

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.

FINANCIËLE GEVOLGEN HERINRICHTING LOTERIJMARKT

SEO heeft de gevolgen doorgerekend van het vrijgeven van de lottovergunning. De uitkomsten laten zien dat dit, onder verder gelijkblijvende vergunningsvoorwaarden, zal resulteren in een dramatische financiële aderlating voor goede doelen. Effecten van een dergelijke omvang zijn ontwrichtend voor de gehele Nederlandse samenleving. Dit vervult het Goede Doelen Platform met grote zorg.

Negatieve effecten voor de samenleving lijken te kunnen worden voorkomen of gemitigeerd via aanpassing van de vergunningsvoorwaarden voor lottospelen. Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over de vormgeving van het vergunningsregime voor lottospelen mocht de Raad van State besluiten deze vrij te geven. Analoot aan de beleidsregels voor artikel 3 loterijen zal in een dergelijk geval gedraaid moeten worden aan één of meer van de volgende beleidsknoppen: de hoogte van de verplichte afdracht, het aantal trekkingen en wel of geen verbod op het poolen van prijzen.

Inleiding

Het Goede Doelen Platform heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptversie van het SEO-rapport *Financiële Gevolgen Herinrichting Loterijmarkt*. Deze studie is verricht in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Wij waarderen 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 aan het rapport. Veel dank ook aan de SEO-onderzoekers voor hun uitgebreide mondelinge toelichting op het rapport (14 oktober 2019).

Het Goede Doelen Platform ziet het SEO-onderzoek in de eerste plaats als een nuttige aanvulling op de scenario-analyse van SEO uit 2017.¹ We realiseren ons daarbij dat strikte vergelijkbaarheid met deze studie niet aan de orde is. Dit is mede omdat SEO het onderliggende model heeft geactualiseerd (o.a. groeicijfers bbp) en de doorrekeningen slechts voor een beperkt aantal jaren (2023 en 2024) overlappen.

De kern van het voorliggende rapport is om inzicht te verkrijgen in de gevolgen van beleidsmatige wijzigingen ten aanzien van de lottovergunning. Daarmee sorteert het ministerie voor op een mogelijke uitspraak van de Raad van State.

Vrijgeven lottovergunning creëert wezenlijk nieuwe situatie

Op dit moment staat het elke aanbieder vrij om een vergunning aan te vragen voor een artikel 3 loterij. Dat gebeurt onder strenge voorwaarden: geen winstoogmerk, een verbod op het poolen van prijzen en een verplichte afdracht van (minimaal) 40 procent van de nominale waarde van alle verkochte loten (met ingang van 1 januari 2020, komend van 50 procent). De overige loterijvergunningen zijn monopolievergunningen.

De huidige afdrachtverplichting voor de lottovergunning bedraagt minimaal 18 procent. Met het eventuele vrijgeven van de lottovergunning ontstaat een wezenlijk nieuwe situatie. Nederland kent dan twee open loterijregimes met fors verschillende vergunningsvoorwaarden. Onder het lottoregime is de afdrachtverplichting van 18 procent en mogen prijzen gepoold worden; onder het artikel 3 regime bedraagt de afdrachtverplichting 40 procent en geldt een verbod op het poolen van prijzen.

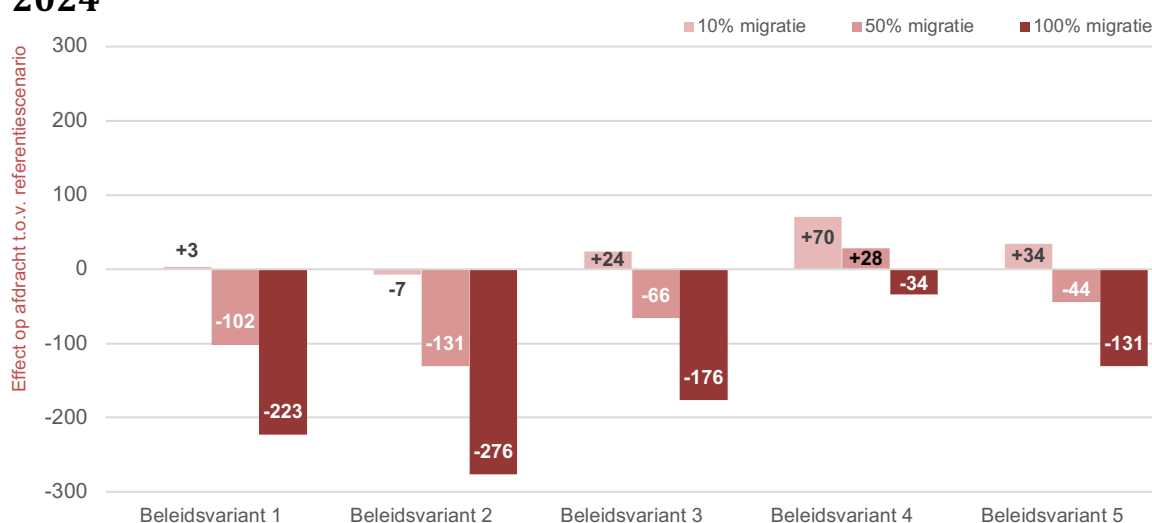
¹ B. Tieben, J. Witteman, B. Hof, J. Poort, C. Biesenbeek en E. Buunk (2017). Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt, SEO-rapport 2017-23, Amsterdam.

