

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.

Kansspelautoriteit

Via: info@kansspelautoriteit

Cc: Bestuur Kansspelautoriteit

Den Haag, 9 september 2020

Betreft: Consultatie Marktvisie

Geachte heer, mevrouw,

Het Goede Doelen Platform (GDP) heeft met interesse kennisgenomen van de conceptmarktvisie die de Kansspelautoriteit (Ksa) op 9 juli 2020 in consultatie heeft gebracht. Het GDP maakt graag gebruik van de mogelijkheid om op deze conceptvisie te reageren. Wij waarderen daarbij de verlenging van de reactietijd die gegeven is.

U heeft een consultatiedocument opgeleverd waar duidelijk veel tijd in is gestoken. Ondanks waardering daarvoor heeft het GDP fundamentele bedenkingen bij de inhoud en vooral grote bezwaren tegen de procesmatige insteek waarvoor is gekozen. Het GDP is van mening dat de conceptmarktvisie het proces van beleidsontwikkeling dat het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) recent met actieve stakeholderparticipatie is gestart doorkruist. Het consultatiedocument doet onvoldoende recht aan de breed gedragen politieke keuze, blijkend uit successievelijke Regeerakkoorden, voor een maatschappelijk, beleidsmatig en juridisch toekomstbestendig loterijstelsel. Een stelsel waarin de maatschappelijke afdracht aan goede doelen, sport en cultuur structureel is verankerd als een maatschappelijk belang. De conceptmarktvisie onderstreept voor het GDP de noodzaak om de maatschappelijke waarde van de loterijbijdrage structureel te verankeren in beleid, wet- en regelgeving én toezicht.

Wij lichten bovenstaand standpunt graag verder toe, waarbij wij op de volgende punten in gaan:

1. De invulling van uw rol als toezichthouder;
2. Het gehanteerde analysekader;
3. Uw blauwdruk voor een toekomstig loterijstelsel.

Tevens doen wij enkele suggesties voor vervolgstappen.

1. De invulling van uw rol als toezichthouder

Het GDP plaatst grote vraagtekens bij de positie die de Ksa inneemt ten aanzien van beleidsontwikkeling. Na lezing van het consultatiedocument is het voor het GDP niet langer duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt voor het kansspelbeleid in Nederland:

GOEDEDOELENPLATFORM

- Onder verantwoordelijkheid van de minister van Rechtsbescherming wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een loterijvisie, die de kaders voor het toekomstig loterijstelsel en loterijbeleid zal bepalen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft zich daarbij gecommitteerd aan een interactief proces waarin stakeholders zijn uitgenodigd een actieve rol te spelen. Ook de Ksa participeert in dit traject. Dit proces van beleidsontwikkeling wordt nu doorkruist door de conceptmarktvisie.
- U geeft aan dat de conceptmarktvisie is opgesteld naar aanleiding van een aanbeveling uit de evaluatie van de Ksa (2017), met als doel maximaal effectief te zijn in uw toezicht. U geeft daarbij aan dat in overleg met de minister voor Rechtsbescherming, verantwoordelijk voor het kansspelbeleid, ervoor is gekozen niet alleen naar de huidige situatie te kijken, maar ook naar de uitgangspunten van het kansspelbeleid. Het GDP constateert echter dat het consultatiedocument voorstellen bevat voor een volledig nieuwe marktordening, waaraan ingrijpende politieke beleidskeuzes vooraf zouden moeten gaan. Bij implementatie zullen deze voorstellen onvermijdelijk verstrekende gevolgen krijgen. Daarbij is uitgegaan van uitgangspunten die wezenlijk afwijken van de uitgangspunten die het ministerie van JenV hanteert bij het proces van beleidsontwikkeling.
- Beleidsontwikkeling op het gebied van kansspelen is de verantwoordelijkheid van de minister van Rechtsbescherming, met democratische controle door het parlement. Het GDP kan de klaarblijkelijke afspraak van het beleidsministerie met u om de marktvisie op te rekken naar een verder gelegen toekomst in dit kader niet plaatsen. Het GDP acht het moeilijk voorstelbaar dat de minister voor Rechtsbescherming een zo cruciale onderliggende beleidstaak, met belangrijke democratische verantwoordingsverplichtingen naar het parlement, over zou dragen aan de toezichthouder (zonder verantwoordingsplicht). Het GDP vindt het daarbij net zo verwonderlijk dat de Ksa zich leent voor de ontwikkeling van vergaande (politieke) beleidsvoorstellen.

