

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.

Het Goede Doelen Platform (GDP) heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptversie van het PwC-rapport **Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?** Het Platform waardeert de mogelijkheid die het ministerie biedt om feedback te leveren op dit rapport. In het bijzonder appreciëren wij de opname van onze reactie als bijlage bij het rapport. Dank ook aan de PwC-onderzoekers voor hun mondelinge toelichting op het rapport (26 maart 2020).

Het onderzoek van PwC biedt op dit moment om verschillende redenen te weinig comfort voor goede doelen, cultuur en sport:

- Voor het GDP is het van belang dat het veiligstellen en waar mogelijk vergroten van de loterijbijdrage aan het algemeen belang randvoorwaarde is voor elk beleidsscenario voor de inrichting van het loterijstelsel. PwC stelt dat het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en andere maatschappelijke instanties een publiek belang is, maar analyseert, als uitvloeisel van de aan hen verstrekte opdracht, alternatieve marktordeningen waarin de huidige hoogte van de afdracht niet vanzelfsprekend geborgd is.
- Het rapport geeft nu voorrang aan consumentenwaarde. Dit acht het GDP onwenselijk. De enig juiste aanvliegroute is dat **alle** vijf publieke belangen vertrekpunt blijven voor de beleidsdiscussie over de optimale invulling van de loterijmarkt.
- Een helder juridisch kader is randvoorwaarde bij de beoordeling van (denkbare) aanpassingen van het loterijstelsel. Een juridische onderbouwing over een duurzame borging van afdrachten – ook in meer open marktordeningen – is daarbij een must. Voor comfort aan de kant van goede doelen, cultuur en sport is het noodzakelijk dat de volgende punten worden meegenomen in de juridische analyse die de Minister laat uitvoeren:
 - a. Houdbaarheid substantiële afdrachtsverplichting;
 - b. Voorkomen van weglekeffect maatschappelijke bijdrage naar het buitenland;
 - c. Inzicht in effecten op verschillende goede doelen sectoren en sport.Het GDP denkt graag mee over het vormgeven van gericht vervolgonderzoek.

Context: loterijbrief

In zijn 'loterijbrief' van 5 juli 2019 schrijft Minister Dekker van Rechtsbescherming het volgende:

'Loterijen vervullen in verschillende mate zowel een kanaliserende als een fondsenwervende rol. Om deze ook in de toekomst te behouden, houdt het kabinet het loterijstelsel en de regels die gelden voor de verschillende spelen tegen het licht. Het kabinet buigt zich daarbij over de vraag hoe het van oudsher ingerichte stelsel kan worden aangepast met inachtneming van de doelstellingen van het kansspelbeleid.'

Het kabinet hanteert de volgende vier contouren bij het vormgeven van een toekomstbestendig loterijstelsel.

1. *Borgen maatschappelijk karakter*
2. *Keuzeruimte en attractief aanbod consument*
3. *Onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen*
4. *Gelijk speelveld*

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit als fraude en witwassen. Om deze doelstellingen te realiseren, is het van belang dat spelers naar legaal, passend en attractief kanspelaanbod geleid worden (kanalisatie).

GOEDEDOELENPLATFORM

Het kabinet heeft oog voor het maatschappelijk middenveld. In het regeerakkoord is aangegeven dat het bestaande beleid rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet mag worden aangetast.'

De minister geeft in zijn brief aan een aantal aspecten van de loterijmarkt te willen onderzoeken en geeft opdracht tot de volgende onderzoeken:

1. SEO 'Financiële gevolgen herinrichting loterijmarkt' (2019)
2. SEO 'Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument'(2019)
3. PwC Onderzoek naar marktordening van het loterijstelsel (2020)
4. Juridische analyse (in ontwikkeling)

Over het marktordeningsonderzoek merkt de minister het volgende op:

'Het kabinet is van mening dat, daar waar er sprake is van eenzelfde markt, ook dezelfde regels moeten gelden. Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van één markt zijn twee analyses nodig: de eerste is in hoeverre diverse loterijen als substituut van elkaar kunnen optreden, de tweede is de beleidsmatige beoordeling van deze markt aan de hand van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Als de economische en beleidsmatige analyses uitwijzen dat er één markt is, moet worden bezien wat de meest passende marktordening is.'

