

GOEDEDOELENPLATFORM

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle (meer dan 230) goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen. De **missie** van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang. De (semi)permanente loterijvergunninghouders Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden, evenals de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF). Alle voornoemde loterijen opereren op basis van een loterijvergunning en hebben een langjarig trackrecord in het genereren van qua omvang betekenisvolle inkomsten voor het algemeen belang.

KWINK Groep

T.a.v. de heer K. Hofman

khofman@kwinkgroep.nl

Den Haag, 20 januari 2021

Betreft: Reactie GDP conceptrapport 'Doorlichting beleidsregels niet incidentele artikel 3 loterijen'

Geachte heer Hofman,

Het Goede Doelen Platform (GDP) heeft met grote interesse kennisgenomen van het conceptrapport 'Doorlichting beleidsregels niet incidentele artikel 3 loterijen'. Wij waarderen de geboden mogelijkheid om op dit conceptrapport te reageren.

U heeft een rapportage opgeleverd die een nuttige bijdrage levert aan de beleidsvorming gericht op een toekomstig loterijstelsel. U heeft niet alleen onderzocht of de beleidsregels bijdragen aan de huidige doelen van het kansspelbeleid. U heeft ook onderzocht of de beleidsregels aangepast dienen te worden gegeven de vier contouren van een toekomstbestendig loterijstelsel die minister Dekker in juli 2019 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. U concludeert daarbij dat de door de minister geformuleerde contouren van een toekomstig loterijstelsel vragen om een aanpassing van de beleidsregels. Hiervoor schetst u twee lijnen:

- *Lijn 1: Het verankeren en verstevigen van het maatschappelijk karakter van het goededoelenloterijstelsel*
- *Lijn 2: Meer ruimte bieden voor nieuwkomers en innovatie*

Wij geven graag een korte reactie op onderdelen uit beide lijnen.

1. **Betere borging van het maatschappelijk belang**

Het GDP is blij dat u in uw rapport een stevige lans breekt voor betere borging van het maatschappelijk belang van het loterijstelsel:

- *"Het maatschappelijk belang van de afdrachten aan goede doelen is groot. Jaarlijks wordt via loterijen veel geld opgehaald voor goede doelen; (...). Onderzoek laat zien dat de afdrachten zouden dalen zonder specifieke regels.*
- *Dit pleit er in de eerste plaats voor om dit 'maatschappelijk karakter' te verankeren, binnen de mogelijkheden die het Europese recht biedt.*

GOEDEDOELENPLATFORM

- *Bij toekomstige afwegingen moet het belang van het stelsel telkens worden meegewogen, zodat eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving niet ten koste gaan van de bijdrage van loterijen aan het algemeen belang”*

Het GDP acht bovengenoemde conclusies essentieel voor beleidsvorming gericht op een toekomstig loterijstelsel. Het maatschappelijk karakter van het loterijstelsel geniet binnen overheid, politiek en samenleving brede steun, maar het is goed dat u hier nog eens opnieuw vaststelt dat dit maatschappelijke karakter nog altijd onvoldoende is verankerd in wet- en regelgeving, een conclusie die het GDP met u deelt. Als gevolg van dit hiaat ontstaat te vaak de onwenselijke situatie dat de loterijbijdrage bij beleidsontwikkeling en toezicht langs technocratische weg ter discussie wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor het voorstellen van beleidsopties die in de praktijk ten koste zullen gaan van de loterijbijdrage aan het algemeen belang.

Het GDP pleit voor een toekomstig loterijstelsel dat ten doel heeft om vier publieke doelen te realiseren. Deze vallen uiteen in wat gemakshalve als ‘1 + 3’ kan worden aangeduid:

- dienen van het maatschappelijk belang
- gevolgd door de drie traditionele publieke doelen (voorkomen van kansspelslaving, consumentenbescherming, tegengaan van fraude en criminaliteit)

Het is van belang dat alle vier publieke doelen in wet- en regelgeving worden verankerd. Dit zorgt ervoor dat het maatschappelijk belang van het stelsel bij beleidsvorming en toezicht (ook) centraal staat, zodat eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving niet ten koste gaan van de bijdrage van loterijen aan het algemeen belang.

Met betrekking tot de afdracht concludeert u dat beleidsregels niet, zoals beoogd, hebben bijgedragen aan het optimaliseren van de afdrachten aan goede doelen. Daarbij concludeert u dat loterijen de mogelijkheden binnen de regels benutten om zo minimaal mogelijk invulling te geven aan de afdrachtverplichting. U geeft daarbij aan dat beleidsregels de ondergrens bewaken, maar geen prikkel bieden voor een hogere afdracht dan het minimumpercentage uit het Kansspelenbesluit.

