

# **Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt**

## **Samenvatting**

Een onderzoek in opdracht van de  
Ministeries van Justitie en Economische Zaken

Anthony Pemberton  
André Oostdijk  
Jaap Wils  
Cornelis van der Werf

B2499

Leiden, 25 oktober 2002

# Voorwoord

Voor u ligt de samenvatting van het rapport *Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt*. De samenvatting geeft de belangrijkste bevindingen weer van het onderzoek naar de omvang en inrichting van casinomarkt en de behoefte aan uitbreiding van het legale casinoaanbod. Daarbij komen tevens te verwachten (neven)effecten aan de orde alsmede de eventuele voorwaarden waaronder uitbreiding mogelijk is.

*André Oostdijk*

# Samenvatting

## Aanleiding tot het onderzoek

Het Nederlandse kansspelbeleid, zoals dat is verankerd in de Wet op de kansspelen, beoogt de kansspelen in het algemeen en casinospelen in het bijzonder in goede banen te leiden. Daarbij zijn drie beleidsdoelen te onderscheiden.

- Tegengaan van gokverslaving; onder meer met behulp van een preventief kansspelverslavingsbeleid.
- Consumentenbescherming; onder andere door zorg te dragen voor een eerlijk spelverloop en duidelijke regels.
- Tegengaan van criminaliteit door bijvoorbeeld het voorkomen van inmenging door georganiseerde misdaad.

Holland Casino is de enige aanbieder van casinospelen die zich – onder strikte voorwaarden – mag richten op het algemeen publiek. Het bedrijf exploiteert op dit moment twaalf vestigingen, waarmee het wettelijke toegestane maximumaantal is bereikt.

In het kader van de operatie *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit* heeft een werkgroep zich gebogen over het kansspelbeleid en de casinomarkt. De werkgroep constateert dat de vormgeving van het casinobeleid niet strookt met de doelstellingen ervan en is van mening dat de kansspelmarkt als een ‘gewone’ markt zou moeten worden gezien. Het kabinet onderschrijft in reactie hierop de noodzaak het beleid aan te passen, maar neemt de aanbeveling van de werkgroep de markt vrij te geven niet zonder meer over. Voorafgaand hieraan wenst het kabinet meer inzicht in de behoefte aan casinospelen en de mogelijke effecten van een eventuele uitbreiding van het aantal casino’s op het illegale aanbod en de gokverslaving. Deze inzichten dienen de integrale besluitvorming over het al dan niet uitbreiden van het aantal casino’s te faciliteren

Teneinde dit inzicht te genereren heeft Research voor Beleid onderzocht of er bij consumenten behoefte bestaat aan de uitbreiding van het legale casinoaanbod, welke effecten daarvan op het gebied van legaal en illegaal aanbod, gokverslaving, opbrengsten en criminaliteit zijn te verwachten en aan welke voorwaarden een eventuele uitbreiding van de casinomarkt gebonden zou moeten zijn.

## Onderzoeksopzet

Door middel van een enquête onder 2000 huishoudens, interviews met deskundigen, literatuurstudie en op basis van cijfers van Holland Casino en inzichten van de Belastingdienst hebben we zowel de huidige als – uitgaande van een serie assumpties – de potentiële markt in kaart gebracht. Aan de hand van deze gegevens, gecombineerd met onderzoeksresultaten over de inrichting van de casinomarkt in een groot aantal landen, zijn vijf scenario’s geformuleerd die zich met name onderscheiden op het aantal en soort (publiek / privaat) aanbieders. De scenario’s zijn besproken met diverse deskundigen op het gebied van de casino- en speelautomatenmarkt, criminaliteit en verslaving. Besproken is wat de te verwachten effecten zijn van de verschillende scenario’s en welke eisen dat stelt aan het beleid ten aanzien van de inrichting van de casinomarkt.

In deze samenvatting zijn de belangrijkste uitkomsten van de verschillende onderzoeksfases weergegeven.

### **Omvang (toekomstige) casinomarkt**

Zoals gezegd is Holland Casino de enige aanbieder van casinospelen die zich mag richten op het algemeen publiek. In de twaalf vestigingen van Holland Casino kan men de klassieke casinospelen beoefenen onder begeleiding van een croupier. Verder zijn naast de casinospelen ook kansspelautomaten toegestaan<sup>1</sup>. De opbrengsten van de exploitatie van de casino's komen ten goede aan de staatskas.