Bevindingen PwC: geen reden voor differentiatie loterijproducten of aanbodrestricties

PwC concludeert bij de analyse van concurrentie tussen loterijproducten dat op basis van het beschikbare empirische bewijs niet eenduidig is vast te stellen of er in het huidige stelsel sprake is van één markt. Wel concludeert PwC op basis van de economische theorie dat een gedifferentieerd stelsel niet noodzakelijk is. PwC concludeert dat een open stelsel zonder differentiatie en aanbodbeperkingen zal leiden tot meer concurrentie en een hogere consumentenwelvaart, terwijl maatschappelijk risico's voldoende gemitigeerd kunnen worden door strikte vergunningsvoorwaarden en toezicht op de markt. PwC concludeert dat een (wettelijk) verplicht afdrachtpercentage noodzakelijk is om de totale afdracht aan goede doelen op niveau te houden. PwC geeft aan dat de hoogte van het wenselijke afdrachtpercentage nader onderzocht moet worden.

Reflectie GDP op het onderzoek

1. Economische aanvliegroute niet logisch bij Nederlandse kansspelbeleid doelstellingen

Het PwC-onderzoek is opgezet op basis van de economische theorie. Dat is een logisch perspectief voor een vrije markt of open stelsel. Het is echter een minder logisch perspectief voor de analyse van restrictief kansspelbeleid. Immers, in het huidige restrictieve stelsel wordt de consumentenwaarde opzettelijk beteugeld om vijf publieke belangen te borgen: naast de drie 'klassieke' doelstellingen van het kansspelbeleid (voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit), kanalisatie door een passend en attractief aanbod en het borgen van afdracht aan goede doelen, cultuur en sport. Deze beteugeling wordt over de gehele wereld toegepast, en geldt zeker niet exclusief voor Nederland.

Het hanteren van het standaard economisch perspectief voor de analyse van vrije markten of open stelsels, in combinatie met de volgorde van beantwoording van de deelvragen, roept bij het GDP wezenlijke vragen op over de aanvliegroute voor de beleidsdiscussie over het toekomstige loterijstelsel. Zo schrijft PwC zonder voorbehoud dat de substitutie-analyse (deelvraag 1) dient 'om te bepalen of een alternatieve marktordening zou kunnen leiden tot *meer concurrentie en daardoor tot meer consumentenwelvaart*' (cursief GDP). Deze werkwijze leidt vervolgens tot de conclusie dat de baten van meer concurrentie en consumentenwelvaart worden afgewogen tegen de hoogte van de loterijbijdrage aan goede doelen, sport en cultuur. Hier geldt: wat je er in stopt, krijg je er ook uit.

Het is onwenselijk om in de loterijmarkt voorrang te geven aan consumentenwaarde. De enig juiste aanvliegroute is dat **alle** vijf publieke belangen het vertrekpunt blijven voor de beleidsdiscussie over de optimale invulling van de loterijmarkt.

2. Zorgen over loterijbijdrage

- Het is goed dat PwC aandacht heeft voor het grote maatschappelijke belang van de loterijbijdrage aan goede doelen, cultuur en sport. Terecht stellen zij dat het vijfde publiek belang het op peil houden van de afdrachten aan goede doelen en andere maatschappelijke instanties is. Het PwC-rapport laat overtuigend zien dat het veiligstellen van de loterijbijdrage aan maatschappelijke initiatieven binnen een open stelsel

GOEDEDOELENPLATFORM

zonder differentiatie en aanbodbeperking absoluut geen vanzelfsprekendheid is. Dit sluit goed aan op de in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerde SEO-studie *Financiële gevolgen herinrichting loterijmarkt*. Ook dit laatste rapport laat zien dat een aanpassing van de marktordening voor loterijen impact heeft op de loterijbijdrage voor goede doelen. Indien niet de juiste beleidskeuzes worden gemaakt kan de maatschappelijke schade groot zijn. Voor het Goede Doelen Platform is het van belang dat het veiligstellen en waar mogelijk vergroten van de loterijbijdrage aan het algemeen belang randvoorwaarde is voor elk beleidsscenario voor de inrichting van het loterijstelsel.

