstek *online* voor. Verschillende digitale *games* bevatten zowel behendigheids- als gokelementen, en hebben vaak ook een aantal verslavende kenmerken die bij kansspelen horen. Daarbij is een consumentenrisico dat zulke *games* ook onder minderjarige jongeren en jongvolwassenen razend populair zijn, zodat deze kwetsbare doelgroepen ongewenst in aanraking kunnen komen met gokken. De verscheidenheid van *games* met gokelementen in of rondom het spel is groot en verandert ook snel. De digitale spelvormen die raken aan kansspelen betreffen *social casino games*, *fantasy sports*, *eSports* en *digital card games*.<sup>268</sup>

Hieronder bespreken we in het kort het aanbod en de spelerspopulaties van elk van deze vormen, de bijbehorende risico's en een blauwdruk voor mogelijke regulering van *games* met gokelementen. Bij naam genoemde spellen dienen hierbij enkel ter illustratie, zonder een (juridisch) oordeel over individuele spellen in te houden.

#### *Aanbod*

*Social casino games* zijn *online* casinospellen waarbij toegang tot langer doorspelen wordt verkregen. Als er geen prijs te winnen is, zijn *social casino games* daarom niet aan te merken als kansspelen. Wel is er soms een betaalde inleg, al dan niet in combinatie met een vrij spel met minder opties (het *freemium* model) of dat alleen voor korte tijd gratis gespeeld kan worden als welkomstbonus. Behalve op daarvoor ingerichte websites, kunnen *social casino games* op mobiele apps of op social media zoals Facebook gespeeld worden. Aangezien het spelformat van *social casino games* vaak identiek is aan dat van echte *online* casinospellen, was tot voor kort een aantal van de grootste *social casino games* in handen van *online* casino's. Ook bieden veel casino's hun *online* aanbod als *social casino games* aan. De omzet van *social casino games* in Nederland werd in 2017 geschat op ongeveer 27 miljoen euro. Het hierboven geciteerde Superdata Research-rapport schat het aantal Nederlandse *social casino*-spelers op ongeveer 4,1 miljoen.

*Fantasy sports* zijn toernooien van samengestelde weddenschappen, vergelijkbaar met de vaak in besloten kring gespeelde voetbalpoules. Deelnemers stellen na betaling van een inleg hun eigen sportteams samen en verkrijgen punten voor de wedstrijd-uitslagen (of individuele prestaties in wedstrijden, zoals goals, assists en reddingen)

<sup>267</sup> Arcadehallen met kermisautomaten, onderzoeksrapport Kansspelautoriteit (2020).

<sup>268</sup> Superdata Research (2017), *Gambling and Digital Games in the Netherlands*.

van de door hen geselecteerde sporters. *Fantasy sports* keren zowel seizoens- als dagelijkse geldprijzen uit, waarbij de prijs voor een deelnemer afhangt van de positie ten opzichte van andere deelnemers op de puntenranglijst. Bij *Fantasy sports* speelt behendigheid een rol, zoals de toepassing van *data mining* methoden op de beschikbare uitslagen om tot wedstrijdvoorspellingen te komen.<sup>269</sup>

In de Verenigde Staten worden *fantasy sports* daarom in veel staten aangemerkt als behendigheidsspel. Naast gespecialiseerde aanbieders zijn daar sportzenders en sportbonden actief op deze markt. In Europese jurisdicties, zo ook Nederland, geeft het gokelement echter de doorslag. Weddenschappen op *fantasy sports* zijn na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand daarmee toegestaan met een vergunningplicht, mits de sportwedstrijden worden georganiseerd met inachtneming van de waarborgen tegen de manipulatie van sportwedstrijden ('matchfixing').