Uit cijfers van Holland Casino blijkt dat in 2001 1,2 miljoen mensen haar vestigingen hebben bezocht. In totaal hebben zij 5,9 miljoen bezoeken afgelegd. De gemiddelde bezoekfrequentie is daarmee vijf bezoeken per persoon. De bezoekers spelen met name roulette en speelautomaten (ongeveer de helft van alle bezoekers) en in iets mindere mate kaartspelen (ongeveer 30% van alle bezoekers).

### *Illegale casino's*

Naast Holland Casino kent Nederland illegale casino's. In het kader van dit onderzoek zijn illegale casino's gedefinieerd als speelgelegenheden die zonder vergunning casinospelen aanbieden en zich richten op het algemeen publiek. Tot voor kort had de bestrijding en sluiting van dergelijke illegale gelegenheden weinig prioriteit. In 1999 waren er naar schatting 70 à 75 van deze casino's. Inmiddels heeft de intensivering van de handhaving (het Jokerproject) geleid tot sluiting van het merendeel hiervan.

Over de omvang van de huidige illegale casinomarkt doen diverse schattingen de ronde, variërend van 100.000 tot 350.000 bezoekers op jaarbasis, hoe dan ook een aanzienlijk geringer aantal dan het aantal bezoekers van Holland Casino. Vastgesteld is dat de illegale markt als gevolg van het Jokerproject aanmerkelijk is geslonken. In het verlengde hiervan speelt de vraag of het uitbreiden van het legale aanbod leidt tot een substitutie-effect omdat illegale casinobezoekers de stap zouden zetten naar een legale gelegenheid. Op grond van diverse informatiebronnen die we in het kader van het onderzoek hebben geraadpleegd, wordt geconcludeerd dat slechts bij een deel van de bezoekers van illegale casino's dit substitutie-effect te verwachten is. Het zou gaan om een groep van maximaal 40.000 personen. Een sterke groei van het aantal bezoekers van Holland Casino als gevolg van de sluiting van illegale gelegenheden is gezien het bovenstaande dan ook niet te verwachten. De vraag is zelfs in hoeverre deze substitutie – ook wanneer zij volledig zou optreden – te meten is waarmee overigens zeker niet is gezegd dat er geen substitutie optreedt.

### *Marktvraag bij gelijkblijvend aanbod*

Bij het bepalen van de toekomstige marktvraag hebben we rekening gehouden met het voorgenomen herbezoek en met nieuwe bezoekers, dat wil zeggen personen die de laatste tijd geen Holland Casino hebben bezocht (autonome groei). We schatten dat op basis van dit *herbezoek* en de *autonome groei* circa 1,5 miljoen personen in de komende twaalf maanden een bezoek zal brengen aan het casino. Ervan uitgaande dat deze groep gemiddeld dezelfde bezoekfrequentie

<sup>1</sup> Naast Holland Casino zijn er in Nederland tal van exploitanten van kansspelautomaten, van horecaondernemers die één 'gokkast' in hun zaak hebben staan tot amusementscentra met een grote variëteit aan kansspelautomaten. Wel kennen de automaten van Holland Casino een andere inleg en uitbetaling dan de overige automaten.

zal gaan vertonen als de huidige bezoekers betekent dit het aantal bezoeken stijgt naar 6 tot 8,5 miljoen. Deze schatting gaat uit van het huidige marktaanbod.

#### *Marktvraag bij landelijk dekkend aanbod*

Zowel met behulp van de enquête als met een rekenmodel (dat is gebaseerd op de bezoekersregistratie van Holland Casino) zijn we nagegaan wat de vraag naar casino's zou zijn indien alle meerderjarige Nederlanders binnen een straal van 30 kilometer van een Holland Casino woonachtig zou zijn. Het aantal Holland Casino's dient dan met zeven vestigingen te worden uitgebreid. Het rekenmodel wijst uit dat het aantal bezoekers in dat geval met ongeveer 76.000 toeneemt. De enquête levert een vergelijkbaar beeld op. Vastgesteld is dan ook dat een uitbreiding van het aanbod een beperkte invloed heeft op het aantal *bezoekers*. Het aantal *bezoeken* daarentegen is wel duidelijk afhankelijk van de afstand tot het casino. Hoe kleiner de afstand, des te hoger is het aantal bezoeken. Deze bezoeken komen voor rekening van vrijwel dezelfde groep bezoekers, zodat de gemiddelde bezoekfrequentie toeneemt.

