

## Wijzigingen in het Nederlandse kansspelbeleid

Een kritische beschouwing van de kabinetsvoornemens

Prof. dr. Arjo Klamer en dr. Olav Velthuis

Hoogleraar culturele economie resp. onderzoeker culturele economie

Stichting Economie en Cultuur, Hilversum

*In opdracht van de Nationale Postcodeloterij*

*Een loterij heeft iets ongemakkelijks, ook als het als doel goede doelen heeft. Je speelt per slot van rekening in op een zwakte van mensen en laat hen op die manier betalen voor wat jij belangrijk vindt. Doet de overheid dat met haar Staatsloterij, dan heeft het iets van het stimuleren van het hard rijden dmv snelle wegen om op die manier de staatskas te kunnen spekken met de boetes. Dan kan je wel zeggen dat het de keuze van mensen is om hard te rijden, en dat dat juist zo aardig van hen is, maar gek blijft het wel. De private loterijen, zoals de Postcodeloterij kunnen dan nog zeggen dat het leeuwendeel van hun ontvangsten naar goede doelen gaat (bij de Staatsloterij verdwijnt het leeuwendeel in de staatskas.) Maar goed, ik vond het wel intrigerend om er eens naar te kijken, vooral ook omdat loterijen meer en meer gebruikt worden om gelden te verzamelen voor de kunsten (zoals in Engeland en Italië). Klopt dat?*

Aanleiding voor deze studie was het voornemen van de overheid het kansspelbeleid te wijzigen. Als een iets duidelijk werd, dan is het wel dat daar weinig van klopt. Leest u maar.

### **Samenvatting:**

In het kader van meer marktwerking, deregulering, en wetgevingskwaliteit (MDW), staat het Nederlandse kansspelbeleid op de helling. Naar aanleiding van het MDW rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' stelt het kabinet voor het kansspelbeleid ingrijpend te veranderen. De belangrijkste kabinetsvoornemens behelzen het harmoniseren van de betreffende kansspelvergunningen en het toelaten van meer concurrentie op de vooralsnog streng gereguleerde markt door het aantal vergunningen uit te breiden. In deze rapportage analyseren wij het kabinetsstandpunt inzake kansspelen. Onze belangrijkste conclusie luidt dat de doelstellingen van het nieuwe beleid niet helder zijn. Bovendien moet de voorgestelde wetgeving het stellen zonder een duidelijke economische dan wel maatschappelijke rechtvaardiging. Elementen van de voorgestelde wetgeving, zoals de voorgestelde uitbreiding van het aantal vergunninghouders en het voorgestelde afdrachtpercentage voor goede doelen, zijn willekeurig. Wat het toelaten van meer concurrentie betreft, merken wij op dat dit geen doel op zich kan zijn. De vergroting van de kans op een prijs of verhoging van het totale percentage dat beschikbaar is voor prijzen, kan evenmin de doelstelling zijn van het kansspelbeleid. Is het doel de maximalisatie van middelen voor goede doelen, dan is de voorgestelde wetgeving eerder contraproductief.

## **Aanbevelingen:**

De voorgestelde wijzigingen in het kansspelbeleid schieten ernstig tekort. Wij bevelen aan om het huidige kabinetsstandpunt in heroverweging te nemen, met als doel te komen tot:

- Een kansspelbeleid dat gebaseerd is op een heldere visie: zijn kansspelen primair een consumptiegoed, of zijn zij primair een instrument om fondsen te werven voor de staat en voor goede doelen?
- Een herformulering en aanscherping van de doelen van het toekomstige kansspelbeleid; daarbij dient het belang dat de overheid in het kansspelbeleid toekent aan goede doelen verduidelijkt te worden.
- Een heroverweging van het voorgestelde minimum afdrachtpercentage van de loterijopbrengst aan goede doelen.
- Een uitwerking van het beleid dat bedoeld is om concurrentie op de loterijmarkt te bevorderen: wat is het doel van meer concurrentie, hoeveel nieuwe vergunningen zijn daarvoor nodig, en hoe zullen deze vergunningen worden verstrekt?
- Een heldere visie op de systematiek van de allocatie van middelen die door goede doelen loterijen worden gegenereerd.

## **Algemeen kader**

Loterijen zijn een eeuwenoud verschijnsel, maar in de meeste Europese landen en in de Verenigde Staten zijn zij pas sinds enkele decennia aan een opmars begonnen: de loterijmarkt groeit alom met percentages die ver boven het gemiddelde groeipercentage van de economie liggen. Over de redenen van deze snelle groei van de loterijmarkt valt, bij gebrek aan gedegen economisch onderzoek, alleen te speculeren. Één factor is ongetwijfeld de erosie van het morele taboe op gokken, zoals dat tot ver in de twintigste eeuw gold in West-Europa. Er is met andere woorden sprake van een toenemende maatschappelijke acceptatie van deelname aan kansspelen. Een tweede factor is de opkomst van een zogeheten ‘winner take all society’, waarin burgers in verschillende maatschappelijke velden bereid zijn risico's te nemen indien de potentiële opbrengsten hoog zijn (Frank and Cook 1995). Ten derde bieden loterijen aan hun spelers een droom van snelle sociaal-economische mobiliteit: in één moment kan de gldukkige winnaar zijn alledaagse bestaan omruilen voor dat van een ogenschijnlijke droom. Ten vierde hebben zowel de staat als goede doelen loterijen (her-)ontdekt als een instrument om fondsen te werven.