De categorie *eSports* betreft competities in strategiespellen, zoals de *real-time strategy* (RTS) spellen als *Starcraft II* en *multiplayer online battle arena* (MOBA) spellen zoals *Defense of the Ancients* (*Dota*) en *League of Legends*. Een ander populair genre zijn shooter spellen zoals de *first person shooter* (FPS) als *Counter-Strike* en *Call of Duty* en de *Battle Royal* (BR) spellen zoals *Fortnite*. Ook andere spelen zoals de voetbalwedstrijden in *FIFA* behoren tot de *eSports*. Deze *eSports* wedstrijden worden wereldwijd uitgezonden en door miljoenen fans bekeken.

Rondom *eSports* kunnen zich drie verschillende gokelementen voordoen, ook zonder dat de uitgevers voor games dit aanbieden of faciliteren. Allereerst kan op *eSports*-wedstrijden worden gewed. Omdat er nog geen *eSports*-bonden bij wereldwijde sportfederaties als Sport Accord zijn aangesloten, zijn de waarborgen voor de integriteit van het wedstrijdverloop nog niet adequaat. Daarom is *eSports*-betting in Nederland vooralsnog niet toegestaan (zie ook paragraaf 5.2.1).

Ten tweede kunnen in veel *eSports* ook virtuele items verkregen worden, zoals cosmetische voorwerpen (*skins*) of de in het spel gebruikte valuta. Deze virtuele items kunnen vaak binnen het spel geruild of verhandeld worden, maar er kan ook buiten het spel om met deze items als inleg op websites van derden illegaal gegokt worden (*skin betting*), bijvoorbeeld op *eSports*-wedstrijden.

Virtuele items kunnen vaak zonder betaling tijdens het spelverloop worden verkregen. Daarnaast kunnen spelers deze virtuele goederen aanschaffen: niet alleen via aankoop binnen het spel (de *direct buy* optie), maar ook door het behalen van opdrachten (de *battle passes*) en via niet-beïnvloedbare kansen (de *loot boxes*). Deze *loot boxes* vormen het derde gokelement rondom *eSports*.

---

<sup>269</sup> Urbaczewski, A. and Elmore, R., 2018. Big Data, Efficient Markets, and the End of Daily Fantasy Sports As We Know It?. *Big data*, 6(4), pp.239-247.

*Digital card games* zijn digitale kaartspellen die soms ook als *eSports* worden beoefend, maar waarbij de benodigde digitale kaarten vooraf verzameld dienen te worden. De aankoop van de kaarten gebeurt vaak in de vorm van bundels van een aantal kaarten tegelijk, waarbij vooraf niet duidelijk is welke kaarten in de bundel zitten. De inhoud van *card packs* in digitale kaartspellen is afhankelijk van niet-beïnvloedbare kansen. Er is een verschil tussen (*digital*) *tradeable card games* (TCG) en (*digital*) *collectible card games* (CCG). Bij de eerste categorie spellen, zoals *Magic the Gathering*, zijn de verkregen kaarten te ruilen met andere spelers; bij de laatste categorie spellen, zoals *Hearthstone*, is dat niet mogelijk.

Of *loot boxes* of *card packs* zich als kansspelen kwalificeren, verschilt per geval. Van belang daarbij is of de virtuele prijzen verhandelbaar zijn, en zo een waarde vertegenwoordigen in het economische verkeer.<sup>270</sup> De Procureur-Generaal en de Hoge Raad hadden zich al in 2012 uitgelaten over virtuele voorwerpen in het Runescape-arrest.<sup>271</sup> Uit die conclusie van de Procureur-Generaal blijkt dat de interne, virtuele *game*-economie als een reële economie kan worden beschouwd en de waarde van virtuele items op geld gewaardeerd kan worden op basis van de handel buiten een spel om. In een andere zaak sloot de bestuursrechter in eerste aanleg daarop aan. Hij oordeelde dat de (significante) waarde van digitale items die uit een bepaalde *loot box* gewonnen konden worden, tot stand kwam op basis van vraag en aanbod op de markt binnen het spel waarin die *loot boxes* aangeboden werden. Daarom was in die zaak sprake van een prijs.<sup>272</sup>

