



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Lotsbestemming: selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt

Poort, J.P.; Akker, I.; Baarsma, B.E.; Hennes, C.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Poort, J., Akker, I., Baarsma, B., & Hennes, C. (2010). Lotsbestemming: selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. (SEO-rapport; No. 2010-62a). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

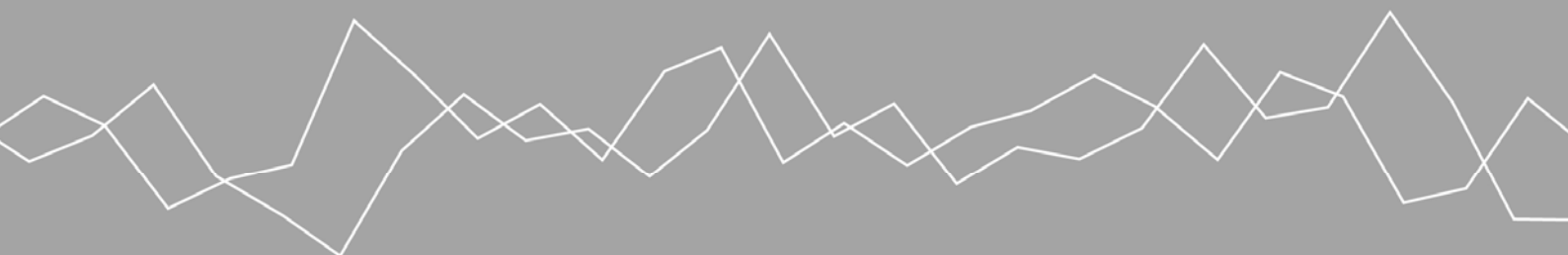
General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Lotsbestemming



seo economisch onderzoek

Amsterdam, november 2010
In opdracht van Ministerie van Justitie en Ministerie van Financiën

Lotsbestemming

Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de
loterijenmarkt

Joost Poort
Ilan Akker
Barbara Baarsma
Christoph Hennes



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2010-62a
ISBN 978-90-6733-600-0

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Achtergrond en onderzoeksvraag | 1 |
| 2 Het Nederlandse loterijstelsel | 3 |
| 2.1 Spelers en verhoudingen | 3 |
| 2.2 De werking van de loterijenmarkt - literatuurstudie..... | 11 |
| 2.3 De werking van de loterijenmarkt - empirie | 16 |
| 2.4 Conclusies..... | 20 |
| 3 Internationale quickscan | 21 |
| 3.1 Italië | 21 |
| 3.2 Zweden..... | 23 |
| 3.3 Denemarken..... | 24 |
| 3.4 Spanje | 26 |
| 3.5 Portugal..... | 28 |
| 3.6 Verenigd Koninkrijk | 29 |
| 3.7 Conclusies..... | 32 |
| 4 Scenario's en toetsingscriteria | 39 |
| 4.1 Economische analyse toetsingscriteria..... | 39 |
| 4.2 Scenario's voor marktordening | 46 |
| 5 Uitwerking en toetsing scenario's | 51 |
| 5.1 Uitwerkingsopties en criteria | 51 |
| 5.2 Level playing field..... | 57 |
| 5.3 Bijdrage algemene middelen | 58 |
| 5.4 Goededoelenopbrengst | 60 |
| 5.5 Efficiëntie en innovatie | 61 |
| 5.6 Handhavinglast | 61 |
| 5.7 Conclusies..... | 61 |
| 6 Ordeningsvarianten | 63 |
| 6.1 Inleiding | 63 |
| 6.2 Scenario 1: monopolie | 63 |
| 6.3 Scenario 2: duopolie..... | 65 |
| 6.4 Scenario 3: Enkele vergunningen | 68 |
| 6.5 Scenario 4: Onbeperkt aantal vergunningen..... | 68 |
| 6.6 Apart regime voor fondsenwerfloterijen..... | 69 |
| 6.7 Conclusie ordeningsvarianten | 69 |
| 7 Conclusies | 71 |

| | | |
|------------------|--|-----------|
| Bijlage A | Literatuur..... | 75 |
| Bijlage B | Begrippenlijst | 79 |
| Bijlage C | Overzicht vergunningsvoorwaarden..... | 81 |
| Bijlage D | Empirische analyse | 85 |

Samenvatting

Het beleid ten aanzien van loterijen is restrictief en beoogt daarmee kansspelverslaving tegen te gaan, de consument te beschermen en illegaliteit en criminaliteit te bestrijden. Beperking van het aantal vergunningen in de markt en staatseigendom van loterijen zijn echter weinig effectief om deze doelen te bereiken. Toch blijkt een beperkt aantal vergunningen die niet frontaal concurreren economisch optimaal. Het is daarbij wel van belang dat toetreders bij de verlening van die vergunningen eerlijke kansen hebben en overgangsproblemen worden opgelost. Daarnaast zou de markt open kunnen staan voor kleinschalige goededoelenloterijen waarbij het accent ligt op fondsenwerving.

Onder invloed van recente Europeesrechtelijke ontwikkelingen op de kansspelenmarkt en de al langer lopende algehele herziening van de Wet op de kansspelen heroriënteren de Ministeries van Justitie en Financiën zich op de ordening van en toegang tot het Nederlandse loterijenstelsel. De beleidsdoelen veranderen daarbij niet. De heroriëntatie is onder meer gericht op een transparantere procedure van vergunningverlening, zonder dat dit de inkomsten voor de staat en de afdrachten aan goede doelen aantast.

Dit rapport analyseert vanuit economisch perspectief de consequenties van verschillende alternatieve scenario's voor marktordening en markttoegang voor de genoemde beleidsdoelen, voor de afdracht aan goede doelen en voor de overheidsinkomsten. Tevens wordt beschreven welke selectiemechanismen en selectiecriteria gebruikt kunnen worden om de vergunningverlening zo objectief en transparant mogelijk te maken, waarbij tegelijk wordt voldaan aan de politieke en juridische randvoorwaarden.

Markt: omvang en spelers

De totale inleg van de Nederlandse loterijen bedroeg in 2009 ongeveer € 1,972 miljard. Daarvan vloeide € 258,9 miljoen in de vorm van kansspelbelasting, vennootschapsbelasting en afdrachten naar de staatskas. De afdrachten aan goede doelen bedroeg € 453,0 miljoen.

Wat beïnvloedt de inleg en dus de omvang van de markt? Dat zijn de effectieve prijs (inleg minus niet aan prijzen uitgekeerde deel) en de hoofdprijs. Hoe hoger de hoofdprijs, hoe meer loten er verkocht worden ook al blijft het uitkeringspercentage gelijk. Verschillende restricties op dit punt zullen zich dus vertalen in verschillende marktaandelen en generieke beperkingen aan de hoofdprijs kunnen een instrument zijn om de totale inleg te beperken. In de onderlinge verhoudingen brengt dit een schaalvoordeel/netwerkeffect teweeg, aangezien grotere loterijen zich grotere hoofdprijzen kunnen veroorloven (*winner takes all*). Omdat spelers van loterijen over het algemeen prijselastisch zijn voor de effectieve prijs, zetten verdere restricties aan het uitkeringspercentage door belastingen of verplichte afdracht aan goede doelen ook een duidelijke rem op de groei van de totale inleg; het wegnemen van dergelijke restricties kan die groei juist versnellen.

Om actief te zijn op de Nederlandse loterijenmarkt dient de aanbieder een vergunning te hebben. Er zijn momenteel zes vergunninghouders:

- De Staatsloterij, voluit: Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS), is voor 100 % staats eigendom. Na aftrek van prijzen (minimaal 60 % van de inleg) en kosten komt de rest ten gunste van de algemene middelen.
- De Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. is de holding waarin de drie vergunninghouders voor goededoelenloterijen – de Nationale Postcode Loterij N.V., de BankGiro Loterij N.V. en de Sponsor Bingo Loterij N.V. – zijn verenigd. Minimaal de helft van de inleg moet ten goede komen aan goede doelen.
- De Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS, handelend onder de naam ‘De Lotto’) verzorgt een aantal loterijen, waarvan de Toto en de Krasloterij buiten het bestek van dit onderzoek vallen. Ten minste 18% van de inleg moet naar goede doelen, waaronder NOC*NSF en Olympisch Plan.
- De Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) met daaronder een zestal kleinere non-profit loterijen die onder de SNL-vergunning vallen. 80 % van de inleg komt ten goede aan de bijbehorende goede doelen.

De mate van concurrentie tussen deze loterijen is beperkt doordat zij in de ogen van consumenten slechts in zeer beperkte mate substituten van elkaar blijken zijn. De zeer geringe substitutie heeft vooral betrekking op loterijen die voldoende van elkaar verschillen. In de eerste plaats gaat het dan om goededoelenloterijen versus prijzenloterijen; deze zijn eerder complementair dan substituten. Maar ook tussen het wekelijkse Lottospel en de andere maandelijkse loterijen zijn geen aanwijzingen voor substitutie. Hoe meer loterijen op elkaar lijken, hoe groter de kans dat het netwerkeffect (of simpelweg het voordeel van naamsbekendheid) de overhand neemt. De omvang van de loterijenmarkt kan behalve door hogere hoofdprijzen en een lagere effectieve prijs dus tevens toenemen door een groter aantal spelers in de markt, wanneer die loterijen aanbieden die voldoende van elkaar verschillen.

Beleid: doelen en onderbouwing

Het Nederlandse beleid ten aanzien van loterijen is van oudsher restrictief en beoogt – door het reguleren en beheersen van kansspelen – het tegengaan van kansspelslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Restrictiviteit betekent dat markttoegang is beperkt en aan regels gebonden, en dat een eenmaal toegelaten partij zich dient te houden aan regels omtrent de minimale uitbetaling aan deelnemers, de bestemming van het resultaat, het aantal trekkingen en de frequentie ervan, de hoogte van de hoofdprijs en reclameuitingen. Het gaat dus om regels die de toegang tot en/of het gedrag op de loterijenmarkt bepalen, met als doel de consumentenvraag te beheersen. Deze regels verschillen in enkele opzichten tussen de Nederlandse vergunninghouders.

Uit een in het kader van dit onderzoek verrichte quick scan in zes andere Europese landen, Denemarken, Italië, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, blijkt dat de beleidsdoelen die nationale overheden voorstaan op de loterijenmarkt vergelijkbaar zijn. Er zijn wel verschillen – zo is Italië het enige land dat staatsinkomsten expliciet als argument noemt voor regulering en is kansspelslaving geen argument in het Verenigd Koninkrijk en Italië – maar deze leiden in geen van de landen tot volledig vrije toetreding tot de loterijenmarkt. Wel is er in Italië en het Verenigd Koninkrijk concurrentie om de markt en in een aantal landen ook beperkte concurrentie op de markt. Alleen in Zweden is er net als in Nederland concurrentie tussen

partijen die hetzelfde product aanbieden, namelijk een goededoelenloterij. In Denemarken, Portugal en Spanje is toetreding niet mogelijk op nationaal niveau.

Uit de economische analyse in deze studie volgt geen verband tussen het borgen van de drie genoemde hoofddoelen van het beleid en de ordening van de markt. Beperking van het aantal vergunningen lijkt een weinig effectief instrument om deze doelen te bereiken. Het verslavingsrisico is zeer gering, zeker bij laagfrequente loterijen en biedt alleen aanknopingspunten om beperkingen op te leggen aan loterijen met een hoge (bijvoorbeeld dagelijkse) frequentie (en instantloterijen). Witwasproblematiek is bij loterijen niet te verwachten. Evenmin is aannemelijk dat het staats eigendom van de Staatsloterij een effectief marktordeningsinstrument is.

Wel is overheidsinterventie economisch te rechtvaardigen om de transparantie te waarborgen van de besteding van de inleg aan prijzen en goede doelen en de eerlijkheid van de trekking. Vooral wanneer het aantal aanbieders in de markt klein is, kan er niet op vertrouwd worden dat de transparantie zonder enige vorm van borging voldoende zal zijn. Ook bestaat er een tendens naar schaalvergroting van loterijen door netwerkeffecten (de inleg is sterk afhankelijk van de beschikbare hoofdprijs). Dit kan resulteren in marktmacht van aanbieders, hetgeen overheidsingrijpen kan rechtvaardigen.

Beleid en markt: naar een nieuwe marktordering

De Ministeries van Justitie en Financiën zijn voornemens loterijvergunningen volgens een open en transparante procedure te zullen verlenen. Dat betekent een breuk met de huidige praktijk van een (semi-)permanente vergunningverlening aan de zittende vergunninghouders. Scenario's die overwogen kunnen worden bij deze verandering in de marktordering, zijn:

1. **Eén vergunning:**
 - a. Eén vergunninghouder die een prijzenloterij en een of meerdere goededoelenloterijen aanbiedt;
 - b. Eén vergunninghouder die uitsluitend een of meerdere goededoelenloterijen aanbiedt.
2. **Twee vergunningen**
 - a. Eén goededoelenloterij en één prijzenloterij;
 - b. Twee loterijen die zowel een goededoelenloterij als een prijzenloterij aanbieden.
3. **Enkele vergunningen (bijvoorbeeld de huidige zes)**
4. **Geen beperking aan het aantal vergunningen**

Bij het beoordelen van de scenario's spelen de volgende factoren een rol:

- De mate waarin een oplossing leidt tot een gelijk spelveld.
- De mate waarin het loterijstelsel bijdraagt aan de algemene middelen en waarin de opbrengsten aan goede doelen geborgd blijven.
- Efficiëntie: een scenario waarin bij een gegeven afdracht aan goede doelen en de algemene middelen minder kosten worden gemaakt, is vanuit welvaartspectief te prefereren boven een scenario waarin meer kosten worden gemaakt.

- Innovatie: een scenario waarin de consument beter bediend wordt door innovatief en gedifferentieerd aanbod is te prefereren boven een minder gedifferentieerd aanbod, zo lang de beleidsdoelstellingen geborgd blijven.
- Handhavingslast: ook de kosten van toezicht en handhaving zijn maatschappelijke kosten. Hoe lager deze kosten, hoe beter

Het *level playing field* is gebaat bij een transparante procedure voor vergunningverlening. Het aantal vergunningen is daarvoor in beginsel niet bepalend en ook verschillen tussen vergunningen lijken geen obstakel, zo lang ze voor verlening helder gecommuniceerd zijn en verband houden met de beleidsdoelen. Voor verschillen in bijvoorbeeld de maximale hoofdprijs tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen bestaat geen economische grond.

Beperking van het aantal vergunningen tot één of twee zal naar verwachting de totale inleg duurzaam verlagen, tenzij het deze vergunninghouders toegestaan is verschillende loterijen aan te bieden. Is dat niet het geval, dan neemt de variëteit in de markt af en zullen minder spelers een loterij van hun gading vinden. Wanneer vergunninghouders meerdere loterijen mogen aanbieden, hoeft dit effect niet op te treden. Er ontstaan zelfs mogelijkheden de loterijen extra aantrekkelijk te maken door de jackpot van verschillende loterijen te *poolen*. Wel zal er een tijdelijke krimp zijn door de ‘churn’ die de herordening van de markt teweegbrengt. Wanneer loterijconcepten uit de markt verdwijnen omdat nieuwe aanbieders deze niet kunnen exploiteren is er zelfs een reëel gevaar dat dit effect permanent is.

Door tijdelijke en mogelijk permanente krimp van totale markt bij beperking van het aantal vergunningen, zullen ook de inkomsten voor goede doelen en de algemene middelen onder druk komen. Daar staat tegenover dat er bij reductie van het aantal aanbieders een kostenbesparing kan optreden (minder dubbele kosten) die in een competitieve vergunningverlening voor een deel kan worden afgeroomd ten gunste van de algemene middelen of de goede doelen.

Het risico blijft evenwel aanwezig dat het speelveld bij de vergunningverlening onvoldoende gelijk is doordat nieuwe vergunninghouders geen aanspraak kunnen doen op de lopende abonnementen en de spelvormen van de bestaande aanbieders. Wanneer dit het geval is, zullen nieuwe gegadigden bij de uitgifte van de vergunningen geen concurrerend aanbod kunnen doen. De zittende vergunninghouders zullen de vergunningen dan opnieuw verwerven zonder scherp te hoeven bieden. Hierdoor kan de schaarstepremie die voortvloeit uit het beperken van het aantal vergunningen slechts ten dele worden afgeroomd.

Op grond van economische analyse zijn twee ordeningsvarianten het meest kansrijk:

- een model met een vergunning voor een prijzenloterij en een vergunning voor een goededoelenloterij, waarbij ten minste de goededoelenloterij de mogelijkheid heeft meerdere spelvormen aan te bieden (scenario 2a);
- een model met meerdere vergunningen die als ‘kavels’ worden uitgegeven: een maandelijks prijzenloterij, een lottoachtige loterij met sportbegunstiging en een beperkt aantal vergunningen voor goededoelenloterijen met een unieke begunstiging per vergunning (scenario 3).

De eerstgenoemde van deze twee varianten is kwetsbaarder voor transitieproblematiek bij de overgang naar het nieuwe stelsel en voor een ongelijk speelveld zowel bij de verlening van de vergunningen als bij de vernieuwing in een volgende periode. De transitieproblematiek hangt samen met de beperkingen voor nieuwe aanbieders om bestaande abonnementen en spelvormen over te nemen. Naast een afname van de totale inleg kan dit kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld voor de afkoop van het intellectueel eigendom op spelvormen. Hoe minder aanbieders het stelsel toelaat, hoe groter deze problematiek zal zijn.

Wanneer zittende vergunninghouders abonnementen en spelvormen wel mogen voortzetten terwijl toetreders dat niet kunnen, levert dit bovendien een ongelijk speelveld op. Dat zorgt ook bij vernieuwing van de vergunningen in een volgende periode weer voor problemen. Het risico is aanwezig dat de aanbesteding mislukt omdat de zittende partijen een te groot voordeel hebben opgebouwd. Ook hier geldt dat hoe kleiner het aantal aanbieders op te markt is, hoe kleiner de kans dat een nieuwkomer in een dergelijk ongelijk speelveld een vergunningen kan verwerven. Om serieuze mededinging voor de vergunningen te hebben zouden spelvormen en abonnementen door iedere aanbieder overgenomen moeten kunnen worden. Een managementaanbesteding, waarbij toetreders spelvormen en abonnementen van bestaande aanbieders kunnen voortzetten, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn.

Het is evenwel onzeker of de huidige vergunninghouders zich niet met succes juridisch zullen verzetten tegen een dergelijke overdracht van spelvormen en abonnementen aan een nieuwe exploitant. Wanneer een managementaanbesteding in de praktijk niet haalbaar zou blijken, is de kans groot dat de verlening en verlenging van de vergunningen onvoldoende concurrerend is. De vergunninghouders worden dan onvoldoende geprikkeld efficiënt te werken en overwinsten door te geven. In dat geval verdient het aanbeveling dergelijke prikkels onderdeel te maken van de vergunningvoorwaarden. Dat kan bijvoorbeeld door bij verlenging van de vergunningen steeds hogere eisen te stellen voor de goededoelenaafdracht of het uitkeringspercentage.

In het scenario met meerdere vergunningen is deze transitieproblematiek kleiner omdat er meer aanbieders zijn. Tevens blijft er efficiëntiedruk van mogelijke toetreders bestaan die ten goede kan komen aan de goede doelen en aan de algemene middelen. Bovendien is er enige ruimte voor concurrentie op de markt die efficiëntiedruk geeft. Een mogelijke kwetsbaarheid is wel de definitie van de kavels. Wanneer dit aantal te groot zou worden, zouden alsnog versnippering van de markt en frontale concurrentie kunnen resulteren, terwijl ook in juridische zin de restrictiviteit van het stelsel verloren gaat. Om dit te voorkomen zou aangesloten kunnen worden bij de categorieën zoals gedefinieerd door de commissie Schuyt.

Het volledig vrijgeven van het aantal vergunningen zal niet tot gevolg hebben dat de totale markt exponentieel groeit. Regels die voor alle aanbieders gelden kunnen voorts de beleidsdoelen borgen. Wel bestaat het gevaar dat frontale concurrentie bij bijvoorbeeld prijzenloterijen tot versnippering leidt, die per saldo hogere kosten, lagere uitkeringspercentages en lagere vpb-inkomsten tot gevolg heeft. In een vrije markt zouden deze versnippering en verlies aan schaalvoordelen overigens prikkels geven voor fusies en overnames en vanzelf weer verdwijnen.

De kleine goededoelenloterijen in het huidige stelsel zijn te beschouwen als kostenefficiënte manieren om fondsen te werven, waarbij de loterij bijzaak is. Bij de lage uitkeringspercentages die

deze loterijen momenteel hebben en het grote beroep dat zij doen op vrijwilligers om de kosten laag te houden, zal het voor deze loterijen ook niet mogelijk zijn sterk te groeien. Het liberaliseren van de loterijenmarkt voor dergelijke loterijen (met bijvoorbeeld een maximumuitkeringspercentage van 10 %) zal dan ook geen nadelig effect hebben op de beleidsdoelen en heeft evenmin een groot effect op de totale markt. Wel verruimt het de mogelijkheden voor goede doelen om fondsen te werven.

1 Achtergrond en onderzoeksvraag

Sinds jaar en dag beoogt het kansspelbeleid – door het reguleren en beheersen van kansspelen – het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Tweede Kamer (2008, 24 557, 93; p. 6)

Het Nederlandse beleid ten aanzien van loterijen is van oudsher restrictief. De Staatsloterij is de enige partij die voor onbepaalde tijd een vergunning heeft voor het organiseren van loterijen. Daarnaast is er een beperkt aantal private partijen met een vergunning voor bepaalde duur. De drie belangrijkste doelstellingen van het restrictieve overheidsbeleid worden benoemd in het bovenstaande citaat: consumentenbescherming, het tegengaan van verslaving en het tegengaan van criminaliteit, met name op het gebied van witwassen en fraude.

Hoewel deze doelstellingen niet ter discussie staan, bestaat bij de Ministeries van Justitie en Financiën het voornemen om te komen tot een heroriëntatie op de ordening van en toegang tot het Nederlandse loterijstelsel. Het doel is daarbij onder meer te komen tot een transparantere procedure van vergunningverlening.

Dit voornemen sluit aan bij recente Europeesrechtelijke ontwikkelingen in de kansspelenmarkt. Een overkoepelende Europese kansspelenrichtlijn ontbreekt, waardoor de uitleg van het Europese Hof van Justitie in een aantal ‘landmark cases’ maatgevend is voor de uitleg van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). In deze zaken werd met name de nadruk gelegd op wederzijdse erkenning en transparantie.

Een tweede achtergrond is de motie van Joldersma c.s. (Tweede Kamer, 2009, 24 557, 108), waarin de regering wordt verzocht de beleidskeuzes in het kansspelbeleid te expliciteren en te onderbouwen. Deze motie is ingediend in de context van de al geruime tijd lopende algehele herziening van de Wet op de kansspelen (WOK). Deze wet is sterk verouderd en in de loop van de tijd door tussentijdse herzieningen inconsistent en moeilijk toepasbaar geworden.

Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd met het oog op deze herziening en de daarbij gerezen vragen over de ordening van en toegang tot de loterijenmarkt. De hoofdvragen van het onderzoek luiden:

Wat zijn de consequenties van verschillende alternatieve scenario's voor marktordening en markttoegang voor de genoemde beleidsdoelen (te weten het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit), voor de afdracht aan goede doelen en voor de overheidsinkomsten?

Welke selectiemechanismen en selectiecriteria kunnen worden gebruikt om de vergunningverlening zo objectief en transparant mogelijk te maken, waarbij tegelijk wordt voldaan aan de politieke en juridische randvoorwaarden?

De analyse heeft betrekking op de Staatsloterij (SENS), De Lotto (SNS) en de Goededoelenloterijen. Die laatste categorie valt uiteen in een drietal grotere loterijen die onder de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. vallen (BankGiro Loterij, Sponsor Bingo Loterij, Nationale Postcode Loterij) en een aantal kleinere loterijen van de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL): Grote Clubactie, Support Actie, Nationale Scoutingloterij, KWF Seizoenloterij, Zonnebloemloterij en Jantje Beton Loterij. Buiten beschouwing blijven instant loterijen zoals krasloten, die in een andere categorie kansspelen vallen, evenals sportprijsvragen, speelautomaten en casinospelen.

Parallel aan deze economische studie is een juridisch onderzoek uitgevoerd, waarin met name de nationale en Europese juridische randvoorwaarden worden geanalyseerd (De Ru *et al.*, 2010). Met gebruikmaking van de uitkomsten van die analyse wordt in dit onderzoek een aantal scenario's voor marktordening en markttoegang ontwikkeld, die vervolgens worden getoetst aan de relevante politieke, economische en juridische randvoorwaarden.

De opbouw van dit onderzoek is als volgt:

Hoofdstuk 2 beschrijft het Nederlandse loterijenstelsel en geeft een empirische analyse van de ontwikkelingen bij de verschillende aanbieders in de periode 2005-2009. Het doorgronden van de werking van de loterijenmarkt in Nederland is immers essentieel om een goede inschatting te kunnen geven van de gevolgen van wijzigingen in de ordening van en toegang tot die markt.

Hoofdstuk 3 kiest een internationaal vergelijkend perspectief. Voor zes Europese landen wordt in een quickscan onderzocht hoe de marktordening en markttoegang zijn gereguleerd en welke beleidsontwikkelingen er momenteel gaande zijn. Deze informatie is behulpzaam bij het opstellen en toetsen van scenario's voor Nederland.

Hoofdstuk 4 geeft een economische uitwerking en analyse van de toetsingscriteria aan de hand waarvan de scenario's worden beoordeeld. Vervolgens bespreekt het de scenario's voor marktordening en markttoegang die in dit onderzoek worden geanalyseerd. Met inachtneming van de toetsingscriteria worden de scenario's geoptimaliseerd.

Hoofdstuk 5 toetst de ontwikkelde scenario's aan de hand van de opgestelde criteria. Hoofdstuk 6 bespreekt vervolgens een aantal ideaaltypische orderingsvarianten, voortbouwend op de inzichten die in de voorafgaande hoofdstukken zijn opgedaan. Hoofdstuk 7 concludeert.

2 Het Nederlandse loterijstelsel

Dit hoofdstuk beschrijft het Nederlandse loterijstelsel en geeft een empirische analyse van de ontwikkelingen bij de verschillende aanbieders in de periode 2005-2009. Tevens komt de relevante empirische economische literatuur over loterijen aan de orde. Het doorgronden van de werking van de loterijenmarkt in Nederland is immers van groot belang om een goede inschatting te kunnen geven van de gevolgen van wijzigingen in de marktordening en markttoegang.

2.1 Spelers en verhoudingen

In het huidige Nederlandse loterijstelsel zijn spelers actief met uiteenlopende omvang, doelstelling en rechtsvorm. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste kenmerken.

Staatsloterij

De Staatsloterij is in omzet de grootste loterij. De vergunninghouder *Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij* (SENS) is voor 100 % staatseigendom en de netto spelopbrengst¹ na aftrek van kosten komt ten gunste van de algemene middelen. De uitbetaling aan de deelnemers (het bruto uitkeringspercentage, voor aftrek van kansspelbelasting) moet minimaal 60 % zijn. In 2009 bedroeg dit in werkelijkheid 70 % (College van toezicht op de kansspelen, 2010).

De Staatsloterij heeft iedere maand een trekking, met daarnaast twee extra trekkingen: de Koninginnedagloterij en de Oudejaarsloterij. Tevens verzorgt de Staatsloterij een loterij met dagelijkse trekkingen en kleinere prijzen, Dayzers.

Goededoelenloterijen

De Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. is de holding waarin de drie vergunninghouders voor goededoelenloterijen – de Nationale Postcode Loterij N.V., de BankGiro Loterij N.V. en de Sponsor Bingo Loterij N.V. – zijn verenigd. De drie genoemde vergunninghouders organiseren, in volgorde van jaarlijkse inleg, respectievelijk de *Nationale Postcode Loterij* (NPL), de *BankGiro Loterij* (BGL) en de *Sponsor Bingo Loterij* (SBL). Alle drie hebben een maandelijks trekking en twee extra trekkingen per jaar. Minimaal 50 % van de inleg moet ten goede komen aan goede doelen. In 2009 was het bruto uitkeringspercentage 27 %. Dit is exclusief cadeaus *in natura* aan deelnemers, waaraan in 2009 € 30,6 mln. werd besteed, oftewel 4,2 % van de inleg (College van toezicht op de kansspelen, 2010).

De Lotto

De Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS, handelend onder de naam 'De Lotto') verzorgt een aantal loterijen:

- een wekelijkse trekking van lottoballetjes 'lotto 6/45', met eens per maand een extra trekking (Superzaterdag);

¹ De netto spelopbrengst is gelijk aan de totale inleg minus de prijzen en de kansspelbelasting. Een definitie van de gehanteerde begrippen is te vinden in Bijlage B van dit rapport.

- de *Euroloterij*, die is gekoppeld aan de lotto 6/45 en alleen in combinatie daarmee gespeeld kan worden;
- de wekelijkse *lotto 4/5*, die is afgeleid van de lotto 6/45 maar separaat gespeeld kan worden;
- een dagelijkse loterij, *Lucky Day*;
- instantloterijen, *krasloten*, waarbij de prijs direct kan worden vastgesteld door vakjes op het lot open te krassen.