Het GDP is tenslotte verbaasd over de presentatie van de conceptmarktvisie in de media, met stevige (politieke) beleidsuitspraken richting liberalisering van de markt en een uitnodiging aan de Spaanse loterij El Gordo om op de Nederlandse markt actief te worden. Daarbij noemt u in één adem dat binnen een nieuwe marktordening winstoogmerk en mogelijkheden voor prijzenpooling moeten worden toegestaan. U kiest daarmee voor een fundamenteel andere koers dan andere Europese lidstaten, inclusief Spanje, waar de loterijmarkt gesloten blijft voor buitenlandse aanbieders. Het GDP krijgt graag meer duidelijkheid hoe de Ksa beleid in overige Europese lidstaten taxeert, zoals de Spaanse loterijmarkt waarin El Gordo zelf opereert.

Bovengenoemde gang van zaken illustreert de sluipende uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid, waartegen de Raad van State waarschuwt¹. Het GDP wil hierover op korte termijn in gesprek gaan met de minister van Rechtsbescherming.

2. Het gehanteerde analysekader

Het GDP constateert dat u in uw analysekader onterecht voorbijgaat aan het grote maatschappelijke belang van de loterijbijdrage aan goede doelen, cultuur en sport. Jaarlijks dragen loterijen in Nederland meer dan € 700 miljoen af aan de samenleving. Met de loterijbijdrage zetten goede doelen zich in voor sport, cultuur, natuur, gezondheid, sociale cohesie en internationale samenwerking. De coronacrisis toont wederom de grote kracht van deze maatschappelijke initiatieven. Zo heeft de hulplijn van het Rode Kruis sinds de start van de crisis vele duizenden kwetsbare mensen bijgestaan door een luisterend

¹ In het ongevraagd advies op de ministeriële verantwoordelijkheid constateert de Raad van State 'dat steeds meer taken en bevoegdheden van de overheid op afstand van de minister worden uitgevoerd door (semi-)onafhankelijke instanties. De uitoefening van taken door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) gebeurt in beginsel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Aldus zorgt deze ontwikkeling ervoor dat een groeiend deel van de publieke besluitvorming wordt onttrokken aan democratische controle'.

GOEDEDOELENPLATFORM

oor te bieden voor hun zorgen, adviezen te geven en door te verwijzen naar de juiste hulp. Het Longfonds volgt samen met artsen corona-patiënten met blijvende longschade door het virus, zodat inzichtelijk wordt wat de gevolgen zijn na herstel. En sporters van TeamNL sporen met digitale thuis-workouts heel Nederland aan om fit te blijven.

Uw conceptmarktvisie doet geen recht aan dit grote — en boven elke twijfel verheven — maatschappelijke belang en de positie dat dit belang dient te krijgen bij beleidsontwikkeling. Integendeel, in uw analysekader voor de marktvisie staan de welvaartseconomie en de drie wettelijke publieke belangen centraal:

- het voorkomen van kansspelverslaving;
- het beschermen van de consument;
- het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Met de Ksa is het GDP van mening dat de drie publieke belangen belangrijke bouwstenen zijn van het Nederlandse kansspelbeleid. Zij zijn juridisch verankerd en legitimeren het Nederlandse restrictieve kansspelbeleid binnen de Europese Unie. Het Nederlandse kansspelbeleid heeft echter nog een aanvullend belang: het borgen van de maatschappelijke bijdrage van loterijen aan goede doelen, cultuur en sport. Dit maatschappelijk belang wordt binnen de samenleving en de politiek breed onderkend en is in de praktijk van de afgelopen decennia uitgegroeid tot een belangrijk uitgangspunt voor het Nederlandse kansspelbeleid.

U lijkt de beleidsvisie uit 2011 van toenmalig staatssecretaris Teeven als uitgangspunt te nemen, waarin gepleit werd voor vergaande liberalisering van de markt, zonder aandacht voor de loterijbijdrage aan goede doelen, cultuur en sport. Wij willen u erop wijzen dat toenmalig staatssecretaris Teeven onder druk van de Tweede Kamer en het maatschappelijk middenveld zijn voorstellen voor kansspelbeleid na 2011 heeft genuanceerd, waarbij hij het maatschappelijk belang van de loterijbijdrage alsnog heeft benoemd tot belangrijk uitgangspunt voor beleid². Dit is door opeenvolgende bewindspersonen telkens opnieuw bevestigd en verder uitgewerkt. Het heeft geresulteerd in de 'loterijbrief' van de minister voor Rechtsbescherming in 2019, waarin hij de Tweede Kamer informeert dat het borgen van het maatschappelijk karakter uitgangspunt is bij het vormgeven van een toekomstbestendig loterijstelsel. Dit is in lijn met de afspraak uit het Regeerakkoord dat het bestaande beleid voor afdracht aan sport en goede doelen niet mag worden aangetast. Dit maatschappelijk belang vormt dan ook een centraal onderdeel van het proces van beleidsontwikkeling dat momenteel wordt vormgegeven door het ministerie van JenV.