Noodzakelijke vervolgstappen

Een helder juridisch kader is randvoorwaarde bij de beoordeling van (denkbare) aanpassingen aan het loterijstelsel. Een juridische onderbouwing over een duurzame borging van afdrachten – ook in meer open marktordeningen – is daarbij een must. Voor comfort aan de kant van het GDP is het noodzakelijk dat de volgende punten worden meegenomen in de juridische analyse die de Minister laat uitvoeren:

- Houdbaarheid substantiële afdrachtsverplichting;
- Voorkomen van weglekeffect maatschappelijke bijdrage naar het buitenland;
- Inzicht in effecten op verschillende goede doelen sectoren en sport.

1. Zeker stellen juridische houdbaarheid van substantiële afdrachtverplichting

Het is voor het Goede Doelen Platform van cruciaal belang dat er een juridische toets komt op de houdbaarheid van een substantiële afdracht(verplichting) bij wijziging van het loterijstelsel, zoals een transitie naar een meer open markt. Binnen het huidige restrictieve loterijstelsel is de optelsom van de verplichte afdracht, (kansspel)belastingheffing en andere belastingen hoger dan de gebruikelijke belastingheffing. De vraag is of een hoge afdrachtverplichting op lange termijn houdbaar blijft bij een transitie naar een meer open markt. In kaart moet worden gebracht hoelang bij het verminderen van aanbodbeperkingen de juridische grond voor een hoge verplichte afdracht overeind blijft. Indien loterijspelen onder invloed van aanpassingen in het loterijstelsel als een 'normaal economisch product' gezien gaan worden bestaat het risico dat nieuwe aanbieders de verplichte afdracht bij de rechter aan zullen vechten als een vorm van 'disproportionele taxatie'. Dit risico wordt vergroot indien aanbieders een winsttoegmerk mogen hebben. Indien zij in het gelijk worden gesteld zal de gecombineerde afdracht en belasting dalen tot het niveau dat gebruikelijke is in een open stelsel (veel lager dan de huidige 40% voor artikel 3 loterijen). Goede doelen, cultuur en sport trekken dan aan het kortste eind.

2. Voorkomen van weglekeffect loterijbijdrage

Een marktordening zonder differentiatie en aanbodbeperking vormt een uitnodiging voor grote buitenlandse aanbieders om actief te worden op de Nederlandse markt. Mogelijk gaan buitenlandse aanbieders de markt zelfs domineren. Uitgaande van de aanwezigheid van een afdrachtsverplichting zullen zij, net als Nederlandse aanbieders, verplicht worden bij te dragen aan goede doelen, cultuur en sport. De vraag is of hier weglekeffecten (van de afdracht) kunnen ontstaan die negatief uitpakken voor het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Kan, bij wijze van voorbeeld, *Française de Jeux* straks een loterij in Nederland aanbieden en besluiten om de maatschappelijke afdracht uit te keren aan het Franse Olympische Comité? Kunnen buitenlandse aanbieders wel of niet de verplichting opgelegd krijgen om afdracht aan Nederlandse goede doelen uit te keren? In welke mate worden weglekeffecten versterkt wanneer vergunningverlening gepaard gaat met het introduceren van de mogelijkheid tot winstuitkering en internationale pooling? Deze vragen zullen wat het GDP betreft op korte termijn moeten worden beantwoord.

3. Meer zicht op impact van aanpassing loterijstelsel op maatschappelijke sectoren (incl. sport)

Het is voor het GDP nog onvoldoende duidelijk wat het effect is van wijzigingen in het loterijstelsel op de loterijbijdrage; voor de goede doelen sector als geheel, voor deelsectoren en voor individuele goede doelen. Denkbaar is dat de impact van deze aanpassingen varieert voor de verschillende goede doelen sectoren. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen de verschillende sectoren die nu nog op een bevredigende wijze worden bediend. Het is cruciaal dat er meer zicht komt op deze mogelijke effecten. Een maatschappelijke analyse, voor de sector als geheel, voor deelsectoren en bij voorkeur ook op het niveau van individuele goede doelen, is nodig voordat tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over het vormgeven van gericht vervolgonderzoek.