Daarnaast verzorgt De Lotto de sporttotalisator (Toto), waarmee gewed kan worden op de voetbaluitslagen. De Toto en de Krasloterij vallen buiten het bestek van dit onderzoek, maar in sommige gevallen zijn cijfers van De Lotto alleen inclusief deze spelen beschikbaar.

Het bruto uitkeringspercentage bedroeg in 2009 49 % (voor aftrek van kansspelbelasting, incl. Toto, excl. Krasloterij). Van de netto spelopbrengst van De Lotto (dus de totale inleg na aftrek van netto prijzen, kansspelbelasting en kosten) gaat 26,5 % standaard naar de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN). De rest komt ten goede aan NOC*NSF en Olympisch Plan.

Samenwerkende Non-profit loterijen (SNL)

Daarnaast is er een zestal kleinere non-profit loterijen die onder één vergunning vallen en zijn verenigd in de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL):

- Zonnebloemloterij;
- Jantje Betonloterij;
- Grote Clubactie;
- Support actie;
- Scouting loterij;
- KWF-seizoensloterij.

Alle zes hebben één trekking per jaar, met uitzondering van de Support actie en de KWF-loterij met vier trekkingen per jaar. Het uitkeringspercentage van deze loterijen is met 4 % zeer laag: 80 % van de inleg komt ten goede aan de bijbehorende goede doelen. Deze ontvangen daarnaast vaak geld uit de opbrengst van de andere goededoelenloterijen.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van deze loterijen, hun vergunningsduur en bestemming van de netto spelopbrengst na aftrek van de kosten. Bijlage C geeft een meer gedetailleerd overzicht van de vergunningsvoorwaarden per loterij. De procedure van vergunningverlening is dat de aflopende vergunningen doorgaans voor een periode van vijf jaar worden 'verlengd'. Uitzondering hierop is de vergunning die recentelijk voor het organiseren van een sporttotalisator en lotto's is verleend; deze is opnieuw aan De Lotto verleend, zij het ditmaal voor een periode van twee jaar.

Tabel 2.1 De in het onderzoek te beschouwen loterijen

| Loterij | Vergunning tot ... | Netto opbrengst na aftrek kosten in 2009 |
|---|---|---|
| Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij | Onbepaalde duur | € 146,4 mln.: een afdracht van € 105,9 mln. aan het Ministerie van Financiën, € 37,3 mln. VPB en € 3,2 mln. toevoeging aan het eigen vermogen |
| BankGiro Loterij N.V. | Vijf jaar: 1 mei 2008 t/m 30 april 2013 | € 59,5 mln. t.b.v. cultuur en natuurbehoud, maatschappelijk welzijn en volksgezondheid |
| Sponsor Bingo Loterij N.V. | Vijf jaar: 1 januari 2006 t/m 31 december 2010 | € 47,6 mln. t.b.v. cultuur, maatschappelijk welzijn, volksgezondheid, sport en lichamelijke vorming, humanitaire hulpverlening en natuurbehoud |
| Nationale Postcode Loterij N.V. | Vijf jaar: 1 januari 2008 t/m 31 december 2012 | € 257,5 mln. t.b.v. ontwikkelings-samenwerking en humanitaire hulpverlening, natuur en milieu, welzijn, cultuur en volksgezondheid |
| Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS) | Twee jaar: 1 januari 2010 tot en met 31 december 2011 | € 64,9 (incl. Toto; excl. Krasloterij); hoofdzakelijk t.b.v. sport en lichamelijke vorming, alsmede maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en cultuur |
| Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen | Vijf jaar: 1 januari 2010 tot en met 31 december 2014 | € 17,6 mln. t.b.v. sport, zorg en welzijn |

Bron: College van toezicht op de kansspelen (2010), Beschikking Staatsloterij, Beschikking BankGiro Loterij 2008, Beschikking Nationale Postcode Loterij 2008, Beschikking Sponsor Bingo Loterij 2006, Beschikking SNL Loterij 2009, Beschikking Sporttotalisator 2010.

Kerncijfers

De totale inleg van de Nederlandse loterijen bedroeg in 2009 ongeveer € 1,972 miljard.² De overige baten zoals niet opgehaalde prijzen en rente bedroegen € 13,5 mln. Netto werd ongeveer € 868 miljoen aan prijzen aan de deelnemers uitgekeerd (43,7 % van de totale inkomsten). Tevens werd € 30,6 miljoen (1,5 %) besteed aan cadeaus voor deelnemers. De kosten van de organisaties en de marketing (exclusief cadeaus aan deelnemers) bedroegen € 368,6 miljoen (18,6 %), terwijl in totaal € 6,4 miljoen werd toegevoegd aan het eigen vermogen van de organisaties.

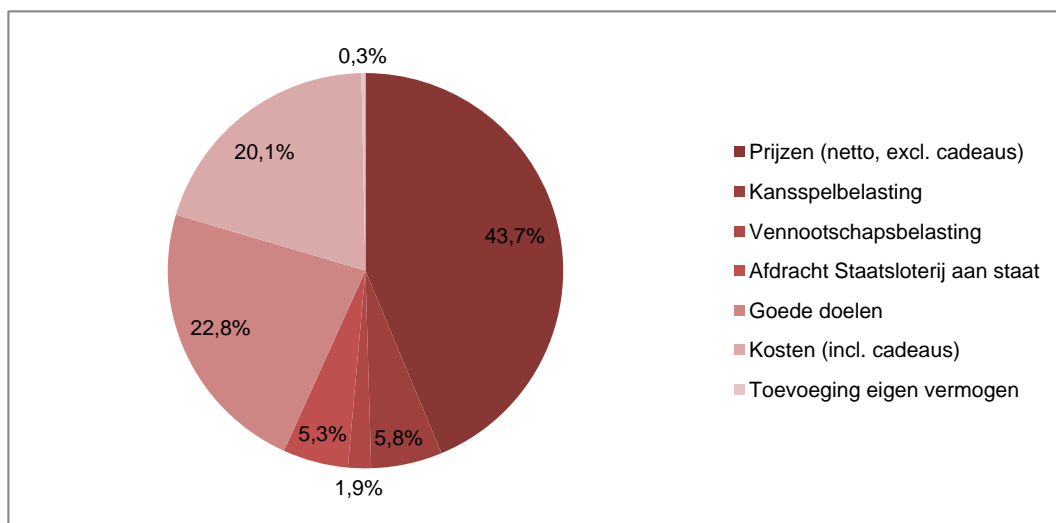
Zo'n € 115,6 miljoen (5,8 %) vloeide als kansspelbelasting in de staatskas, € 37,4 miljoen ging als vennootschapsbelasting naar de staat. Via de Staatloterij stroomde tevens een afdracht van € 105,9 miljoen in de algemene middelen.³ Totaal bedroeg de opbrengst voor de algemene middelen € 258,9 miljoen, oftewel 13,0 % van de totale inkomsten. De rest van de netto spelopbrengst, ongeveer € 453,0 miljoen, ging naar goede doelen.

Figuur 2.1 geeft deze verdeling van de totale inleg grafisch weer. Figuur 2.2 geeft deze verdeling per loterij. Figuur 2.3 en 2.4 geven de verhouding tussen de genoemde loterijen in termen van totale inleg in 2009 en 2005. Deze verhouding blijkt tussen deze jaren nauwelijks te verschillen.

² In verband met de beschikbaarheid van gegevens over kosten en kansspelbelasting zijn deze cijfers inclusief de Sporttotalisator en de Krasloten die buiten dit onderzoek vallen. Voor de marktschets in deze paragraaf is dit verschil in grondslag niet relevant. Exclusief de Toto en de Krasloterij was de totale markt omvang ongeveer € 94 mln. kleiner, namelijk 1,878 miljard.

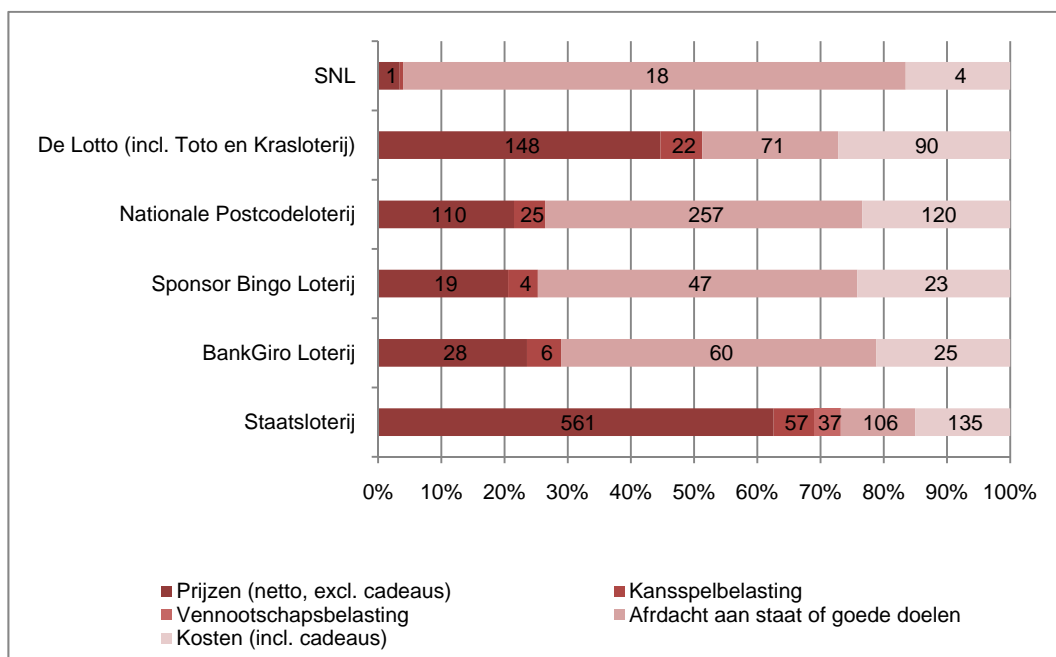
³ Daarnaast was er in 2009 een toevoeging aan het eigen vermogen van de Staatsloterij van € 3,2 mln.

Figuur 2.1 Het grootste smaldeel van de inleg gaat naar de deelnemers, daarna de goede doelen (2009).



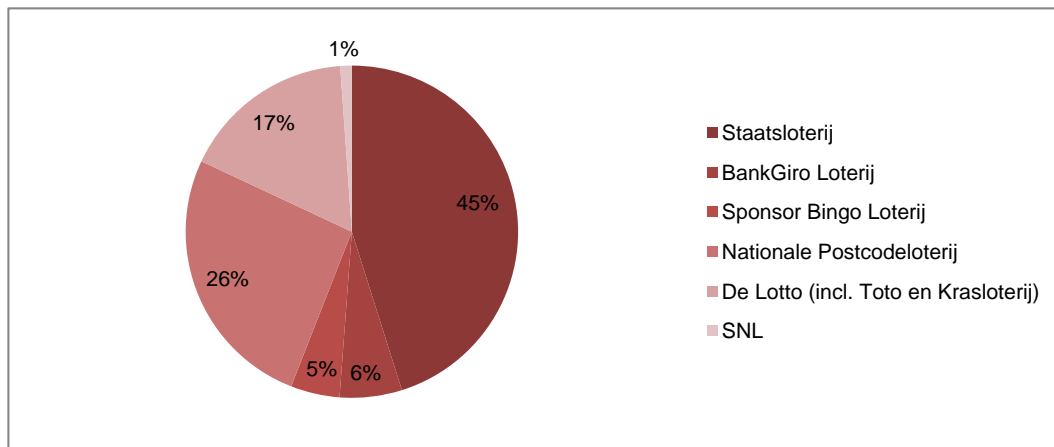
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.2 De grootste uitkering bij de Staatsloterij, de grootste goededoelenafracht bij de SNL (2009)



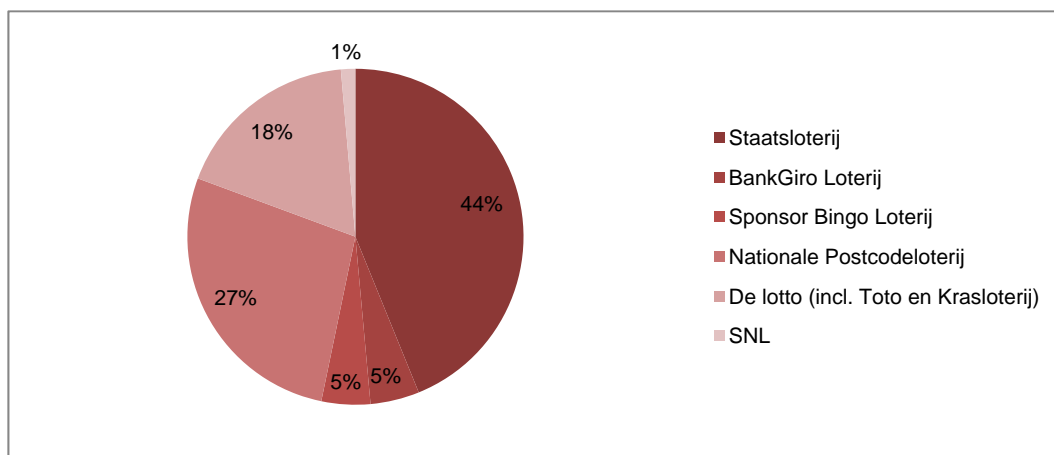
Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010).
Getallen in de figuur geven de absolute bedragen in miljoenen €.

Figuur 2.3 De Staatsloterij is met afstand het grootst, daarna de Nationale Postcode Loterij en De Lotto (2009)



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.4 In 2005 was de verdeling van de inleg vrijwel gelijk aan die in 2009⁴

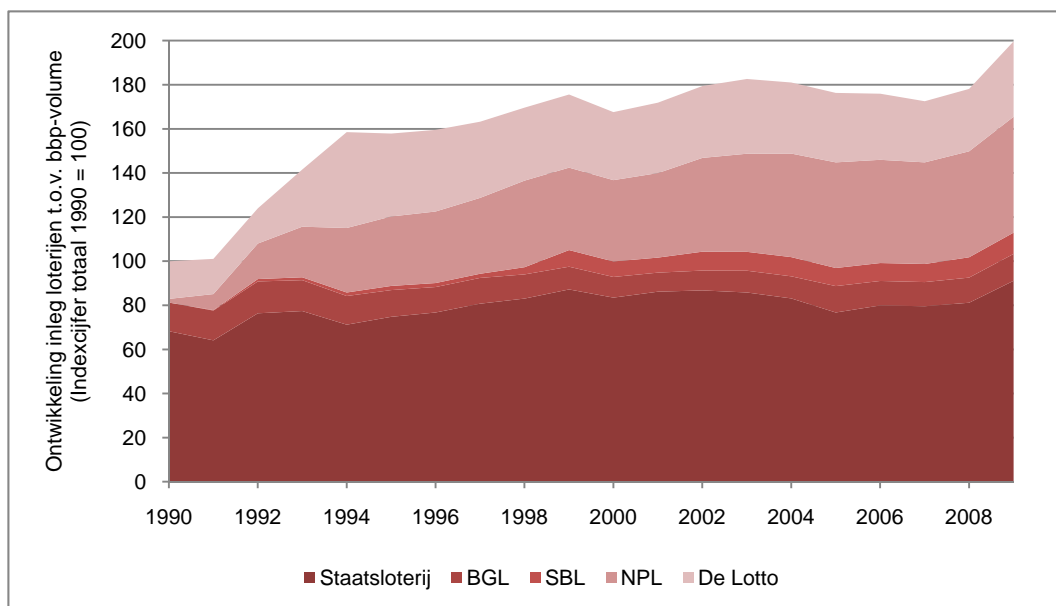


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.5 en Figuur 2.6 geven een langere tijdtrend voor de ontwikkeling van de totale inleg van de diverse loterijen (exclusief SNL). De figuren geven de nominale inleg van 1990 tot en met 2008, gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het bbp tegen lopende prijzen. Zo wordt het effect van inflatie en economische groei weggenomen en ontstaat een reëel beeld van de marktontwikkeling door de jaren. In Figuur 2.5 zijn de ontwikkelingen gestapeld weergegeven, zodat de ontwikkeling van de totale inleg goed te zien is. Figuur 2.6 is niet gestapeld en geeft meer zicht op de ontwikkeling per loterij.

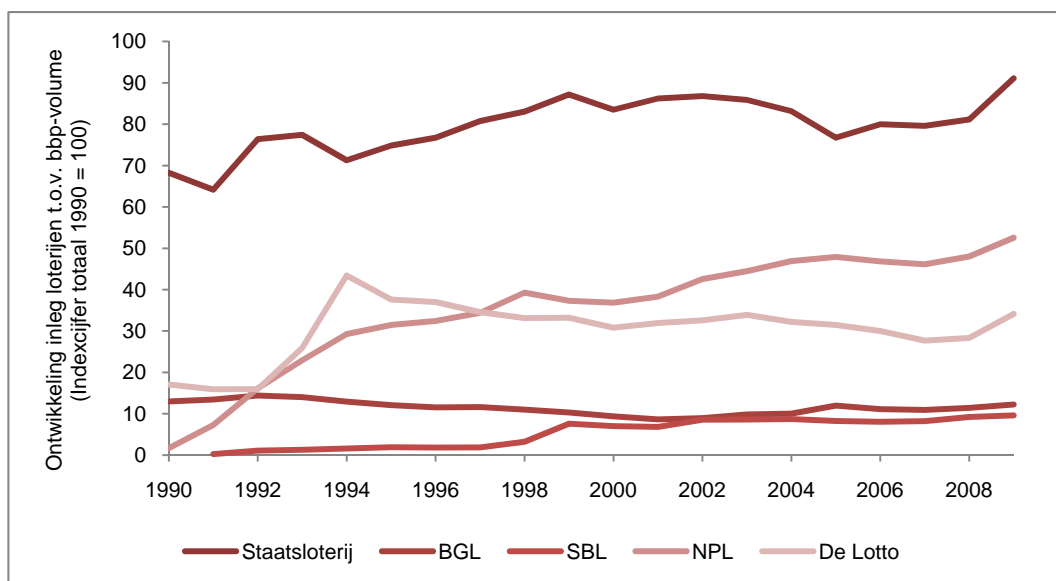
⁴ Gegevens van de SNL waren niet beschikbaar voor 2005 en zijn daarom gelijk verondersteld aan die van 2008. Op de verdeling in deze figuur zouden zelfs vrij grote onnauwkeurigheden in deze aanname geen waarneembaar effect hebben.

Figuur 2.5 Inleg loterijen per eenheid bbp verdubbelde sinds 1990, vooral door sterke groei in de jaren 1991-1994



Bron: SEO Economisch Onderzoek 2007 & College van Toezicht op de Kansspelen 2010

Figuur 2.6 De sterkste groei t.o.v. het bbp-volume was er bij de NPL, SBL en De Lotto

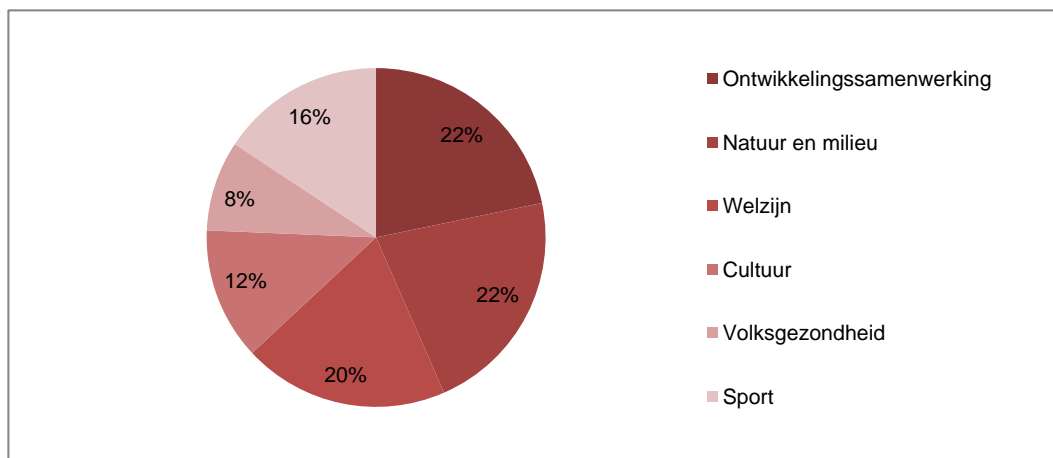


Bron: SEO Economisch Onderzoek 2007 & College van Toezicht op de Kansspelen 2010

Sterke groei van de totale inleg was er met name tussen 1991 en 1994. In die periode liet zowel de Nationale Postcode Loterij, als De Lotto een zeer scherpe groei zien. Vanaf 1994 vlakke de groei af. Tussen 1999 en 2008 hield de totale inleg per saldo gelijke tred met de ontwikkeling van de economie. De groei van de NPL werd teniet gedaan door een gestage krimp van De Lotto. Vanaf 2003 nam de inleg licht af ten opzichte van het bbp-volume. Dit hangt mogelijk samen met de aanscherping van het kansspelbeleid in 2003. Nominaal groeide de inleg wel ieder jaar tussen

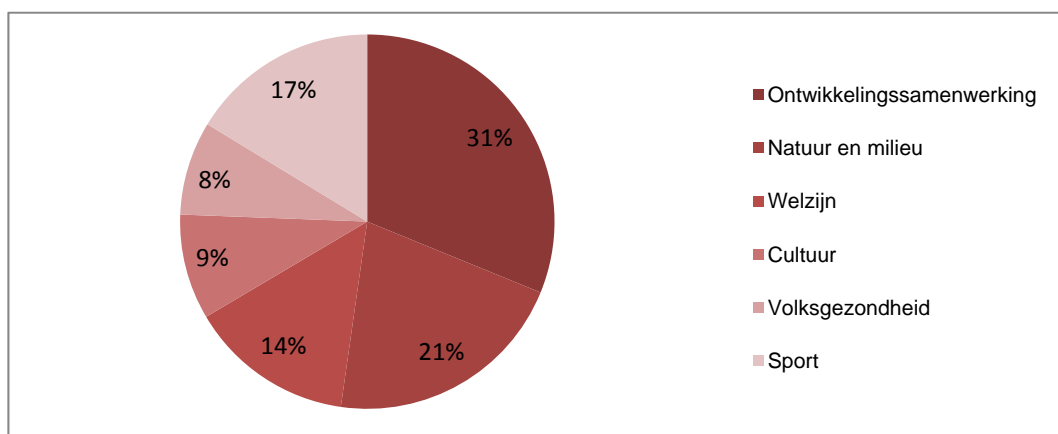
1990 en 2009. De scherpe stijging in 2009 houdt deels verband met de bbp-correctie in de figuur: in 2009 daalde het bbp-volume met 4 %, terwijl de totale inleg met 7,5 % toenam.⁵

Figuur 2.7 Verdeling opbrengsten loterijen over goede doelen (2009)



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.8 Ontwikkelingssamenwerking kreeg in 2005 aanzienlijk meer



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.7 en 2.8 geven vervolgens de verdeling van de opbrengst die naar goede doelen gaat voor 2009 respectievelijk 2005. Te zien is dat de bestemming voor ontwikkelingsamenwerking fors is afgenomen, van 31 % in 2005 naar 22 % in 2009. Vooral welzijn en cultuur hebben daarvan geprofiteerd.⁶ Figuur 2.9 geeft de ontwikkelingen tussen 2005 en 2009 weer en laat zien dat deze verschuiving met name tussen 2006 en 2007 heeft plaatsgevonden. De verschillen zijn de laatste jaren kleiner geworden. Deze verschuiving komt vooral voort uit de toevoeging van de sector ‘sociale cohesie in Nederland’ aan de beneficianten van de NPL in 2006.⁷ Daarnaast

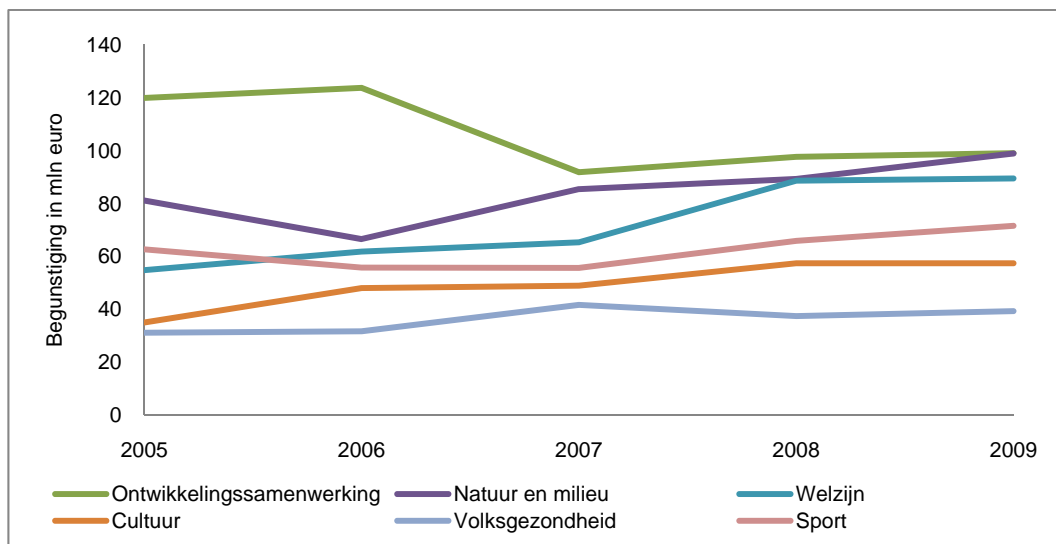
⁵ Een alternatief is te corrigeren voor het besteedbaar inkomen of de beloning van werknemers. Bij die correctie wordt de piek in 2009 wat minder geprononceerd, omdat in dat jaar de beloning van werknemers nog wel toenam, terwijl het bbp kromp. Het algemene beeld blijft verder identiek en ook bij die correctie laat 2009 een duidelijke groei zien.

⁶ Daarbij is uitgegaan van de verdeling in College van toezicht op de kansspelen (2010). Grote Clubactie, Support actie en Scouting loterij zijn bij sport geteld, KWF en Zonnebloemactie bij volksgezondheid en Jantje Beton bij welzijn.

⁷ Beleidsplannen Goede Doelen Loterijen 2006.

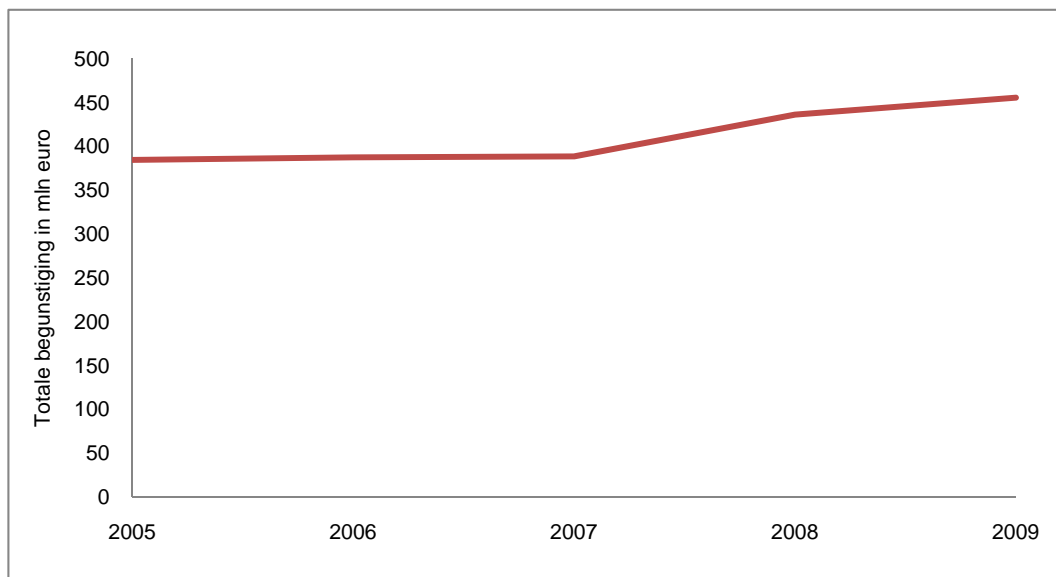
hebben de BGL en de SBL met respectievelijk cultuur en welzijn een duidelijker profiel gekregen.⁸

Figuur 2.9 De verschillen tussen de bestemmingen van de goeddoelenopbrengst namen tussen 2005 en 2009 in omvang af



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Figuur 2.10 Totale begunstiging is de laatste twee jaar gestegen tot ruim € 450 miljoen



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2010) en MinJus (2010)

Tot besluit geeft Figuur 2.10 het totale volume van de begunstiging aan goede doelen weer voor de jaren 2005-2009. Tussen 2005 en 2007 bleef dit vrijwel constant, maar in 2008 was er een flinke toename met 12 %. Die toename is grotendeels te verklaren uit een toename van de inleg

⁸ De SBL is zich gaan richten op gezondheidszorg & welzijn, terwijl de BGL het profiel cultuur heeft gekregen. Deze herprofilering volgde op kritiek van de commissie Schuyt op de ondoorzichtigheid en inflexibiliteit bij de verdeling van loterijopbrengsten aan goede doelen. Daarnaast werd de stichting Algemene Loterij Nederland (ALN) uit het verdelingsproces gehaald. Dit was nodig om te voorkomen dat de ALN zowel het geld zou verdelen als ontvangen.

van De Lotto, NPL, SBL en BGL, die dat jaar 9 % bedroeg. Voorts lijkt er een geringe inhaalslag te zijn geweest, aangezien de meer bescheiden groei van de inleg tussen 2005 en 2007 niet resulteerde in een evenredige toename van de begunstiging. Het niveau van 2008 lijkt derhalve bestendig, hetgeen wordt bevestigd door de verdere toename van de begunstiging met ruim 4 % in 2009.