### Spelers en spelgedrag

*Gamen* is een populaire activiteit, vooral onder jongeren en jongvolwassenen.<sup>273</sup> Soms leidt gamen tot psychologische en/of sociale problemen. Naar schatting vertoont 3 tot 5 procent van de 12-16 jarigen risicovol gamegedrag; bij minder dan 1 procent zou sprake zijn van een gameverslaving.<sup>274</sup> Ongeveer de helft van de gamende jongeren maakt op enig moment (*online*) de overstap van *social gaming* naar betaald gokken. Ze zien dit zelf niet als een overstap, onder meer doordat ze niet zijn gestopt met *social games* nadat ze zijn begonnen met het spelen van kansspelen. Ook zeggen ze *gamen* en kansspelen goed uit elkaar te kunnen houden.<sup>275</sup> Het zou meer om een overlappende belangstelling gaan, dan om een causaal verband.

Verder blijkt dat de meeste geïnterviewde jongeren overeenkomsten én verschillen zien tussen *social games* en kansspelen. De overeenkomsten volgens deze jongeren:

270 [Leidraad Beoordeling Kansspelen](#), Kansspelautoriteit (2018).

271 ECLI:NL:PHR:2012:BQ9251 en ECLI:NL:HR:2012:BQ9251 (Runescape).

272 ECLI:NL:RBDHA:2020:10428, overweging 7.7. Tegen deze uitspraak is op het moment van publicatie van dit visiedocument hoger beroep ingesteld door de betreffende spelaanbieder.

273 <https://www.gameninfo.nl/publiek/cijfers>

274 D.E. de Bruin (2018), *Gamers en gokkers: literatuurverkenning van de risico's en schadelijke van gamen in relatie tot gokken*: Den Haag/ Utrecht. CVO – Research & Consultancy / Kansspelautoriteit.

275 A. Kruize, I. Schoonbeek en J. van der Molen (2018), *Wisselwerking social games en kansspelen*. IntraVal / Kansspelautoriteit.

het is beide een spel, beide kunnen alleen en in groepsverband worden gespeeld, beide zijn een sociale activiteit en in beide zitten aspecten van gokken. Wat dit laatste betreft werden vaak *loot boxes* genoemd. De inhoud van *loot boxes* maakt het spel soms alleen mooier; soms wordt de kans op spelwinst groter.

Het belangrijkste verschil tussen *social games* en kansspelen is volgens de geïnterviewde jongeren dat deelnemers aan kansspelen veel meer zijn gericht op het winnen van geld. Een tweede verschil volgens de geïnterviewde jongeren is dat kansspelen alleen kunnen worden gespeeld als geld wordt ingezet, terwijl geld inzetten bij *social games* een optie is. De reden voor deze jongeren om een *social game* te spelen, is dan ook een andere dan die om mee te doen aan een kansspel. Bij een kansspel is de mogelijkheid geld te winnen vaak een belangrijke reden; een *social game* wordt voornamelijk gespeeld vanwege plezier, ontspanning, het sociale aspect en/of het steeds beter willen worden.

#### *Risico's voor de publieke belangen*

Vrijwel alle geïnterviewde jongeren zijn van mening dat het spelen van zowel *games* als kansspelen risico's met zich meebrengt. Die risico's bestaan in beide gevallen uit de verslavende werking ervan en (te) veel geld uitgeven. De verslavende werking van *games* zit in het steeds beter willen worden, de virtuele beloning die je krijgt als je een bepaald niveau bereikt, de wil om te winnen en de aantrekkelijkheid van het spel. Voor sommige van deze jongeren geldt daarnaast dat ze groepsdruk voelen (*games* worden nogal eens in teamverband gespeeld). Het meest verslavende aspect van kansspelen zit vooral in – steeds weer – de hoop iets van hoge waarde, zoals een groot geldbedrag, te winnen. Voor zowel *games* als kansspelen geeft ongeveer de helft van de jongeren aan niet of nauwelijks informatie te ontvangen over de risico's van het spelen. Als ze informatie krijgen, zijn ouders de belangrijkste informatiebron.