#### **Mogelijke casinoregimes en marktordening**

Het beleid ten aanzien van casino's en kansspelen in het algemeen varieert sterk tussen en soms ook binnen landen. Om de verschillende markten zinvol met elkaar te kunnen vergelijken is een analysekader opgesteld waarin de uitgangspunten van het beleid een belangrijke rol spelen. Immers, verschillende uitgangspunten (kunnen) leiden tot wezenlijk andere markten. In het onderzoek zijn naast de buurlanden België, Duitsland, Groot-Brittannië en Luxemburg ook de casinoregimes in Frankrijk, Spanje, Oostenrijk en Denemarken bestudeerd. Verder is ook een aantal niet-Europese casinomarkten (Nevada, Queensland en Nieuw Zeeland) in kaart gebracht.

Er zijn zes verschillende beleidsmodellen onderscheiden.

1. Het uitroeimodel; strikt toezicht op alle vormen van gokken en een zeer strikte handhaving van anti-gokwetgeving.
2. Het gedoogmodel; wel anti-gokwetgeving, maar handhaving ervan geschiedt niet of slechts ten dele.
3. Het beschermen van kansspelers model; legalisering van casino's binnen strikte regulering.
4. Het neutrale model; gokken als een willekeurige economische activiteit.
5. Het overheidsbelangenmodel; beschermen van de economische belangen van de overheid (belastingopbrengsten)
6. Hybride modellen; combinaties van de eerdere modellen.

In Nederland en in de meeste andere Europese staten is het uitgangspunt van het beleid het voorkomen van de schadelijke neveneffecten. De regels zijn erop gericht gokverslaving en criminaliteit tegen te gaan. Het economisch belang is aan deze randvoorwaarden ondergeschikt. Dit wil niet zeggen dat economische belangen geen rol spelen. In tegendeel, de Europese landen zijn te verdelen in landen die het *overheidsbelangenmodel* hanteren en landen die het *beschermen van kansspelers model* hanteren. Het beleid in Spanje, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk lijkt in de eerste plaats gericht op het beschermen van de economische belangen van de overheid. De focus ligt op het voorkomen van de inmenging van de georganiseerde misdaad en belastingontduiking. Minder nadruk krijgt het beschermen van spelers tegen gokverslaving. Daarin verschillen deze landen van Nederland. Het Nederlandse beleid heeft op dit punt meer overeenkomsten met het beleid van België, Denemarken en Groot-Brittannië. Opgemerkt moet wel worden dat het onderscheid tussen de Europese modellen gradueel en een stuk kleiner is dan het verschil met het Amerikaanse model.

## Scenariostudie

In de scenariostudie zijn vijf scenario's opgesteld waarbij de volgende, aan het kabinetsstandpunt ontleende uitgangspunten zijn gehanteerd.

- De kern van het kansspelbeleid blijft ongewijzigd. Dit betekent dat het beleid gericht blijft op het beschermen van kansspelers en het tegengaan van criminaliteit.
- De intensieve bestrijding van het illegale aanbod -al dan niet in de vorm van het Jokerproject - blijft een speerpunt.

Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat de casinomarkten zich in de verschillende onderzochte landen met name onderscheiden op een tweetal punten, te weten: type aanbod (publiek / privaat) en het aantal aanbieders. Bij publiek aanbod vloeien de opbrengsten in de staatskas, in een stelsel met private aanbieders komen zij primair ten goede aan de private partijen, waarna overigens nog wel belastingafdracht volgt. Bij een publiek aanbod is er in principe één aanbieder, bij privaat doorgaans meerdere. Hiervan uitgaande zijn vijf scenario's opgesteld: één zonder veranderingen, één met extreme veranderingen en drie tussenscenario's. De scenario's onderscheiden zich primair door een olopend aantal casino's en marktpartijen.

- *Huidige situatie*  
In dit scenario verandert niets in het huidige beleid ten aanzien van casino's. Aanbod, aanbieder en aantal casino's blijven gelijk.
- *Uitbreiding in huidige marktsituatie*  
In dit scenario wordt het huidige maximaal aantal van 12 casino's losgelaten. Op basis van de huidige vraag in de markt of een ander criterium wordt een nieuw maximum bepaald. Deze casino's worden door een publieke exploitant uitgebaat.
- *Monopolie per regio*  
Nederland is ingedeeld in verschillende regio's. Per regio wordt één casino vergund en door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Beperkte concurrentie*  
Nederland wordt ingedeeld in verschillende regio's. Per regio zijn meerdere casino's toegestaan, die door private en mogelijk ook buitenlandse aanbieders wordt uitgebaat. Het spelaanbod verandert niet.
- *Volledige concurrentie*  
Er zijn geen restricties aan het aantal en soort aanbieders. Het staat exploitanten van casino's vrij hun deuren te openen mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Daarbij staat het hen vrij ook andere kansspelen dan de huidige aan te bieden.