2.2 De werking van de loterijenmarkt - literatuurstudie

De meeste economische literatuur die betrekking heeft op kansspelen, richt zich op gokspelen zoals casino's en weddenschappen. Toch is er ook een respectabel aantal artikelen verschenen waarin diverse aspecten van de werking van de loterijenmarkt worden onderzocht. Het onderzoek richt zich op de volgende vragen:

- Welke factoren verklaren de inleg van landelijke loterijen?
- Hoe reageert de vraag naar loterijen op de prijs?
- Wat is het effect van belastingheffing op het speelgedrag?

Hieronder volgt een korte bespreking.

Hoofdprijs en jackpot hebben grote invloed op de inleg

Een meerderheid van 68 % van de loterijdeelnemers geeft aan de winkans – de kans om met een lot een prijs te winnen – belangrijker te vinden dan de hoofdprijs (Motivaction 2007, p 20). Toch wijst de wetenschappelijke literatuur uit dat de hoogte van de hoofdprijs of jackpot een belangrijkere factor is om de inleg te verklaren. De invloed van de hoofdprijs wordt bijvoorbeeld bevestigd door Clotfelter & Cook (1991) en Farrel et al. (1999). In veel landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) stroomt een vast percentage van de inleg bij iedere trekking in de jackpot. De hoogte van de jackpot stijgt dan dus mee met het aantal verkochte loten. Dit betekent dat er een vliegwieleffect kan ontstaan: mensen gaan meer loten kopen omdat de jackpot hoog staat, wat weer leidt tot een nog hogere jackpot. Lotverkoop stijgen dan ook meer dan evenredig bij een stijging van de jackpot. Deze wetenschap kan een motivatie zijn voor loterijaanbieders om de frequentie van de loterij laag te houden en te mikken op een hoge jackpotprijs.

Ook volgens Forrest et al. (2002) is de hoogte van de hoofdprijs een centrale factor. Uit deze studie blijkt dat deelnemers bij het koopgedrag van loten meer georiënteerd zijn op de hoogte van de jackpot dan op de kans om een prijs te winnen. Zij beargumenteren dat loterijen de omzet kunnen verhogen door bij een gelijkblijvend uitkeringspercentage de winkans te verlagen en de hoofdprijs te verhogen. Een meer gepiekte (schevere) verdeling van de prijzen maakt een loterij dus over het algemeen aantrekkelijker.

Er lijkt dus een discrepantie te bestaan tussen wat mensen zeggen belangrijker te vinden en hun speelgedrag. Dit kan worden verklaard doordat de hoogte van de hoofdprijs eenvoudiger waarneembaar en eenvoudiger te begrijpen is dan de kans een prijs te winnen en de kans de hoofdprijs te winnen. De hoogte van de hoofdprijs wordt in reclame-uitingen vaak gebruikt, terwijl de kans die te winnen om begrijpelijke redenen niet wordt gecommuniceerd. Toch is er wel enige reactie op de winkans. Zowel Farrel et al. (1999) als Forrest et al. (2002) laten zien dat

het koopgedrag op een langere termijn sterker reageert op een verandering van de winkans dan op korte termijn. Dit wijst erop dat er tijd nodig is voordat deelnemers zich bewust worden van veranderde winkansen.

Het effect van de hoofdprijs of jackpot op de aantrekkelijkheid van een loterij voor deelnemers creëert een netwerkeffect: hoe meer spelers een loterij weet aan te trekken, hoe hoger de hoofdprijs kan worden, wat de loterij weer extra aantrekkelijk maakt: *'the winner takes it all.'* Dit brengt een concentratiekracht teweeg die schaalvergroting bij vrijwel identieke loterijen aantrekkelijk maakt. Voor loterijen met een sterk verschillend karakter treedt dit effect niet of nauwelijks op, zo blijkt verderop in deze paragraaf.

Hoge elasticiteit van effectieve prijs

Om de reactie van loterijspelers op de prijs te kunnen onderzoeken, verdient eerst de vraag aandacht wat de prijs van een loterij eigenlijk is. De nominale prijs oftewel inleg per lot zegt weinig tot niets over de vraag of een loterij duur of goedkoop is. Wanneer een groot deel van de inleg wordt uitgekeerd aan de spelers, is het verwachte verlies klein.

Economische analyses definiëren de prijs van een loterij daarom als het deel van de inleg dat *niet* wordt uitgekeerd. Dit wordt hier de *effectieve prijs* genoemd en is gelijk aan de inleg minus de netto uitbetalingsratio, ook wel de *take-out* genoemd in de Engelstalige literatuur. Een hogere effectieve prijs betekent dat de speler gemiddeld een kleiner deel van zijn inleg terugkrijgt.

Loterijspelers blijken gevoelig te zijn voor deze effectieve prijs. De prijselasticiteit is een maat voor die gevoeligheid en geeft aan hoeveel procent de vraag afneemt bij een toename van de prijs met 1 %. Voor loterijen worden waarden gevonden tussen $-0,8$ en $-3,2$, maar meestal in de buurt van -1 (Forrest, 2009; Swiss Institute of Comparative Law, 2006). Dat impliceert dat de vraag (dus het aantal verkochte loten) gemiddeld ongeveer 1 % afneemt wanneer de prijs 1 % toeneemt.⁹ Roger (2009) vindt prijselasticiteiten die duidelijk verschillen tussen diverse landen in Europa. Nederland maakt geen deel uit van de landen die Rogers onderzoekt. Het *Swiss Institute of Comparative Law* vat een groot aantal studies naar prijselasticiteiten in de loterijmarkt samen (zie Tabel 2.2). Zij stellen dat de typische prijselasticiteit ongeveer $-1,2$ is.¹⁰

Een prijselasticiteit van -1 impliceert dat een kleine verhoging van de effectieve prijs (door een verlaging van het uitkeringspercentage) leidt tot een gelijkblijvende totale spelopbrengst voor de exploitant omdat het aantal verkochte loten (de inleg) evenredig afneemt. Een elasticiteit tussen 0 en -1 impliceert dat een verlaging van het uitkeringspercentage nog wel leidt tot een hogere spelopbrengst.

⁹ Merk op dat deze prijselasticiteit niets te maken heeft met de reactie van de markt op een verhoging van de nominale lotprijs. Deze reactie is voor de Nederlandse loterijen wel onderzocht en komt in de volgende paragraaf aan de orde.

¹⁰ Het gaat hier om loterijen die in Nederland het meest vergelijkbaar zijn met de Staatsloterij. Goededoelenloterijen compenseren een relatief laag uitkeringspercentage met afdracht aan goede doelen die voor een bepaalde groep spelers juist de reden is om mee te spelen. Hierdoor kunnen goeddoelenloterijen een andere optimale effectieve prijs hebben.

Tabel 2.2 Prijselasticiteit loterijen ligt tussen -0,8 en -3,2

| Artikel | Onderwerp | Land | Jaren | Elasticiteit |
|--|------------------|------|---|---|
| DeBoer (1985) | State Lotteries | VS | 1974 – 1983 | -1 |
| Farrell, Hartley, Lanot, and Walker (2000) | National Lottery | VK | 1994 – 1996 | -0,80 ~ -1,06 (Lotto) |
| Farrell, Morgenroth, and Walker (1999) | National Lottery | VK | 1994 – 1997 | -1,05 ~ -1,55 |
| Farrell and Walker (1998) | National Lottery | VK | 1994 – 1996 | -1,46 ~ -2,63 |
| Forrest, Gulley and Simmons (2000) | National Lottery | VK | 1994 – 1997 | -1,03 |
| Forrest, Gulley and Simmons (2004) | National Lottery | VK | 1997 – 2000 | -0,90 (Sat. Lotto) -3,21 (Wed. Lotto) |
| Forrest, Simmons and Chesters (2002) | National Lottery | VK | 1997 – 1999 | -0,88 (Sat. Lotto) -1,04 (Wed. Lotto) |
| Gulley and Scott (1993) | State Lotteries | VS | 1990 – 1991 1984 – 1990 1989 – 1990 | -1,15 (Kentucky Lotto) -1,20 (Ohio Lotto) -1,92 (Mass. Lotto) |
| Mason, Steagall and Fabritus (1997) | State Lotteries | VS | 1988 – 1993 | -1,08 |

Bron: Swiss Institute of Comparative Law, 2006

Merk op dat het hier gaat om de elasticiteit van de effectieve prijs van *afzonderlijke loterijen*. De vraag in hoeverre spelers overstappen naar een andere loterij bij een verhoging van de effectieve prijs (de kruiselasticiteit) wordt daarmee niet beantwoord en hangt af van de mate van substitueerbaarheid van verschillende loterijen. Voor een specifieke loterij zal het effect van de effectieve prijs op de spelopbrengst en de inleg dus afhangen van de substitueerbaarheid. Ook een afhankelijkheid van de verdeling van de prijzen (veel kleine prijzen of juist enkele heel grote) ligt voor de hand. Merk bovendien op dat de gevonden elasticiteiten gelden voor *kleine* veranderingen van de effectieve prijs.

Vanuit deze inzichten over de prijselasticiteit kunnen uitspraken gedaan worden over het consumentensurplus, oftewel de welvaart die loterijspelers ontlene aan hun spel. Die welvaart is niet gelegen in de financiële verwachtingswaarde, die immers kleiner is dan de inleg, maar de spanning en verstrooiing die een kansspel biedt door de kleine kans om een grote prijs te winnen.¹¹ Zodoende kan het welvaartsverlies in de vorm van verloren consumentensurplus worden bepaald, dat optreedt als gevolg van belasting van loterijen. Een berekening voor de Engelse National Lottery wijst uit dat die welvaartsverliezen aanzienlijk zijn: £ 0,34 voor elke pond belasting die wordt opgehaald (Forrest, 2009). Dit verlies dient wel in het perspectief geplaatst te worden van andere bronnen van overheidsinkomsten. Ook bijvoorbeeld belasting op winst of arbeid verstoort economische beslissingen en levert zo tot een welvaartsverlies op, dat volgens onderzoek in dezelfde orde van grootte ligt: De Nooij & Koopmans (2004) gaan uit van 15-40 %.

Bovenstaande inzichten over de prijselasticiteit en het effect van de hoofdprijs op de aantrekkelijkheid van een loterij hebben directe consequenties voor het *level playing field* wanneer er tussen aanbieders verschillen zijn in de voorgeschreven uitkeringspercentages en maximale hoofdprijzen:

¹¹ Tevens zou er in de nutsbeleving van spelers een zekere ongevoeligheid kunnen zijn voor een klein verlies (de inleg), terwijl zij veel gevoeliger zijn voor incidentele grote winsten.

- Economisch komt een bovengrens aan het uitkeringspercentage of een ondergrens aan de afdracht aan goede doelen neer op een minimale effectieve prijs voor een aanbieder. Voor geen van de aanbieders in Nederland geldt momenteel een maximale uitkering aan deelnemers. Wel zijn er verplichtingen ten aanzien van de afdracht aan goede doelen. De Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en Sponsor Bingo Loterij als ook de SNL zijn gehouden aan een minimale afdracht van 50 % van de inleg aan goede doelen (zie Bijlage C). De ‘effectieve prijs’ is dus ten minste 50 % van de inleg, maar zal in de praktijk flink hoger zijn omdat de kansspelbelasting en de kosten van de organisatie en marketing daar nog bij opgeteld moeten worden. Voor De Lotto is de minimale besteding aan goede doelen en dus de ondergrens voor de effectieve prijs 18 % van de inleg. Voor de Staatsloterij geldt een afdrachtverplichting van minimaal 15 % van de inleg (in 2008 was dit 20 %) en een informeel maximum aan het uitkeringspercentage van 70 %. In 2009 bedroeg de netto uitkering 63,1 % van de inleg, wat overeenkomt met een effectieve prijs van 36,9 %. Gegeven de sterke prijselasticiteit die uit de literatuurstudie naar voren komt, heeft dit grote verschil in effectieve prijs grote gevolgen voor de potentiële omzetten van aanbieders en mag het geen verrassing heten dat de Staatsloterij van alle aanbieders de grootste inleg heeft.
- Iets dergelijks geldt wanneer er tussen aanbieders verschillende restricties zijn aan de maximale hoofdprijs of jackpot: deze vertalen zich in verschillen in omzetspotentie. Zoals blijkt uit Bijlage C zou dit voor de BGL en SBL een beperking kunnen vormen.

Geringe substitutie tussen verschillende loterijen

De vervolgvraag is, in hoeverre deze verschillende uitgangspunten elkaar beïnvloeden: wordt geconcurrereerd om een zo groot mogelijk stuk van dezelfde koek, waarbij groei voor de ene aanbieder krimp voor de andere betekent en er dus sprake is van substitutie? Of beïnvloeden verschillende loterijen elkaar niet en zijn het onafhankelijke producten? Of zou er zelfs complementariteit in het spel kunnen zijn, doordat loterijen elkaar versterken?

Wanneer prijzenloterijen en goededoelenloterijen perfecte substituten zouden zijn en deelnemers uitsluitend op grond van het uitkeringspercentage hun keuze zouden maken, zouden goededoelenloterijen met hun lagere uitkeringspercentage geen bestaansrecht hebben. Iedere speler zou kiezen voor de prijzenloterij. In werkelijkheid bestaan deze loterijsoorten wel naast elkaar, wat erop duidt dat een flink aantal consumenten waarde hecht aan het feit dat loterijen afdragen aan goede doelen. De slogan ‘U een kans – zij een kans’ van de Nationale Postcode Loterij speelt hierop in. De vervolgvraag is dan in hoeverre dit consumenten zijn die überhaupt geen belangstelling hebben voor een prijzenloterij, of consumenten die afhankelijk van het uitkeringspercentage en de goededoelenaafdracht een keuze maken tussen beide loterijsoorten.

Zowel Forrest et al. (2004) als Grote en Matheson (2006) laten zien dat het bestaan van meerdere loterijen naast elkaar de totale loterijomzet verhoogt. In het Verenigd Koninkrijk blijken *Thunderball* (vaste jackpot van £ 250 duizend) en instantloterijen slechts in zeer beperkte mate substituten te zijn van de *UK National Lottery*: een stijging van £ 100 omzet van *Thunderball* leidt slechts tot een daling van £ 5 omzet van de *National Lottery*. Dit duidt op een zeer geringe substitutie.

Grote en Matheson (2006) testen de effecten van de introductie van *multi-state lotteries* in de Verenigde Staten. Ook deze introductie zorgde slechts voor een beperkte afname van de

omzetten van loterijen op het niveau van de staat. Een hoge jackpot in de *multi-state lottery* zorgt juist voor een significante toename van de *state-level* loterijomzetten. Dit laatste wijst in plaats van substitutie op complementariteit: de mogelijkheid een grote hoofdprijs te kunnen winnen stimuleert deelname aan loterijen in het algemeen.¹²

Baarsma et al. (2007) onderzoeken substitutie tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen. Ook zij vinden geen aanwijzingen voor substitutie, eerder nog voor complementariteit. In landen met goededoelenloterijen groeiden prijzenloterijen harder dan in landen zonder, en jaarlijkse groeicijfers hebben geen significant negatieve invloed op elkaar. De conclusie is dat prijzenloterijen en goededoelenloterijen een verschillend publiek bedienen, dan wel bij dezelfde spelers niet concurreren voor een vast budget.

Dit blijkt overigens ook uit de langetermijntwikkelingen in Figuur 2.6: ondanks de snelle groei van de nieuwkomers, de Nationale Postcode Loterij en de Sponsor Bingo Loterij in die periode, groeiden ook De Lotto en de Staatsloterij harder dan het bbp. Alleen de BankGiro Loterij bleef iets achter bij de bbp-groei.

Er is dus slechts geringe substitutie tussen loterijen of zelfs het gebrek daaraan, zeker wanneer het gaat om verschillende soorten loterijen. Dit impliceert dat verschillen in *level playing field* als gevolg van uiteenlopende regels over uitkering of afdracht en verschillen in de maximale hoofdprijs of jackpot *niet* tot gevolg zullen hebben dat de ene loterij kan worden weggeconcurrereerd door de andere, wanneer het soort loterij voldoende verschilt. Dit verschijnsel zou wel kunnen optreden als er verschillende regels zijn voor loterijen die qua spelvorm (frequentie) en aard (goededoelenloterij of prijzenloterij) identiek zijn.¹³

Verdelingseffecten

Diverse auteurs wijzen erop dat belastingen op loterijen regressief zijn (Forrest, 2009). Dat wil zeggen dat de lagere inkomensgroepen relatief meer belasting betalen en de belasting dus de relatieve koopkrachtverschillen vergroot. Weliswaar spenderen hogere inkomensgroepen gemiddeld meer aan loterijen, maar als percentage van het inkomen liggen de speluitgaven lager. Dit geldt overigens voor meer consumptiebelastingen.

Dit effect is terug te voeren op verschillende voorkeuren voor loterijen, maar deze worden weer in verband gebracht met de complexiteit van het inschatten van de winstkansen: Beckert & Lutter (2008) bevestigen het beeld uit eerdere Amerikaanse studies dat individuen met lage inkomens een groter deel van hun inkomen uitgeven aan loterijloten dan individuen met een hoog inkomen. Zij verwijzen onder meer naar een studie die uitwijst dat er een verband is tussen een laag

¹² Andere mogelijke oorzaken van complementariteit zijn het profijt dat loterijen hebben van elkaars reclame-inspanningen, wanneer die de algehele bereidheid deel te nemen aan loterijen vergroten of wanneer consumenten loterijen met elkaar verwarren. Voor zover loterijen kansspelerslaving in de hand kunnen werken (daarover meer in hoofdstuk 3), zou er eveneens complementariteit kunnen zijn.

¹³ Het feit dat er in het verleden geen of slechts geringe substitutie is geweest en de introductie of groei van een loterij niet aantoonbaar ten koste ging van andere loterijen, betekent niet noodzakelijk dat ook het *verdwijnen* van een bestaande loterij ook geen gevolgen zou hebben voor andere loterijen. Mogelijk treedt er in het spelgedrag van consumenten gewinning op (padafhankelijkheid) en zullen zij bij het verdwijnen van hun favoriete loterij geneigd zijn over te stappen naar een andere.

opleidingsniveau en een overschatting van de kans de jackpot te winnen (Beckert & Lutter 2007; Nibert 2006).

2.3 De werking van de loterijenmarkt - empirie

In aanvulling op de literatuurstudie in de voorgaande paragraaf is een aantal van de geschetste effecten gestaafd met behulp van gedetailleerde gegevens van de Nederlandse loterijen. Daarbij zijn gegevens gebruikt over de inleg per trekking en per afzetkanaal (met name winkelverkoop en abonnementen) van de Staatsloterij, De Lotto, de Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en de Sponsor Bingo Loterij over de jaren 2005 tot en met 2009. Tevens waren per trekking gegevens beschikbaar over de stand van de jackpot respectievelijk 'Kanjer' en de nominale prijs van een lot. De elasticiteit voor de effectieve prijs is niet onderzocht. Deze is echter in de internationale literatuur reeds uitgebreid onderzocht (zie Paragraaf 2.2). Wel zijn onder meer de volgende vragen onderzocht:

- In hoeverre worden afzet- of omzetverschillen tussen en binnen loterijen verklaard uit de hoogte van de jackpot, de nominale prijs van loten, extra trekkingen en trekkingen van concurrerende loterijen?
- In hoeverre verschilt deze dynamiek tussen winkelverkoop en abonnementen?

Een aantal illustrerende grafieken en resultaten van econometrische regressie-analyses zijn weergegeven in Bijlage D. Deze bijlage is vertrouwelijk, omdat daaruit bedrijfsvertrouwelijke gegevens zouden kunnen worden afgeleid. Onderstaand wordt volstaan met een weergave van de belangrijkste bevindingen.

Conclusies

- *Extra trekkingen* leveren voor alle loterijen in de betreffende week of maand beduidend hogere omzetten op.
- *Verhogingen van de nominale lotprijs* (inleg per lot) gingen voor de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de Sponsor Bingo Loterij doorgaans samen met een *toename van de omzet*. Het is evenwel lastig deze omzetsijging volledig in verband te brengen met de verhoging van de lotprijs, omdat deze naar verluidt is gecombineerd met verhoogde marketinginspanningen. In de loop van het jaar liep de omzet in 2008 en 2009 weer terug.
- Er zijn *geen aanwijzingen voor substitutie* tussen loterijen in de vorm van effecten van extra trekkingen op andere loterijen of duidelijke correlaties in trendmatige ontwikkelingen.
- De girale omzetten (omzetten uit abonnementen) van de Staatsloterij worden voor 99 % verklaard uit de omzet de maand ervoor, de prijs, de Oudejaarsloterij en Koninginnedagloterij. De Jackpot heeft op de girale omzetten geen effect.
- De omzet uit winkelverkoop van de Staatsloterij wordt voor 95 % verklaard uit dezelfde variabelen, met twee verschillen:
 - De nominale lotprijs is nu niet meer significant: gemiddeld gaat een verhoging van de lotprijs samen met een evenredige daling van de afzet uit contante verkoop. Over de jaren heen is er echter een lichte toename van de inleg.
 - De stand van de jackpot is voor de contante omzet wel een duidelijk significante verklaring.

- De winkelverkoop van De Lotto wordt verklaard door de afzet in de week ervoor, de prijs (een prijsstijging met 1 % geeft een afzetsdaling van 0,2 %), de stand van de jackpot, de Superzaterdag en de decemberlotto (eenmalig).

Deze conclusies sluiten goed aan bij de inzichten uit de empirische literatuur, dat de substitutie tussen loterijen gering is, en dat de stand van de jackpot (of de hoofdprijs van een loterij) een belangrijke determinant is voor de totale inleg.

Efficiëntie en schaalvoordelen

In de voorgaande analyses zijn goededoelenloterijen en prijzenloterijen min of min over één kam geschoren. Wel werd opgemerkt dat een loterij die een aanzienlijk deel van de inleg moet afdragen aan goede doelen een beperkte marktpotentie heeft in vergelijking met een loterij die een groter deel van de inleg kan uitkeren.

Dit maakt een directe vergelijking tussen loterijen van de kosten als percentage van de inleg (zoals af te lezen is in Figuur 2.2) oneerlijk: goededoelenloterijen hebben een lager uitkeringspercentage waardoor ze qua loterij een minder aantrekkelijk product moeten verkopen. Daar staat tegenover dat ze spelers juist over de streep kunnen trekken met het feit dat de helft van de inleg feitelijk een donatie is aan goede doelen. Goededoelenloterijen zijn derhalve organisaties die gelijktijdig twee producten of diensten ‘verkopen’: ze werven fondsen voor goede doelen en ze organiseren een loterij. Om het kostenniveau van goededoelenloterijen te analyseren, is het daarom zinvol om deze twee activiteiten virtueel uit elkaar te halen.

Volgens onderzoek van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF, 2007) bedroegen de bruto wervingskosten van de aangesloten goede doelen in 2006 gemiddeld 15,9 %. VFI (2010) kwam over 2009 op een gemiddelde van 17 %. Met andere woorden: van elke euro die voor goede doelen wordt opgehaald gaat gemiddeld zestien à zeventien cent op aan wervingskosten.

In Tabel 2.3 wordt deze benchmark gebruikt om de marktconforme wervingskosten van de goededoelenopbrengst van de goededoelenloterijen en De Lotto te bepalen voor 2008. Vervolgens worden deze kosten afgetrokken van de totale kosten om een maat te ontwikkelen voor de resterende kosten die zijn toe te schrijven aan de loterij.

Wat direct opvalt in Tabel 2.3 is dat de kosten van de kleine loterijen verenigd in de SNL in dezelfde orde van grootte liggen als de gemiddelde kosten van fondsenwerving volgens het CBF-rapport. Voor deze loterijen geldt dus dat de loterij een efficiënte wijze van fondsenwerving is; de loterij is bijzaak. Merk op dat de uitkeringspercentages van deze loterijen ook laag zijn. Gemiddeld bedragen de netto prijsuitkeringen slechts 3,5 % van de inleg. De Grote Clubactie is met 5,4 % nog het meest royaal. Deze lage uitkeringspercentages leggen duidelijke beperkingen op aan de totale inleg die de loterijen kunnen behalen, maar als vehikel voor fondsenwerving voldoen ze prima. Een tweede kanttekening is wel dat deze loterijen drijven op de inzet van vrijwilligers. Het zal voor deze loterijen niet goed mogelijk zijn een veel hogere netto opbrengst voor het goede doel te realiseren bij hetzelfde lage kostenniveau en hetzelfde lage uitkeringspercentage. Zelfs tussen de SNL-loterijen lijkt er een patroon te zijn dat de kleinere loterijen lagere kosten hebben.

Tabel 2.3 Kosten loterijen ten opzichte van benchmark fondsenwerving: kleine loterijen zijn een efficiënte wijze van fondsenwerving (2008)

| Loterij | Inleg (mln €) | Kosten (mln €) | Kosten % | Afdracht goede doelen | Wervingskosten bij 17 % (mln €) | Kosten loterij (mln €) |
|-----------------------|---------------|----------------|----------|-----------------------|---------------------------------|------------------------|
| Staatsloterij | 826,2 | 130,6 | 16 % | 0 | 0,0 | 130,6 |
| Lotto | 288,4 | 77,0 | 27 % | 65,0 | 11,1 | 66,0 |
| NPL | 488,8 | 94,9 | 19 % | 244,7 | 41,6 | 53,3 |
| BankGiro Loterij | 116,3 | 23,2 | 20 % | 58,5 | 9,9 | 13,3 |
| Sponsor Bingo Loterij | 94 | 22,7 | 24 % | 47,2 | 8,0 | 14,7 |
| Zonnebloem | 2,621 | 0,106 | 4 % | 2,4 | 0,4 | -0,3 |
| Jantje Beton | 1,369 | 0,154 | 11 % | 1,2 | 0,2 | -0,1 |
| Grote Clubactie | 8,056 | 1,110 | 14 % | 6,5 | 1,1 | 0,01 |
| Support actie | 2,780 | 0,406 | 15 % | 2,2 | 0,4 | 0,02 |
| Scouting Loterij | 0,647 | 0,050 | 8 % | 0,6 | 0,1 | -0,05 |
| KWF Loterij | 5,667 | 0,741 | 13 % | 4,817 | 0,8 | -0,08 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2009) en MinJus (2010)

Vervolgens haalt Tabel 2.4 de virtuele kosten en inkomsten van de fondsenwerving uit de grotere loterijen, om zicht te krijgen op de loterij die dan overblijft. In de tweede kolom wordt derhalve de totale inleg verminderd met de afdracht aan goede doelen, en de bijbehorende wervingskosten van 17 % die in Tabel 2.3 zijn bepaald. Voor de Staatsloterij is de totale inleg alleen verminderd met de afdracht aan de algemene middelen en de vpb.¹⁴ Het resulterende bedrag is logischerwijs weer gelijk aan de bruto prijsuitkeringen (inclusief kansspelbelasting) plus de virtuele kosten van het loterijdeel.

Tabel 2.4 Kostenratio van goededoelenloterijen na aftrek van kosten en inkomsten fondsenwerving (2008)

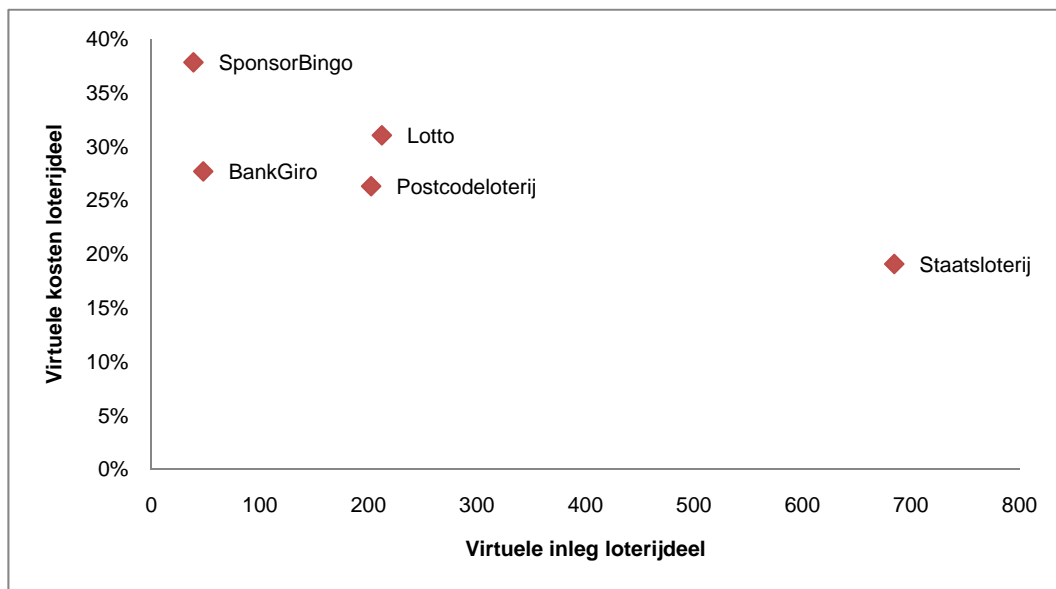
| Loterij | Virtuele inleg loterij (inleg minus afdracht goede doelen en wervingskosten) (mln €) | Virtuele Kosten loterij (mln €) | Virtuele Kosten Loterij in % |
|-----------------------|--|---------------------------------|------------------------------|
| Staatsloterij | 684,4 | 130,6 | 19 % |
| Lotto | 212,4 | 66,0 | 31 % |
| NPL | 202,5 | 53,3 | 26 % |
| BankGiro Loterij | 47,9 | 13,3 | 28 % |
| Sponsor Bingo Loterij | 38,8 | 14,7 | 38 % |

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2009) en MinJus (2010)

De laatste kolom in Tabel 2.4 geeft dus een schatting van de kostenratio van de *loterij binnen de goededoelenloterijen*. Figuur 2.11 zet deze virtuele inleg van het loterijdeel af tegen de virtuele kosten. Ook na eliminatie van inkomsten en kosten van fondsenwerving uit de goededoelenloterijen blijven de kosten hoger dan die van de enige echte prijzenloterij in Nederland, de Staatsloterij. Langs deze weg worden dus geen aanwijzingen gevonden voor een sterke synergie tussen de twee producten die een goededoelenloterij biedt, namelijk fondsenwerving en de organisatie van een loterij.