Het GDP ziet duidelijk licht tussen de positie van de Ksa zoals neergelegd in deze marktvisie en het beleid van het ministerie van JenV. Dit verontrust ons. Daarbij schrikt het GDP ervan dat u de loterijbijdrage aan goede doelen, cultuur en sport opnieuw presenteert als een nog te maken politieke keuze. Loterijen zijn juist opgericht om fondsen te werven voor het algemeen belang. De eerste loterij die met dit doel werd opgericht vond al in 1444 plaats in Utrecht! In 1726 werd de Generaliteitsloterij, voorloper van de Staatsloterij, opgericht en in 1957 organiseerde de KNVB de eerste Toto om de clubkas van voetbalverenigingen te spekken. In 1989 zag de Postcodeloterij het levenslicht. Ook schrikken wij van uw weinig voldragen bespiegelingen op het belang van de loterijbijdrage. Zo stelt u dat 'een alternatieve besteding van de afdracht ook consumentensurplus zou hebben opgeleverd' en dat 'niet vast staat dat loterijen geschikter zijn dan rechtstreekse belastingheffing voor fondsenwerving'. U geeft hiermee onvoldoende rekenschap van de lange loterijtraditie die in Nederland is opgebouwd, waarbij miljoenen spelers via hun deelname aan loterijen het maatschappelijk middenveld ondersteunen. Ook kan het GDP uw opmerkingen niet rijmen met de ontwikkeling van

² kst 24557-134

GOEDEDOELENPLATFORM

filantropiebeleid. In 2019 heeft het Kabinet in de ‘Beleidsvisie Filantropie’ nogmaals de grote waarde van filantropie benadrukt. In deze beleidsvisie geeft het Kabinet aan dat het stimuleren van geefgedrag in Nederland noodzakelijk is, waarbij de afdracht van loterijen aan het goede doel van groot belang is. Het GDP vraagt de Ksa recht te doen aan deze ontwikkeling en de enorme impact van loterijgelden, waarbij het vrijelijk besteedbaar karakter van deze geldstroom juist cruciaal is. Het zorgt ervoor dat goede doelen snel in kunnen springen op nieuwe (crisis)situaties en echt een verschil kunnen maken.

In lijn met bovenstaande zal het u niet verbazen dat het GDP van mening is dat de welvaartseconomie geen geschikt analysekader is voor het kansspel domein. Het GDP treft in het consultatiedocument ook geen heldere probleemanalyse en onderbouwing voor deze keuze, anders dan dat het ‘de politiek kan helpen’. De keuze voor dit analysekader zorgt er wel voor dat een klassiek liberaliseringsparadigma wordt gevolgd, waarin kansspelen gewone economische goederen zijn geworden waarvoor de vrije markt niet dient te worden ingeperkt. In dit analysekader wordt de bijdrage van loterijen ondergeschikt aan marktwerking en consumentenwelvaart. Binnen het door het ministerie van JenV geleide traject van beleidsontwikkeling kijkt het GDP graag samen met de Ksa naar passende analysekaders.

Uw blauwdruk voor een toekomstig loterijstelsel

Bovengenoemd analysekader leidt tot een, in uw eigen woorden, ‘blauwdruk’ voor een toekomstig loterijstelsel waarover het GDP grote zorgen heeft, omdat de loterijbijdrage voor goede doelen, cultuur en sport verre van geborgd wordt. U stelt voor om publieke belangen te borgen door het wegnemen van aanbodbeperkingen, zoals wettelijke monopolies en staatsdeelnemingen, vrije in- en uittreding van loterijen en toestaan van een winsttoogmerk en prijzenpooling. U stelt dat afdracht van loterijen en aanbieders van sportwedenschappen aan goede doelen daarbij ‘een mogelijkheid’ blijft.

Het GDP constateert dat deze blauwdruk onvermijdelijk resulteert in een wezenlijke verandering in de huidige marktordening van loterijen, met potentieel zeer ernstige gevolgen voor de afdracht aan goede doelen, cultuur en sport. Onderzoeken³ die het ministerie van JenV heeft laten uitvoeren ten behoeve van de uitwerking van beleidsscenario’s voor een toekomstig loterijstelsel laten overtuigend zien dat het veiligstellen van de loterijbijdrage aan maatschappelijke initiatieven binnen een open stelsel zonder differentiatie en aanbodbeperking absoluut geen vanzelfsprekendheid is. Het GDP begrijpt daarbij de voorstellen voor het toestaan van een winsttoogmerk en prijzenpooling niet. Zij zullen ten koste gaan van de afdracht aan het maatschappelijk middenveld en stroken niet met een maatschappelijk loterijstelsel.