Voor de eerder beschreven *fantasy sports* overheerst mogelijk het gokelement de eerder beschreven behendigheidscomponent zodat zich hier verslavingsrisico's voordoen. Dit komt vooral door de combinatie met de in paragraaf 4.4.2 beschreven 'illusie van controle' en de dagelijkse frequentie waarmee gespeeld kan worden.<sup>276</sup>

Het verslavingsrisico van *loot boxes* in videospellen en digitale kaartspellen kan worden gemeten op basis van de kenmerken waarmee het wordt aangeboden.<sup>277</sup> Kanttekening daarbij is dat het gebruikte instrument is ontworpen voor traditionele kansspelen en dat daarom enige voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de gemeten verslavingsrisico's. Niettemin wijst recent onderzoek erop dat er toch

276 Nower, L., Caler, K.R., Pickering, D. and Blaszczynski, A., 2018. Daily fantasy sports players: Gambling, addiction, and mental health problems. *Journal of gambling studies*, 34(3), pp.727-737.

277 D.E. de Bruin (2017). *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kanspelaanbod*, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

een link is tussen enerzijds videogames met *loot boxes* (ongeacht de spel-specifieke kenmerken) en anderzijds problematisch gokken.<sup>278</sup>

De Kansspelautoriteit heeft voor tien populaire videospellen het verslavingsrisico van *loot boxes* in kaart gebracht.<sup>279</sup> De *loot boxes* met een hogere score hebben elementen geïntegreerd die overeenkomen met fruitautomaten. Bij deze *loot boxes* is er vaak een (hogere) jackpot waarbij de virtuele goederen overdraagbaar zijn, kunnen spelers onbeperkt *loot boxes* blijven openen, zijn er meerdere visuele en geluidseffecten toegevoegd en wordt er gebruik gemaakt van een ‘near miss’ effect. De *loot boxes* met een hogere score zijn volgens dit instrument qua verslavingsrisico vergelijkbaar met blackjack en roulette, die met een lagere score zijn vergelijkbaar met een kleinschalige bingo.

Uit de literatuur is bekend dat blootstelling aan kansspelen op jonge leeftijd het risico verhoogt op kansspelverslaving op latere leeftijd.<sup>280</sup> Uit de literatuur wordt echter niet duidelijk of, en zo ja, in hoeverre problematisch gokken het oorzakelijk gevolg is van *loot boxes* in *games*. Er zal dan ook grootschalig longitudinaal en experimenteel onderzoek nodig zijn om een causale relatie aan te tonen tussen het *games* op jonge leeftijd en het ontstaan van een gokstoornis op latere leeftijd.

#### *Regulering van games met gokelementen*

Digitale spellen zijn zoals gezegd zeer divers, en de gokelementen rondom zulke spellen des te meer. Ook de regulering van en toezicht op videospellen is beperkt en gefragmenteerd. Leeftijdsindicaties van spellen richten zich vooral op geweld en bloot, alhoewel ook het voorkomen van (gesimuleerd) gokken een reden kan zijn om spellen als 16+ of 18+ aan te merken. Gameverslaving kent qua tijdbesteding overeenkomsten met een gokstoornis, maar is qua omvang van persoonlijk financieel leed beperkter. De problematiek rondom games had tot voor kort niet dezelfde aandacht van beleidsmakers als die bij kansspelen. Een grondige analyse van wat publieke belangen zouden zijn bij *games* bestaat nog niet, en voert voor dit document ook te ver.<sup>281</sup> Duidelijk is wel dat het een domein-overstijgend fenomeen betreft dat niet door een individuele toezichthouder opgelost kan worden. Games zijn te divers om enkel via de Wet op de kansspelen te worden gereguleerd. Daarbij houdt de Kansspelautoriteit toezicht op kansspelen en niet op behendigheids spellen.