¹⁴ Afdracht aan de algemene middelen en vpb wordt dus niet als een 'goed doel' behandeld waarvoor 17 % wervingskosten geëigend zijn. Zou dat wel het geval zijn, dan zakken de virtuele kosten in de laatste kolom van Tabel 2.4 naar 16 %. De overige loterijen betalen geen vpb, omdat ze geen winst maken.

Figuur 2.11 Virtuele inleg en kosten van loterij binnen goededoelenloterij: schaalvoordeel?



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. College van toezicht op de kansspelen (2009) en MinJus (2010)

Een mogelijke verklaring voor de relatief hoge resterende kostenratio's van de goededoelenloterijen in Figuur 2.11 zijn schaalvoordelen. Toch kan deze conclusie niet op grond van deze cijfers worden getrokken. De Staatloterij heeft een veel hoger uitkeringspercentage dan de andere loterijen in Nederland en kan zo een veel grotere inleg realiseren. De noemer bij het bepalen van de kostenratio wordt daardoor veel groter waardoor de kostenratio daalt. Daarmee is echter nog geen efficiëntievoordeel van een grotere loterij aangetoond.¹⁵

Stellige uitspraken over efficiëntieverschillen en schaalvoordelen zijn alleen te doen wanneer loterijen worden vergeleken die op vergelijkbare wijze worden gereguleerd en dus vergelijkbare uitkeringspercentages kunnen bieden. Een vergelijking tussen de Sponsor Bingo Loterij, de BankGiro Loterij en de Nationale Postcode Loterij is derhalve beter mogelijk dan een vergelijking tussen de Staatsloterij en de overige loterijen. In die vergelijking komt de kleinste van de drie, de Sponsor Bingo Loterij als de minst efficiënte naar voren, met naar verhouding hoge kosten en een laag uitkeringspercentage. Dat blijkt ook uit de positie in figuur 2.11. De BankGiro Loterij heeft bij een vrijwel identieke omvang aanmerkelijk lagere kosten, wat aangeeft dat schaal hier hoogstens een gedeeltelijke verklaring kan zijn.

De positie van De Lotto is eveneens opmerkelijk. Ondanks de mogelijkheid een veel hoger uitkeringspercentage te bieden dan de andere drie goededoelenloterijen, blijft de omvang relatief beperkt en zijn de kosten hoog – hoger dan van de Nationale Postcode Loterij. Een mogelijke verklaring hiervoor is de afwijkende spelvorm van De Lotto¹⁶, met frequente trekkingen, een lage

¹⁵ Ook de internationale literatuur biedt geen uitsluitsel over het bestaan van schaalvoordelen. In zijn uitvoerige literatuuroverzicht noemt het Swiss Institute of Comparative Law (2006) weliswaar de mogelijkheid van schaalvoordelen, maar heeft het geen empirische onderbouwing hiervoor, anders dan een trend naar schaalvergroting en internationalisering. Dit kan echter ook te maken hebben met netwerkeffecten van een internationale jackpot of het exporteren van concepten en bedrijfsmodellen.

¹⁶ Merk opnieuw op dat de cijfers gebruikt voor Figuur 2.11 en Tabel 2.4 inclusief de Sporttotalisator en de Krasloten zijn.

nominale inleg en een bewerkelijk spel met veel winkelverkopen (terwijl de drie andere goededoelenloterijen in 2008 alleen giraal gespeeld konden worden). Een verwante factor die hierbij meespeelt, is dat het retailkanaal van De Lotto zo ontworpen is dat ook derden het tegen marktconforme kosten zouden kunnen gebruiken.

2.4 Conclusies

Dit hoofdstuk leert dat een aantal belangrijke eigenschappen van de loterijenmarkt in ogenschouw dient te worden genomen bij het nadenken over de marktordening en markttoegang:

- De hoofdprijs of jackpot van een loterij is een zeer belangrijke verklaringsfactor voor de inleg: verschillende restricties op dit punt zullen zich dus vertalen in verschillen in inleg en generieke beperkingen kunnen een instrument zijn om de totale inleg te beperken.
- Spelers van loterijen zijn over het algemeen prijselastisch voor de effectieve prijs. Verdere restricties aan het uitkeringspercentage door belastingen of verplichte afdracht aan goede doelen zetten dus een duidelijke rem op de groei van de totale inleg; het wegnemen van dergelijke restricties kan die groei juist versnellen.
- Loterijen zijn slechts in zeer beperkte mate substituten. Zeker voor prijzenloterijen enerzijds en goededoelenloterijen anderzijds geldt dat ze eerder complementair zijn dan substituten.
- Dit geldt zelfs voor extra trekkingen van een loterij: extra trekkingen zoals de Superzaterdagtrekking van De Lotto, de Oudejaarsloterij en de Koninginnedagloterij leiden tot flinke extra omzet voor de loterijaanbieder. Zelfs trekkingen van dezelfde loterij zijn dus maar in beperkte mate substituten.
- Verhogingen van de nominale lotprijs hebben vooral een tijdelijk omzeteffect en dan met name bij abonneementhouders. Voor alle loterijen behalve de Sponsor Bingo Loterij dooft dit effect in reële termen echter binnen één jaar weer uit.
- Goededoelenloterijen leveren twee producten of diensten tegelijk: een loterij en fondsenwerving. Wordt de opbrengst voor goede doelen langs een meetlat voor wervingskosten gelegd, dan blijken de kleine loterijen verenigd in de SNL efficiënte fondsenwerfers en is de loterij bijzaak. Voor de grotere goededoelenloterijen en De Lotto blijven echter ook voor het loterijdeel aanzienlijke kosten bestaan. Er zijn daaruit dus geen aanwijzingen te destilleren voor sterke synergie.

Twee van de conclusies hierboven lijken op het eerste gezicht in tegenspraak: enerzijds is er een netwerkeffect dat via de hoofdprijs en/of jackpot van een loterij schaalvergroting in de hand werkt; anderzijds is de substitutie tussen loterijen beperkt en kan er complementariteit in het spel zijn. Toch is hier geen strijdigheid aan de orde. De zeer geringe substitutie heeft vooral betrekking op loterijen die voldoende van elkaar verschillen. In de eerste plaats gaat het dan om goededoelenloterijen versus prijzenloterijen. Maar ook tussen het wekelijkse Lottospel en de andere maandelijkse loterijen waren geen aanwijzingen voor substitutie. Hoe meer loterijen op elkaar lijken, hoe groter de kans dat het netwerkeffect (of simpelweg het voordeel van naamsbekendheid) de overhand neemt. In dit licht is het interessant dat de BankGiro Loterij de enige loterij was die tussen 1990 en 2008 kleiner werd ten opzichte van het bbp, terwijl tegelijkertijd de Nationale Postcode Loterij en de Sponsor Bingo Loterij sterk groeiden.

3 Internationale quickscan

Hoe is de marktordening en markttoegang gereguleerd in andere landen in Europa? En welke ontwikkelingen in het beleid zijn momenteel gaande? Dit hoofdstuk beantwoordt deze vragen aan de hand van een quickscan voor Italië, Zweden, Denemarken, Spanje, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

3.1 Italië

Onder druk van zowel Italiaanse als Europese juridische uitspraken is Italië overgegaan tot een objectieve verdeling van de vergunningen op de loterijmarkt. Dit heeft echter nog niet geleid tot nieuwe spelers op de landelijke loterijmarkt. De aanbestedingsvoorwaarden spelen de al in Italië opererende partijen in de kaart. Bij de aanbesteding van Superenalotto ging het tussen drie Italiaanse partijen. De winstpercentages voor de operators en de verkooppunten zijn in Italië relatief hoog ten opzichte van andere landen.

Tabel 3.1 Loterijmarkt Italië

| | |
|-----------------------------------|---|
| Toezichthouder | AAMS (Amministrazione Autonoma Dei Monopoli Di Stato) |
| Trend marktordening / regulering | Moeizame deregulering |
| Toetreding loterijen | Licentiesysteem via aanbesteding |
| Aantal licenties loterijen | 3F17F |
| Looptijd licenties | 9 jaar |
| Goededoelenloterijen | Nee |
| Limiet aantal trekkingen per jaar | 13 bij traditionele loterijen |
| Regels uitkeringspercentage | Geen |
| Bestedingsregels | Gegarandeerd bedrag naar de overheid |
| Omzet loterijmarkt | Ongeveer €9 miljard |
| Omzet per hoofd | €150F18 |
| Legitimatie regulering | Staatsinkomsten + tegengaan fraude |
| Overheidsinkomsten loterijen | Licentie-inkomsten + 20 % van de winst op alle kansspelenF19F + 6 % kansspelbelasting voor spelers |
| Jurisprudentie | Planica zaak 2007: hernieuwing paardenraceconcessies zonder aanbesteding 2006: Uitspraak Italiaans hoger gerechtshof over verlenging Superenalotto zonder aanbesteding |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

De Italiaanse toezichthouder op de loterijmarkt geeft drie licenties uit voor het organiseren van landelijke loterijen.²⁰ Deze licenties worden uitgegeven voor één specifiek loterijproduct. Voor het organiseren van de traditionele loterij, lotto en Superenalotto is per product één licentie verkrijgbaar. Partijen kunnen een licentie krijgen via een aanbesteding. Dat deze aanbestedingen echter beperkt competitief zijn, illustreert het voorbeeld van de aanbesteding van de Superenalotto. Onderstaande box geeft de voorwaarden van de aanbesteding weer.

¹⁷ Het gaat hierbij om drie verschillende vergunningen.

¹⁸ Uitgaande van 58,126,212 inwoners volgens schatting CIA, *The World Factbook* (July 2009 est.).

¹⁹ Mancini (2010).

²⁰ Dit is exclusief de in Italië populaire krasloten. De omzet van de krasloten is er ruim € 9 miljard per jaar.

Box 3.3 Voorwaarden aanbesteding Superenalotto waren in het voordeel van de oude monopolist

- Beschikken over retailnetwerk (van 3.000 verkooppunten in 2006)
- Contractsduur bedraagt negen jaar
- Bankgarantie vereist van € 5 miljoen
- Minimumniveau gegarandeerde belastingopbrengsten vereist

Vooraf de eerste eis – het beschikken over een retailnetwerk van 3.000 verkooppunten – heeft een concurrentiebeperkend effect. Partijen die nog niet op de Italiaanse markt actief zijn, zullen immers ook niet beschikken over een dergelijk netwerk. Daarbij is de vraag waarom bij voorbaat een alternatieve wijze van distributie (bijvoorbeeld via internet of post) wordt uitgesloten, ook wanneer daarmee aan de andere randvoorwaarden zou worden voldaan. De al zittende partij Sisal SpA won deze aanbesteding dan ook. De tegenstrevers waren andere Italiaanse aanbieders, namelijk SNAI en Lottomatica. Daarnaast waren de aanbestedingsvoorwaarden alleen in het Italiaans beschikbaar.

De Britse aanbieder Stanley en het Duitse Tipp 24 probeerden deze aanbesteding bij de Italiaanse rechter ongeldig te laten verklaren. Nadat dit niet succesvol bleek, besloten deze partijen een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. Ook een van de bidders – SNAI – besloot naar de Italiaanse rechter te gaan. Volgens SNAI stond het al van tevoren vast dat Sisal SpA de aanbesteding zou winnen. De Europese Commissie heeft tot op heden nog geen uitspraken over deze aanbesteding gedaan. De aanbestedingsprocedure volgde overigens op een uitspraak van de Italiaanse hoogste rechtbank. Oorspronkelijk wilde de Italiaanse toezichthouder (AAMS) het bestaande contract met Sisal zonder aanbesteding verlengen. Stanley International startte hierop de juridische procedure die leidde tot de aanbestedingsprocedure.

Ook de concessie voor de landelijke loterij is controversieel. Deze concessie is door AAMS gegund aan de enige bidder Consorzio Lotterie Nazionali (CLN). Dit consortium is grotendeels in handen van Lottomatica.²¹ De rechtbank in eerste aanleg heeft deze aanbesteding vanwege procedurele onregelmatigheden geannuleerd. De centrale administratieve rechtbank zal binnenkort uitspraak doen.²²

Tabel 3.2 5 tot 12,4 % van de omzet naar de operator

| Loterij | Operator | Omzet | Uitbetalingsratio | Percentage naar operator | Percentage naar retailer | Inkomsten overheid ²³ |
|----------------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Traditionele loterij | CLN (Lottomatica) | € 0,7 miljard | 50 % | 12,4 % | 8 % | 29,6 % |
| Lotto | Lottomatica | € 5,6 miljard | 50 % | 7 % | 8 % | 35 % |
| Superenalotto | Sisal | € 3,8 miljard | 38 % | 5 % | 8 % | 49 % |

Bron: Acleu 2009 & Gambling Compliance.com / bewerking SEO Economisch Onderzoek

Voor alle loterijen geldt een kansspelbelasting van 6 %. De in Tabel 3.2 genoemde percentages zijn niet gebaseerd op voorschriften, maar op feitelijk betaalde percentages. De netto spelopbrengst wordt verdeeld over de kosten en winst van de operator. Het verhoudingsgewijs

²¹ Lottomatica heeft ook de derde concessie in handen, voor het organiseren van de Lotto.

²² Mancini (2010a).

²³ Dit is een combinatie van kansspelbelasting, licentiekosten en winstbelasting.

hoge percentage van de omzet dat naar de operator van de traditionele loterij gaat, laat zich dus niet automatisch doorvertalen naar een hoge winst. De kosten van de traditionele loterij zijn naar verwachting hoger, doordat het schaalvoordeel kleiner is.

3.2 Zweden

Het staatsbedrijf Svenska Spel heeft ruim 50 % van de Zweedse loterijmarkt in handen. Svenska Spel heeft een licentie voor onbepaalde tijd. Daarnaast mogen non-profit organisaties loterijen organiseren waarvan de winsten naar goede doelen 'public benefits' moeten gaan. De regulator toetst de relevantie van de goede doelen.

Tabel 3.3 Loterijmarkt Zweden

| | |
|-----------------------------------|---|
| Toezichthouder | Lotteriinspektionen / Gaming Board of Sweden |
| Trend loterijmarkt | Blijvend restrictief beleid, maar toenemend aantal goededoelenloterijen |
| Toetreding loterijen | Vergunning per loterij; staat + public benefit organisaties |
| Aantal licenties loterijen | 1 Svenska Spel + goededoelenloterijen onbeperkt |
| Looptijd licenties | Onbeperkt |
| Goededoelenloterijen | Vrije toetreding onder bepaalde voorwaarden |
| Limiet aantal trekkingen per jaar | Nee |
| Regels uitkeringspercentage | De winst moet worden uitgekeerd ten bate van public benefits. Dit moet minimaal 20 % van de inleg zijn. |
| Omzet loterijmarkt | € 762 miljoen (ongeveer 50 % Svenska Spel) |
| Omzet per hoofd van de bevolking | € 84 |
| Bestedingsregels | De winst moet naar public benefits gaan |
| Payout ratio | Verplicht tussen de 35 % en 50 %. ²⁴ |
| Legitimatie regulering | Bescherming van het individu (economische en sociale problemen) + bescherming van het publiek (tegengaan van fraude en woekerwinsten) |
| Overheidsinkomsten Loterijen | Volledige winst Svenska Spel ²⁵ |
| Winstbelasting | Nee |
| Jurisprudentie | Reasoned Opinion Europese Commissie over de beperkte toetredingsmogelijkheden tot de gehele kansspelmarkt ²⁶ |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

Zweden kent van oudsher een restrictief kansspelbeleid. De toezichthouder geeft aan dat dit gebeurt vanuit de bescherming van het individu en bescherming van het publiek tegen fraude en woekerwinsten. Het staatsbedrijf Svenska Spel verzorgt de landelijke loterijen in Zweden. Het is verboden om deelname aan loterijen in het buitenland te promoten. NGO's hebben echter wel ruime mogelijkheden om goededoelenloterijen te organiseren. De onderstaande box geeft de belangrijkste voorwaarden weer.

²⁴ Dit geldt zowel voor het staatsbedrijf Svenska Spel als voor de goededoelenloterijen.

²⁵ De totale winst van Svenska Spel bedroeg in 2008 € 508 miljoen. Deze cijfers hebben echter betrekking op de gehele kansspelmarkt. De Zweedse toezichthouder rapporteert niet op gedetailleerder niveau.

²⁶ De *reasoned opinion* van de Europese Commissie uit 2006 betrof sportwedenschappen. In 2008 volgde een *reasoned opinion* over pokerspellen. Deze acties van de Europese Commissie kunnen van invloed zijn op de gehele Zweedse kansspelmarkt.

Box 3.2 Organiseren goededoelenloterijen mag onder de volgende voorwaarden

- De winst moet worden uitgekeerd ten bate van public benefits
- De toezichthouder toetst of deze public benefits relevant zijn
- De uitbetalingsratio moet tussen de 35 % en de 50 % liggen

In de praktijk zijn de meeste goede doelenloterijen in Zweden lokale loterijen. De Zweedse postcodeloterij is inmiddels de grootste goededoelenloterij en is een serieuze concurrent van de staatsloterij.²⁷

In 2008 gaf de toenmalige minister van financiën aan dat de regering overwoog het monopolie van Svenska Spel volledig op te heffen bij minder schadelijke kansspelen zoals loterijen.²⁸ Een Zweedse studie later dat jaar adviseerde echter om Svenska Spel het monopolie op de Zweedse loterijmarkt te laten behouden. Dit zou de beste manier zijn om individuele spelers te beschermen. Buitenlandse marktpartijen zien dit advies als een teken dat de Zweedse overheid deze monopoliepositie zo lang mogelijk wil behouden. Op een consultatie die volgde op het eerder genoemde rapport volgden veel negatieve reacties. De Finse advocaat Quirino Mancini constateert dat er in Zweden een ‘deadlock’ is ontstaan op dit onderwerp en verwacht tot aan de volgende parlementsverkiezingen geen nieuwe ontwikkelingen. Ook de toezichthouder verwacht dit jaar geen nieuwe ontwikkelingen.

3.3 Denemarken

De Deense loterijmarkt is volledig in handen van de Deense overheid. Hoewel een gedeelte van de Deense kansspelmarkt geliberaliseerd wordt, zal de regelgeving op de loterijmarkt niet veranderen.

In Denemarken bestaat momenteel één grote landelijke loterij en drie kleinere. Al deze loterijen zijn in handen van de Deense staat. Goededoelenorganisaties mogen alleen lokaal loterijen organiseren. De *Lottery Act* verbiedt het organiseren van loterijen zonder licentie; ook reclame maken door buitenlandse loterijen is verboden. Het staatsbedrijf *Danske Spil* heeft 76 % van de landelijke loterijmarkt in handen. De winst van *Danske Spil* gaat naar sport, culturele activiteiten en andere non-profit doelen. Het Deense parlement stelt de verdeling van de winst vast; zo gaat een vast percentage van 20 % naar sportgerelateerde activiteiten.

De inleg op de totale loterijmarkt in Denemarken is bijna € 700 miljoen. Ook de drie kleinere loterijen vallen onder de verantwoordelijkheid van de Deense overheid. De kleinere loterijen hebben een grotere winkans en een hoger uitkeringspercentage (rond de 65 %, terwijl het uitkeringspercentage bij *Danske Spil* rond de 50 % ligt). Daartegenover staat dat de prijzen kleiner zijn.²⁹ De opbrengst van de grootste van deze loterijen wordt op eenzelfde manier gedistribueerd

²⁷ Het gaat hier nadrukkelijk om marktuitkomsten; een groot aantal goede doelenloterijen heeft wel degelijk een landelijke vergunning. De Zweedse Postcodeloterij is één van de loterijen die wel landelijk opereert. Deze loterij bestaat echter pas sinds 2005. De totale inleg van de Zweedse postcodeloterij in 2008 was ruim € 150 miljoen. In 2009 groeide deze inleg tot ongeveer € 200 miljoen.

²⁸ Gellatly (2008).

²⁹ Dit bevestigt de constatering uit hoofdstuk 2 dat de hoogte van de prijzen zeer bepalend is voor de inleg. Belangrijker dan het uitkeringspercentage, zo lijkt het hier.

als de loterij van *Danske Spil*. De opbrengst van de tweede loterij – de *Lanbrugslotteriet* – gaat grotendeels naar de Deense landbouwsector.

Tabel 3.4 Loterijmarkt Denemarken

| | |
|----------------------------------|---|
| Toezichthouder | SKAT / ministerie van belastingen/ministerie van justitie |
| Trend marktordening | Liberalisering kansspelmarkt; geen veranderingen in de loterijmarkt |
| Toetreding loterijen | Nee |
| Aantal licenties loterijen | 4 (alle in handen van de overheid) |
| Looptijd Licenties | Onbeperkt |
| Regels uitkeringspercentage | Ten minste 45 % |
| Bestedingsregels | 35 % goede doelen bij goede doelenloterijen |
| Omzet loterijmarkt | € 686 miljoen ³⁰ |
| Omzet per hoofd van de bevolking | € 125 |
| Legitimatie regulering | Bescherming van spelers |
| Belastinggrondslagen | Belasting inkomsten winnende loten en winst uit staatsdeelneming |
| Jurisprudentie | Reasoned Opinion Europese Commissie over de beperkte toetredingsmogelijkheden tot de gehele kansspelmarkt |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

De staat heeft twee soorten inkomsten uit de organisatie van de loterijen: winst uit deelneming en belasting op winnende loten. De winsten uit deelneming moeten volgens vaste regels worden besteed, maar dit geldt niet voor de belastingopbrengsten. Over alle prijzen boven de € 27³¹ wordt 15 % belasting betaald. Uitgaande van een gemiddelde uitbetalingsratio van 55 % komt dit bedrag uit op maximaal € 55 miljoen.³² De opbrengsten uit winst op de totale loterijmarkt zijn ongeveer € 190 miljoen (27 % van de gehele markt).

Gedeeltelijke liberalisering kansspelmarkt

Vanaf 1 januari 2011 wordt de kansspelmarkt in Denemarken gedeeltelijk geliberaliseerd. Motivaties voor de liberalisering zijn druk vanuit de markt en druk van de Europese Commissie. Zowel de Deense regeringspartijen als de oppositie steunen de liberalisering. De liberalisering heeft echter alleen betrekking op sportwedenschappen en online casinospelen. *Danske Spil* behoudt dus het monopolie op het aanbieden van landelijke loterijen. Vanaf 2011 mogen commerciële partijen ongelimiteerd toetreden tot de geliberaliseerde markten; wel zullen deze partijen 20 % van de omzet af moeten dragen aan de Deense staat.

De liberalisering van de kansspelmarkt is nadrukkelijk bedoeld om weer controle te krijgen over deze markt. Momenteel heeft *Danske Spil* een monopolie op de gehele Deense kansspelmarkt. Hoewel buitenlandse aanbieders officieel niet zijn toegestaan, heeft *Danske Spil* in de praktijk wel concurrentie van buitenlandse partijen. Over deze partijen heeft de Deense overheid geen controle; bovendien loopt Denemarken hierdoor potentiële belastinginkomsten mis. Daarnaast

³⁰ Gerekend is met een wisselkoers van 1 DKK is € 0,134322. De inleg over de gehele loterijmarkt is omgerekend €685,7 miljoen.

³¹ 200 DKK.

³² De effectieve belasting zal lager liggen, omdat er ook prijzen zijn onder de € 27.

dreigde de Europese Commissie het monopolie van *Danske Spil* voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie.

De monopoliepositie van *Danske Spil* blijft echter bestaan op de loterijmarkt. Minister Jensen van financiën wees als voornaamste motivatie hiervoor op het netwerkeffect bij loterijen.³³ Hij beargumenteerde dat een loterij volume nodig heeft om interessant te zijn voor deelnemers. Het zou daarom handig zijn om slechts één aanbieder te hebben in de Deense loterijenmarkt.

3.4 Spanje

De Spaanse loterijmarkt is met een omzet van ongeveer € 11 miljard groot in vergelijking met de andere Europese landen. De markt wordt gedomineerd door het staatsbedrijf LAE. De totale winst van € 2,9 miljard van LAE gaat grotendeels naar de schatkist.

Tabel 3.5 Loterijmarkt Spanje

| | |
|--------------------------------------|---|
| Toezichthouder | ONLAE (Organismo Nacional Loterías y Apuestas del Estad) |
| Trend marktordening | Mogelijke scheiding tussen toezicht en aanbod / harmonisering van de regels |
| Toetreding loterijen | Niet op landelijk niveau mogelijk |
| Aantal licenties landelijk loterijen | 2 |
| Goededoelenloterijen | ONCE (instituut voor blinden) |
| Limiet aantal trekkingen per jaar | Nb. In 2009: 104 trekkingen LAE |
| Regels uitkeringspercentage | ONCE mag maximaal 55 % uitkeren |
| Bestedingsregels | ONCE winst aan goede doelen en LAE winst aan staat |
| Omzet loterijmarkt | € 11 miljard |
| Omzet per hoofd van de bevolking | € 270 |
| Legitimatie regulering | Bescherming consumenten + belastingverdeling |
| Overheidsinkomstenoverheid | Overgrote deel winst van staatsbedrijf LAE / geen kansspelbelasting |
| Winstbelasting | Niet voor LAE en ONCE; wel winstbelasting overige loterijen |
| Jurisprudentie | Zaak inkomstenbelasting loopt nog |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

In Spanje zijn er twee landelijke loterijaanbieders: het staatsbedrijf LAE en de blindenorganisatie ONCE.³⁴ LAE is tegelijkertijd de toezichthouder op de gehele Spaanse kansspelmarkt. Vertegenwoordigers van LAE stelden in een vergadering van 13 januari 2010 voor de organisatie te splitsen in een regulerende en een operationele unit. Deze splitsing maakt concurrentie in een eventueel geliberaliseerde markt mogelijk. Of deze splitsing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is momenteel nog onduidelijk.

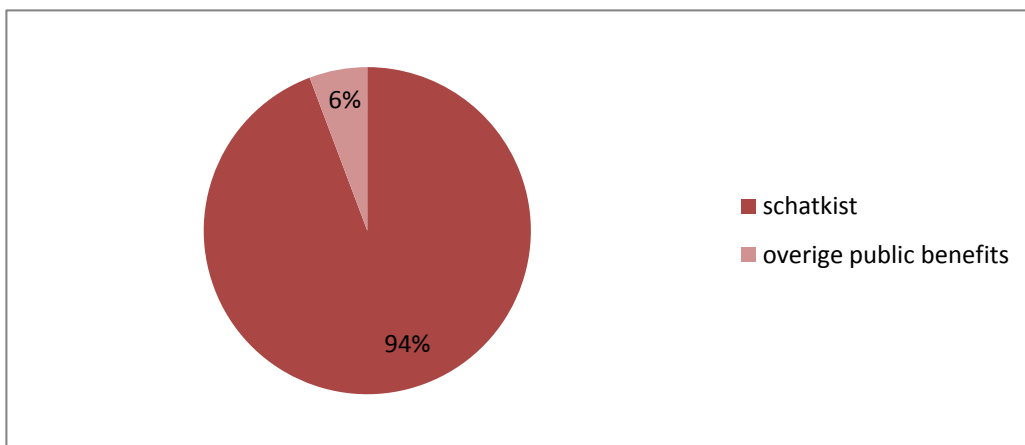
De loterijenomzet van LAE was in 2009 € 8,7 miljard; de loterijomzet van ONCE in 2008 was € 2,1 miljard. Naar verwachting zal de omzet van ONCE in 2009 net als de omzet bij LAE iets

³³ Minister overvejer at bryde spilmonopo (2008) in DR Forside, 25 april 2008 (<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2008/04/25/152029.htm>; bezocht op 25-08-2010).