De door JenV geëntameerde onderzoeken laten zien dat het essentieel is om in samenhang de juiste beleidskeuzes te maken teneinde een dramatische financiële aderlating voor goede doelen met grote maatschappelijke schade tot gevolg te voorkomen. Het GDP acht het van groot belang dat er goed zicht komt op de impact van keuzes op de afdracht aan goede doelen, cultuur en sport, voor er tot besluitvorming wordt overgegaan.

Ten slotte is het GDP verbaasd dat u al een marktvisie heeft opgeleverd terwijl het ministerie van JenV nog een juridische analyse laat uitvoeren, welke een helder juridisch kader voor een toekomstig loterijstelsel moet opleveren. Dit juridisch kader dient uitgangspunt te zijn voor kansspelbeleid en daarmee ook de marktvisie van de Ksa. Voor het GDP is het bijvoorbeeld van groot belang dat er juridische duidelijkheid komt over het risico op weglekeffecten van de afdracht doordat buitenlandse loterijaanbieders niet in Nederland hoeven af te dragen en de mate waarin deze weglekeffecten verder versterkt kunnen worden door het toestaan van een winsttoogmerk en internationale prijzenpooling.

³ Zie SEO-rapport ‘Financiële effecten herinrichting loterijmarkt’ en het PwC-rapport ‘Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?’

GOEDEDOELENPLATFORM

In de marktvisie gaat u in op het onderscheid tussen kansspelen. Het GDP steunt een heldere scheiding tussen veilige en risicovolle kansspelen, mede omdat veilige loterijen zonder winst oogmerk bijdragen aan goede doelen, cultuur en sport. Risicovolle kansspelen doen dat niet.

Hoe nu verder?

De loterijbijdrage wordt door politiek en samenleving breed onderkend als maatschappelijk belang, maar dit aspect is vooralsnog onvoldoende verankerd in wet- en regelgeving. Dit leidt – en de conceptmarktvisie illustreert dit andermaal – bij beleidsontwikkeling, visievorming en toezicht tot verwarring, welke in de toekomst voorkomen moet worden. Het GDP acht het dan ook van groot belang dat de loterijbijdrage naast de drie huidige doelstellingen als aanvullend publiek belang wordt verankerd in beleid, wet- en regelgeving en toezicht op het gebied van kansspelbeleid. Het beleidstraject dat momenteel onder leiding van het ministerie van JenV wordt uitgevoerd vormt wat het GDP betreft hiertoe de eerste stap. Graag onderzoekt het GDP samen met het ministerie van JenV en de Ksa de mogelijkheden voor wettelijke verankering.

In het traject van beleidsontwikkeling onder leiding van het ministerie van JenV, waarin ook de Ksa participeert, is het van belang dat er bij de uitwerking van beleidskeuzes goed zicht komt op het effect van eventuele wijzigingen in het loterijstelsel op de totale loterijbijdrage; voor de goede doelen sector als geheel, voor deelsectoren en voor individuele goede doelen. Het GDP gaat ervan uit dat de conceptmarktvisie en het daarmee samenhangende toezichtkader voor de Ksa aangepast zal worden aan de uitkomsten van dit traject van beleidsontwikkeling.

Tot slot

Het GDP wil met zowel de minister van Rechtsbescherming als het bestuur van de Ksa in gesprek over het proces van beleidsontwikkeling. Daarbij zullen we ook aandacht vragen voor de status van het consultatiedocument. U vermeldt op uw website *‘Na vaststelling door de Ksa wordt de Marktvisie kansspelen steeds gebruikt als analytisch kader voor de jaarlijkse toezichtagenda. Ook kunnen deze visies per deelmarkt worden gebruikt voor uitgebreidere analyses bij eventuele toekomstige modernisering van de wet- en regelgeving.’* Het GDP gaat ervan uit dat er pas sprake kan zijn van vaststelling van een marktvisie indien deze is aangepast aan de kaders die voortvloeien uit een zorgvuldig proces van beleidsontwikkeling en de daaropvolgende parlementaire behandeling.

Vanzelfsprekend zijn wij van harte bereid om bovenstaande tijdens een persoonlijk gesprek verder toe te lichten. U kunt hiervoor contact opnemen met de ambtelijk secretaris van het Goede Doelen Platform, Henriëtte Kievit (henriette.kievit@hofstaten.nl of 06-42441126). Wij wensen u veel succes bij de verdere vervolgstappen ten aanzien van de conceptmarktvisie.

Met vriendelijke groet,



Willibrord van Beek
Voorzitter Goede Doelen Platform