Niet alleen wat groei betreft is de loterijmarkt in Europese landen sterk in beweging. De dynamiek van de loterijmarkt in deze landen laat zich schetsmatig door een combinatie van de volgende factoren aanduiden:

1. De oprichting van nieuwe loterijen, zoals de Nationale Postcodeloterij in Nederland eind jaren tachtig of de *National Lottery* in het Verenigd Koninkrijk in de eerste helft van de jaren negentig.
2. Organisatorische ontwikkelingen, zoals fusies en samenwerkingsverbanden tussen loterijen binnen een land of tussen loterijen uit verschillende landen (b.v. in Scandinavië).

3. Toenemende druk op grensoverschrijdend loterijverkeer; vooralsnog is het verbod op zulk verkeer evenwel vastgelegd in nationale wetgeving in de meeste lidstaten van de Europese Unie.
4. Sterk verschuivende marktaandelen tussen individuele aanbieders van loterijen.
5. Productinnovaties, met als belangrijkste ontwikkeling de opkomst van internet producten; nationale regelgeving met betrekking tot deze producten verschilt binnen Europa.
6. Toenemende behoefte van de kant van goede doelen organisaties en culturele instellingen om andere inkomstenbronnen aan te boren dan traditionele overheidssubsidies. Loterijen worden door goede doelen organisaties in dat verband in toenemende mate als een aantrekkelijk instrument gezien.

De sterke, dynamische groei van de loterijmarkt en de liberaliseringsgolf waarmee veel Europese landen in het afgelopen decennium te maken hebben gehad ten spijt, bestaat een vrije markt voor loterijen in geen enkel Europees land of in de Verenigde Staten. In plaats daarvan zijn loterijen in veel landen staatsbedrijven, terwijl de organisatie van loterijen in de overige landen sterk wordt gereguleerd door de overheid. Als onderdeel van deze staatsmonopolies en overheidsregulering, is vastgelegd dat de opbrengsten van loterijen niet alleen terugvloeien naar de deelnemers in de vorm van prijzengeld, maar tevens naar de staat (al dan niet geoormerkt voor een specifiek doel) en/of naar goede doelen. Recentelijk worden de opbrengsten van loterijen in landen als het Verenigd Koninkrijk, Italië en, in beperkte mate, Nederland, ook aangewend voor de financiering van culturele instellingen en voor het in stand houden van cultureel erfgoed.

### **MDW rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen'**

In de Nederlandse situatie worden loterijen georganiseerd door de Staatsloterij (SENS), de Lotto/Instantloterij, en door drie zogeheten artikel 3 vergunninghouders (de Postcodeloterij, Sponsorloterij en bankgiroloterij). De artikel-3 vergunninghouders dienen 60% van de loterijopbrengst af te dragen aan goede doelen en de Staatsloterij draagt ca. 20% van de opbrengst af aan het Ministerie van Financiën. Nieuwe vergunningen worden sinds 1995 niet meer uitgegeven, terwijl binnen de huidige vergunningen de mogelijkheden voor uitbreiding van activiteiten of productinnovaties beperkt zijn.

In het beleidskader van MDW (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) is het kansspelbeleid geëvalueerd. In het rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' komt de MDW werkgroep in 2000 tot een vernietigend oordeel. De conclusie luidt dat het huidige beleid "geen goed antwoord (meer) [heeft] op tal van maatschappelijke, technologische, juridische en internationale ontwikkelingen"; het beleid heeft verschillende onbedoelde en ongewenste neveneffecten; de vergunningsvoorschriften zijn al te vergaand, niet of nauwelijks onderbouwd, en inconsistent; de vorm en mate van regulering sluiten niet aan op de doelstellingen van het beleid; het stelsel van vergunningverlening en toezicht is inconsistent, terwijl handhaving van de wet gebrekkig plaatsvindt; er is sprake van belangenverstremming bij de bestemming van de loterijopbrengst; en tenslotte is de Nederlandse overheidsinterventie strijdig met Europese regelgeving.

Als rigoureuus alternatief bepleit de werkgroep onder meer een volledige liberalisering van de loterijmarkt met als doel een markt te scheppen waarop volkomen concurrentie geldt. Het rapport anticipeert met andere woorden op een situatie waarin het organiseren van loterijen niet afwijkt van enige andere vorm van economische activiteit, en dus via een vrije markt kan geschieden. In zo'n markt kan regelgeving tot een minimum beperkt blijven, en hoeft de koppeling tussen de loterij en goede doelen, die nu nog expliciet bestaat en wettelijk afgedwongen wordt, niet noodzakelijkerwijs in stand gehouden te worden door middel van wetgeving.

Vandaar dat de werkgroep voorstelt om loterijen met een winstoogmerk toe te laten tot de markt. Het is vervolgens aan de kopers van de loten om te 'stemmen' met hun geld: indien deelnemers goede doelen werkelijk belangrijk vinden, dan zullen zij hun loten kopen van een goede doelen loterij. Loterijen die goede doelen dienen, zullen in hun reclamecampagnes in zo'n geliberaliseerde marktomgeving des te meer nadruk moeten leggen op het charitatieve element van hun (maatschappelijke) onderneming. De rol van de overheid kan volgens de MDW werkgroep beperkt blijven tot het tegengaan van gokverslaving, criminaliteit, en consumentenbescherming.

### **Kabinetsstandpunt**

Het mag duidelijk zijn dat het MDW rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' in haar visie radicaal afwijkt van de bestaande situatie in binnen- en buitenland. Momenteel zijn Europese loterijen immers sterk gereguleerd, of zelfs exclusief in staatshanden. Het geeft te denken dat zelfs in de Verenigde Staten men deze liberalisering van de markt voor kansspelen niet aandurft. Vandaar dat de nadruk op liberalisering en meer concurrentie van de MDW werkgroep, te ver ging voor het vorige kabinet. Het kabinet haalde dan ook de angel uit het advies van de MDW werkgroep door de meest verstrekkende aanbevelingen van het rapport niet over te nemen (kamerstukken 24 036, nr. 180, 228): het kabinet wenst niet alle aanbieders die aan hoge kwaliteitseisen voldoen, tot de loterijmarkt toe te laten. Tevens wil het kabinet het afdrachtpercentage aan goede doelen niet vrij laten.