³⁴ De 17 Spaanse regio's mogen alle kansspelgerelateerde activiteiten die tot de regio beperkt blijven zelf reguleren.

gedaald zijn. Dit komt neer op een totale loterijmarkt van bijna € 11 miljard.³⁵ De totale winst van LAE kwam in 2008 uit op € 2,9 miljard en gaat grotendeels naar de schatkist.³⁶

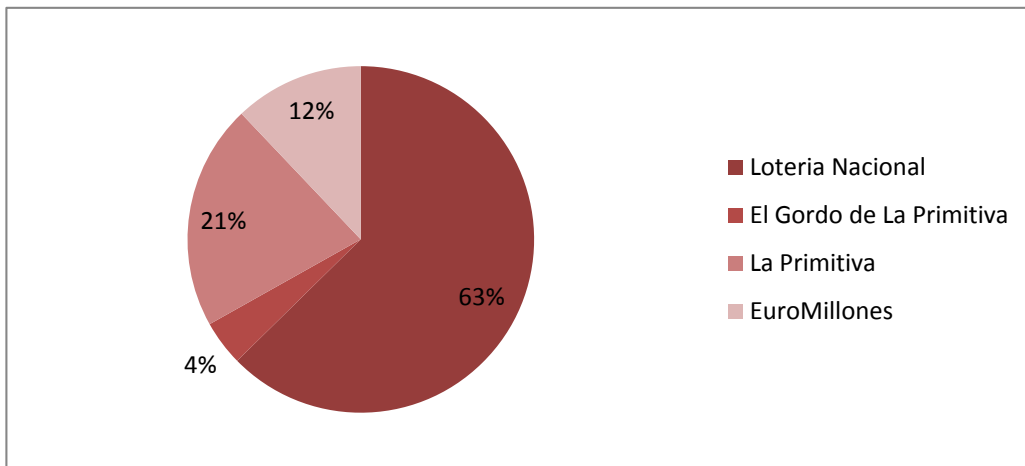
Figuur 3.1 Grootste deel van de winst LAE ging in 2008 naar de Spaanse schatkist



Bron: Loterías y Apuestas del Estado (2009) *Memoria Anual 2008* (Jaarverslag 2008), p. 17.

ONCE besteedt ongeveer de helft van de omzet aan personeelskosten en sociale zekerheidscontributies. ONCE werkt zoveel mogelijk met mensen met een visuele beperking. ONCE mag maximaal 55 % van de omzet uit loterijen uitkeren als prijs. Deze beperking geldt niet voor de loterijen van LAE. Het uitkeringspercentage van de Lotería Nacional is 70 %, van El Gordo en La Primitiva 55 % en van Euromillions 50 %. In de onderstaande figuur is te zien dat de Lotería Nacional veruit het grootste loterijspel is in Spanje.

Figuur 3.2 Verdeling omzet € 8,7 miljard over de verschillende loterijspelen van LAE (2009)



Bron: Loterías y Apuestas del Estado (2009) *Memoria Anual 2008* (Jaarverslag 2008), p. 17.

Prijzen uitgekeerd door LAE en ONCE worden op dit moment niet belast. De wetgeving uit 2006 stelt dat alle inkomsten uit loterijen worden belast met uitzondering van inkomsten uit de loterijen van ONCE en LAE. In datzelfde jaar drong de Europese Commissie door middel van een *reasoned opinion* aan op een herziening van deze regelgeving. Spanje gaf aan dat binnenlandse

³⁵ Annual Report ONCE 2008 & LAE februari 2010 Boletín 13, p. 2.

³⁶ Ruim 10 % van de omzet van LAE komt uit niet-loterijproducten.

loterijen vrijgesteld waren, omdat zij het publieke belang dienen.³⁷ De Europese Commissie kondigde in 2007 aan de zaak door het Europese Hof te laten beoordelen. Het Hof oordeelde in oktober 2009 dat deze vorm van fiscale discriminatie niet te rechtvaardigen is.

3.5 Portugal

Portugal kent een restrictief kansspelbeleid, waarbij slechts één partij bevoegd is landelijke loterijen te organiseren. In Portugal bestaat geen strikte scheiding tussen staatsafdracht en goede doelen.

Tabel 3.6 Loterijmarkt Portugal

| | |
|-----------------------------------|--|
| Toezichthouder | Inspecção-Geral de Jogos |
| Trend marktordening | Beperkte liberalisering van traditioneel restrictief beleid |
| Toetreding loterijen | Niet mogelijk |
| Aantal licenties loterijen | 1 Santa Casa de Misericórdia |
| Looptijd licenties | Onbepaald |
| Limiet aantal trekkingen per jaar | Nee |
| Regels uitkeringspercentage | 50 % (minimaal en maximaal) |
| Bestedingsregels | Besteding winst voor goede doelen |
| Omzet loterijmarkt | € 1,2 miljard (2008) |
| Omzet per hoofd van de bevolking | € 112 |
| Legitimatie regulering | Bescherming individu, reputatie SCML, winst naar goede doelen |
| Inkomsten overheid | Gedeelte van de winst SCML + inkomstenbelasting |
| Winstbelasting | 4,5 % voor zowel Portugese als buitenlandse loterijen |
| Jurisprudentie | Formeel verzoek Europese Commissie tot aanpassing inkomstenbelasting uit loterijgelden |
| Jurisprudentie 2 | Uitspraak ECJ 8 september 2009 in het voordeel van SCML's monopoliepositie op de Portugese kansspelmarkt |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

Portugal kent een restrictief kansspelbeleid. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) is de enige partij in Portugal die landelijke loterijen mag organiseren. De landelijke loterij in de huidige vorm is in 1987 opgestart met als doel illegaliteit te voorkomen.³⁸ Voor 1987 was de nominale prijs van een lot hoger en waren er minder prijzen. Sinds de introductie van deze nieuwe loterijvorm is de omzet sterk gestegen. Inmiddels is de Euromiljoenenloterij met 71 % van de omzet van SCML de grootste landelijke loterij. De positie van de landelijke monopolist komt voort uit de historische positie van SCML. SCML heeft reeds in de 18^e eeuw toestemming gekregen om loterijen te organiseren in Lissabon. Tegenwoordig geeft SCML sociale ondersteuning aan kwetsbare groepen in Portugal.

Verscheidene buitenlandse partijen hebben geprobeerd marktaandeel te veroveren op de Portugese kansspelmarkt. Deze pogingen hebben geleid tot één uitspraak van het Europees Hof en één inbreukprocedure van de Europese Commissie. De uitspraak van het Europees Hof betrof een conflict tussen de Portugese monopolist SCML en de internationale aanbieder van

³⁷ Loten uit buitenlandse loterijen mogen niet in winkels worden verkocht, maar zijn wel via het internet verkrijgbaar.

³⁸ www.jogossantacasa.pt/web/SCInstitucional/verDetalhe.

kansspelen Bwin International. De Portugese wetgever verbiedt het adverteren voor kansspelen; alleen SCML is hiertoe bevoegd. SCML legde Bwin International en de Portugese voetbalbond een boete op nadat beide partijen een sponsordeal hadden gesloten. Bwin en de Portugese voetbalbond gingen tegen de boete in beroep bij de Portugese rechtbank die de zaak vervolgens doorverwees naar het Europese Hof van Justitie. De uitspraak van het Hof viel uit in het voordeel van SCML. Het Hof oordeelde dat Europese wetgeving lidstaten niet verbiedt om ook online kansspelen te reguleren; in dit geval dus door een reclameverbod voor buitenlandse spelers.

De Europese Commissie dreigde in 2008 een andere zaak naar het Europese Hof door te verwijzen. Over winsten uit buitenlandse loterijen moest belasting worden betaald, terwijl een uitzondering gold voor de Portugese monopolist SCML. De Europese Commissie drong middels een formeel verzoek aan op herziening van deze regelgeving. Portugal stelde in reactie hierop alle winsten uit loterijen van het Euromillionsnetwerk vrij van inkomstenbelasting. Omdat deze belastingvrijstelling niet gold voor alle staatsloterijen besloot de Europese Commissie deze zaak door te verwijzen naar het Europese Hof van Justitie. Portugal reageerde hierop door de regelgeving verder te harmoniseren. Inkomsten uit zowel binnenlandse als buitenlandse loterijen worden nu belast met een laag belastingtarief van 4,5 %.³⁹

Van de totale omzet van SCML – € 1,3 miljard⁴⁰ – wordt 50 % uitgekeerd als prijzengeld. Het overige deel van de omzet wordt verdeeld over de operationele kosten van SCML, belasting en winst. De winst wordt vervolgens volgens een wettelijk vastgelegde verdeelsleutel verdeeld onder ministeries en goede doelen.⁴¹

3.6 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk wordt de licentie voor het gehele pakket aan loterijspelen verleend aan één partij. De hoofdtaak van de regulator is het maximaliseren van opbrengsten voor goede doelen.

In het Verenigd Koninkrijk heeft één commerciële partij de concessie om alle landelijke loterijspelen te organiseren. Deze aanbieder kan verschillende loterijspelen op de markt brengen. Momenteel is de licentie in handen van Camelot; de partij die de licentie daarvoor ook al in handen had. Deze aanbieder organiseerde in 2009 zeven verschillende loterijspelen.⁴² Naast één landelijke loterij geeft de *Gambling Commission* licenties uit voor loterijen op kleinere schaal. Voor deze groep loterijen moet minstens 20 % van de omzet naar goede doelen gaan en geldt een maximale Jackpot van £ 400 duizend.⁴³

³⁹ www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20090528.aspx

⁴⁰ In 2008 ongeveer € 1,3 miljard. Deze omzet is inclusief andere kansspelen.

⁴¹ Het gaat hierbij om goede doelen binnen Portugal.

⁴² Hiertoe behoren ook de krasloten.

⁴³ De kleinere loterijen worden in tegenstelling tot de landelijke loterij uitgezonderd van loterijbelasting. Deze *lottery duty* komt in de plaats van btw.

Tabel 3.7 Loterijmarkt Verenigd Koninkrijk

| Loterijmarkt | |
|-----------------------------------|--|
| Toezichthouder | National Lottery Commission |
| Trend marktordening | Voortzetting 1-licentiesysteem |
| Aantal bieders licentie | 2 |
| Toetreding loterijen | Competitieve vergunningsverlening (concessie voor Camelot ⁴⁴) |
| Aantal licenties loterijen | Wettelijk monopolie voor één private concessiehouder (daarnaast mogen goededoelenloterijen met een maximale jackpot van £ 400 duizend aangeboden worden) |
| Looptijd licenties | 10 jaar (licentie sinds 2009) met mogelijkheid tot automatische verlenging 5 jaar |
| Goededoelenloterijen | De vergunningsverlening heeft als hoofddoel het maximaliseren van opbrengsten voor goede doelen |
| Limiet aantal trekkingen per jaar | Nee |
| Regels uitkeringspercentage | Bieders kunnen dit zelf bepalen |
| Bestedingsregels | Maximaliseren opbrengsten voor goede doelen |
| Omzet loterijmarkt | £5,15 miljard / €5,8 miljard |
| Omzet per hoofd van de bevolking | €95 |
| Legitimatie regulering | Bewaken integriteit, beschermen spelers en maximaliseren opbrengsten voor goede doelen |
| Belastinggrondslagen | 17,2 miljoen pond belasting uit winst, 12 % belasting op inleg |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010

Box 3.3 Kerndoelen loterijenbeleid Verenigd Koninkrijk

- Zeker stellen dat de nationale loterij voldoet aan alle standaarden van *propriety* (goed fatsoen)
- De belangen van alle spelers dienen te worden beschermd
- Met inachtneming van de eerste doelen, dient de opbrengst voor goede doelen te worden gemaximaliseerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 op basis van National Lottery Commission 2009

Bij de landelijke loterij gaat in de praktijk ruim 25 % van de opbrengst naar goede doelen. Het maximaliseren van opbrengsten voor goede doelen is één van de drie kerndoelen van de regulering op de Britse loterijmarkt. Noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van een licentie is het voldoen aan bepaalde integriteitsen. Daarnaast moet de bieder beleid maken om spelers te beschermen. De licentie wordt gegeven aan die partij die met inachtneming van deze twee voorwaarden de opbrengsten voor goede doelen naar verwachting maximaliseert. Om competitie te bevorderen is de vergunningverlening opengesteld voor buitenlandse partijen. De tweede gegadigde was het internationaal opererende Sugal & Damani.⁴⁵

Het hoofddoel van de Britse regulator is het maximaliseren van opbrengsten voor goede doelen. De twee *drivers* zijn hierbij de inleg en de *generosity*. *Generosity* is het deel van de inleg dat naar de goede doelen gaat. Bij de vergelijking tussen Camelot en Sugal & Damani concludeerde de

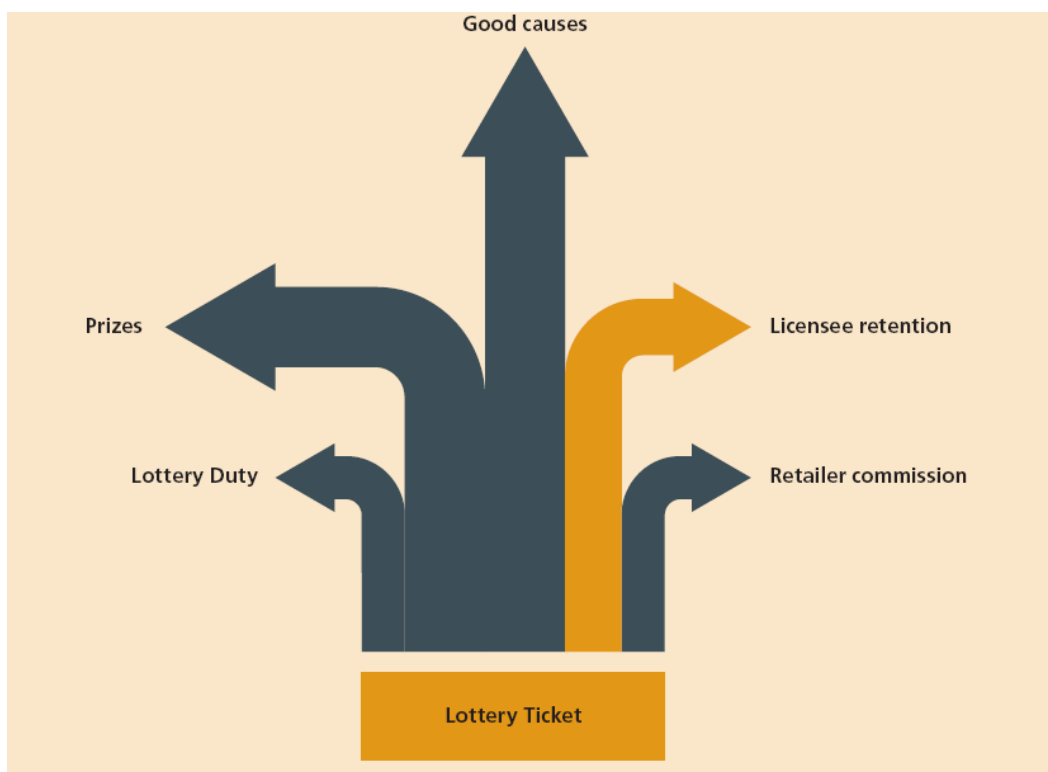
⁴⁴ Camelot was de incumbent.

⁴⁵ Sugal & Damani heeft haar hoofdkantoor in India.

toezichthouder dat de *generosity* van Camelot net iets hoger lag. Belangrijker was echter de verwachting dat de Camelot een hogere omzet zou bereiken dan Sugal & Damani.⁴⁶

Bij de vergunningverlening speelt de *retention rate* een belangrijke rol. De bidders moeten aangeven welk percentage van de omzet naar de eigen organisatie gaat voor de te maken kosten en winst. Tijdens de tweede licentieperiode behield de operator 5 % van de omzet. Voor de derde licentieperiode is dit door Camelot teruggebracht naar gemiddeld 4 %. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geldstromen op de Britse loterijmarkt. Ervan uitgaande dat loterijbelasting, prijzen en retailcommissie vastliggen, kan de opbrengst voor goede doelen worden gemaximaliseerd door de *licensee retention* te minimaliseren.

Figuur 3.3 Competitie vergunningsverlening op basis van Licensee Retention



Bron: National Lottery Commission 2008, p 21

De aanbieders konden tijdens het biedproces aangeven welke *retention rates* zij zouden hanteren bij verschillende kansspelproducten, omzetten en jaren. Deze ruime mogelijkheden tot het diversifiëren van *retention rates* heeft als gevaar dat verschillende biedingen onvergelijkbaar worden. Naast *retention rates* moesten de bidders de volgende informatie verschaffen op basis waarvan de toezichthouder kon inschatten welke partij meer omzet zou behalen:

- Business plan: dit gaf de toezichthouder een beeld van de verwachte contributies en van de onderbouwing van de voorstellen;
- Marketing plan;
- Kansspelplan;
- Retailkanaal;
- Marketingcommunicatieplan.

⁴⁶ National Lottery Commission 2008, p. 4.

De totale omzet van Camelot in de periode april 2008 tot en met maart 2009 was ruim £ 5 miljard.⁴⁷ Hiervan ging ongeveer £ 2,6 miljard (52 %) naar prijzengeld en £ 1,4 miljard (28 %) naar goede doelen. De overheidsinkomsten uit loterijbelasting bedroegen ruim £ 600 miljoen (12 %). Voor de *retention rate* en *retailer commission* bleef dus circa £ 400 miljoen (8 %) over. De totale bruto winst voor de operator kwam in dit jaar uit op £ 62,7 miljoen. De netto winst kwam na een belasting van £ 18,2 miljoen uit op £ 44,5 miljoen. De belangrijkste inkomstenbron voor de overheid is dus de loterijbelasting van 12 %.

De overheid bepaalt via de *Good Cause Distributors* naar welke goede doelen het geld wordt uitgekeerd. De regulering zijn dus gescheiden in het maximaliseren van de opbrengsten voor goede doelen en het bepalen van de beneficianten. De *Department for culture, media & sport* (DCMS) is verantwoordelijk voor de nationale loterij in het Verenigd Koninkrijk. De *national lottery act* bepaalt de verdeling van goede doelen; in de onderstaande tabel is deze verdeling te zien.

Tabel 3.8 Wetgeving bepaalt het type goede doelen

| Begunstiging goed doel | Aandeel in het geheel |
|--------------------------------------|-----------------------|
| Goede doelen, gezondheid en educatie | 50 % |
| Sport | 16,7 % |
| Kunsten | 16,7 % |
| Erfgoed | 16,7 % |

Bron: National Lottery Good Causes 2010 (<http://www.lotterygoodcauses.org.uk/funding/faqs.cfm>)

De operator geeft het geld door aan de *National Lottery Distribution Fund* (NLDF). Dit door de overheid beheerde fonds verdeelt het geld vervolgens onder de *distributing bodies*. Deze *distributing bodies* zijn veelal overheidsagentschappen.

3.7 Conclusies

In twee van de onderzochte landen vindt toetreding plaats door middel van een competitieve vergunningsverlening. Dit gebeurt echter wel op verschillende manieren. In het Verenigd Koninkrijk is er één licentie voor één aanbieder; deze aanbieder mag vervolgens verschillende loterijspelen organiseren. Italië geeft drie licenties uit. Elk van die licenties geeft een aanbieder het recht om een van tevoren gedefinieerd product aan te bieden. In het Italiaanse systeem is er dus concurrentie tussen verschillende aanbieders na de aanbestedingsfase. In het Britse systeem heeft een aanbieder ruimte om nieuwe loterijspelen te ontwikkelen, omdat de spelvorm voor de monopolist niet in detail vastligt.

Italië en het Verenigd Koninkrijk organiseren bovendien de vergunningverdeling op een andere manier. Een Italiaanse operator legt zich vast op een bepaald bedrag dat naar de overheid gaat, terwijl een Britse operator zich vastlegt op *retention rates*. Het Italiaanse systeem vergemakkelijkt de vergelijkbaarheid van de verschillende biedingen. Het Britse systeem kan juist weer hogere overdrachten genereren doordat het risico van de operator kleiner is.

⁴⁷ Jaarverslag Camelot 2009: www.camelotgroup.co.uk/annualreport2009/groupincomestatement.html

Tabel 3.9 Loterijmarkten

| | Omzet | Omzet per hoofd van de bevolking | Loterijomzet/ BBP | Toetreding | Aantal landelijke aanbieders |
|------------|----------------|----------------------------------|-------------------|--|------------------------------|
| Italië | € 9 miljard | € 150 | 0,6 % | Licentie door aanbesteding | 3 |
| Zweden | € 762 miljoen | € 84 | 0,2 % | Staatsmonopolie + onbeperkt goede doelen | 39 |
| Denemarken | € 686 miljoen | € 125 | 0,3 % | Nee | 1 ⁴⁸ |
| Spanje | € 11 miljard | € 270 | 1,0 % | Nee | 2 |
| Portugal | € 1,2 miljard | € 112 | 0,7 % | Nee | 1 |
| VK | € 5,15 miljard | € 95 | 0,4 % | Beauty contest | 1 |
| Nederland | € 1,97 miljard | € 119 | 0,3 % | Staatsmonopolie op prijzenloterij; restrictief vergunningstelsel voor goededoelenloterijen | 6 |

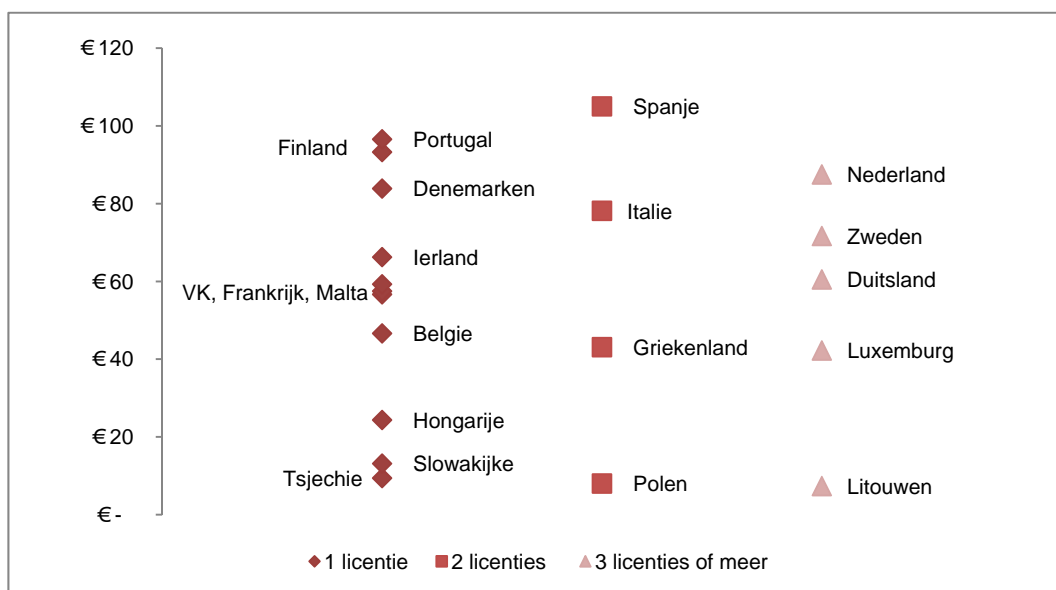
Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen

Tabel 3.9 geeft voor de onderzochte landen diverse maten voor de inleg en enkele basisaspecten van de marktordening. Uit de tabel mag geen verband worden afgelezen tussen het aantal aanbieders in de markt en de omzet per hoofd van de bevolking. Dat blijkt vooral uit Figuur 3.3, waarin voor een groter aantal Europese landen het aantal aanbieders in 2003 en 2004 is afgezet tegen de omzet per hoofd van de bevolking in dat jaar. Een systematisch verband lijkt niet aanwezig. Merk daarbij wel op dat het aantal aanbieders in de markt geen goede indicator is voor de mate van concurrentie of liberalisering in de markt. Van volledig vrije toegang tot de markt is nergens sprake. Spanje kent bijvoorbeeld twee landelijke aanbieders; andere aanbieders kunnen niet meedingen naar een vergunning. In het Verenigd Koninkrijk is er slechts één landelijke aanbieder maar is er wel concurrentie om deze vergunning te verkrijgen. Hoewel Spanje meer licentiehouders heeft, kan niet worden gesteld dat de loterijmarkt in Spanje verder geliberaliseerd of meer concurrerend is dan die in het Verenigd Koninkrijk.⁴⁹

⁴⁸ De aantekening hierbij is dat de drie kleinere landelijke loterijen niet door Danske Spil worden aangeboden; wel zijn al deze loterijen in handen van de overheid.

⁴⁹ Forrest (2009) geeft met cijfers uit 2003 een overzicht van de *spelopbrengst* van kansspelen in Europa als percentage van het bbp. Gemiddeld gaat het om 0,52 %, wat laag is in vergelijking met de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw Zeeland en Azië. In slechts drie Europese landen komt dit boven 1 %: Cyprus, Slovenië en Malta. Malta profileert zich internationaal als online gokeland (waarbij vergunninghouders hun diensten niet mogen aanbieden aan de eigen bevolking!). Slovenië richt zich met casino's in de grensstreek op goktoeristen uit Oostenrijk en Italië. Loterijen zijn in Europa verantwoordelijk voor ongeveer 45 % van de kansspelmarkt.

Figuur 3.4 Geen aanwijzingen voor de relatie tussen aantal licenties en loterijomzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. SEO Economisch Onderzoek (2007), Gegevens 2003-2004.

In Zweden, Spanje, Denemarken en Portugal hebben de staatsloterijen net als in Nederland een licentie voor onbepaalde tijd. In Spanje heeft deze loterij concurrentie van de goeddoelenloterij ONCE. De Zweedse staatsloterij heeft concurrentie van een onbeperkt aantal goeddoelenloterijen. Voor deze drie landen zijn de winsten uit staatsdeelneming de belangrijkste inkomstenbron voor overheid. Portugal en Denemarken kennen daarnaast een belasting op winstuitkeringen.

Zowel Italië als het Verenigd Koninkrijk vergaart staatsinkomsten door een loterij- of kansspelbelasting en – hoewel beperkt – vennootschapsbelasting. De kansspelbelasting op inleg ligt met 12 % in het Verenigd Koninkrijk twee keer zo hoog als in Italië. Spanje en Portugal kennen net als Nederland een kansspelbelasting op inkomsten uit winnende loten. De staatsinkomsten worden in Italië verder aangevuld door de licentie-inkomsten.

Tabel 3.10 Staatsinkomsten

| | Loterijbelasting op inleg | Belasting op inkomsten uit winnende loten | Vennootschapsbelasting operator | Winst uit staatsdeelneming | Licentie-inkomsten |
|------------|---------------------------|---|---------------------------------|----------------------------|--------------------|
| Italië | 6 % | Nee | 20 % | Nee | Bod |
| Zweden | Nee | Nee | Nee | Ja | Beperkt lokaal |
| Denemarken | Nee | 15 % vanaf €27 | Nee | Ja | Nee |
| Spanje | Nee | Ja ⁵⁰ | Nee | Ja | Nee |
| Portugal | Nee | 4,5 % | Nee | Ja | Nee |
| VK | 12 % | Nee | Ja | Nee | Nee |
| Nederland | Nee | 29 % vanaf €454; effectief 5,4 % | 25,5 % | Ja | Nee |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen

⁵⁰ Geldt niet voor de grootste loterijen LAE en ONCE.

In het Verenigd Koninkrijk is het maximaliseren van inkomsten voor goede doelen een expliciet doel van de regulering op de loterijmarkt. De inkomsten die volgen uit de zogenaamde *generosity* vloeien met ruime overheidstussenkomst door naar de goede doelen. Zweden kent de grootste vrijheid op het gebied van goededoelenloterijen. Goededoelenloterijen mogen in principe onbeperkt toetreden tot de Zweedse loterijmarkt. Het voordeel van dit systeem is dat spelers in principe de mogelijkheid hebben om de goededoelenloterij – en dus de beneficianten – zelf uit te kiezen. In de praktijk worden die mogelijkheden wel beperkt door het feit dat veel goededoelenloterijen alleen lokaal of regionaal actief zijn.

Tabel 3.11 Inkomsten goede doelen

| | Goededoelenloterij | Bestemming nationaal / internationaal | Toetredingsmogelijkheden |
|------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| Italië | Nee | Nvt | Beperkt lokaal |
| Zweden | Onbeperkt | Beide | Zeer ruim |
| Denemarken | Via staatsloterij | Lokaal beide | Alleen lokaal |
| Spanje | ONCE | Nationaal | Op regio niveau |
| Portugal | Via staatsloterij | Nationaal | Nee |
| VK | Via staatsloterij | Nationaal | Kleine loterijen |
| Nederland | 5 | Beide | Restrictief stelsel |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen

In Tabel 3.12 is te zien hoe de verschillende marktordeningen in de praktijk uitpakken voor de overheidsinkomsten en inkomsten voor goede doelen. Spanje genereert de meeste staatsinkomsten. Spanje heeft van de landen in deze vergelijking de hoogste loterijomzet en van deze omzet gaat ruim een kwart naar de staatskas. De inkomsten voor goede doelen zijn beperkt tot de blindenorganisatie ONCE. ONCE werkt zoveel mogelijk met mensen met een visuele beperking. Hierdoor hebben zij relatief hoge organisatiekosten, maar deze kosten kunnen gezien worden als een goed doel op zichzelf. Ook bij deze ruime interpretatie van goede doelen komt het totale percentage dat naar goede doelen gaat op minder dan 10 % uit van de totale loterijmarkt.