Daarom hebben Europese kansspeltoezichthouders (waaronder de Kansspelautoriteit) zich gezamenlijk verklaard tot een gecoördineerde aanpak van de risico's van *games* en gokken.<sup>282</sup> Het voorstel tot samenwerking betreft zowel de Europese

278 Zendle, D., Cairns, P., Barnett, H. and McCall, C., 2020. Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features like cash-out and pay-to-win. *Computers in Human Behavior*, 102, pp.181-191.

279 Kansspelautoriteit (2018), *Onderzoek naar loot boxes: een buit of last?*

280 de Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). *Verslingerd aan meer dan een spel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

281 Gaming en publieke belangen, WODC/Trimbos-instituut.

282 Gaming Regulators European Forum (GREF, 2019), *Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming*.



kansspeltoezichthouders onderling als de nationale toezichthouders op het terrein van consumentenbescherming, gezondheidszorg, onderwijs, media en financiële markten. Voorgesteld wordt de dialoog aan te gaan en voort te zetten omtrent de risico's van de convergentie tussen kansspelen en andere vormen van digitale entertainment, zoals de in deze paragraaf beschreven vormen van *gamen*.

Door de grote diversiteit aan verschijningsvormen, en de snelle technologische ontwikkelingen, ligt het in de rede om toekomstige regulering van *games* met gokelementen te richten op het voorkomen en beteugelen van de onderliggende risico's. Daarbij dient voor consumenten het onderscheid tussen behendigheids- en kansspelen altijd helder te zijn. Voor minderjarige jongeren, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen is het uitgangspunt dat zij nooit via *games* in aanraking mogen komen met potentieel verslavende gokelementen als *loot boxes*.<sup>283</sup>

De ACM heeft in haar Leidraad 'Bescherming online consument' toegelicht zij de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken uitlegt en toepast op online beïnvloedings-technieken die door bedrijven worden ingezet.<sup>284</sup> Bij een gecontroleerd spelaanbod met gokelementen ligt eerlijke reclame en informatievoorziening naar consumenten eveneens voor de hand. Mogelijke voorbeelden zijn vermelding dat er *in-game* aankopen mogelijk zijn, wat de mogelijke inhoud van *loot boxes* is en of deze van invloed is op de spelprestatie, en met welke kansen felbegeerde items voorkomen. Ook zou de toegankelijkheid van via *loot boxes* te winnen items tevens langs andere weg verkrijgbaar moeten zijn (via *direct buy* binnen het spel). Hiermee neemt de druk af om *loot boxes* te blijven kopen, en daarmee het verslavingsrisico.

Binnen de Wet kansspelen op afstand is daarnaast bepaald dat gratis oefenspellen waar niets mee gewonnen kan worden, dezelfde kansverdeling dienen te volgen als de voor het overige identieke casinospellen die onder de kansspelvergunningsplicht vallen. Hiermee kunnen mensen niet vanuit gratis spellen met onrealistische winstverwachtingen naar echte kansspelen worden gelokt.

### 6.5.3 Financiële producten

In paragraaf 4.2 werd besproken dat kansspelen kunnen worden beschouwd als financiële transacties conditioneel op onzekere gebeurtenissen. Hetzelfde geldt ook voor veel financiële producten. Hier is het rendement ook onzeker en heeft een individuele belegger geen invloed op de koers. De Wet financieel toezicht (Wft) bevat een opsomming van financiële producten en de Autoriteit Financiële Markten is belast met het toezicht hierop. In beginsel zijn in de Wft beschreven financiële producten in de eerste plaats een financieel instrument. Het omgekeerde geldt ook: in beginsel zijn in de Wok beschreven spellen zijn in de eerste plaats een kansspel.

<sup>283</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/organisatie/organisatie/blogs-rene-jansen/loot-boxes/>

<sup>284</sup> [Leidraad Bescherming online consument](#), Autoriteit Consument en Markt (2020).