Wél neemt het kabinet de drie doelstellingen van het kansspelbeleid over van de MDW werkgroep, te weten:

- Het beschermen van de consument
- Het tegengaan van gokverslaving
- Het tegengaan van criminaliteit

Om deze doelstellingen te bereiken stelt het kabinet verschillende wijzigingen in het huidige kansspelbeleid voor (kamerstukken 24 036, nr. 180, p. 5). Wat betreft goede doelen loterijen, zijn de belangrijkste wijzigingen ons inziens:

1. Harmonisatie van kansspelvergunningen
2. Het verbeteren van de toegankelijkheid voor nieuwe begunstigden tot opbrengsten van loterijen, gecombineerd met certificering van begunstigden.

3. Het beperkt uitbreiden van het aantal vergunningen voor goede -doelen loterijen, te weten van drie in de huidige situatie, tot zes in de toekomst.

### **Een cultureel-economisch perspectief op loterijen**

Alvorens het kabinetsstandpunt kritisch te bespreken, willen wij opmerken dat het advies van de MDW werkgroep begrijpelijk is vanuit een strikt economisch perspectief. Het economisch perspectief vraagt om de specificatie van een duidelijk doeleinde. In de commerciële sector is zo'n doeleinde de maximalisatie van de winst. Realiseert een bedrijf deze winst via de markt, dan is de veronderstelling gerechtvaardigd dat degene die de prijs betaalt, ook de beneficiant is. In de markt geldt met andere woorden dat "those who pay are those who benefit." Vanuit dit perspectief komt de huidige verplichte afdracht aan goede doelen en de staatskas neer op een vorm van paternalisme die niet meer van deze tijd is; wat betreft de consumenten, betekent deze verplichte afdracht immers een ongewenste inbreuk op hun soevereiniteit. Deze methode van geldverwerving is bovendien onzuiver voor zover de loterijdeelnemers vooralverleid worden door de (ongerechtvaardigde) hoop op financieel geluk.<sup>1</sup>

De loterijmarkt is evenwel ingewikkelder dan het MDW rapport doet voorkomen. Terwijl de MDW werkgroep ervan uitgaat dat loterijen primair een consumptiegoed zijn, met de vergunninghouders als aanbieders en de deelnemers als vragers, moeten er wat ons betreft meer partijen in het beleid betrokken worden. Een zuiver oordeel over de beleidswijzigingen die het kabinet voorstelt, vereist dan ook een duidelijk kijk op welke partijen in het geding zijn, en wat de consequenties zijn voor al deze partijen. Daartoe geven wij een cultureel-economisch perspectief (Klamer en Zuidhof, 1998, Throsby, 2001, Klamer, 2002). Daarbij wordt het duidelijk hoe belangrijk het is de doelen van een eventuele wetswijziging duidelijk te stellen.

Bij de overheid en bij maatschappelijke organisaties zijn de doelen anders dan bij commerciële bedrijven. Als gevolg daarvan is veelal geen sprake van een identificatie van betalende en beneficianten (those who pay those who benefit). Zo zijn burgers verplicht belasting te betalen, terwijl het onduidelijk is of ze daar zelf proportioneel van profiteren. Iedereen betaalt bijvoorbeeld belasting, terwijl slechts een enkeling profiteert van de opbrengsten door naar een zwaar gesubsidieerde operavoortelling te gaan. In het geval van goede doelen vallen de betalende evenmin samen met de beneficianten. Het is daarom zinnig een onderscheid te maken tussen de betalende, de begunstigde, en degene die zorg dragen, oftewel tussen "those who pay, those who benefit and those who care" (Zie Klamer en Zuidhof 1998)

Those who pay:

---

<sup>1</sup> Overigens tekent zich tevens een spanning af met een zuiver economisch perspectief, wat betreft de consumentenbescherming. Willen mensen gokken dan is dat hun eigen zaak zolang ze anderen geen schade berokkenen. Het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit kan evenwel in het licht gezien worden van de bescherming van eigendomsrechten en het verschaffen van juiste informatie. Ook liberale economen kunnen daarin een taak voor de overheid zien.

### *iedereen die een lot koopt*

Overweging: het gaat voor een groot deel om mensen met een lager inkomen. Het moge duidelijk zijn dat deze groep als geheel netto betalende is; in het geval van goede doelen loterijen wordt immers slechts om en nabij de 20% van de inleg in de vorm van prijzen uitgekeerd. Vanuit een strikt economisch perspectief lijkt het kopen van een lot irrationeel omdat de kans om te winnen vrijwel nihil is. Waarom mensen desalniettemin loten kopen, is niet geheel duidelijk. Het kan een kwestie van hoop zijn, zoals socioloog de Swaan het motief benoemt. Loterijen staan voor meer dan de verwaarloosbare kans rijk te worden; ze staan voor de hoop op een ander leven zonder financiële zorgen, en voor de sociale, gedeelde opwinding die daarmee samengaat. Vandaar dat de loterij vooral tot de verbeelding spreekt wanneer extravagante prijzen te winnen zijn (zie Klamer 2002 voor culturele karakteristieken van goederen). Uit economisch onderzoek blijkt in ieder geval dat hoge prijzen een grote trekker zijn (Clotfelter and Cook 1989). Verder geven deelnemers in marktonderzoek aan dat de bestemming van goede doelen een belangrijke overweging is wanneer ze loten kopen, maar of dat feitelijk ook het geval is (dit kan een gewild antwoord zijn op de vraag), weten we niet. De cruciale vraag is, of deelnemers aan goede doelen loterijen 'weglopen' indien zij bij een andere goede doelen loterij terechtkunnen voor een hoger prijzengeld of een hogere kans op een prijs. Deze kennis is belangrijk wanneer een wijziging in de wet op kansspelen in overweging wordt genomen.