Ook de Portugese aanbieder realiseert een hoge afdracht aan de overheid en goede doelen. Zowel in Portugal als in Denemarken is de scheiding tussen overheidsinkomsten en goede doelen niet goed te maken. Een gedeelte van de inkomsten gaat naar overheidstaken, terwijl een ander gedeelte uitgekeerd wordt aan non-profit instellingen.

Het percentage overheidsinkomsten in Nederland is vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk. Het deel dat in Nederland naar goede doelen gaat ligt net onder het Britse niveau. Nederland heeft samen met Zweden (en mogelijk ook Denemarken) het hoogste kostenniveau. Dit kan deels worden verklaard doordat de uitkeringspercentages in deze landen relatief laag liggen. Het kostenniveau in Nederland blijft echter relatief hoog: Zweden en Portugal hebben met Nederland vergelijkbare uitkeringspercentages. Hoewel de Zweedse loterijmarkt kleiner is dan de Nederlandse, zijn de kosten in Nederland niet lager door het schaaleffect. De omvang van de

loterijmarkt in Portugal ligt dichterbij de Nederlandse omvang, maar het kostenniveau is flink lager dan in Nederland.⁵¹

Tabel 3.12 overheidsinkomsten + goede doelen inkomsten in %

| | Overheidsinkomsten | Goede doelen | Prijzengeld | Kosten |
|------------|-------------------------|---------------------|-------------|---------------------|
| Italië | 40 % ⁵² | <1 % ⁵³ | Vrij | 15 % |
| Zweden | 10 - 30 % ⁵⁴ | >11 % ⁵⁵ | 35 - 50 % | >17 % ⁵⁶ |
| Denemarken | 30 - 34 % | - | 50 - 55 % | 11 - 20 % |
| Spanje | 26 % | <10 % | 50 - 70 % | 10 % ⁵⁷ |
| Portugal | 2 % | 38 % ⁵⁸ | 50 %* | 9 % |
| VK | 12 %* | 28 % | 52 % | 8 % |
| Nederland | 13 % | 23 % | 44 % | 20 % |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen (Getallen met een * zijn vaste percentages; overige percentages kunnen fluctueren)

Tabel 3.13 Concurrentie landelijke loterijmarkt

| | Aantal aanbieders landelijke loterijen | Toetreding | Concurrentie om de markt | Concurrentie op de markt |
|------------|--|--|--------------------------|--|
| Italië | 3 | Licenties voor drie verschillende loterijen | Ja | 3 partijen |
| Zweden | 1 + 38 goede doelenloterijen | Staatsmonopolie; uitzondering goededoelenloterijen | Nee | tussen de goede doelenloterijen en staatsmonopolie |
| Denemarken | 1+3 | Niet mogelijk | nee | Nee |
| Spanje | 2 | Staatsmonopolie + 1 goededoelenloterij | Nee | 2 partijen |
| Portugal | 1 | Staatsmonopolie | Nee | Nee |
| VK | 1 | Beauty contest | Ja | Nee |
| Nederland | 6 | Staatsmonopolie voor prijzenloterij; restrictief voor goededoelenloterijen | nee | Tussen goededoelenloterijen + staatsloterij |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen

⁵¹ Een gedeeltelijke verklaring voor het hoge Nederlandse kostenniveau is het feit dat cadeaus aan deelnemers (t.w.v. € 30,6 mln oftewel 1,6 %) en de opbrengst van Novamedia (hoogte niet bekend) bij de kosten zijn gerekend. Dit biedt echter geen volledige verklaring.

⁵² Berekening op basis van Tabel 3.2.

⁵³ Een zeer gering gedeelte van de Italiaanse lotto gaat naar sport, cultuur en sociale projecten.

⁵⁴ De gemiddelde opbrengst uit kansspelen in Zweden is 23 % van de omzet. Door de gereguleerde payout-ratio ligt het voor de hand dat deze winst hoger is voor Svenska Spel, dat immers verreweg de grootste speler in de markt is. Daartegenover staat dat de goededoelenloterijen niet bijdragen aan de staatsopbrengst. Gekozen is voor 10 % als ondergrens omdat Svenska Spel een gedeelte van de winsten uitkeert aan goede doelen. Welk deel hiervan is toe te schrijven aan loterijen is niet bekend.

⁵⁵ Berekening gebaseerd op Lotteriinspektionen 2009, *Statistical tables on the regulated gaming and gambling market* p. 6. (<http://www.lotteriinsp.se/upload/laddahem/Statistik/Statistical%20tables%202005-2008.pdf>). Dit percentage gaat ervan uit dat er alleen geld van de goededoelenloterijen naar goede doelen vloeit. Het daadwerkelijke percentage zal hoger uitvallen, aangezien ook Svenska Spel een deel van de opbrengst aan goede doelen doneert. Het is echter niet te zeggen welk deel hiervan uit de loterij-inkomsten komt.

⁵⁶ De gemiddelde kosten op de gehele Zweedse kansspelmarkt zijn 17 %. Omdat de gemiddelde kosten bij NGO-loterijen 27 % zijn, is de aanname hier dat de gemiddelde kosten over de loterijmarkt boven de 17 % liggen.

⁵⁷ Dit percentage is gebaseerd op de staatsloterij LAE.

⁵⁸ Het onderscheid tussen overheidsinkomsten en goede doelen valt zoals gezegd niet goed te maken.

In geen van de onderzochte landen is er volledig vrije toetreding tot de loterijmarkt. Wel is er in Italië en het Verenigd Koninkrijk concurrentie om de markt en in een aantal landen ook beperkte concurrentie op de markt. Alleen in Zweden is er net als in Nederland concurrentie tussen partijen die hetzelfde product aanbieden, namelijk een goededoelenloterij. Omdat in Zweden zowel goededoelenloterijen als de staatsloterij gehouden zijn aan hetzelfde uitkeringspercentage, ligt concurrentie tussen deze loterijen er meer voor de hand dan in Nederland. Opvallend daarbij is dat de Zweedse staatsloterij – ondanks de uitkeringsregels die identiek zijn aan die van de goededoelenloterijen – nog veruit de grootste speler is op de Zweedse loterijmarkt. Dit heeft te maken met het feit dat de meeste goededoelenloterijen in Zweden lokaal of regionaal opereren.

In alle landen wordt het tegengaan van fraude als argument gebruikt tegen vrije toetreding op de loterijmarkt. Italië is het enige land dat staatsinkomsten expliciet als argument noemt voor regulering. Deze argumenten spelen echter ook mee in andere landen; zo noemt Spanje de mogelijkheid om het geld te besteden aan sociale projecten als argument. Het tegengaan van kansspelverslaving wordt genoemd in Zweden, Spanje, Portugal, Denemarken en Nederland.

Tabel 3.14 Argumenten overheidsingrijpen

| | Staatsinkomsten | Inkomsten goede doelen | Tegengaan fraude | Kansspelverslaving |
|------------|-----------------|------------------------|------------------|--------------------|
| Italië | Ja | Nee | Ja | Nee |
| Zweden | Nee | Ja | Ja | Ja |
| Denemarken | Nee | Ja | ja | ja |
| Spanje | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Portugal | Nee | Ja | Ja | Ja |
| VK | Nee | Ja | Ja | Nee |
| Nederland | Nee | Nee | Ja | Ja |

Bron: SEO Economisch Onderzoek 2010 o.b.v. diverse bronnen

4 Scenario's en toetsingscriteria

Dit hoofdstuk bespreekt de scenario's voor marktordening en markttoegang die in het vervolg van dit onderzoek worden geanalyseerd en werkt deze verder uit. Vooraleerst geeft het hoofdstuk een economische uitwerking en analyse van de toetsingscriteria aan de hand waarvan de scenario's worden beoordeeld.

4.1 Economische analyse toetsingscriteria

Het Nederlandse kansspelbeleid is restrictief. Dit betekent dat markttoegang is beperkt en aan regels gebonden, en dat een eenmaal toegelaten partij zich dient te houden aan regels omtrent de minimale uitbetaling aan deelnemers, de bestemming van het resultaat, het aantal trekkingen en de frequentie ervan, de hoogte van de hoofdprijs en reclame-uitingen. Het gaat dus om regels die de toegang tot en/of het gedrag op de loterijenmarkt bepalen, met als doel de consumentenvraag te beheersen. Deze regels verschillen in enkele opzichten tussen de vergunninghouders. In het vorige hoofdstuk bleek dat soortgelijke regels in andere landen ook vaak bestaan.

Box 4.1 geeft een beknopte analyse van de achterliggende beleidsdoelen van het restrictieve kansspelbeleid:

- Tegengaan van kansspelverslaving;
- Beschermen van de consument;
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Tevens is het beheersen van kansspelen op sommige plaatsen te interpreteren als een doel op zich, dat los staat van deze nadelige effecten die kansspelen kunnen hebben. Voor het beheersen wordt echter geen verdere motivatie gegeven en op andere plaatsen wordt het beheersen als instrumenteel verwoord om de achterliggende beleidsdoelen te bereiken (zie Box 4.1). Dat gebeurt onder meer door de vraag naar loterijen te kanaliseren door te voorzien in een beperkt aantal aanbieders en een strikt gereguleerd aanbod.

In deze economische analyse gaat de aandacht uit naar de drie genoemde 'achterliggende beleidsdoelen'. Een scenario voor de marktordening en markttoegang voor de loterijenmarkt dient in de eerste plaats aan te sluiten bij deze doelen. Tevens zal waar mogelijk een inschatting worden gegeven van het effect op de totale loterijdeelname, los van deze doelen.

In een brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2008 inzake voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid schrijft de Minister van Justitie "voornemens [te zijn] de vergunningen voor goededoelenloterijen, De Lotto, de instantloterij, sportprijsvragen en de totalisator in de toekomst via objectieve en transparante procedures af te geven". Tevens maakt de Minister in de brief het voornemen kenbaar het *level playing field* voor loterijen te vergroten. Hiermee is bedoeld meer gelijkheid te brengen in de voorwaarden waaronder loterijen worden aangeboden.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre scenario's voor marktordening en markttoegang voldoen aan de drie genoemde hoofddoelen, is het van belang deze nader te analyseren en concreet te maken. De onderstaande analyse sluit aan bij Baarsma *et al.* (2007).

Box 4.1 Beleidsdoelen kansspelbeleid

In een brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2008 inzake voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid schrijft de Minister van Justitie onder het kopje 'Beleidsuitgangspunten en -doelstelling':

"De Nederlandse regering voert sinds eind 2002 een aangescherpt beleid op het gebied van kansspelen. De tweede voortgangsrapportage kansspelen van 31 maart 2003, die een kabinetsstandpunt over kansspelen inhoudt, geeft de volgende beleidsuitgangspunten weer: het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van (eenduidige) regels en (strikte) handhaving, het niet stimuleren van de vraag naar kansspelen en het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen. Hoofddoel van het beleid is, door middel van reguleren en beheersen van kansspelen, het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit." (Tweede Kamer, 2008, 24 557, 93).

Interventie is er volgens deze Kamerbrief dus op gericht de nadelige effecten van kansspelen tegen te gaan. Hoofddoel is het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit; regulering en beheersing zijn het middel om dit doel te bereiken. Naast het beperken van de nadelige gevolgen is 'het beteugelen van de speelzucht' in deze passage echter ook te interpreteren als een op zichzelf staand uitgangspunt (zie ook andere passages in de brief, zoals geciteerd bij het begin van Hoofdstuk 1).

Ook in de tweede voortgangsrapportage waar deze brief naar verwijst is dat het geval. Daarin staat te lezen:

"Hoofddoel van dit beleid is het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit." (Tweede Kamer, 2003, 24 036/24 557, 280, p. 2).

De drie genoemde nadelige effecten verdienen dus bijzondere aandacht, maar het reguleren en beheersen is doel op zich. Het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen worden ook hier als uitgangspunt genoemd (*ibid.*). Anderzijds staat iets hoger op dezelfde pagina:

"Deelname aan een kansspel kan leiden tot geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Mede hierdoor brengen kansspelen het risico van verslaving, fraude en bedrog met zich mee. Deze aspecten en bijverschijnselen van kansspelen rechtvaardigen de bijzondere aandacht van de overheid in deze sector."

Hier wordt de rechtvaardiging voor regulering wel weer direct in verband gebracht met de genoemde nadelige effecten. Het beheersen van kansspelen wordt dus soms als doel omschreven en soms als middel om de nadelige effecten van kansspelen te beheersen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Tweede Kamer, 2008, 24 557, 93 en Tweede Kamer, 2003, 24 036/24 557, 280

Tegengaan van kansspelverslaving

De verslavende potentie van kansspelen wordt breed onderkend. Soms wordt deze geromantiseerd, zoals in de novelle *De speler* van Fjodor Dostojevski, maar de harde realiteit is dat kansspelverslaving het maatschappelijk functioneren van de verslaafden in de weg staat. Hier zijn twee dimensies te onderscheiden. Probleemspelers kunnen niet alleen hun eigen financiële huishouding ten gronde richten, maar kunnen daarbij ook – net als het geval is bij veel andere verslavingen – hun omgeving meeslepen of vervallen in diefstal en leugens om hun verslaving te onderhouden.

Economisch is dan sprake van ‘externe effecten’ van de speler op zijn omgeving, die een legitimatie vormen voor overheidsingrijpen. De omgeving van een gokverslaafde kan ongewenst slachtoffer worden van diens verslaving en dient daartegen te worden beschermd. Dit gebeurt (onder meer) door te trachten het risico op gokverslaving in te dammen.

Voor zover externe effecten ontbreken, omdat een gokverslaafde zijn verslaving voldoende in de hand heeft of voldoende vermogend is, is een economische legitimatie voor interventie moeilijker te geven. Interventie treedt dan in de individuele vrijheid ten aanzien van de besteding van geld en tijd en is uiteindelijk paternalistisch van aard.⁵⁹

Externe effecten en eventueel paternalisme liggen dus ten grondslag aan de doelstelling kansspelverslaving tegen te gaan. Beleid zal dan gericht moeten zijn op het wegnemen of controleren van de factoren die kansspelverslaving in de hand werken.

Recent onderzoek heeft echter uitgewezen, dat het risico op kansspelverslaving bij *loterijen* zeer gering is. Voor probleemspelers zijn met name casino's, kansspelautomaten, sportpoules en het illegale circuit populair (CVO, 2005; p. 103). De verklaring daarvoor is dat de frequentie van trekkingen van een loterij (*event frequency*) laag is, en er dus veel tijd verstrijkt tussen een eventueel verlies en een nieuwe speelronde.⁶⁰ Bovendien bestaat bij loterijen niet de ‘suggestie van invloed op het spelverloop’ (IVO/CVO, 2008), wat eveneens een determinant is van verslaving.

Het bovenstaande impliceert dat regulering van loterijen ter voorkoming van kansspelverslaving zich zou moeten richten op de *event frequency*. Instantloterijen zoals krasloten bevatten immers wel potentieel verslavende ingrediënten. Mogelijk kan dat ook gelden voor dagelijkse loterijen hoewel internationaal onderzoek uitwijst dat een korte afkoelingsperiode al grote effecten heeft: een rookverbod in casino's en speelhallen leidde er tot een afname van de spelopbrengst van 20 tot 30 % en in Nieuw Zeeland nam het beroep op een telefonisch meldpunt voor gokverslaving (*gambling hotline*) met 30 % af na de invoering van een rookverbod in casino's. Een verklaring die

⁵⁹ In de economische literatuur bestaat geen overeenstemming in hoeverre effecten van gokverslaving op het huishouden van de speler en de speler zelf externe effecten zijn. Sommigen betogen dat deze effecten ‘geïnternaliseerd’ zijn en daarmee geen reden meer voor overheidsingrijpen. De maatschappelijke kosten van gokverslaving die auteurs hanteren, hangen sterk af van deze aannames (Forrest, 2009).

⁶⁰ De Nederlandse literatuur gebruikt de term *long odds* voor kansspelen met gemiddeld een lange tijd tussen inleg en het bekend worden van winst of verlies. *Short odds* zijn dan kansspelen met een korte omloop, zoals krasloten, gokautomaten en casinospelen (zie bijvoorbeeld CVO, 2005 en Baarsma *et al.*, 2007). In de Engelse literatuur verwijst de term *long odds* echter naar kansspelen met een kleine kans (meestal op een grote winst) en *short odds* naar kansspelen met een grote kans (meestal op een kleine winst). Om misverstanden te voorkomen worden deze termen in dit rapport daarom vermeden.

daarvoor wordt genoemd is dat een rookpauze spelers de benodigde afkoelingsperiode geeft (Forrest, 2009).

Het is in dit kader opvallend dat in Hoofdstuk 2 bleek dat verreweg de grootste omzetten worden gerealiseerd in de maandelijkse loterijen (Staatsloterij, Goededoelenloterijen). Het aandeel van de dagelijkse Lotto in de totale omzet van De Lotto (exclusief Toto en Krasloten) lag in de periode 2005-2009 rond de 12 %; op de totale loterijenmarkt was dit 1 à 2 %. Marktbreed lijkt er dus weinig behoefte te bestaan aan loterijen met een hoge *event frequency*. Hier kunnen twee gevolgtrekkingen aan worden verbonden. Enerzijds ondersteunt dit de stelling dat loterijen geen serieus verslavingsrisico teweegbrengen, aangezien de spelen die naar hun aard het meest verslavend zijn, het minst populair zijn. Anderzijds toont dit aan dat restricties aan dergelijke spelen met een hogere frequentie de totale marktomvang nauwelijks beïnvloeden.

Bescherming van de consument

Kansspelen zijn gevoelig voor misleiding van consumenten. Dit komt doordat kansspelen net als bijvoorbeeld woekerpolissen *intransparante* producten zijn die gekenmerkt worden door *informatie-asymmetrie*. Een consument die op de markt een kilo tomaten koopt, kan al voor de aanschaf de koopwaar beoordelen. Mochten de tomaten thuisgekomen toch tegenvallen, dan kan de koper terug om verhaal te halen, of op zijn minst de verkoper afstraffen door zijn tomaten de volgende keer elders te kopen.

Bij kansspelen is de kwaliteit van de tegenprestatie lastiger te beoordelen voor de consument. Hij kan een lot waarop geen prijs is gevallen niet terugbrengen naar de aanbieder – dat is de aard van het spel. Echter, hij kan zich er ook nauwelijks van vergewissen dat de beloofde prijzen daadwerkelijk zijn uitgekeerd en dat de som van alle uitkeringen en/of de afdracht aan goede doelen in verhouding staat tot de inleg. Evenmin kan hij controleren of hij wel een eerlijke kans heeft gehad en de trekking geen doorgestoken kaart was. Voorts kwam in hoofdstuk 2 al aan de orde dat mensen met een laag opleidingsniveau vaker hun kans om een grote prijs te winnen overschatten (Beckert & Lutter 2007; Nibert 2006).

Onafhankelijk toezicht op de uitkering van de beloofde prijzen en op de eerlijkheid van de trekking zijn daardoor van groot belang ter bescherming van de consument. Tevens is transparantie over het uitkeringspercentage en de afdracht aan goede doelen van belang.

Overheidsregulering is een krachtig instrument om dit belang veilig te stellen en transparantie en toezicht af te dwingen. Toch is overheidsingrijpen daar niet altijd voor nodig. Er bestaan veel voorbeelden van markten waarin zonder overheidsinterventie transparantie wordt gecreëerd en onafhankelijk toezicht wordt afgedwongen. Denk bijvoorbeeld aan vergelijkingsites voor tal van producten en keurmerken die vaak door brancheorganisaties zelf gepropageerd worden. Verder is certificering een veel voorkomend zelfreguleringsinstrument om de kwaliteit van processen en producten te handhaven. Om zeker te zijn dat deze certificering functioneert, kan gekozen worden een systeem van wettelijk verplichte certificering (i.t.t. vrijwillige certificering). Wel moet worden opgemerkt dat dergelijke instrumenten vooral effectief zijn als er veel aanbieders zijn. Binnen een loterijstelsel met slechts enkele of een handvol aanbieders is overheidsregulering daarom te verkiezen.

Een andere mogelijke grond voor consumentenbescherming zijn loterijen die inspelen op de neiging van de consument om spijt te vermijden. De Nationale Postcode Loterij is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Consumenten die niet meespelen hebben met hun postcode wel een lotnummer en kunnen zo grote prijzen aan zich voorbij zien gaan. Loterijen met een dergelijk concept worden ook wel *'it would have been you'*-loterijen genoemd, in tegenstelling tot een *'it could have been you'*-loterij zoals de Staatsloterij. Ook een loterij waarbij het bankrekeningnummer of eventueel het telefoonnummer het lotnummer is, passen in dit concept. In Nederland heeft dit geleid tot een rechtszaak van iemand die emotionele schade claimde bij de Nationale Postcode Loterij. De rechter wees deze claim echter van de hand (Rechtbank Amsterdam, zaak 360206, 20 juni 2007). De extra prikkel die dergelijke loterijen geven om mee te spelen wordt als een normaal onderdeel van het spel beschouwd, waartegen consumenten geacht worden voldoende weerstand te kunnen bieden.

Tot besluit kunnen ook contractuele aspecten van abonnementen, zoals lange opzegtermijnen en stilzwijgende verlenging, automatisch meespelen met extra trekkingen en dergelijke, aanleiding geven tot maatregelen voor de bescherming van consumenten. Dit hebben loterijen gemeen met abonnementen op bijvoorbeeld sportscholen en telefonie. Momenteel ligt een initiatiefwet in de Eerste Kamer die stilzwijgende verlenging generiek aan banden legt. De opzegtermijn bij contracten met stilzwijgende verlenging zou een maand moeten worden en het contract zou op dezelfde wijze kunnen worden opgezegd (bijvoorbeeld telefonisch) als het is aangegaan.

Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Het voorgaande punt van transparantie raakt aan criminaliteit en illegaliteit wanneer aanbieders valse beloftes doen of trekkingen en uitslagen manipuleren. Maar er is meer. Kansspelen waar veel contant geld in omgaat, openen mogelijkheden voor belastingontduiking voor de aanbieder. Wereldwijd mogen met name casino's zich dan ook op grote belangstelling vanuit het criminele circuit verheugen. Belastingontduiking brengt de overheidsinkomsten in gevaar, wat het controleren van het aanbod tot een publiek belang maakt.

Ook voor deelnemers kunnen kansspelen criminaliteit aantrekken. Kansspelen kunnen gebruikt worden om zwart of crimineel geld wit te wassen: de inleg wordt betaald met zwart geld, en de uitkering is 'eerlijk gewonnen'. Of een kansspel een aantrekkelijk kanaal is om zwart geld wit te wassen, hangt echter af van het netto uitkeringspercentage in combinatie met de mogelijkheid om door inlegposities te combineren risico te reduceren en een hoge uitbetaling zeker te stellen. Alleen wanneer aan deze beide voorwaarden voldaan is, is witwassen lucratief. Een speler die bijvoorbeeld in een casino zowel op rood als op zwart inlegt of in een sportwedstrijd op beide partijen wedt, wint met zekerheid zijn gehele inleg terug, minus de 'provisie' van het casino of de *broker* en de kansspelbelasting. Als de inleg met zwart geld wordt gedaan en de uitkering wit is, kan dat een effectieve manier zijn om zwart geld wit te wassen.

De World Lottery Association schat de kosten van witwassen gemiddeld tussen 15 en 25 %. Derhalve is een kansspel pas interessant voor witwaspraktijken, vanaf een uitbetalingsratio van 75 %. Een casino voldoet ruimschoots aan deze voorwaarde, maar dat geldt voor geen van de loterijen in het huidige Nederlandse stelsel. Daarbij geldt dan nog de restrictie, dat risico voldoende snel gereduceerd kan worden door gecombineerde inleg of meerdere speelrondes. Op deze beide aspecten lijkt een loterij met een gematigd uitkeringspercentage en met veel kleine en

enkele zeer hoge prijzen geen mogelijkheden te bieden voor witwaspraktijken: ook een speler die een groot aantal loten koopt heeft nog altijd een kleine kans op de hoofdprijs.⁶¹

Overige gronden voor economische interventie: misbruik marktmacht

In aanvulling op de hierboven besproken hoofddoelen van beleid, kan ook *monopolievorming* een legitimatie zijn voor overheidsingrijpen (Baarsma *et al.*, 2007). Dit houdt verband met consumentenbescherming, ditmaal niet tegen fraude of intransparantie maar tegen misbruik van een economische machtspositie. Uit de empirische literatuur blijkt dat de aantrekkingskracht van loterijen positief samenhangt met de hoogte van de hoofdprijs, terwijl omgekeerd een grotere loterij een hogere hoofdprijs mogelijk maakt (zie Hoofdstuk 2). Dit creëert een kracht die schaalvergroting in de hand werkt. Voor identieke spelen kan dat een monopolie (of oligopolie) als natuurlijke uitkomst opleveren.⁶² In een klassiek ongereguleerd monopolie heeft de aanbieder de ruimte om hogere prijzen en lagere volumes vast te stellen en zo zijn winst te verhogen ten koste van zijn afnemers en de maatschappelijke welvaart.

In een loterij zal misbruik van een economische machtspositie zich uiten in een laag uitkeringspercentage, met bijbehorend hoge kosten en winsten voor de aanbieder (zie Paragraaf 2.2). Toch zijn er twee redenen om dergelijk gedrag door loterijen anders te bezien. In 'normale markten' is monopolistische prijszetting in de eerste plaats onwenselijk, omdat het leidt tot vraaguitval: bij een hogere prijs worden minder consumenten bediend, ook wanneer zij bereid zouden zijn de marginale productiekosten te betalen. Deze vraaguitval levert een welvaartsverlies ('deadweight loss') op. In de tweede plaats leiden de te hoge prijzen tot een overdracht van welvaart van consumenten naar de producent. In het mededingingstoezicht wordt aan consumentensurplus (consumentenwelvaart) meer gewicht toegekend dan aan producentensurplus, vanuit de gedachte dat producenten voor zichzelf op kunnen komen.

Bij loterijen liggen beide aspecten iets anders. Voor zover het beheersen van het speelgedrag een doel op zich is, loopt vraaguitval parallel met dat doel. Ook geredeneerd vanuit het onderliggende doel witwassen tegen te gaan, kan een hoog kostenniveau effectief zijn voor zover er überhaupt nog mogelijkheden waren voor witwaspraktijken. Een hoog kostenniveau heeft naar verwachting geen effect op het doel consumenten te beschermen. Het effect op verslavingsrisico's is ambigu: enerzijds spelen er minder mensen mee en wordt de groep die wordt blootgesteld aan eventuele risico's kleiner. Anderzijds is het de vraag of het de spelers zijn die vatbaar zijn voor verslaving die wegvallen. Bovendien kan een hoog kostenniveau averechts werken, wanneer hoge kosten spelers in de illegaliteit drijven waar tevens doorgaans verslavende spelen worden aangeboden.

Ook het *producentensurplus* krijgt een ander gewicht, wanneer dit in de algemene middelen stroomt of afgedragen wordt aan goede doelen: een groot producentensurplus wordt dan ineens

⁶¹ Swiss Institute of Comparative Law (2006) bespreekt de beschikbare literatuur over de relatie tussen misdaad en kansspelen. Met uitzondering van één artikel, dat om onduidelijk redenen een positief verband legt tussen diefstal en het bestaan van een staatsloterij, gaat deze literatuur uitsluitend over casino's.

⁶² In Hoofdstuk 2 werd aangegeven dat dit bij verschillende soorten loterijen (bijvoorbeeld goededoelenloterijen versus prijzenloterijen) niet zo waarschijnlijk is, omdat deze maar in zeer beperkte mate substituten zijn of zelfs complementen. Iets dergelijks geldt voor sterk verschillende spelen, zoals een dagelijkse of wekelijkse loterij en een maandelijkse loterij.

beleidsdoel en weegt beleidsmatig – in het licht van de voorgaande alinea – mogelijk zelfs zwaarder dan het consumentensurplus.

In het huidige beleid is ervoor gekozen vergunningen schaars te maken als invulling van het restrictieve beleid. Daarbij zijn de vergunningen verleend zonder financieel allocatiemechanisme, waardoor de vergunninghouders overwinsten zouden kunnen realiseren. Voor de Staatsloterij worden deze overwinsten afgeroomd via de afdracht aan de Staat terwijl de goeddoelenloterijen geen winst mogen uitkeren en een verplichte afdracht hebben aan goede doelen van ten minste 50 % van de inleg. Daarbij krijgen alle vergunninghouders echter weinig prikkels voor kostenbeheersing.

Monopoliemacht die resulteert in een hoog kostenniveau of grote private winsten blijft ook na een stelselherziening ongewenst. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft in principe mogelijkheden hier *ex post* tegen op te treden, maar zeker wanneer marktmacht niet leidt tot hoge winsten maar tot onnodig hoge kosten, zal het lastig zijn dit aan te tonen. Dit probleem kan ook *ex ante* worden geadresseerd door het uitkeringspercentage en de eventuele goeddoelenafdracht te reguleren. Voorts is het mogelijk de vergunningverlening zo te organiseren dat aanbieders de prikkel hebben om winsten zo veel mogelijk door te geven: aan de algemene middelen in de vorm van een hoog licentiebedrag; aan goede doelen via selectie op *generosity* of aan de loterijspelers in de vorm van een hoog uitkeringspercentage.