Hieronder bespreken we drie categorieën van financiële producten waarbij er sprake is van sterke overeenkomsten met kansspelen. We doen dit in oplopende volgorde van ernst: eerst twee legitieme producten, daarna twee risicovolle vormen van beleggen, en tot slot drie dubieuze of zelfs ronduit frauduleuze constructies. We sluiten af met een visie op hoe het toezicht op constructies zoals piramidespelen in de toekomst vormgegeven zou kunnen worden. Zogeheten ‘gamification’ van financiële producten, en de potentieel verslavende effecten ervan, is een recente trend waar de AFM toezicht op houdt en valt buiten het bestek van dit document.<sup>285</sup>

#### *Legitieme producten: levensverzekeringen en premieleningen*

Het overbekende financiële product *levensverzekering* is expliciet uitgesloten als kansspel.<sup>286</sup> Dit geldt ook voor de minder bekende *premieleningen*, waarbij een geld lenende instantie zijn jaarlijks verschuldigde rentesom uitbetaalt in de vorm van een loterij onder de geldschieters.<sup>287</sup> Het is onwaarschijnlijk dat consumenten uit speelmotie deze producten aanschaffen, reden om deze als kansspel uit te zonderen.

#### *Risicovolle producten: binaire opties en contracts for difference*

Zoals in paragraaf 4.2.1 werd opgemerkt, hebben sommige vormen van weddenschappen (zoals *spread betting*) hefboomeffecten waardoor het verlies groter kan zijn dan de inleg. Soortgelijke risico's bestaan ook bij financiële producten zoals *contracts for difference* en binaire opties. Sinds kort bestaan er in Nederland vanuit Europa ingegeven beperkingen voor de verkoop van *contracts for difference* en een generiek verbod op de verkoop van binaire opties aan niet-professionele beleggers. Doordat reguliere consumenten geen toegang hebben tot zulke complexe producten hoeft de vraag of *contracts for difference* of binaire opties ook kansspelen zijn in de praktijk niet beantwoord te worden.

Niettemin zijn binaire opties door de Kansspelautoriteit aangetroffen op speciaal daarvoor aangepaste speelautomaten. Kennelijk appelleren de korte-termijn doorlooptijden en hoge fluctuaties in het rendement van binaire opties aan de voorkeuren van spelers van hoogfrequente kansspelen zoals speelautomaten. Binaire opties zijn niet toegestaan binnen de regelgeving voor speelautomaten. De Kansspelautoriteit is belast met de opsporing en handhaving van deze illegale verschijningsvorm van speelautomaten.

#### *Frauduleuze producten: piramidespelen, multi-level marketing en ponzifraudes*

Naast de eerder in dit hoofdstuk beschreven klassieke kansspelen zoals loterijen, weddenschappen, speelautomaten en casinospelen waarvoor een vergunning kan worden aangevraagd, bevat de Wet op de kansspelen ook nog een bepaling over zogeheten piramidespelen:

<sup>285</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/juni/blog-ruben-gamification>

<sup>286</sup> Wet op de kansspelen, artikel 2, tweede lid.

<sup>287</sup> Wet op de kansspelen, artikel 2, derde lid.

*Onder het piramidespel wordt verstaan een gelegenheid waarbij deelnemers een goed afgeven of een verplichting aangaan teneinde daaruit een voordeel te verwerven dat geheel of ten dele afhankelijk is van de afgifte van een goed of het aangaan van een verplichting door latere deelnemers.<sup>288</sup>*

Ondanks dat er geen sprake is van een kanselement, heeft de wetgever beoogt om zulke oplichtingspraktijken te verbieden door deze op te nemen in de Wet op de kansspelen en hiervoor geen vergunningsmogelijkheid te bieden. Momenteel is de Kansspelautoriteit belast met de opsporing en handhaving van illegale spellen.<sup>289</sup> Omdat een dergelijk piramidaal doorgeefluik vrijwel altijd frauduleus is, zijn zulke constructies eveneens opgenomen in de Wet oneerlijke handelspraktijken:

*Een piramidesysteem opzetten, beheren of aanbevelen waarbij de consument tegen betaling kans maakt op een vergoeding die eerder voortkomt uit het aanbrengen van nieuwe consumenten in het systeem dan uit de verkoop of het verbruik van goederen.<sup>290</sup>*

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houden toezicht op oneerlijke handelspraktijken, waarbij de AFM bevoegd is voor financiële diensten en activiteiten en ACM voor het toezicht op alle andere producten en diensten.