### Those who benefit (oftewel de stakeholders):

#### *degenen die prijzen winnen*

Overweging: een deel van de gelden die ingelegd worden, komen terecht bij een enkele gelukkige.

#### *de goede doelen*

Overweging: goede doelen organisaties zoals Novib, Natuurmonumenten, Wereld Natuurfonds, Green Peace zijn voor een belangrijk deel van hun inkomsten nu afhankelijk van de gelden die ze via de Nationale Postcodeloterij verkrijgen; hetzelfde geldt voor de beneficianten van andere goede doelen loterijen.

#### *de Staat:*

Overweging: in het geval van de Staatsloterij is het ministerie van financiën de beneficiant. De bestemming van de gelden die via de staatsloterij in de kas van het ministerie van financiën vloeien is evenwel onduidelijk.

#### *de organisatoren*

Overweging: het gaat hierbij om de werknemers van de (staats)loterijen en de initiatiefnemers van de postcodeloterij. Aangezien winst geen oogmerk is van de organisatoren, kunnen we strikt genomen niet spreken van markt partijen. Bij deze organisatoren houdt een Raad van Toezicht toezicht op de bestemming van deze gelden. Dat neemt niet weg dat de financiële ruimte voor de organisatie met de aanhoudende groei van de omzet in absolute termen stevig toeneemt. Een deel van de gelden wordt overigens door hen aangewend voor de ontwikkeling van gelijksoortige goede doelen loterijen in andere landen.

*overige partijen:*

Overweging: te denken valt aan reclame bureaus en de commerciële en publieke omroepen die verdienen met programma's specifiek voor de loterijen.

Those who care:

*degenen die zich inzetten voor goede doelen zonder een eigen winstmotief*

Overweging: in dit geval gaat het in de eerste plaats om de degenen die voor de goede doelen werken vanuit een ideëel motief. In de tweede plaats gaat het om degenen die willen doneren voor goede doelen omdat ze de doelen nu eenmaal belangrijk zijn. In het geval van de loterijen geven deze mensen evenwel niet direct. Zij kopen een lot dat hun een (minieme) kans biedt op financiële voorspoed, en steunen daarbij een grote schakering aan goede doelen. Het is evenwel twijfelachtig dat deze mensen gegeven zouden hebben zonder die (minieme) kans op de grote prijs. Indien burgers goede doelen organisaties daadwerkelijk een warm hart toedragen, dan kunnen zij dit ook direct laten zien door middel van donaties. Zeker in de huidige situatie is het direct geven aan goede doelen minder gangbaar dan het eerder in de vorige eeuw was. Dit kan te maken hebben met 'ontwenning' (de noodzaak om te geven is afwezig omdat 'de overheid er wel voor zorgt') en met een vooroordeel tegen caritas (zie ook Schuyt 1997). De cruciale vraag is in dit verband of de wijze van geven, dat wil zeggen directe donaties aan goede doelen versus indirecte donatie via loterijdeelname, van invloed is op de maatschappelijke betrokkenheid bij goede doelen.

Gezien deze veelheid aan partijen die bij loterijen betrokken zijn en de veelheid aan (vaak tegengestelde) belangen die zij hebben bij het overheidsbeleid, is het noodzakelijk dat de doelen van het kansspelbeleid zo helder mogelijk worden geformuleerd. Wat wil de overheid precies bereiken met meer marktwerking? Welke rol spelen goede doelen in de doelstellingen van het kansspelbeleid? Ziet het kabinet loterijen primair als een consumptiegoed (en dus een eindproduct), of ziet het kabinet loterijen primair als een instrument om financiële middelen te verwerven ten bate van de overheid en goede doelen organisaties (met als gevolg dat loterij organisatoren niet zo zeer aanbieders zijn van een product, als wel fondsenwervers). Momenteel is de doelstelling van de beoogde wetswijziging onduidelijk, met als gevolg dat de voorgestelde wijzigingen in de regelgeving ongemotiveerd blijven. Puntsgewijs komt onze kritiek op de drie belangrijkste beleidswijzigingen die het kabinet voorstelt op het volgende neer:

### **Ad 1. Harmonisatie van de vergunningen van partijen op de loterijmarkt**

In de huidige situatie is er geen sprake van een gelijk speelveld voor de goede doelen loterijen en de staatsloterij: terwijl goede doelen organisaties 60% van hun opbrengst moeten afdragen, heeft de staatsloterij een concurrentievoordeel aangezien zij slechts 20% van de opbrengst aan het Ministerie van Financiën afdraagt, en een veel hoger percentage (60%) uitkeert aan deelnemers in de vorm van prijzengeld. De overheid wil het beleid wijzigen en de vergunningen voor loterijen harmoniseren. Dit betekent dat

alle loterijen in de toekomst een zelfde percentage moeten afdragen aan goede doelen en aan de overheid. Daarbij stelt zij dat het beleid erop gericht moet zijn “de totale opbrengsten voor de goede doelen en de staat minimaal gelijk te houden” (kamerstukken 24 036, nr. 228). Cijfermatig betekent dit dat het kabinet voorstelt om alle vergunninghouders, inclusief de staatsloterij, tijdens een overgangsfase die 1 januari 2005 eindigt, naar een totale afdracht van 25% van de opbrengst te laten groeien (kamerstuk 24 036, nr. 228). In kamerstuk 24036, nr. 237 stelt het kabinet verder dat alle loterij organisaties na deze overgangsfase minimaal 20 % aan goede doelen moeten afdragen, en 10% aan het Ministerie van Financiën. Het kabinet wil in haar brief aan de Tweede Kamer over de ‘Effecten harmonisatie kansspelmarkt’ aantonen dat het minimale afdrachtpercentage dat zij voor alle vergunninghouders voorstaat “voldoende ruimte biedt om aan de uitgangspunten van budgetneutraliteit voor goede doelen en de staat te voldoen” (kamerstuk 24 036, nr. 237).