Conclusies en overige toetsingscriteria

De conclusie luidt dat de drie hoofddoelen van kansspelbeleid, bij economische analyse, slechts beperkt ingrijpen in de loterijenmarkt legitimeren. Het verslavingsrisico is zeer gering, zeker bij laagfrequente loterijen en biedt alleen aanknopingspunten om beperkingen op te leggen aan loterijen met een hoge (bijvoorbeeld dagelijkse) frequentie (en instantloterijen). Witwasproblematiek is bij loterijen niet te verwachten.

Wel is overheidsinterventie economisch te rechtvaardigen om de transparantie te waarborgen van de besteding van de inleg aan prijzen en goede doelen en de eerlijkheid van de trekking. Vooral wanneer het aantal aanbieders in de markt klein is, kan er niet op vertrouwd worden dat dit zonder enige vorm van borging vanzelf goed gaat. Ook bestaat er een tendens naar schaalvergroting van loterijen door netwerkeffecten (de inleg is sterk afhankelijk van de beschikbare hoofdprijs). Dit kan resulteren in marktmacht van aanbieders, hetgeen ingrijpen *ex post* of *ex ante* kan rechtvaardigen.⁶³

Dit leidt tot een paradoxale gevolgtrekking. Een beperking van het aantal aanbieders in de markt is vanuit de drie hoofddoelen van het beleid niet te rechtvaardigen, omdat deze doelen voor zover ze voor loterijen aan de orde zijn, ook met regulering geborgd kunnen worden. Maar wanneer er vrije toe- en uittrading zou zijn, zouden netwerkeffecten juist vanzelf schaalvergroting in de hand werken. Hierdoor zou het aantal aanbieders op de markt waarschijnlijk vanzelf beperkt blijven. Teveel concentratie van het aantal aanbieders kan overheidsinterventie dan weer wenselijk maken om misbruik van economische machtpositie te beteugelen.

⁶³ Bij dergelijke interventies dient ook overheidsfalen – bijvoorbeeld in de vorm van inefficiëntie, administratieve lasten en het verstoren van het level playing field – meegewogen te worden.

In aanvulling op de bovenstaande hoofddoelen van beleid, zijn er enkele aanvullende criteria waarop nieuw beleid ten aanzien van marktordening en -toegang kan worden beoordeeld:

- De mate waarin een oplossing leidt tot een gelijk spelveld (*level playing field*) en past binnen de Europeesrechtelijke kaders;
- De mate waarin het loterijstelsel bijdraagt aan de algemene middelen. In 2009 vloeide van de loterijmarkt ongeveer € 259 miljoen in de algemene middelen (zie paragraaf 2.1). Bij een totale omzet van de markt van ruim € 1,97 mld. is dat 13 %;
- De mate waarin de opbrengsten aan goede doelen geborgd blijven. In 2009 ging er vanuit de Goededoelenloterijen, De Lotto en de kleinere loterijen samen ongeveer € 453 miljoen naar sport, cultuur, natuur en milieu, ontwikkelingswerk etc. Dat is 22,8 % van de totale inleg.

Daarnaast zijn er nog de algemeen economische criteria van efficiëntie en innovatie en handhavingslast:

- Een scenario waarin bij een gegeven afdracht aan goede doelen en de algemene middelen minder kosten worden gemaakt, is vanuit welvaartsperspectief te prefereren boven een scenario waarin meer kosten worden gemaakt;
- Tevens is een scenario waarin de consument beter bediend wordt door innovatief en gedifferentieerd aanbod te prefereren boven een minder gedifferentieerd aanbod, zo lang de doelstellingen van consumentenbescherming en het tegengaan van verslaving geborgd blijven. Een meer gedifferentieerd aanbod verbetert de aansluiting tussen consumentenvoorkeuren en het aanbod en vergroot zo de consumentenwelvaart. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van goededoelenloterijen, waarbij deelnemers specifieke voorkeuren kunnen hebben voor de doelen die ze willen steunen;
- Tot slot is de handhavingslast een criterium. Ook de kosten van de handhaving zijn maatschappelijke kosten. Hoe lager deze kosten, hoe beter.

4.2 Scenario's voor marktordening

Hoofdstuk 2 beschreef het Nederlandse loterijstelsel waarin momenteel 6 vergunninghouders actief zijn. Er is één (publieke) vergunninghouder die als enige een prijzenloterij verzorgt met een uitbetalingspercentage boven de 60 % en waarvan het resultaat ten goede komt aan de algemene middelen. Daarnaast zijn er vijf (private) vergunninghouders met een lager uitkeringspercentage waarvan het resultaat ten goede komt aan goede doelen. Die korte beschrijving schetst al de belangrijkste ingrediënten van de marktordening: het aantal vergunninghouders en de bestemming van het resultaat. De eigendoms kwestie komt bij de verdere toetsing van de scenario's aan de orde.

Aantal aanbieders

Het toegestane aantal aanbieders in de markt vormt het meest elementaire aspect van de marktordening en is daarmee het startpunt voor het definiëren van marktordeningsscenario's. Primair is daarbij de vraag of het *aantal* toegelaten spelers vooraf wordt vastgelegd, of alleen de *eisen* worden vastgelegd waar aanbieders aan moeten voldoen om de markt te betreden. Anders dan bijvoorbeeld bij radiofrequenties is er geen natuurlijke schaarste die het aantal spelers beperkt. De beleidskeuze om het restrictieve beleid vorm te geven door het aantal aanbieders te limiteren, is dus tevens een keuze om schaarste te creëren.

Vervolgens is het *feitelijke aantal* vergunninghouders dat maximaal wordt toegelaten een onderscheidend kenmerk. Economisch is er een groot verschil in gedrag en marktuitskomsten tussen een monopolie, een duopolie en een markt met een handvol spelers. Het aantal spelers zal naar verwachting gevolgen hebben voor prikkels voor efficiëntie en innovatie van spelers, maar ook voor de mogelijkheid schaalvoordelen te realiseren; de ruimte voor afdracht van spelresultaat aan goede doelen en de handhavingslast.

Derhalve worden de volgende basisscenario's onderscheiden:

- Eén vergunninghouder;
- Twee vergunninghouders;
- Enkele vergunninghouders (bijvoorbeeld de huidige zes);
- Geen beperking aan het aantal vergunninghouders.

Naast het aantal toegelaten aanbieders, is het aantal spelvormen dat een aanbieder mag aanbieden eveneens bepalend voor de marktuitskomst. Een stelsel met twee vergunninghouders die ieder één spelvorm mogen aanbieden zal bijvoorbeeld een andere uitkomst opleveren ten aanzien van de totale inleg en de afdracht aan goede doelen dan wanneer beide aanbieders zelf mogen bepalen hoeveel spelvormen ze aanbieden. Dit aspect zal in de verdere analyse meegenomen worden.

Resultaatbestemming: specialisatie of combinatie

Op hoofdlijnen zijn er twee bestemmingen voor het resultaat, te weten goede doelen en de algemene middelen. Naast afdracht vanuit de Staatsloterij stroomt er zoals eerder geconstateerd ook geld in de algemene middelen via de kansspelbelasting, de vennootschapsbelasting wanneer er winst wordt gemaakt, en de eventuele licentiebedragen indien relevant. Wanneer private aanbieders winst mogen maken, is er nog een derde resultaatbestemming, namelijk de aandeelhouders van de aanbieder. Deze is geen doelstelling of randvoorwaarde voor beleid en blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Eén vergunninghouder

Aangezien beide bestemmingen gelden als beoordelingscriterium, zal in een éénvergunningstelsel gekozen kunnen worden voor een vergunninghouder die zowel een prijzenloterij als één of meerdere goededoelenloterijen aanbiedt.

Als alternatief zou het scenario kunnen worden gehanteerd van een goededoelenloterij die tevens afdraagt aan de staat via een licentievergoeding, de kansspelbelasting, vpb of dividend. Dit komt overeen met het Engelse model. Voor deelnemers die uitsluitend zoeken naar een hoog uitkeringspercentage kan dit minder aantrekkelijk zijn, wat het ontstaan van illegaal aanbod in de hand zou kunnen werken als de uitkeringspercentages te laag worden. Het Engelse uitkeringspercentage van 52% ligt tussen dat van de Staatsloterij en de Nederlandse goededoelenloterijen en De Lotto.

Hier zijn dus twee subscenario's mogelijk:

- Eén vergunninghouder die een prijzenloterij en één of meerdere goededoelenloterij(en) aanbiedt;
- Eén vergunninghouder die uitsluitend een of meerdere goededoelenloterijen aanbiedt.

Deze ene vergunninghouder kan zowel een private partij als een staatsdeelneming zijn. Eigendom is echter een andere dimensie dan marktordening en komt in het volgende hoofdstuk apart aan bod.

Twee vergunninghouders

Wanneer gekozen wordt voor een stelsel met twee vergunningen, ligt het voor de hand te kiezen voor één prijzenloterij en één goededoelenloterij. Daarmee wordt recht gedaan aan de positie die er in de markt bestaat voor beide soorten loterijen. Ook kan zo zowel de opbrengst voor de goede doelen als de opbrengst voor de Staat gewaarborgd worden.

Alternatief is het scenario waarin twee vergunninghouders beiden zowel een prijzenloterij als een goededoelenloterij aanbieden. Dit creëert meer concurrentie in de markt, met de bijbehorende prikkels voor efficiëntie en innovatie. Aanbieders kunnen zich richten op alternatieve loterijconcepten en zich profileren met de specifieke goede doelen waaraan gegeven wordt.

Ook hier zijn dus twee subscenario's mogelijk:

- Eén goededoelenloterij en één prijzenloterij;
- Twee loterijen die zowel een goededoelenloterij als een prijzenloterij aanbieden.

Wanneer vergunninghouders vrij worden gelaten in de wijze waarop zij hun vergunning exploiteren en in de spelvormen die ze aanbieden, zal naar verwachting vanzelf het tweede subscenario ontstaan. Ongeacht de strategie van de tegenstrever loont het voor een vergunninghouder om zowel een goededoelenloterij als een prijzenloterij aan te bieden door de zeer beperkte substitutie.

Enkele vergunninghouders

Het scenario met een beperkt aantal vergunningen komt overeen met het huidige scenario. Binnen dit scenario zouden één of meer prijzenloterij(en) kunnen bestaan, en één of meer goededoelenloterij(en).

Zo lang het aantal vergunningen beperkt is, zal de uitgifte daarvan systematisch moeten gebeuren in een aanbesteding, veilig of *beauty contest*. Naarmate het aantal vergunningen toeneemt, neemt de schaarste af en zal de waarde van een licentie ook afnemen. Door mogelijkheden voor productdifferentiatie zal de totale omzet echter ook toenemen als het aantal aanbieders van twee toeneemt naar drie of meer, tot het punt bereikt wordt dat de totale markt kleiner wordt door verlies van schaalvoordelen/netwerkeffecten in de marketing/hoofdprijs. Of dit werkelijk gebeurt hangt overigens weer af van die netwerkeffecten. Als loterijen weinig van elkaar verschillen is er relatief veel ruimte voor substitutie, waardoor ook het netwerkeffect een grote rol speelt en schaalvergroting te verwachten is.

Geen beperking aan het aantal vergunningen

Wanneer niet vooraf een beperking zal worden gesteld aan het aantal vergunningen, heeft een vergunning normaal gesproken geen waarde meer. Regels aan vergunninghouders dienen in dit scenario invulling te geven aan de publieke belangen geschetst in de vorige paragraaf.

Conclusies scenario's

In de rest van deze studie worden de volgende scenario's en subscenario's voor de marktstructuur verder in beschouwing genomen:

1. **Eén vergunning:**
 - a. Eén vergunninghouder die een prijzenloterij en een of meerdere goededoelenloterij(en) aanbiedt;
 - b. Eén vergunninghouder die uitsluitend een of meerdere goededoelenloterij(en) aanbiedt.
2. **Twee vergunningen**
 - a. Eén goededoelenloterij en één prijzenloterij
 - b. Twee loterijen die zowel een goededoelenloterij als een prijzenloterij aanbieden.
3. **Enkele vergunningen (bijvoorbeeld de huidige zes)**
4. **Geen beperking aan het aantal vergunningen**

5 Uitwerking en toetsing scenario's

Dit hoofdstuk werkt de scenario's voor de structuur van de loterijenmarkt verder uit en toetst ze aan de geformuleerde criteria.

5.1 Uitwerkingsopties en criteria

De basisscenario's voor de marktstructuur die zijn opgesteld in het vorige hoofdstuk voldoen reeds aan het criterium dat zowel voor de algemene middelen als voor de inkomsten voor goede doelen kunnen worden gegenereerd. De bedragen die voor die twee bestemmingen worden gegenereerd zullen wel verschillen tussen de scenario's. In ieder scenario zijn er echter nog veel sturingsmogelijkheden om dit te beïnvloeden. Die sturingsmogelijkheden zijn gelegen in een aantal opties ten aanzien van de regulering en verdere inrichting van de markt. In Box 5.1 worden de belangrijkste aspecten genoemd.

Box 5.1 Uitwerkingsopties voor toegang, ordening en regulering van het loterijenstelsel

1. Restrictiviteit en publiek belang:
 - regulering frequentie trekkingen;
 - regulering aantal of aard spelvormen per vergunning;
 - regulering hoogte prijzen en minimum- of maximumuitkeringspercentage;
 - regulering reclame-uitingen;
 - regulering leeftijd deelname en aantal loten per speler;
 - regulering t.b.v. eerlijke en transparante trekking.
2. Organisatie markttoegang:
 - Verdeelinstrument:
 - open vergunningsstelsel;
 - *beauty contest*;
 - veiling;
 - duur vergunning;
 - aantal vergunningen.
3. Eisen ten aanzien van goede doelen:
 - vast afdrachtpercentage/minimaal afdrachtpercentage;
 - eisen aan verdeling of aard beneficianten.
4. Eigendom:
 - privaat met winstoogmerk;
 - privaat zonder winstoogmerk;
 - publiek.
5. Bronnen overheidsinkomsten:
 - belasting op uitkering of inleg (kansspelbelasting);
 - licentiebedrag;
 - Vennootschapsbelasting;
 - afdracht uit staatsdeelname.

Sommige van deze uitwerkingsopties dienen nog nader te worden afgewogen in ieder van de marktordeningsscenario's: bijvoorbeeld de eisen aan de afdracht en bestemming voor goede doelen of de eigendom. Andere opties sluiten elkaar uit: wanneer gekozen wordt voor privaat eigendom, bestaat er geen afdracht uit staatsdeelname en wanneer gekozen wordt voor een ongelimiteerd aantal vergunningen zal er geen licentiebedrag worden ontvangen (behalve eventueel een administratieve heffing).

Het vervolg van deze paragraaf beschrijft eerst los van de scenario's de algemene afwegingen en inzichten ten aanzien van deze uitwerkingsopties. Vervolgens toetsen de volgende paragrafen de verschillende marktordeningsscenario's aan de randvoorwaarden die zijn benoemd in Hoofdstuk 4:

- De mate waarin een oplossing leidt tot een gelijk spelveld (*level playing field*) en past binnen de Europeesrechtelijke kaders;
- De mate waarin het loterijstelsel bijdraagt aan de algemene middelen. In 2009 ging het om ongeveer € 259 miljoen oftewel 13 % van de totale inleg;
- De mate waarin de opbrengsten aan goede doelen geborgd blijven. In 2009 ging het om ongeveer € 453 miljoen oftewel 22,8 % van de totale inleg;
- Efficiëntie: een scenario waarin bij een gegeven afdracht aan goede doelen en de algemene middelen minder kosten worden gemaakt, is vanuit welvaartsperspectief te prefereren boven een scenario waarin meer kosten worden gemaakt;
- Innovatie: een scenario waarin de consument beter bediend wordt door innovatief en gedifferentieerd aanbod is te prefereren boven een minder gedifferentieerd aanbod, zo lang de beleidsdoelstellingen geborgd blijven;
- Handhavingslast: ook de kosten van toezicht en handhaving zijn maatschappelijke kosten. Hoe lager deze kosten, hoe beter.

Restrictiviteit en publiek belang

In de economische analyse van de publieke belangen op de loterijenmarkt (Paragraaf 4.1) werd reeds geconcludeerd dat de drie specifieke beleidsdoelen, te weten het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit weliswaar aanleiding kunnen geven tot regelgeving, maar niet tot een beperking van het aantal spelers. Binnen ieder van de genoemde scenario's is een vorm van toezicht wenselijk op een eerlijke en transparante trekking. Ook zal regulering van de trekkingsfrequentie en het aantal loten per speler in ieder scenario in dezelfde mate wenselijk zijn om kansspelverslaving te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de minimumleeftijd voor deelname. Het bestaan van regels voor de spelvormen die vergunninghouders aanbieden heeft eveneens invloed op de verwachte totale inleg. Deze reguleringsaspecten kunnen meer of minder prudent worden ingevuld en die invulling en niet de marktordening is bepalend voor de uitkomst ten aanzien van de beleidsdoelen. Daarbij geldt dat hoe beperkender de regels zijn, hoe minder omzet en winst loterijen zullen kunnen realiseren en hoe minder zij derhalve over zullen hebben voor een licentie.

In het vorige hoofdstuk werd het beheersen van kansspelen tevens genoemd als doel dat mogelijk los zou staan van de onderliggende doelen. Gelet op de grote invloed van de hoogte van de hoofdprijs op de inleg ligt het maximeren daarvan voor de hand wanneer beheersing van de marktgroei wordt nagestreefd.

Hoofdstuk 2 wees op de geringe mate van substitutie tussen loterijen wanneer die voldoende verschillen in winstbestemming en/of spelvorm. Dit impliceert dat een groter aantal – verschillende – loterijen *ceteris paribus* zal leiden tot een grotere totale inleg. Dit is ook gebleken in de afgelopen decennia, met de toetreding van de Nationale Postcode Loterij en de Sponsor Bingo Loterij (zie Figuur 2.5 en de bespreking daarvan). Daarbij is het wel de vraag of een verdere vergroting van de diversiteit van het aanbod ten opzichte van het huidige zestal loterijen nog iets kan toevoegen wat voldoende onderscheidend is om een nieuw marktsegment aan te boren (en tevens past binnen de geldende randvoorwaarden).⁶⁴ Een beperking van het aantal vergunninghouders tot één of twee (Scenario 1 en 2) zal *wel* een beperking van de totale inleg tweeweg brengen, tenzij zij in de gelegenheid gesteld worden meerdere loterijen aan te bieden. Tevens zal een beperking van het aantal vergunningen schaarstepremies creëren. Afhankelijk van de wijze waarop de markttoegang is georganiseerd, komen deze bij de vergunninghouders of bij de maatschappij (algemene middelen of goede doelen) terecht.

Organisatie markttoegang

Wanneer het aantal vergunningen gelimiteerd is, dient de vraag zich aan hoe deze verdeeld worden op een transparante en non-discriminatoire wijze. Een veiling en een vergelijkende toets (*beauty contest*) zijn de twee voor de hand liggende verdeelmechanismen. Deze en andere verdeelmethoden van loterijvergunningen (zoals ook aanbesteding, verloting en verlening op volgorde van ontvangst) worden juridisch geanalyseerd in Van den Bout (2009). Op grond van juridische overwegingen komt zij uit op een beauty contest als meest geschikte verdeelinstrument. Aanbesteding past volgens Van den Bout niet binnen het huidige kansspelbeleid, en “een veiling is geen geschikt middel om de doelstellingen, die het Hof van Justitie heeft aanvaard als rechtvaardiging van de beperking van het vrij verkeer van diensten inzake kansspelen, te verwezenlijken” (Van den Bout, 2009; p. 66).

Bij een veiling wordt geselecteerd op basis van een enkel criterium, vaak de prijs die gegadigden over hebben voor de vergunning. Het is echter ook mogelijk een veiling te houden waarbij de partij wint die het hoogste uitbetalingspercentage biedt of de hoogste afdracht aan goede doelen. Bij zo'n veiling kunnen tevens formele toelatingseisen worden gesteld die moeten garanderen dat gegadigden serieus, te goeder trouw, etc. zijn.

In een vergelijkende toets worden vergunningen verdeeld op basis van een (al dan niet van tevoren bekend gemaakte) weging op diverse aspecten. Een mooi voorstel met een laag bod kan zo winnen van een minder aantrekkelijk voorstel met een hoger bod. Een nadeel van een vergelijkende toets is dat deze minder transparant is dan een veiling of aanbesteding, als gevolg van een element van subjectiviteit in de beoordeling (Van den Bout, 2009; p. 32).

Welvaartseconomisch is een vergelijkende toets met name aantrekkelijk wanneer er maatschappelijke waarde wordt gehecht aan innovatieve invulling van de vergunning en variatie tussen aanbieders, zoals bij de uitgifte van vergunningen voor de commerciële radio het geval was. Voorts hebben sommige landen ervoor gekozen de UMTS-licenties met een vergelijkende toets uit te geven, in de hoop zo innovatieve diensten of ambitieuze netwerkuitrol uit te lokken.

⁶⁴ Zo zou Figuur 2.5 kunnen wijzen op enige verdringing van de BankGiro Loterij door de opkomst van de Sponsor Bingo Loterij. In de analyse van de cijfers van de afgelopen vijf jaren werden hier geen significante aanwijzingen voor gevonden, maar mogelijk had zich toen een nieuw evenwicht ingesteld.

Ook Van den Bout (2009, p 31) constateert: “Als een uitgebreid scala van voorwaarden aan vergunninghouders wordt gesteld waarbij de exacte invulling van bepaalde eisen van tevoren niet exact is aan te geven, dan is de vergelijkende toets een meer aangewezen verdeelmethode.”

In het geval van loterijen lijkt de behoefte aan innovatieve invulling van de vergunningen en variatie tussen de aanbieders (anders dan van tevoren gedefinieerd) beleidsmatig beperkt. Een selectieprocedure die is gericht op innovatieve en gevarieerde invulling levert per definitie minder voorspelbare uitkomsten op, terwijl een bepaalde mate van uniformiteit wenselijk is met het oog op het borgen van de publieke belangen. Onvoorspelbare en gevarieerde uitkomsten zouden ook de inkomsten voor de schatkist en de goede doelen onzekerder kunnen maken, afhankelijk van de vrijheidsgraden die de vergelijkende toets biedt. Om deze redenen biedt een vergelijkende toets economisch in dit geval geen voordelen boven een veiling. Hier komt bij dat een veiling de beste mogelijkheden biedt om de schaarstepremie af te romen die voortvloeit uit het beperken van het aantal vergunningen. Afhankelijk van het gunningcriterium, te weten het bod, het uitkeringspercentage of de afdracht aan goede doelen, komt die schaarstepremie (in ieder geval voor een belangrijk deel) ten goede aan respectievelijk de algemene middelen, de deelnemers of de goede doelen. Ook is een combinatie mogelijk, bijvoorbeeld door in de veiling een bod uit te laten brengen bij een gegeven procentuele afdracht aan goede doelen.

Ten aanzien van de duur van de vergunningen is het vooral van belang dat aanbieders tijdens de vergunningduur realiter in staat zijn de meeste investeringen terug te verdienen. Gebeurt dit niet, dan ontstaat ingewikkelde transitieproblematiek wanneer kapitaalgoederen moeten worden getaxeerd en overgenomen. Verplichte overname van activa remt ook de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders om de zaken anders te organiseren dan de voorganger.

Voor een loterij zijn de specifieke investeringen in kapitaalgoederen relatief beperkt. Investeringen zullen vooral gedaan moeten worden in marketing (merknaam) en retailsystemen. Voor dergelijke investeringen lijkt een termijn van 10 jaar zoals in het VK ruimschoots voldoende. Een kortere termijn van bijvoorbeeld 8 jaar lijkt evenmin een obstakel. Daarbij moet worden opgemerkt dat het retailstelsel van De Lotto in beginsel voor iedere aanbieder toegankelijk is, zodat op dit punt geen of slechts beperkte transitieproblemen spelen. Gedetailleerder onderzoek aan de overige benodigde activa kan een nauwkeuriger antwoord geven.

Eisen ten aanzien van goede doelen

Een minimumafdracht aan goede doelen beïnvloedt de marktpositie die een loterij kan bereiken. Hoe hoger die afdracht, hoe hoger de effectieve prijs en hoe lager de vraag naar loten. Ten aanzien van de verdeling of de aard van de beneficianten is er economisch weinig aanleiding tot interventie, wanneer deelnemers de keuze hebben tussen enkele loterijen. Vraagsturing (en eventueel *naming & shaming*) zal er dan toe leiden dat de keuze van de beneficianten (in grote lijnen) aansluit bij de voorkeuren van deelnemers.

Eigendom

Vaak gaat privatisering van overheidsbedrijven gepaard met een aantal andere veranderingen zoals liberalisering of juist regulering van de markt en het introduceren van concurrentie. Deze gelijktijdige veranderingen vertroebelen het zicht op het effect van het eigendom. In de literatuur heeft dit geleid tot een discussie over de rol van eigendom: is privaat eigendom genoeg om efficiëntiewinst te creëren of is concurrentie daarvoor noodzakelijk?

Empirische overzichtsartikelen zoals Megginson en Netter (2001; p. 381) tonen aan dat private bedrijven gemiddeld efficiënter en innovatiever zijn dan publieke bedrijven. *“We know that privatization ‘works’, in the sense that divested firms almost always become more efficient, more profitable, and financially healthier, and increase their capital investment spending.”* Dit komt bijvoorbeeld doordat overheidsbedrijven meer arbeid en minder kapitaal gebruiken – en dus per werknemer minder productief zijn, hetgeen welvaartsverlagend is. Het verschil in efficiëntie blijkt ook te maken te hebben met de veelheid aan doelstellingen die een overheidsbedrijf nastreeft, terwijl een privaat bedrijf meer focus legt op winstgevendheid. In sommige gevallen zijn die doelen zelfs niet welvaartsverhogend maar vergroten ze bijvoorbeeld wel de kans op herverkiezing van bepaalde politici. Anderen, waaronder Kornai et al. (2003), voegen daaraan toe dat de zachtere budgetrestricties voor staatsbedrijven minder disciplinerend werken.

De meeste auteurs concluderen dat privatisering op zichzelf niet productiviteitsverhogend werkt; het gaat niet zozeer om eigendom als wel om herstructurering en concurrentie (o.a. Green & Haskel, 2004). Het privatiseringsproces werkt wel productiviteitsverhogend – dat wil zeggen de in overgang naar privatisering benodigde herstructureringen, het ontstaan van meer concurrentie en de strakkere regulering werken productiviteitsverhogend. Uit de empirische literatuur blijkt voorts dat hoe effectiever de concurrentie, hoe doelmatiger de sector (o.a. Asaftei et al., 2008; Griffith, 2001).

Kortom, het door het privatiseringsproces sterker benadrukte winststreven van private bedrijven is een belangrijke drijfveer voor efficiëntie, maar bij loterijen kan de efficiëntieprikkel ook (deels) worden benut om de opbrengst voor goede doelen, voor de algemene middelen of de uitbetalingsratio te vergroten. Het Engelse systeem van vergunningverlening is daar een goed voorbeeld van.

Wanneer de publieke belangen geborgd zijn – en dit laatste is ook bij een publieke aanbieder van belang – zal privaat eigendom daarom doorgaans tot efficiëntere uitkomsten leiden. Privatisering is minder goed mogelijk wanneer de publieke belangen niet helder zijn of nog niet goed zijn geborgd (Bijkerk, Poort en Schuurman, 2003).

De opbrengst bij de privatisering van een bedrijf hangt met name af van de winst die het bedrijf maakt, de mogelijkheden voor verhoging van de efficiëntie of groei, en de onzekerheid over toekomstige regulering. Omwille van die opbrengst is het dus van belang om vooraf helderheid te verschaffen over de reguleringsomgeving. In het bijzonder betreft het hier in het geval van de Staatsloterij helderheid over voortzetting van de vergunning en de marktordening in het algemeen. Voor een succesvolle privatisering zal op zijn minst een redelijke resterende

vergunningduur of overgangstermijn nodig zijn, evenals duidelijkheid over de marktomgeving waarbinnen het geprivatiseerde bedrijf zou gaan opereren.

Voorts geldt dat hoe knellender regulering is (bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal trekkingen, de maximale hoofdprijs, uitkeringspercentages, de mogelijkheden reclame te maken, etc.), hoe lager de opbrengst bij privatisering zal zijn.

Wanneer de Staatsloterij onder de nu geldende condities ten aanzien van regulering en marktomgeving zou worden geprivatiseerd, zou dat naar verwachting positief uitvallen voor de algemene middelen. Door de hogere efficiëntie die private bedrijven gemiddeld bereiken, zou de privatiseringsopbrengst naar verwachting hoger zijn dan de contante waarde van de toekomstige winstafdrachten.⁶⁵ Als er bij privatisering nog veel reguleringonzekerheid heerst, zou de balans echter ook juist negatief kunnen uitslaan.

Bronnen overheidsinkomsten

De vier mogelijke bronnen van overheidsinkomsten (kansspelbelasting, licentiebedrag, vennootschapsbelasting en afdracht uit staatsdeelname) zijn economisch complementair,⁶⁶ maar hangen af van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de marktordening en de markttoegang.