BIJLAGE: SAMENVATTING BEVINDINGEN PWC

PwC heeft op basis van de economische theorie onderzocht of er in Nederland één markt bestaat voor loterijproducten en wat dit mogelijk betekent voor de marktordering van het loterijstelsel. PwC beantwoordt daartoe drie deelvragen.

1. In welke mate vindt er substitutie plaats tussen verschillende loterijproducten?

Antwoord: PwC heeft geen empirisch onderzoek verricht. In plaats daarvan heeft PwC op basis van de economische theorie de mate van concurrentie en substitutie op de loterijmarkt onderzocht. PwC concludeert aan de hand van 'kwantitatieve indicatoren' (kruis- en prijselasticiteit) en 'kwalitatieve indicatoren' (transparantie, productkenmerken, speelmotieven, uitkeringspercentages, marketinguitgaven, omzet trends en barrières voor aanbodsubstitutie) dat er 'enige mate van concurrentie tussen loterijproducten is'. PwC stelt dat deze concurrentie 'waarschijnlijk' wordt beperkt door regulering.

2. Verschillen de publieke belangen per loterijproduct en hoe kunnen de publieke belangen worden geborgd?

Antwoord: PwC richt zich hierbij op de drie klassieke beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid (tegengaan van kansspelverslaving, bestrijden van witwassen en fraude en beschermen van de consument), samen met het publieke belang van het kanaliseren van de vraag in de richting van legaal aanbod. PwC concludeert dat er in het huidige loterijstelsel geen inherent onderscheid bestaat tussen de verschillende loterijproducten wat vraagt om een gedifferentieerd loterijbeleid:

'Voor zover loterijen leiden tot maatschappelijke risico's kunnen deze effectief worden gemitigeerd door de combinatie van eisen aan loterijvergunningen en toezicht door de Kansspelautoriteit. De afdrachten aan goede doelen kunnen op peil worden gehouden via een verplicht afdrachtspercentage voor alle loterijen. Er is dan ook geen evidente reden voor differentiatie tussen loterijproducten of voor aanbodrestricties zoals beperking van het aantal vergunningen via een wettelijk monopolie.'

3. Wat is, gegeven het antwoord op de eerdere deelvragen, de optimale marktordering?

Antwoord: PwC richt zich op twee alternatieve marktorderingsstelsels die beide ongedifferentieerd zijn en geen aanbodrestricties kennen. De eerste variant bestaat uit een open stelsel mét een verplichte (minimum) afdracht aan goede doelen en sport; de tweede variant is identiek, maar dan zonder verplichte afdracht. Dit leidt tot de volgende conclusies:

- PwC acht het 'aannemelijk' dat een open stelsel tot meer concurrentie en een hogere consumentenwelvaart leidt, gedreven door hogere uitkeringspercentages (prijzen) en een aantrekkelijker spelaanbod.
- PwC verwacht dat een open stelsel tot een stijging leidt van de deelname aan loterijen. Hetzelfde geldt voor de reclame-uitingen. PwC acht beide toenames niet 'per se problematisch' zolang 'maatschappelijke risico's gemitigeerd kunnen worden'.
- PwC acht het aannemelijk dat de totale afdracht aan goede doelen zal dalen zodra er een open stelsel wordt doorgevoerd zonder verplicht (minimum)afdrachtspercentage.
- PwC stelt dat het bepalen van de hoogte van een eventueel verplicht (minimum)percentage neerkomt op een afweging tussen de aantrekkelijkheid van het spelaanbod en de omvang van de totale afdracht aan goede doelen:

'Een laag minimumpercentage kan ertoe leiden dat de totale afdrachten niet het gewenste niveau halen. Een hoog afdrachtspercentage zorgt ervoor dat aanbieders minder uit kunnen keren aan de spelers, waardoor het spelaanbod voor consumenten onaantrekkelijker wordt. Dat kan een negatief effect hebben op de hele loterijmarkt, waardoor ook de totale afdrachten uiteindelijk kunnen dalen.'

- PwC concludeert dat wat een wenselijk uniform afdrachtspercentage is, gegeven een wenselijk niveau van afdrachten en overige randvoorwaarden, 'verder [zou] moeten worden onderzocht'.