Wij zijn sceptisch over de wijze waarop de overheid zijn voornemen om de vergunningen te harmoniseren en gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor alle vergunninghouders, in beleid vertaalt. Onze scepsis heeft op de volgende punten betrekking:

*a. Afdracht aan het Ministerie van Financiën*

Wat is de redenatie of de legitimatie voor het in stand houden van de afdracht aan het Ministerie van Financiën, anders dan dat deze situatie historisch zo gegroeid is? Hoe past het in stand houden van deze afdracht binnen het overkoepelende overheidsbeleid dat gericht is op meer marktwerking, een terugtrekkende overheid, en een overheid die regelgeving minimaliseert? Dit vraagstuk is des te belangrijker aangezien de afdrachten aan de staatskas neerkomen op een regressieve belasting: uit onderzoek blijkt dat in verschillende landen, waaronder de Verenigde Staten, lagere inkomensklassen zijn oververtegenwoordigd onder loterijconsumenten (zie bijvoorbeeld Borg et al. 1991).<sup>2</sup> De bestemming van de gelden die via de staatsloterij in de kas van het ministerie van financiën vloeien is bovendien onduidelijk. Ten behoeve van de transparantie die de overheid voorstaat, verwachten wij minimaal dat de staatsloterij verplicht wordt deze afdracht in promotionele activiteiten duidelijk te vermelden.

*b. Hoogte van het totale afdrachtpercentage*

Wij stellen vraagtekens bij de randvoorwaarde van budgetneutraliteit die het kabinet stelt: waarom dient bij harmonisatie van de vergunningen de opbrengsten voor de staat en goede doelen minimaal gelijk te blijven? Het is niet aannemelijk dat dit streven noodzakelijk is voor het bereiken van één of meerdere van de drie doelstellingen van het kansspelbeleid (tegengaan criminaliteit, tegengaan gokverslaving, consumentenbescherming). De vraag is dus of impliciet fondsenwerving voor goede doelen en/of het generen van middelen voor de overheid eveneens een doelstelling vormt van het kansspelbeleid; als dit het geval is, dan verdient het aanbeveling dat het kabinet deze doelstelling expliciteert.

---

<sup>2</sup> Nader onderzoek is evenwel nodig om zeker te weten of het zelfde geldt voor de Nederlandse situatie.

Als fondsenwerving een doelstelling is van het kansspelbeleid, ontbreken bovendien de argumenten waarom het kabinet kiest voor budgetneutraliteit, en niet voor bijvoorbeeld budgetmaximalisatie. Een argument ter verdediging van het kabinetsstandpunt zou kunnen zijn dat de uiteindelijke 20%-afdracht aan goede doelen een minimum percentage betreft: indien loterij organisaties de minimale wettelijke afdracht niet hoog genoeg vinden, kunnen zij er zelf voor kiezen meer af te dragen. In dit verband merken wij echter op dat de argumentatie van het kabinet met betrekking tot het verplichte afdrachtpercentage inconsistent is: enerzijds neemt het kabinet de aanbeveling van het MDW rapport niet over om het afdrachtpercentage geheel vrij te laten – klaarblijkelijk vreest het kabinet dat dit afdrachtpercentage sterk zal afnemen vanuit de verwachting dat een hoog afdrachtpercentage *geen* concurrerend vermogen oplevert voor een loterijorganisator. Anderzijds verwacht het kabinet met betrekking tot zijn eigen voornemen om een minimaal afdrachtpercentage aan goede doelen van 25% te verplichten, dat loterijorganisatoren niet gezamenlijk naar dit minimum zullen tenderen, maar in plaats daarvan ervoor zullen kiezen een hoger percentage af te dragen. De verwachting luidt nu opeens dat loterij organisatoren *wel* concurrerend vermogen ontlenen aan een hoger afdrachtpercentage. Zoals wij eerder signaleerden is het probleem hier dat we niet goed weten wat mensen beweegt om aan de ene dan wel een andere loterij mee te doen. Gedegen onderzoek naar de motivatie van consumenten is dus wenselijk.

Onze eigen verwachting met betrekking tot het afdrachtpercentage luidt dat op termijn, zeker indien concurrentie op de loterijmarkt toeneemt, een ‘race to the bottom’ zal plaatsvinden in de richting van het minimale afdrachtpercentage dat de overheid voorschrijft. Indien de overheid kiest voor een minimaal afdrachtpercentage van 20% aan goede doelen, dan zullen de marktpartijen ook naar dit percentage tenderen. De vraag werpt zich dan ook op waarom het kabinet geen hoger afdrachtpercentage voorstelt. De twee argumenten die het kabinet geeft om de vergunning *niet* te harmoniseren op het huidige 60% niveau, zijn weinig steekhoudend (harmonisatiemodel B, kamerstukken 24 036, 228):