Zonder aanvullende vergunningsvoorwaarden ontstaat hiermee een prikkel voor nieuwe toetreders om te opteren voor een lottovergunning. Huidige artikel 3 aanbieders zullen zich mogelijk gedwongen zien om te volgen. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal een deel van de huidige artikel 3 omzet migreren naar het voor goede doelen minder gunstige lotto regime.

Resultaten

Door middel van een scenarioanalyse heeft SEO vijf beleidsvarianten doorgerekend, met drie verschillende migratiepercentages van de omzet van artikel 3 loterijen: 10%, 50% en 100%. Dit levert in totaal 15 doorrekeningen op (in de periode 2020 - 2024). Onderstaande figuur vat de bevindingen van SEO samen. De figuur is gebaseerd op tabel 4.2. van het SEO-rapport en bevat de resultaten voor het jaar 2024. De bevindingen voor de jaren 2020 tot en met 2023 lijken hier sterk op, zeker als de veranderingen niet langer worden uitgedrukt in euro's, maar als percentages ten opzichte van het referentiescenario voor dat jaar (zie bijlage 1).

2024



Getallen in miljoen euro's. Getallen zijn afwijkingen ten opzichte van het referentiescenario met een monopolievergunning onder de huidige vergunningsvoorwaarden. Bron: SEO 2019. Beleidsvariant 1: 182 trekkingen +12 trekkingen cijferspel= 194 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 2: 110+12=122 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 3: 110+12=122 trekkingen, 25% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 4: 110+12=122 trekkingen, 40% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 5: als variant 3, met kostenbesparingen bij lottoaanbieders.

Opmerkingen bij de resultaten:

- Na beleidsvariant 1 (open markt) wordt het aantal trekkingen voor alle overige beleidsvarianten teruggebracht van 194 naar 122, gevolgd door drie variaties in het afdrachtspercentage (variant 2: 18%; variant 3: 25%; variant 4: 40%). Waarom niet ook laatstgenoemde beleidsvarianten doorgerekend met 194 trekkingen? Dat zou een vollediger inzicht hebben gegenereerd.²
- In de meeste onderzochte scenario's gaan goede doelen er (fors) op achteruit. Dit geldt in het bijzonder in beleidsvarianten 1 en 2. Beide varianten kennen een afdrachtverplichting van 18 procent. Het vrijgeven van de lottovergunning komt in deze scenario's neer op een financiële transfer van goede doelen naar consumenten en loterijaanbieders. Die transfer kan blijkens de SEO-resultaten vrijwel acuut zeer grote vormen aannemen (een klap van 200 miljoen euro binnen een jaar (2020), niet getoond in de figuur).³
- Een 'bescheiden' migratie van 10% lijkt voor goede doelen nog redelijk goed te doen (met zelfs een kleine plus van 3 miljoen euro in beleidsvariant 1). Echter, een migratie van 50 procent kost de sector meer dan 100 miljoen euro (€-102 miljoen). Het beeld is nog dramatischer bij volledige migratie, met een negatief effect van bijna een kwart miljard euro (€-223 miljoen)!⁴ Effecten van een dergelijke omvang zijn zonder enige twijfel ontwrichtend voor de Nederlandse samenleving.

² Dit is extra relevant na het besluit van de Kansspelautoriteit eerder dit jaar (mei 2019) om het aantal trekkingen van de Lotto te verhogen. Nog beter zou zijn geweest om een doorrekening toe te voegen op basis van dit verhoogde aantal trekkingen.

³ In 2018 droegen de gezamenlijke loterijen 589 miljoen euro af aan goede doelen. Een teruggang van 200 miljoen euro (in beleidsvariant 1 voor het jaar 2020, met 100% migratie, zie bijlage 1) komt neer op een vermindering van 34% van deze gezamenlijke afdracht aan goede doelen.

⁴ Een teruggang van 223 miljoen euro (in beleidsvariant 1) komt neer op een vermindering van 38% van de gezamenlijke afdracht aan goede doelen (peilingsjaar 2018).