Het GDP is van mening dat bovenstaande conclusie geen recht doet aan de bijdrage van goede doelen loterijen aan het algemeen belang gedurende de afgelopen decennia. Het GDP is betrokken geweest bij de afweging om de afdracht te verlagen van 50% naar 40%, waarbij de afspraak werd gemaakt dat de afdracht aan goede doelen in absolute zin niet zou dalen. Het GDP deelde de opvatting dat dit noodzakelijk was om de omzet en daarmee de afdracht duurzaam op niveau te houden. De loterijmarkt is een uitdagende markt. Het GDP billijkt de keuze van goede doelen loterijen om het vastgestelde afdrachtpercentage aan te houden en de resterende middelen aan te wenden om loterijproducten zo effectief mogelijk in de markt te zetten, met als doel een zo hoog mogelijke omzet en daarmee afdracht te creëren. Wij vinden de verwachting dat loterijen meer zouden moeten afdragen dan het vereiste minimum dan ook niet reëel – althans niet in de huidige context –, vooral omdat onzeker is of dat tot een hogere totale loterijbijdrage zou leiden. Bij gebrek aan onderbouwing gaat uw rapport daar ons inziens iets te gemakkelijk van uit.

GOEDEDOELENPLATFORM

Tenslotte stelt u dat “De afdrachten kunnen worden gezien als een substituut voor een overheidsbijdrage”. Deze zin getuigt van een overheid centrische visie op het maatschappelijk middenveld die door het GDP niet gedeeld wordt. Het GDP ziet de loterijbijdrage eerder als een katalysator voor het realiseren van beleidsdoelstellingen van de overheid en maatschappelijke ontwikkeling, mede vanwege de specifieke kenmerken die u op pagina 24 van uw rapportage schetst. Tevens is het vrijelijk besteedbaar karakter van deze geldstroom cruciaal; het zorgt ervoor dat goede doelen snel in kunnen springen op nieuwe (crisis)situaties en echt een verschil kunnen maken.

2. Versterken van de positie van goede doelen

Loterijen zijn ontstaan uit goede doelen. Het GDP onderschrijft dan ook uw conclusie dat het goededoelenloterijstelsel in de kern zou moeten draaien om de goede doelen. U geeft daarbij aan dat de positie van goede doelen versterkt dient te worden omdat het aantal goede doelen dat geld van loterijen ontvangt vele malen kleiner is dan het aantal goede doelen met een ANBI-status dat geen geld ontvangt. Deze conclusie roept een aantal vragen op, die het GDP graag beantwoord ziet:

- In hoeverre is het feit meegewogen dat grote goede doelen organisaties (zoals het Oranje Fonds of het Prins Bernhard Cultuurfonds) als verdeelorganisaties fungeren, die loterijgelden weer aan kleinere goede doelen verstrekken? Hoeveel goede doelen krijgen op deze wijze indirect een loterijbijdrage?
- U gebruikt als referentiekader goede doelen met een ANBI-status en verwijst daarbij in uw rapportage naar de website ‘Geef.nl’, waarop 4.239 goede doelen geregistreerd staan. Het GDP vraagt zich af waarom voor dit referentiekader is gekozen en niet voor het aantal doelen dat een CBF-erkenning heeft. Nederland kent 620 goede doelen die door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) erkend zijn en aan strenge kwaliteitseisen voldoen. Dit zou een logisch referentiekader zijn, in lijn met de doelstelling van de overheid om de transparantie en betrouwbaarheid van de filantropische sector te bevorderen. Daarom investeert de overheid in het CBF, dat toezicht houdt op erkende goede doelen in Nederland.
- Aansluitend op het vorige punt, hoe luidt uw conclusie in termen van de bij elkaar opgetelde begrotingen van goede doelen die een loterijbijdrage ontvangen versus goede doelen die dat niet krijgen? Wij hebben reden om aan te nemen dat deze beschouwing in termen van ‘market cap’ (ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de ontvangen loterijbijdrage) een geheel ander beeld laat zien. Anders gezegd, de goede doelen die nu nog buiten de boot vallen zijn voor het overgrote deel kleine tot zeer kleine organisaties.
- Hoeveel goede doelen geven aan dat zij zich benadeeld voelen?

Het GDP staat voor een loterijstelsel waarin elk goed doel in beginsel de mogelijkheid heeft om een bijdrage uit loterijgelden te verwerven. Daarbij is het wel van belang om de impact van loterijgelden zo groot mogelijk te laten zijn. Gerichte inzet op thema’s en bundeling van krachten draagt hieraan bij.

GOEDEDOELLENPLATFORM

Van minstens even groot belang is dat de loterijbijdrage vrij van last is. U geeft aan dat *“Uit het onderzoek blijkt dat sommige goede doelen de afdracht niet geheel ‘vrij van last’* ervaren. Hier geeft u geen bronvermelding bij. Het GDP acht meer inzicht in dit onderzoek wenselijk, omdat de leden van het GDP zich niet in deze conclusie herkennen. Het GDP gaat ervan uit dat ‘het onderzoek’ niet verwijst naar de twee goede doelen die door u geïnterviewd zijn.