1. De overheid signaleert dat bij een harmonisatie van de vergunningen op 60% niveau “geen enkele vergunninghouder meer in staat is prijzen te hanteren zoals de Staatsloterij die thans hanteert; dit zou een risico kunnen zijn in het licht van buitenlandse concurrentie die dit wel kan en ook doet.” *Dit argument is niet steekhoudend omdat het kabinet tegelijkertijd aangeeft grensoverschrijdend loterij verkeer in principe niet toe te staan. In de nabije toekomst vormt buitenlandse concurrentie dan ook geen directe bedreiging. Zo lang de Nederlandse markt niet toegankelijk is voor buitenlandse partijen, is het in principe aan de overheid om een hoger afdrachtpercentage vast te stellen.*
2. De overheid vreest dat een harmonisatie op 60% niveau “een sterke daling van het marktaandeel voor de Staatsloterij” teweeg kan brengen, met alle gevolgen van dien voor de inkomsten van de staat. *Dit argument is opmerkelijk, aangezien het geen doelstelling is van het kabinet om het marktaandeel voor de Staatsloterij minimaal even groot te houden als in de huidige situatie. In het MDW rapport ‘Nieuwe ronde, nieuwe kansen’ werd in dit verband terecht het gevaar gesignaleerd dat er sprake is van belangenverstrengeling wat betreft de Staatsloterij, aangezien de overheid*

*zowel begunstigde is als vergunningverlener. Het argument tegen harmonisatie op 60% niveau lijkt van deze belangenverstrengeling een voorbeeld te zijn. De vraag is dus wat de overheid van plan is aan deze belangenverstrengeling (enerzijds regelgever/vergunningverlener, anderzijds beneficiant) te doen.*

*Onze aanbeveling met betrekking tot de afdracht van loterijopbrengsten luidt dan ook om de verplichte afdracht aan het Ministerie van Financiën te heroverwegen en het totale afdrachtpercentage naar boven bij te stellen. Daarbij is het niet noodzakelijk vast te houden aan het huidige 60% niveau van Art. 3 vergunninghouders (goede doelen loterijen), maar het totale afdrachtpercentage kan zeker hoger zijn dan het uiteindelijke 30% niveau (20% aan goede doelen, 10% aan het ministerie van Financiën) dat het kabinet voorstelt. Wij beseffen dat een hoger afdrachtpercentage neerkomt op een verzwakking van de concurrentiepositie van de staatsloterij op korte termijn, maar dit mag geen argument zijn. Argumenten die bij een hernieuwde bepaling van het afdrachtpercentage wél een rol kunnen spelen, zijn:*

- *Het huidige afdrachtpercentage van goede doelen*
- *De wensen van de beneficianten van goede doelen organisaties, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in hun position paper n.a.v. het MDW rapport. De goede doelen organisaties achten een afdrachtpercentage van 40% (dat samengaat met een prijzengeld van 40% en ca. 20% organisatiekosten) wenselijk.*
- *Afdrachtpercentages van loterijen in het buitenland, zoals de National Lottery in het Verenigd Koninkrijk die in totaal 40% afdraagt.*
- *Verwachtingen van het kabinet ten aanzien van harmonisering van de loterij markt binnen de Europese Unie. Overigens merken wij op dat de brief van de staatssecretaris van justitie aan de Tweede Kamer (24 557, nr. 32) op dit punt veel onduidelijkheid laat bestaan.*

## **Ad 2. Toegankelijkheid van opbrengsten voor goede doelen organisaties**

Het succes van goede doelen loterijen roept vragen op over de wijze waarop de gelden verdeeld worden over verschillende goede doelen. In de bestaande situatie ligt de beschikking de verdeling van gelden in de handen van de vergunninghouders zelf, dat wil zeggen zelfstandige maatschappelijke organisaties. Deze organisatie heeft geen winstoogmerk en valt niet direct onder democratische controle. Deze situatie komt overeen met de huidige trend om verantwoordelijkheden over te hevelen van overheden (lees democratische gecontroleerde lichamen) naar maatschappelijke (niet voor winst, niet-gouvernementele) organisaties. Wel benoemt de overheid (het ministerie van Justitie) een Raad van Toezicht die als intern controleorgaan functioneert binnen de goede doelen loterij, en houdt zij extern toezicht op de loterijen in de vorm van het College van toezicht op de kansspelen.

Formeel gezien is de verdeling van gelden dus goed geregeld door middel van procedures en organisatiestructuren die in de kansspelvergunning zijn vastgelegd.

Niettemin zijn, met de op handen zijnde overname van de bankgiroloterij door de Novamedia (die tevens de vergunningen voor de twee andere goede doelen loterijen exploiteert, te weten de Nationale Postcodeloterij en de Sponsorloterij), alle goede doelen voor opbrengsten uit loterijen uiteindelijk van één organisatie afhankelijk. Vandaar dat wij het belangrijk vinden dat de verdeling van de opbrengsten uit loterijen transparanter wordt vormgegeven. Organisaties zoals Novib, Natuurmonumenten, Wereld Natuurfonds, Green Peace in hoge mate afhankelijk zijn van deze opbrengsten (overigens draagt de Nationale Postcodeloterij nooit meer dan één derde van de totale inkomsten van deze organisaties bij).

Vandaar ook dat wij het toejuichen dat de overheid de toegankelijkheid van goede doelen beter wil regelen. De transparantie in de verdeling van de gelden dient hoe dan ook te worden vergroot. Niettemin willen wij twee kanttekeningen plaatsen bij dit voornemen. In de eerste plaats ontbreekt een duidelijke analyse over de verdeling van gelden door goede doelen loterijen aan goede doelen organisaties. Zijn er volgens de overheid goede doelen organisaties of maatschappelijke sectoren die momenteel buiten de boot vallen? Is de verdeling over partijen oneigenlijk? In de tweede plaats ontbreekt het momenteel aan duidelijke voorstellen voor de wijze waarop de toegankelijkheid beter geregeld moet worden. Als voorschot schetsen wij een tweetal mogelijkheden:

- Één alternatief is om de beschikking over gelden over te hevelen naar democratisch gecontroleerde organisaties; in dat geval zou het parlement periodiek zijn goedkeuring moeten verlenen aan een voorgestelde aanwending van middelen. Aan dit alternatief zijn evenwel twee belangrijke nadelen verbonden: in de eerste plaats kan de continuïteit van goede doelen organisaties gevaar komen te lopen, indien de bestemming van loterijgeld direct afhankelijk wordt van de politieke kleur van de Tweede Kamer. Ten tweede is binnen dit alternatief de verleiding groot voor de overheid om loterijopbrengsten aan te wenden ter compensatie van mogelijke verlagingen van eigen subsidies aan goede doelen organisaties.
- Een ander alternatief is om bij de beschikking over middelen de deelnemers aan de loterij intensiever te betrekken. Zo zou de aanwending van middelen nog duidelijker vermeld moeten worden in de promotionele activiteiten van de verschillende goede doelen organisaties, zodat deelnemers aan loterijen daarop hun keuze kunnen afstemmen. De deelnemers moeten met andere woorden in staat gesteld worden met hun geld te ‘stemmen’ op de loterijmarkt, en als zodanig geld te alloceren naar bijvoorbeeld ‘cultuur’, ‘zorg’, ‘natuurbehoud’, ‘ontwikkelingshulp’. De profielen van de goede doelen loterijen kunnen met andere woorden aangescherpt worden. Gevaar is daarbij wél dat sommige doelen het ‘beter doen’ dan anderen: het is mogelijk dat doelen als dieren of kinderen meer publiciteitswaarde hebben dan een festival voor moderne muziek en een kunstwerkplaats. Tegelijkertijd zijn de goede doelen met de grootste publiciteitswaarde niet noodzakelijkerwijs de doelen die vanuit maatschappelijk oogpunt de hoogste prioriteit hebben.

### **Ad 3. Marktwerving op de loterijmarkt**

Niet alleen wat de afdracht aan goede doelen betreft, ook wat marktwerking betreft laat de duidelijkheid van het kabinetsstandpunt te wensen over. Deze onduidelijkheid heeft in de eerste plaats betrekking op het doel van meer marktwerking. Gaat het de overheid om het terugdringen van de organisatiekosten van loterijen? Is de overheid van mening dat de vergunninghouders momenteel klantvriendelijk werken. Denkt de overheid dat het huidige groeipercentage lager ligt dan het geval zou zijn bij meer concurrentie? Is er volgens de overheid sprake van te veel marktmacht in de handen van één of enkele partijen? Verder gaat het om de volgende punten:

- Één van de kabinetsvoornemens betreft het aantal bestaande vergunningen uit te breiden naar zes. Evenals het College van toezicht op kansspelen, merken wij op dat het kabinet geen duidelijke argumenten voor deze uitbreiding met drie vergunningen. Waarom niet meer? Waarom niet minder? Welke economische analyse van de loterijmarkt ligt aan dit beoogd aantal vergunningen ten grondslag? Wie zijn volgens de overheid potentiële toetreders? Zal er voor deze toetreders sprake zijn van toetredingsbarrières? Wat zijn de start-up kosten voor het oprichten van een nieuwe loterij, en welke partijen zijn volgens de overheid in staat die kosten te financieren? Hoe interpreteert de overheid het recente fiasco van de zorgloterij?

Economen zouden in dit verband spreken van monopolistische concurrentie in zoverre de verschillende loterijen een eigen niche hebben waarin ze als een monopolist kunnen opereren (en dus min of meer discretie hebben over de verhouding prijzen, afdrachten en organisatiekosten). Op korte termijn is de substitueerbaarheid van de producten van verschillende aanbieders dan ook gering. Zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit opmerkt in een rapport naar aanleiding van de voorgenomen fusie tussen de staatsloterij, de lotto, en de bankgiroloterij, is er wel degelijk sprake van substitueerbaarheid tussen de verschillende aanbieders van ‘long odd’ spelen (in tegenstelling tot de ‘short odd’ spelen, die niet of nauwelijks substitueerbaar zijn voor de ‘long odd’ spelen). De markt is bovendien “contestable” voor zover er sprake is van mogelijke nieuwe partijen. Zeker wanneer buitenlandse loterijen internet loterijen concurrentiepartijen zouden worden, kan de huidige marktposities snel verspeeld worden. Het huidige wetsvoorstel voorziet niet in duidelijke regelgeving op dit gebied.

- Onduidelijk is hoe de uitbreiding van het aantal vergunningen tot zes ten goede zal komen aan consumenten en/of beneficianten van de loterijen. Bij een geharmoniseerd afdrachtpercentage, zal concurrentie plaatsvinden op de verhouding tussen organisatiekosten en prijzengeld: een concurrentievoordeel kan behaald worden door de organisatiekosten te minimaliseren en het prijzengeld te maximaliseren. Of de organisatiekosten daadwerkelijk dalen hangt onder meer af van twee factoren, die een tegengesteld effect hebben. Enerzijds ontbreken op een markt waar geen volledige concurrentie geldt de prikkels om deze organisatiekosten te minimaliseren; het is dan ook mogelijk dat met de groei van de loterijmarkt sinds het einde van de jaren tachtig, de ruimte voor organisatiekosten en prijzengeld is toegenomen. Derhalve zullen de organisatiekosten procentueel moeten kunnen dalen indien het aantal vergunningen wordt uitgebreid. Anderzijds zou uitbreiding van het aantal vergunningen kunnen leiden tot een procentuele stijging van de organisatiekosten: indien de gemiddelde omvang per loterij afneemt, worden

schaalvoordelen in het organiseren van loterijen te niet gedaan. Bovendien kan toenemende concurrentie leiden tot hogere marketingkosten. In het jaarverslag van 2001 van het College van toezicht op de kansspelen, wordt zo'n verhoging reeds gesignaleerd.