De mogelijke veranderingen in aanbieders en aanbod hebben naar verwachting van de geïnterviewde deskundigen niet alleen effecten op de markt (omzet casino's en bezoekersaantallen), gokverslaving, illegaliteit en criminaliteit maar beïnvloeden ook andere onderdelen van het casinobeleid, zoals handhaving, belastingregime en kansspelpreventie.

In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de scenariostudie samengevat.

	1	2	3	4	5
Effecten / Scenario's	Huidige situatie	Uitbreiding in huidige markt-situatie	Monopolie per regio	Beperkte concurrentie	Concurrentie
Omzet	0	+	+	++	++
Gokverslaving	0	+/-	+	+	++
Productdifferentiatie	0	0	0	+	+
Criminaliteit	0	0	0	0	0
Illegaliteit	0	-	-	--	--
Toezicht	gelijk	gelijk	anders	anders	anders
Belastingregime	gelijk	gelijk	anders	anders	anders

- afname, +/- lichte toename, + toename, 0 geen effect

Uit het overzicht blijkt dat een andere marktinrichting naar verwachting leidt tot een stijging van de omzet. Dit zeker wanneer een concurrerende markt zou ontstaan, hetgeen overigens in de ogen van de meeste deskundigen gedeeltelijk al een feit is. Algemeen zijn de betrokkenen van oordeel dat er sprake is van een gedeeltelijke overlap tussen de markten van Holland Casino en de amusementscentra.

Een uitbreiding van het aantal casino's leidt naar verwachting ook tot meer omzet omdat het aantal bezoekers toeneemt en daardoor ook de bestedingen. Overigens is tevens de verwachting dat niet zozeer het aantal bezoekers zal groeien maar vooral het aantal bezoeken. Verder is het aannemelijk dat extra casino's – en dus meer veelbezoekers - leiden tot een toenemende gokverslaving. Een stringent preventief verslavingsbeleid kan dit effect wat afvlakken maar niet voorkomen. In lijn met de uitgangspunten van het beleid gokverslaving te voorkomen zou daarom in de vergunningvoorschriften opgenomen moeten worden dat een strikt preventiebeleid gevoerd moet worden.

Meer casino's leiden niet automatisch tot meer criminaliteit. Voorwaarde daarbij is wel dat er strenge eisen worden gesteld aan de transparantie van de bedrijfsvoering. Door het vrijgeven van het productenaanbod – onder duidelijke randvoorwaarden overigens - verwachten de deskundigen dat nieuwe product-marktcombinaties ontwikkeld zullen worden. Dit gegeven in combinatie met de groei van het aanbod leidt tot de voorspelling dat bij een toenemende concurrentie de illegaliteit zelfs sterker verdrongen wordt. Tenslotte is duidelijk dat een andere marktinrichting gevolgen heeft voor de wijze waarop de handhaving en het belastingregime vorm gegeven moeten worden.

Samenvattend komen de onderzoekers tot de analyse dat op hoofdlijnen in feite sprake is van twee mogelijke beleidsalternatieven voor de inrichting van de casinomarkt. Het eerste alternatief betreft de bestending van de huidige situatie omdat dit met name op de preventie van kansspelverslaving het meeste effect heeft. Wel is een herbezinning op de beleidsuitgangspunten en de beleidsmatige invulling daarvan ook in dit alternatief wenselijk. Het tweede beleidsalternatief gaat uit van een uitbreiding van de markt. Dit is niet alleen ingegeven door de groei van de vraag maar ook door het karakter van de markt en een verschuiving in beleidsdoelstellingen. Daarbij is aangegeven welke beleidsmatige keuzes aan de orde zijn indien voor dit alternatief wordt gekozen.

Research voor Beleid  
Schipholweg 13 - 15  
Postbus 985  
2300 AZ Leiden  
telefoon: (071) 5253737  
telefax: (071) 5253702  
e-mail: [rvb@rvbh.nl](mailto:rvb@rvbh.nl)  
[www.researchvoorbeleid.nl](http://www.researchvoorbeleid.nl)