3. Meer ruimte voor nieuwkomers en innovatie

U heeft geïnventariseerd in hoeverre de huidige Beleidsregels een gelijk speelveld bevorderen of zelfs belemmeren. U concludeert dat indien het speelveld beperkt wordt tot alleen de niet-incidentele goededoelenloterijen er in strikt juridische zin sprake is van een gelijk speelveld: voor alle (potentiële) aanbieders op de markt gelden dan dezelfde regels. U constateert dat in de praktijk sommige beleidsregels echter in het voordeel van de gevestigde partijen werken, waardoor – in economisch opzicht – geen sprake is van een volledig gelijk speelveld en toetreding voor nieuwkomers lastig is. U stelt dat, als de overheid streeft naar een gelijk speelveld met meer concurrentie, de huidige Beleidsregels niet volstaan. U concludeert daarbij dat versteviging van het maatschappelijke karakter van loterijen samen kan gaan met (meer) ruimte voor nieuwkomers en (nieuw) attractief spelaanbod, door bijvoorbeeld pooling, winstooigmerk, asymmetrische regelgeving en extra trekkingen toe te staan.

Het GDP vindt bovengenoemde analyse een mooie aanzet voor de discussie over de toekomstige inrichting van beleidsknoppen, maar mist een aantal invalshoeken en overwegingen die belangrijk zijn voor goede aanbevelingen:

- U stelt dat het belangrijk is om innovatief en attractief loterijaanbod te stimuleren, om zo een aantrekkelijk alternatief te blijven voor (online) kansspelen met hogere (maatschappelijke) risico's. Uit meerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat loterijen en online kansspelen verschillende soorten kansspelen zijn, waartussen nauwelijks substitutie plaatsvindt. Dit is dus geen valide argument.
- Het kanaliseren van loterijspelers naar legaal aanbod is wel een doelstelling van kansspelbeleid. Het GDP vindt in uw analyse geen onderbouwing dat het huidige aanbod te weinig innovatief en attractief is om deelnemers aan loterijen te kanaliseren naar legaal aanbod.
- Er wordt een beeld gecreëerd dat nieuwe toetreders kleine organisaties zijn met een organische groeibenadering. Dit is echter maar een deel van het verhaal. Als toetredingsdrempels verlaagd worden staan grote kapitaalkrachtige buitenlandse aanbieders klaar. Indien deze partijen de Nederlandse markt betreden kan er een geheel andere dynamiek ontstaan, waarbij sterke buitenlandse spelers de Nederlandse markt gaan domineren ('the winner takes all'). Een grondige analyse dient een en ander in ogeschouw te nemen, inclusief de hierbij optredende asymmetrie met de bijna overal elders in Europa gesloten loterijmarkten. Hierbij kan ook lering worden getrokken uit ervaringen binnen andere sectoren.
- Ook indien kleinere partijen de markt betreden betekent meer concurrentie met een verplichte loterijafdracht niet automatisch een hoge(re) loterijbijdrage aan het algemeen belang. Op korte termijn is het weliswaar mogelijk dat de totale loterijmarkt groeit na de toetreding van nieuwe loterijen, maar op de lange termijn kan door

GOEDEDOELENPLATFORM

versnippering gemakkelijk een neerwaartse spiraal ontstaan van lagere hoofdprijzen, minder aantrekkelijke loterijen, hogere kostenniveaus en een per saldo krimpende Nederlandse loterijmarkt. Afnemende schaalvoordelen en hogere marketingkosten zijn hier debet aan. Het maatschappelijk belang via de loterijbijdrage aan goede doelen, waarvan u zo terecht aangeeft dat dit breder verankerd moet worden, wordt dan het kind van de rekening.

- De Nederlandse loterijmarkt kent meer loterijaanbieders dan elke andere Europese loterijmarkt. In hoeverre wordt dit in uw analyse meegewogen?

Aandacht voor bovengenoemde punten en verdere onderbouwing is nodig om de analyse te versterken. Tevens kan de analyse niet worden losgezien van de context van de gehele loterijmarkt. Voor zorgvuldige uitspraken over de wenselijkheid van meer concurrentie en de inrichting van de verschillende beleidsknoppen moet tenslotte ook het juridisch kader voor de loterijmarkt en een vergelijking met andere Europese landen worden meegenomen.

Concluderend

Het GDP is zeer verheugd dat uw analyse aantoont dat het essentieel is om het maatschappelijk karakter van het loterijstelsel wettelijk te verankeren en de positie van goede doelen te versterken. Wij denken dat het van belang is om de analyse gericht op de toekomstige invulling van beleidsknoppen verder te verdiepen. De ambtelijk secretaris van het GDP, Henriëtte Kievit, zal hierover contact met u opnemen. Wij wensen u veel succes met het afronden van uw rapportage.

Met vriendelijke groet,



Willibrord van Beek
Voorzitter Goede Doelen Platform