- Het kabinet is van plan een behoefteonderzoek te verrichten naar mogelijke nieuwe toetreders tot de markt, maar het maakt niet duidelijk hoe het van plan is de drie nieuwe vergunningen te vestrekken aan toetreders tot de markt indien zich op termijn meer dan drie kandidaten voor deze vergunningen aandienen. Zal de overheid gebruik maken van een zogeheten beauty-contest, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Italië gebeurde? Hoe kan aan de nieuwe toetreders een gelijke uitgangspositie geboden worden als aan de bestaande vergunninghouders? Dat het kabinet duidelijkheid verschaft op dit punt, is des te belangrijker gezien de slechte ervaringen met een soortgelijke beleidskwestie in het recente verleden, te weten de verdeling van etherfrequenties tussen bestaande radiostations en nieuwe toetreders tot de markt.

### **Conclusie:**

Het MDW rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' stelde in 2000 dat het moeilijk is om "een logisch verband te stellen tussen de mate waarin een toegestaan kansspel riskant is en de mate en vorm waarin het thans gereguleerd is." Wij constateren dat het huidige kabinetsstandpunt met betrekking tot de wijziging van het kansspelbeleid, deze onduidelijkheid niet heeft weten weg te nemen. In deze rapportage hebben wij laten zien dat de doelen van de beoogde wetswijziging onduidelijk zijn en daarmee de voorgestelde wijziging in de regelgeving ongemotiveerd. Een heldere visie op de kansspelmarkt en op de verschillende betrokken partijen is wenselijk. Een nieuwe wet zal duidelijk moeten maken wat het kabinet beoogt met betrekking tot de goede doelen, zeker gezien het feit dat fondsenwerving momenteel geen doelstelling vormt van het kansspelbeleid. Besluit het kabinet het verwerven van middelen voor goede doelen wel tot een expliciet doel van het beleid te verheffen, dan zal de wet enerzijds moeten aangeven waar de zeggenschap ligt over de verdeling van de middelen, en anderzijds welk afdrachtpercentage wenselijk en haalbaar is vanuit het oogpunt van fondsenwerving. Wij zijn van mening dat dit percentage hoger moet liggen dan de 20% afdracht die de overheid op lange termijn voorstaat. Ook ontbreekt het aan een legitimatie voor het vasthouden van een verplichte afdracht aan de staat.

Met betrekking tot het verstrekken van meer vergunningen, merken wij op dat meer marktwerking, en dus meer concurrentie, geen doel op zich kan zijn. Verder is het onduidelijk hoe het bevorderen van meer marktwerking zich in concreet beleid zal vertalen, en wat de verhouding is tussen maatschappelijke organisaties en een overheidsorganisatie als de staatsloterij. De overheid zou kunnen concluderen dat er geen plaats meer is voor een overheidsorganisatie en derhalve besluiten dat de staatsloterij volledig zelfstandig dient te opereren.

Uit een recente brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (kamerstuk 24 036, nr. 257, d.d. 5.06.2002) maken wij op dat het project Kansspelen,

waarbinnen de voorgenomen beleidswijzigingen zullen worden uitgevoerd, nog in een beginstadium verkeert. Vandaar dat wij aanbevelen om de wijzigingen van het kansspelbeleid grondig te herzien. Vervolgonderzoek is daarbij noodzakelijk (en wordt overigens ook door het kabinet aangekondigd). Dit onderzoek moet ten eerste betrekking hebben op concurrentieverhoudingen op de loterijmarkt (een basis voor zo'n onderzoek is gelegd door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma), i.v.m. de voorgenomen fusie van de Staatsloterij, de Lotto en de Bankgiroloterij). Ten tweede is er behoefte aan vergelijkend Europees onderzoek. Hoe hoog zijn afdrachtpercentages in ons omringende landen? Welke concurrentieverhoudingen bestaan er in deze landen? Ten derde is het belangrijk meer zekerheid te hebben over de motivatie van degenen die loten kopen. Hebben we reden aan te nemen dat loterijen die goede doelen bedienen kunnen concurreren met loterijen die dat niet doen (en dus hogere prijzen kunnen uitbetalen)?

#### **Geraadpleegde literatuur:**

Borg, Mary O., et al. (1991), *The Economic Consequences of State Lotteries*, New York: Praeger.

Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook (1989), *Selling Hope. State Lotteries in America*, Cambridge: Harvard University Press.

Clotfelter, Charles T. and Philip J. Cook (1990), 'On the Economics of State Lotteries', *Journal of Economic Perspectives*, 4 (4), p. 105-119.

Douglas, Andrew (1995), *British Charitable Gambling 1956-1994*, Athlone: London.

Fleur, Teresa La and Bruce La Fleur (2000), *La Fleur's Millennium European Lottery Abstract*, Boyds: TLF Publications.

Frank, Robert H. and Philip J. Cook (1995), *The Winner-Take-All Society*, New York: Free Press.

Garrett, Thomas A. (2001), 'An International Comparison and Analysis of Lotteries and the Distribution of Lottery Expenditures', *International Review of Applied Economics*, 15 (2), p. 213-227.

Klamer, Arjo (2002), *The Values of Cultural Goods*. Washington DC: World Bank, forthcoming (zie ook [www.klamer.nl](http://www.klamer.nl)).

Klamer, Arjo and PW Zuidhof (1997), *The Third Sphere*, Los Angeles: Getty Institute.

Morgan, John (2000), 'Financing Public Goods by Means of Lotteries', *Review of Economic Studies*, 67, p. 761-784.

Schuyt, Th. N. M., ed. (1997), *Geven in Nederland. Giften, Legaten, Sponsoring en Vrijwilligerswerk*, Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghum.

Throsby, David (2001), *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.