Een verwant verschijnsel in het zakelijke verkeer betreft *multi-level marketing*: de verkoop van een product of dienst, waarbij de verkoper inkomen verwerft doordat hij zelf producten verkoopt (die hij zelf goedkoop kan inkopen) én nieuwe verkopers werft. Een nieuwe verkoper staat een deel van het bedrag van zijn verkoop af aan degene die hem wierf. Zo ontstaat een piramidaal bedrijfsmodel. Het is mogelijk dat *multi-level marketing* soms is aan te merken als een oneerlijke handelspraktijk of als een piramidespel uit de Wet op de kansspelen. Er zijn geen besluiten van ACM, AFM of de Kansspelautoriteit die op dat punt precedenter scheppen.

Er is een dunne scheidslijn tussen piramidespelen en andere vormen van oplichting. Zogeheten ponzifraude is een bekend voorbeeld.<sup>291</sup> Bij ponzifraudes worden mensen uitgenodigd in een beleggingsproduct te investeren waarbij een hoog rendement wordt voorgespiegeld. Aan beleggers van het eerste uur kunnen de beloftes van hoge rendementen aanvankelijk worden waargemaakt door de inleg van nieuwkomers hiervoor aan te wenden. Zodra de groei van nieuwe beleggers stopt, of als te veel beleggers hun inleg terugvragen, wordt de fraude zichtbaar. Het verschil met piramidespelen is dat bij ponzifraudes de beleggers zelf geen nieuwe deelnemers

<sup>288</sup> Wet op de kansspelen, artikel 1a, tweede lid.

<sup>289</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/piramidespel/>

<sup>290</sup> Burgerlijk Wetboek 6, artikel 193g, sub n.

<sup>291</sup> Vernoemd naar de Amerikaan Charles Ponzi, die hiervoor in 1920 werd veroordeeld.

hoeven aan te brengen. Het aanbieden van financiële producten valt onder het toezicht van de AFM. Ponzifraudes worden vaak aangeboden via beleggingsvormen die niet onder het financieel toezicht vallen.

#### *Visie op handhaving van piramidespelen*

Ondanks dat de drie genoemde dubieuze dan wel mogelijk frauduleuze producten sterk aan elkaar verwant zijn en hetzelfde publieke belang van consumentenbescherming aan de orde is (mogelijk ook het tegengaan van criminaliteit en het belang van het vertrouwen in de financiële markten), is de handhaving ervan in Nederland verdeeld tussen drie toezichthouders, elk met hun eigen expertise.

Om te komen tot meer uniforme regelgeving en handhaving van overtredingen hiervan, ligt het in de rede om piramidespelen – waar geen kanslement aanwezig is – niet langer onderdeel te laten zijn van de kansspelwetgeving. In plaats daarvan zou de huidige generieke verbodsbepaling op deze frauduleuze constructies binnen een andere wettelijke regeling kunnen worden ondergebracht, waarvoor een ter zake kundige opsporings- en handhavingsinstantie bevoegd wordt.

Daarbij is het van belang dat piramidespelen *an sich* verboden blijven en dat zulke schema's een economisch delict blijven met strafrechtelijke consequenties voor overtreders. Het overhevelen van piramidespelen naar het bestaande toezicht op oneerlijke handelspraktijken daarentegen zou de bewijslast voor strafrechtelijke handhaving onevenredig verhogen, omdat dan in elk individueel geval strafrechtelijke delicten zoals valsheid in geschrifte of oplichting vastgesteld zouden moeten worden.



*Afzendinggegevens*

**Kansspelautoriteit**

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

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