GOEDEDOELENPLATFORM

- De pijn voor goede doelen wordt verminderd bij een combinatie van een verlaagd aantal trekkingen en een verhoogd afdrachtspercentage van 25% (varianten 3 en 5). Dit geldt in versterkte mate bij een afdrachtverplichting van 40% (variant 4). Het is de vraag of laatstgenoemde variant zich, analoog aan de huidige situatie, laat combineren met een fysiek verkoopkanaal. Dit raakt aan de doelstellingen van het restrictieve kansspelbeleid.
- Een toename van de totale afdracht aan goede doelen kan gepaard gaan met een afname van de afdracht van specifieke kansspelaanbieders – en vice versa. Nader inzicht in de afdrachtseffecten voor de individuele loterijaanbieders (incl. toetreders), en daarmee voor de goede doelen die zij bedienen (denk bijvoorbeeld aan de sport), is noodzakelijk om de impact van de beleidsvarianten adequaat te kunnen beoordelen.
- De directe financiële effecten voor de overheid blijken in alle beleidsvarianten beperkt (tabel 4.3). Wel krijgt diezelfde overheid, afhankelijk van de omvang van de migratie, in alle beleidsvarianten in meer of mindere mate te maken met indirecte negatieve effecten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vullen van de ontstane financiële gaten op het gebied van cultuur, sport en andere maatschappelijke terreinen. Alleen in variant 4 is (bij een migratie van 50 procent of minder) sprake van een plus voor goede doelen en ontstaat er geen indirecte druk op de overheid. Dit maakt nieuwsgierig naar het precieze omslagpunt (ergens tussen de 50 en 100 procent) voor de migratie waar goede doelen erop vooruit blijven gaan.

Conclusie: een uiterst zorgwekkend rapport

Het belangrijkste gevolg van het verdwijnen van het wettelijk lottomonopolie is dat onder verder gelijk blijvende vergunningsvoorwaarden voor lottospelen (variant 1) de afdrachten aan goede doelen zullen gaan dalen door migratie van de huidige omzet van de artikel 3 loterijen naar het nieuwe, vrije lottoregime. Feitelijk is dit een *race to the bottom* waarbij de afdracht aan goede doelen over de hele linie wordt verlaagd naar 18 procent. Het Goede Doelen Platform beoordeelt dit als uiterst onwenselijk.

Een dergelijke situatie maakt overheidsingrijpen nodig. Het SEO-onderzoek toont aan dat bij het vrijgeven van de lottovergunning de positie van goede doelen kan worden beschermd door aan één of meer van de volgende beleidsknoppen te draaien:

1. Aantal trekkingen;
2. Hoogte van het verplichte afdrachtspercentage voor de lottovergunning.

Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over de verdere vormgeving van deze maatregelen. Analoog aan de beleidsregels voor artikel 3 loterijen is daarbij ook aandacht nodig voor het ‘poolen’ van prijzen.

Tot slot

Minister Dekker heeft in zijn brief van 5 juli 2019 vier contouren geschetst voor het loterijbeleid: 1) borgen maatschappelijk karakter; 2) keuzeruimte en attractief aanbod consument; 3) onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen; en 4) gelijk speelveld. Deze contouren, in het bijzonder het borgen van het maatschappelijke karakter, zijn spijtig genoeg niet terug te zien in de samenstelling van de begeleidingscommissie van het SEO-onderzoek (zoals deze via de uitvoerders van het onderzoek tot ons is gekomen). Wij vinden het wrang dat geen van de ‘beleidsministeries’ (zoals VWS, OCW, BuZa en SZW) deel uitmaakt van de begeleidingscommissie, zeker als daarbij wordt bedacht dat een aantal van deze ministeries wel deel uitmaakt van de interdepartementale werkgroep kansspelen. Een afvaardiging van de beneficianten had evenmin misstaan. Dit alles roept vragen op over de begeleiding van de overige nog lopende onderzoeken in opdracht van het ministerie van JenV. Wij verzoeken u om, voor zover dat nog niet het geval is, de bijbehorende begeleidingscommissies evenwichtiger samen te stellen dan bij het SEO-onderzoek is gebeurd.

GOEDEDOELENPLATFORM

Bijlage 1

2020	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
10% migratie	-2%	-5%	1%	8%	2%
50% migratie	-19%	-24%	-13%	2%	-10%
100% migratie	-38%	-47%	-31%	-8%	-23%
2021	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
10% migratie	-2%	-3%	1%	6%	2%
50% migratie	-19%	-24%	-14%	1%	-10%
100% migratie	-39%	-47%	-32%	-9%	-25%
2022	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
10% migratie	-1%	-3%	2%	9%	4%
50% migratie	-18%	-23%	-13%	2%	-10%
100% migratie	-38%	-47%	-30%	-8%	-23%
2023	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
10% migratie	0%	-2%	3%	10%	5%
50% migratie	-17%	-22%	-12%	3%	-9%
100% migratie	-37%	-46%	-30%	-7%	-22%
2024	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
10% migratie	0%	-1%	4%	11%	6%
50% migratie	-17%	-22%	-11%	5%	-7%
100% migratie	-37%	-45%	-29%	-6%	-22%

Bron: SEO 2019, figuur geconstrueerd op basis van overzichtstabellen, pagina 9-22.

Beleidsvariant 1: 182+12=194 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen.

Beleidsvariant 2: 110+12=122 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen.

Beleidsvariant 3: 110+12=122 trekkingen, 25% afdracht aan goede doelen.

Beleidsvariant 4: 110+12=122 trekkingen, 40% afdracht aan goede doelen.

Beleidsvariant 5: als variant 3, met kostenbesparingen bij lottoaanbieders.