Een afweging die in alle scenario's geldt, is die tussen belasting op inleg, zoals die bestaat in Italië (6 %) en het Verenigd Koninkrijk (12 %) en een belasting op winnende loten zoals die momenteel bestaat in Nederland en ook in Portugal en Denemarken bestaat. De invoering van een belasting op inleg zou gepaard moeten gaan met afschaffing van de kansspelbelasting voor loterijen.

Aan deze keuze zitten diverse aspecten:

- In theorie maakt het niet uit welke heffingsgrondslag wordt gekozen: wanneer via een hogere belasting op uitkeringen of een lagere belasting op de inleg hetzelfde bedrag wordt geheven, is het effect op de effectieve prijs van de loterij identiek. Wanneer consumenten rationeel reageren op die effectieve prijs zal dus ook het effect op de totale inleg identiek zijn. In de beleving van loterijdeelnemers kan er wel een verschil zijn, op voorwaarde dat de geheven belasting voor de deelnemer transparant is, en zou een inlegbelasting de overschatting van de eigen winstkansen kunnen temperen en zo de drempel om mee te spelen kunnen verhogen. Het belasten van gewonnen prijzen zou daarentegen als rechtvaardiger kunnen worden ervaren dan het belasten van de inleg.
- Een inlegbelasting is minder vatbaar is voor optimalisatie door de vergunninghouder dan een winstbelasting met een belastingvrij drempelbedrag. Momenteel bedraagt de totale afdracht aan kansspelbelasting bij loterijen 5,4 %, maar dit percentage verschilt sterk tussen loterijen. Dat komt niet alleen door verschillen in uitkeringspercentage, maar ook doordat prijzen onder € 454 onbelast zijn en daarboven een tarief geldt van 29 %. Als percentage van de uitgekeerde prijzen komt de betaalde kansspelbelasting voor de

⁶⁵ Merk op dat dit een algemene uitspraak is. In het kader van dit onderzoek is geen studie gemaakt van de efficiëntie of de mogelijkheden voor kostenbesparing van de Staatsloterij.

⁶⁶ Dit neemt niet weg dat ze binnen de geldende begrotingsregels verschillende behandeld worden. Deze studie abstraheert echter van dergelijke regels en gaat uit van eenheid van overheidsfinanciën.

Staatsloterij uit op 8 %, terwijl het voor NPL, SBL en BGL samen gemiddeld 17 % is. De Staatsloterij weet door een groot aantal kleine prijzen de af te dragen kansspelbelasting beperkt te houden. De mogelijkheden voor optimalisatie zouden echter ook verdwijnen indien de vrijstelling van € 454 zou verdwijnen. Daarmee zouden een inlegbelasting en een belasting op gewonnen bedragen meer op elkaar gaan lijken met voor de algemene middelen als belangrijkste verschil dat een belasting op gewonnen bedragen gevoeliger is voor uitkeringspercentages.

- Kansspelbelasting op de gewonnen prijzen verlaagt de transparantie, omdat loterijen zowel met netto als bruto hoofdprijzen kunnen adverteren. Deze intransparantie zou met aanvullende regulering of zelfregulering weer opgelost kunnen worden, door alle loterijen te verplichten te adverteren met netto prijzen. Iets dergelijk is in de luchtvaart gebeurd met de luchthavenbelastingen.
- Als is gekozen voor een inlegbelasting, dan kan niet meer worden geheven over prijzen in buitenlandse loterijen van mensen die in Nederland wonen.⁶⁷

Uit het voorgaande volgt geen duidelijke voorkeur voor een belasting op gewonnen prijzen of inleg. Wel verdient het omwille van de transparantie bij een belasting op gewonnen prijzen aanbeveling dat alle vergunninghouders dezelfde uitgangspunten hanteren in hun advertenties, bij voorkeur netto prijzen. Tevens zijn er argumenten het heffingvrije bedrag van € 454 te schrappen.⁶⁸

5.2 Level playing field

Het *level playing field* wordt verstoord wanneer partijen ongelijke kansen of mogelijkheden hebben. Dit kan zijn herkomst hebben in verschillen in markttoegang, begunstiging, eigendom en regulering.

Markttoegang speelt in alle scenario's een rol. Wanneer het aantal vergunningen beperkt is – of het nu om één, twee of meerdere vergunningen gaat, ligt de vraag voor hoe deze worden toegekend. Als daarbij een transparante en eerlijke procedure wordt gevolgd (een veiling of vergelijkende toets) en geen oneigenlijke toetredingsdrempels worden opgeworpen, is er sprake van *level playing field*. Het feit dat sommige partijen gedurende een bepaalde periode wel loterijen mogen aanbieden en anderen niet, of dat voor de ene aanbieder andere regels gelden dan voor de andere, doet daar niets aan af.

Een verdedigbaar verschil in regelgeving kan er bijvoorbeeld zijn ten aanzien van de begunstiging. Om onderscheid te kunnen maken tussen goededoelenloterijen en prijzenloterijen – en zo de opbrengst voor goede doelen te borgen en de markt te bedienen met een gedifferentieerd aanbod – kunnen verschillen gelden ten aanzien van uitkeringspercentages. Ook is het goed verdedigbaar om – in het scenario met meerdere vergunningen – vergunningen te definiëren met vooraf bepaalde bestedingsdoelen zoals sport, cultuur of welzijn. Deze 'kavels'

⁶⁷ Indien in het buitenland al belasting is betaald wordt overigens nu ook geen (dubbele) belasting geheven.

⁶⁸ Dit zou wel een duidelijk onderscheid nodig maken welke loterijen belastingplichtig zijn, om te voorkomen dat zeer kleinschalige loterijen (denk aan verlotingen van sportclubs en winkeliersverenigingen) belastingplichtig zouden worden, met alle administratieve lasten van dien.

zullen dan in aantrekkelijkheid verschillen, maar bij een transparante verleningsprocedure is dat geen bezwaar, zeker omdat ze in belangrijke mate complementair lijken te zijn (zie Hoofdstuk 2). Wel is het met het oog op het *level playing field* van belang niet meer verschillen te creëren dan vanuit de beleidsdoelen te rechtvaardigen is. Aan de beleidsmatige randvoorwaarde dat de goeddoelenopbrengst geborgd dient te worden, is bijvoorbeeld te voldoen door bij de uitgifte van enkele vergunningen een minimumafdracht aan goede doelen voor te schrijven. Tussen loterijen verschillende restricties betreffende het aantal trekkingen, reclame-uitingen en de hoofdprijs of jackpot zijn vervolgens een onnodige verstoring van het *level playing field*: ze zijn wel van invloed op de marktverhoudingen, maar staan niet in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

Op voorhand is geen uitspraak te doen over de vraag of één, twee, meerdere of een ongelimiteerd aantal vergunningen beter of slechter is voor het *level playing field*, zo lang een transparante procedure is gevolgd en geenodeloze verschillen worden gemaakt. Wel is het mogelijk enkele aandachtspunten te formuleren met betrekking tot het *level playing field*.

In het scenario met een onbeperkt aantal vergunningen (scenario 4), lijkt het niet mogelijk onderscheid te maken tussen verschillende vergunningen. Daarmee verdwijnt ook de sturingsmogelijkheid ten aanzien van de beneficianten grotendeels. Het is wel mogelijk om een bepaald type vergunningen te limiteren (bijvoorbeeld prijzenloterijen) en voor die vergunningen afwijkende eisen te stellen.

Een ander aspect dat van belang is met betrekking tot het *level playing field* is de eigendom. Uit de juridische analyse (De Ru *et al.*, 2010) komt naar voren dat de overheid zich in beginsel op de loterijmarkt kan begeven zonder dat er sprake is van concurrentie op of om de markt. Wanneer de overheid als enige aanbieder optreedt, is er eigenlijk geen sprake van een speelveld en dus ook niet van een ongelijk speelveld.

Dat is anders wanneer er zowel een of meerdere overheidsbedrijven als private bedrijven in de markt zijn. De overheid mag haar ondernemingen niet bevoordelen, maar overheidsbedrijven kunnen goedkoper lenen en hebben geen of een gereduceerd faillissementsrisico. Directe concurrentie tussen private en publieke bedrijven op dezelfde deelmarkt (dus tussen een publieke en een private prijzenloterij of goeddoelenloterij) dient derhalve vermeden te worden.

5.3 Bijdrage algemene middelen

In de huidige marktinzichting vloeit ongeveer 13 % van de inleg in de schatkist, langs drie verschillende routes (kansspelbelasting, vennootschapsbelasting en de afdracht van de Staatsloterij).⁶⁹ Afhankelijk van de gekozen marktordening kunnen bronnen wegvallen: wanneer de Staatsloterij geprivatiseerd zou worden, zou de afdracht tot een einde komen, maar wordt een eenmalige opbrengst gerealiseerd. In Paragraaf 5.1 werd betoogd dat die opbrengst minimaal gelijk moet kunnen zijn aan de verwachte toekomstige afdrachten, op voorwaarde dat de reguleringssomgeving van tevoren helder is en de regulering voor het geprivatiseerde bedrijf gelijk zijn aan de huidige. Wanneer het geprivatiseerde bedrijf in de toekomst periodiek in een veiling of

⁶⁹ In beginsel zijn alle loterijen vpb-plichtig, maar omdat alleen de Staatloterij winst maakt, betaalt alleen die daadwerkelijk vpb. De overige loterijen dragen het surplus af aan goede doelen.

vergelijkende toets zijn vergunning moet verwerven, zal dit uiteraard ook afbreuk doen aan de privatiseringsopbrengst. Daar staat dan echter de toekomstige inkomstenstroom uit de licentievergoeding tegenover. Naarmate er meer mogelijkheden zijn voor efficiëntieverbetering bij de loterij zal de opbrengst hoger worden.

In alle marktscenario's waarin een beperkt aantal vergunningen wordt verleend, ontstaat mogelijk ook een nieuwe inkomstenbron, namelijk de licentievergoeding. De vergoeding die de overheid in een veiling of *beauty contest* zal ontvangen, neemt af met het aantal vergunningen. Is dat aantal niet gelimiteerd, dan wordt deze nul: er is dan geen schaarste meer.⁷⁰ Wel zou nog een beperkte administratieve vergoeding kunnen worden gevraagd. Er zijn geen ervaringscijfers beschikbaar over de hoogte van dergelijke vergoedingen. Voorts hangt de hoogte van de vergoeding af van de selectiecriteria bij de vergunningverlening, en van de regulering van vergunninghouders.

Wanneer vanuit de huidige marktsituatie wordt geredeneerd geldt het volgende:

- Wanneer de huidige zes vergunningen voortaan middels een veiling of *beauty contest* worden vergeven, zal dat bij gelijkblijvende belastingdruk leiden tot een (waarschijnlijk beperkte) toename van de opbrengsten voor de schatkist.
- Dat is zeker het geval wanneer het partijen wordt toegestaan winst te maken. Er ontstaat dan druk om efficiënter te werken en een deel van die efficiëntiewinst wordt doorgegeven in de vorm van vpb en/of en bod voor het verwerven van een vergunning.
- Dat geldt ook voor de vergunning van de Staatsloterij: zou die opnieuw worden uitgegeven aan een private partij met winstoogmerk, dan zullen gegadigden in principe vrijwel de gehele winst willen doorgeven om de vergunning te verwerven. Uiteraard staat hier tegenover dat huidige afdrachten komen te vervallen. Wanneer er bij de Staatsloterij echter ruimte is voor efficiëntieverbetering en er voldoende reguleringszekerheid is, kan privatisering per saldo toch gunstig zijn voor de overheidsfinanciën.

Wanneer zowel voor prijzenloterijen als voor goededoelenloterijen het aantal vergunningen geheel zou worden vrijgegeven aan partijen die winst mogen maken, zou de afdracht van de Staatsloterij aan de algemene middelen vervallen. Daar zal een toename van de vpb tegenover staan. Het effect op de marktomvang en op de inkomsten uit kansspelbelasting is niet zeker maar zal naar verwachting niet opwegen tegen de afdrachten vanuit de Staatsloterij die in dit scenario wegvallen: door concurrentie kunnen schaalvoordelen wegvallen wat een negatief effect heeft op de totale inleg. Alternatief zou de opbrengst voor de algemene middelen geborgd kunnen worden met een loterijbelasting op de inleg, van plusminus 12-13 %, zoals besproken in paragraaf 5.1. Daarmee zouden de goededoelenloterijen wel zwaarder belast worden dan nu, wat ten koste kan gaan van de goededoelenopbrengst. Wanneer spelers met winstoogmerk zouden worden toegelaten, zouden tevens nog inkomsten uit de vpb en de eventuele licentievergoeding in de algemene middelen stromen.

Een sterke *beperking* aan het aantal aanbieders in de markt zou de opbrengst voor de algemene middelen wel in gevaar kunnen brengen (door verkleining van de totale inleg). Zeker wanneer het aantal loterijconcepten dat vergunninghouders mogen aanbieden beperkt is, zal de markt krimpen omdat een aantal loterijdeelnemers de loterij van zijn gading niet meer kan spelen. Dit vloeit

⁷⁰ Wanneer gekozen wordt voor een monopolistisch overheidsbedrijf is er evenmin sprake van een vergoeding.

voort uit het vrijwel ontbreken van substitutie tussen verschillende loterijen. Hier tegenover staan dan een potentieel groter netwerkeffect en de kostenbesparing als gevolg van een kleiner aantal aanbieders in de markt, die zich kan vertalen in een hogere licentievergoeding. Onzeker is of deze effecten op kunnen wegen tegen de marktkrimp als gevolg van verlies aan variëteit.

Wanneer één of twee aanbieders een gevarieerd aantal concepten of spelvormen aan blijven bieden om een zo groot mogelijk deel van de markt te bedienen, kan het nadelige effect op de marktomvang beperkt blijven maar zal tevens geen grote kostenbesparing worden gerealiseerd.⁷¹

Een punt van aandacht is het overgangseffect dat een verandering teweeg zal brengen. Wanneer een kleiner aantal licenties wordt vergeven zal een aantal aanbieders uit de markt verdwijnen. Zij zullen niet zonder meer bereid zijn hun klantenbasis over te hevelen en om het gebruik van bepaalde loterijconcepten vrij te geven voor nieuwe aanbieders (voor zover ze daar zeggenschap over hebben). Abonnementshouders en ook vaste winkelklanten zullen niet direct uit zichzelf overgaan naar de andere aanbieder, ook wanneer die een soortgelijke loterij aanbiedt. Hoe verder het aantal vergunningen wordt teruggebracht, hoe groter de afname op de totale inleg door deze 'churn' zal zijn.

5.4 Goededoelenopbrengst

In 2009 ging ongeveer € 453 miljoen, oftewel 22,8 % van de totale inleg, naar goede doelen. Ook voor deze afdracht geldt dat ze in principe kleiner zal worden wanneer de totale marktomvang door beperking van het aantal vergunningen kleiner wordt. Dit effect kan gemitigeerd worden wanneer vergunninghouders meerdere loterijen mogen aanbieden, substantiële efficiëntiewinsten kunnen boeken of de netwerkeffecten van een grotere markt met grotere hoofdprijzen opweegt tegen het verlies aan variëteit.

Het volledig openstellen van de markt kan eveneens het gevaar opleveren dat partijen zich vooral richten op prijzenloterijen. Dit risico kan worden afgewend door analoog aan Zweden alleen in de markt voor goededoelenloterijen over te gaan op een onbeperkt aantal vergunningen. Dit lokt toetreding uit, waarmee de totale marktomvang kan groeien ten gunste van de goede doelen. Het scenario dat er in een volledig vrije markt helemaal geen goededoelenloterijen zouden zijn, lijkt denkbeeldig vanwege het gebrek aan substitutie tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen.

Hoofdstuk 2 analyseerde de kleine goededoelenloterijen verenigd in de SNL: deze bleken qua kostenstructuur primair fondsenwervers te zijn, die dankzij de loterij op een redelijk efficiënte manier fondsen kunnen werven. Een mogelijke manier om de goede doelen meer ruimte te geven, is door de markt alleen volledig open te stellen voor loterijen die bijvoorbeeld maximaal 10 % van de inleg uitkeren en waarbij minimaal 75 % van de inleg aan het doel ten goede komt. Dergelijke loterijen zouden dan slechts een administratieve vergoeding betalen die overeenkomt met de handhavingsslachten. Op deze manier vormen deze loterijen geen bedreiging voor loterijen

⁷¹ Wanneer één of twee spelers meerdere loterijen mogen aanbieden, kunnen zij ieder met een gedeelde jackpot werken om maximaal te profiteren van het netwerkeffect en tegelijk de verschillende voorkeuren van deelnemers te blijven bedienen.

met hogere uitkeringspercentages, maar nemen ze wel een plek in als fondsenwervers voor goede doelen.

Net als voor de opbrengst voor de algemene middelen, zal de gedwongen *churn* bij verkleining van het aantal licenties ook voor de goededoelenopbrengst een tijdelijk dempend effect hebben.

5.5 Efficiëntie en innovatie

De effecten in de voorgaande twee paragrafen zijn mede afhankelijk van het effect van veranderingen in de marktordening op de efficiëntie. Effecten op de efficiëntie kunnen optreden door het verlies of juist de winst van schaalvoordelen en door sterkere prikkels voor efficiëntie, bijvoorbeeld door concurrentie of door de mogelijkheid winst te maken. Het potentieel belangrijke effect van schaalvoordelen bij loterijen blijkt echter moeilijk te onderbouwen en krijgt ook in de wetenschappelijke literatuur nauwelijks aandacht. Wel valt in zijn algemeenheid te stellen dat zowel concurrentie om een vergunning als concurrentie tussen vergunninghouders efficiëntieprikkel zal geven. Dit effect zal optreden ongeacht het aantal vergunningen. Een monopolist die zijn vergunning eens per tien jaar moet verdienen zal efficiënter werken dan een monopolist zonder enige vorm van concurrentiedruk.

In markten zullen partijen normaliter zelf door fusies of het opdelen van bedrijven op zoek gaan naar de optimale schaal. In de loterijenmarkt wordt de marktstructuur (het aantal vergunningen) in principe bij aanvang bepaald als invulling van het restrictieve beleid. Het is echter mogelijk partijen de mogelijkheid te geven op meerdere vergunningen te bieden of enige tijd na de uitgifte te fuseren.

De innovatie is naar verwachting gebaat bij een onbeperkt aantal vergunningen.

5.6 Handhavinglast

In iedere marktordeningsvariant zullen bepaalde eisen gesteld worden, bijvoorbeeld op het gebied van transparantie en controleerbare trekkingen en andere regelgeving gericht op het borgen van de publieke belangen. Gegeven dit feit neemt de handhavinglast toe met het aantal aanbieders in de markt. Ten opzichte van de huidige situatie leidt een ongelimiteerd aantal vergunningen dus tot een toename van de handhavinglast en een beperking tot één of twee vergunningen tot een afname.

5.7 Conclusies

De hoofddoelen van het beleid, te weten het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van criminaliteit, vragen weliswaar om diverse regulatorische ingrepen, maar deze maatregelen zijn onafhankelijk van de marktordening. Ook het egaliseren van het speelveld wijst niet duidelijk in de richting van een specifiek marktordeningsscenario. Meer van belang daarvoor is de wijze waarop vergunningen worden uitgegeven en het feit dat geen nodeloze verschillen worden aangebracht in verschillende vergunningen.

De opbrengst voor de algemene middelen zal naar verwachting afnemen wanneer het aantal vergunninghouders wordt beperkt, doordat de totale markt vermoedelijk kleiner zal worden. Dit effect zal echter beperkt zijn wanneer deze vergunninghouders verschillende loterijen mogen aanbieden. Wel zal een herordening van de markt transitieproblematiek teweeg brengen. Een tijdelijke krimp valt te verwachten door de gedwongen *churn* van abonnementshouders en andere vaste klanten. Wanneer loterijconcepten daarmee uit de markt verdwijnen kan dit effect zelfs permanent blijken. Bij enkele of een onbeperkt aantal vergunningen zullen de overheidsinkomsten kunnen profiteren.

De goededoelenopbrengst zal eveneens af kunnen nemen, wanneer bij een of twee vergunninghouders de marktomvang terugloopt. Het is niet aannemelijk dat netwerkeffecten door schaalvergroting kunnen opwegen tegen het verlies aan variëteit in de markt door beperking van het aantal spelers.

6 Ordeningsvarianten

Vertrekkend vanuit de analyse uit de voorgaande hoofdstukken, werkt dit hoofdstuk een aantal concrete varianten voor de ordening van de loterijenmarkt uit.

6.1 Inleiding

De scenario's voor de marktstructuur die in de vorige hoofdstukken aan de orde kwamen, kennen nog een flink aantal vrijheidsgraden. De invulling van die vrijheidsgraden zal vaak bepalen wat het uiteindelijke effect is op de marktomvang, de overheidsinkomsten en de goeddoelenopbrengst. Om die reden was in het vorige hoofdstuk geen eenduidig oordeel te geven op de vraag welke marktstructuur de beste uitkomst geeft. Niet alleen is geen overkoepelend oordeel te vellen, ook per criterium blijkt de uitkomst af te hangen van de concrete uitwerking van ieder scenario.

Dit hoofdstuk kiest daarom een andere route, en werkt per scenario toe naar een economisch optimale invulling. Zo worden enkele gestileerde ideaaltypische ordeningsvarianten geschetst. Deze varianten zijn ontwikkeld in nauwe aansluiting bij de analyse uit de voorgaande hoofdstukken, maar volgen daar niet analytisch uit.

6.2 Scenario 1: monopolie

Scenario 1 is een stelsel met slechts één vergunninghouder, een monopolie dus. Wanneer in een dergelijk stelsel ook slechts één of twee loterijsoorten zouden worden aangeboden, zal naar alle waarschijnlijkheid de totale inleg fors afnemen aangezien de ervaring uitwijst dat er slechts beperkt substitutie is tussen verschillende loterijen. De twee grootste loterijen zijn op dit moment goed voor 72 % van de inleg. De groei van die loterijen die dan nodig is voor een gelijkblijvende inleg lijkt puur op basis van het netwerkeffect en substitutie onwaarschijnlijk.

Door een afname van de totale inleg zal het in een stelsel met slechts een of twee loterijen binnen één vergunning naar verwachting niet mogelijk zijn zowel de goeddoelenopbrengst als de opbrengst voor de algemene middelen te handhaven op het huidige niveau. Door de sterke terugval van de inleg neemt de 'winst' die voor deze doelen bestemd kan worden af, terwijl de kostenbesparingen en mogelijkheden voor schaalvergroting niet dusdanig zullen zijn dat ze deze afname kunnen compenseren.

Een afname van de totale inleg en van het aantal vergunninghouders kan als 'restrictiever' worden aangemerkt, maar te betwijfelen valt of daarmee daadwerkelijk enige verbetering wordt bereikt in het tegengaan van gokverslaving, criminaliteit en het beschermen van de consument. Deze doelen worden nu ook met een groter aantal vergunningen en loterijen afdoende geborgd.

In het huidige stelsel zijn de drie grootste loterijen samen goed voor zo'n 88 % van de inleg. Wanneer een monopolistische vergunninghouder drie of meer verschillende loterijen aan mag

bieden, zou naar verwachting *wel* een totale inleg gerealiseerd kunnen worden die vergelijkbaar is met de huidige inleg. Daarmee kunnen ook de inkomsten voor de algemene middelen en de goede doelen behouden blijven. Een mogelijk voordeel is dan het wegvallen van enkele dubbele kosten voor de organisatie en marketing: reclame heeft voor de vergunninghouder niet meer het doel om deelnemers weg te lokken bij andere spelers, maar slechts om spelers te attenderen op de verschillende spelen.

Wanneer de vergunning in een transparante procedure wordt uitgegeven aan een private partij, levert dit bovendien efficiëntiedruk op, die kan worden doorgegeven aan de goede doelen of aan de algemene middelen. Het Britse systeem is hier dan een goede mogelijkheid: gegeven een vaste inlegbelasting of kansspelbelasting om de huidige afdracht aan de algemene middelen te borgen, wordt vervolgens bij de uitgifte de bieder geselecteerd die de goedbedoelenaafdracht maximaliseert. Die goedbedoelenaafdracht (als percentage of als totaalbedrag) kan het beste gerekend worden over de *totale inleg* van alle loterijen samen, dus de inleg over de gehele vergunning. De vergunninghouder zal zo weliswaar de prikkel hebben om een prijzenloterij te organiseren, maar een grotere prijzenloterij dwingt de vergunninghouder dan ook tot een hogere afdracht aan goede doelen. Een strategie om de prijzenloterij te maximaliseren en de goedbedoelenloterij te marginaliseren wordt zo onaantrekkelijk gemaakt.

Een risico van dit model is transitieproblematiek. Verwacht kan worden dat de huidige vergunninghouders zich zullen verzetten tegen het voortzetten van de huidige namen en spelconcepten zoals de Staatsloterij, de Postcodeloterij en De Lotto. De vergunninghouder zal in het begin dus fors moeten investeren in de nieuwe ‘merken’ of hoge kosten moeten maken om de oude namen en concepten over te kopen.

Het is tevens denkbaar dat de eigendom van deze concepten het *level playing field* bij de uitgifte van de vergunningen ernstig verstoort waardoor van een eerlijke aanbesteding geen sprake is en de winnaar nog altijd overwinsten kan realiseren. Ook zal er flinke *churn* zijn door tijdelijk verlies van abonnementshouders. Maatschappelijk is dit een welvaartswinst: verloren abonneerders die niet terugkomen stellen hun abonnement kennelijk niet zo op prijs en spelen wellicht vooral mee als gevolg van administratieve overstap-/uitstapkosten. Voor de inleg en daarmee voor de opbrengst voor goede doelen en algemene middelen heeft dit wel consequenties.

Een tweede minpunt van deze ordeningsvariant is gelegen in het *level playing field* bij de vernieuwing van de licenties bij afloop van de vergunning. Wanneer de aanbieder die de eerste vergunning heeft geëxploiteerd de bestaande loterijen met de bestaande abonnementen mag voortzetten waar andere partijen die mogelijkheid niet hebben, is de kans gering dat toetreders een reële kans maken. De gunstige startpositie voor de *incumbent* zal resulteren in een minder scherp bod, met minder goedbedoelenaafdracht en meer winst of kosten. In theorie zou dit opgelost kunnen worden door te kiezen voor een soort *managementaanbesteding*, waarbij de nieuwe exploitant de bestaande loterijen mag voortzetten en de bestaande abonnementen mag overnemen. Opnieuw geldt hier het risico dat de eigenaren van de bestaande loterijconcepten zich met succes zullen verzetten tegen deze ‘onteigening’.

Een derde minpunt is dat de pluriformiteit van de begunstiging van de goede doelen af zou kunnen nemen. In het bijzonder de organisaties achter de kleine loterijen van de SNL verliezen

hun jaarlijkse opbrengsten en ook in bredere zin kan een stelsel met één vergunning de spreiding in de beneficianten beperken.

Monopoliemodel samengevat

Wordt gekozen voor één vergunning, dan is het optimaal dit in te vullen als een vergunning om meerdere (ten minste drie) loterijen te mogen aanbieden voor een periode van bijvoorbeeld tien jaar. De naam en het intellectueel eigendom van de spelvorm, evenals de abonnementen zouden na afloop van de vergunningsperiode moeten worden overgedragen aan de nieuwe exploitant. Dit dient ervoor te zorgen dat transitieproblemen na de eerste vergunningsperiode beperkt blijven en een tweede vergunningverlening nog altijd competitief kan zijn. De vergunning zou kunnen worden gegund aan de aanbieder die de hoogste afdracht aan goede doelen in het vooruitzicht stelt, uitgaande van een kansspelbelasting of inlegbelasting die de opbrengst voor de algemene middelen veilig stelt.

Een dergelijk stelsel heeft de volgende kenmerken:

- Effect op borging publieke belangen is neutraal, maar bezien vanuit het aantal aanbieders/vergunningen wordt het stelsel wel restrictiever.
- Effect op algemene middelen en goededoelenopbrengst is op termijn neutraal of licht gunstig, op voorwaarde dat de vergunninghouder voldoende speelruimte heeft.
- Transitieproblematiek van het huidige naar dit nieuwe stelsel is zeer ongunstig, met het risico dat overdracht van intellectueel eigendom van loterijvormen niet wordt geaccepteerd waardoor ook de opbrengsten voor de algemene middelen en de goede doelen in gevaar komen.
- *Level playing field* bij vernieuwing van de vergunning is neutraal zolang gekozen wordt voor *managementaانبesteding* en dit in de praktijk ook haalbaar blijkt.
- Mogelijk is er een negatief effect op de pluriformiteit van de begunstiging.

6.3 Scenario 2: duopolie

In een ordeningsmodel met twee vergunninghouders kan ofwel gekozen worden voor frontale concurrentie in de markt van twee vergunninghouder met vergelijkbare mogelijkheden ten aanzien van de spelvormen en loterijsoorten, ofwel voor het naast elkaar bestaan van twee vergunningen die zodanig verschillen dat nauwelijks sprake is van concurrentie.

Scenario 2a: Marktverdelingsmodel

Een logische invulling voor die tweede mogelijkheid is het creëren van één vergunning voor een prijzenloterij en één voor een goededoelenloterij. Dit is de variant 2a zoals gedefinieerd in Hoofdstuk 4. De mogelijkheid om een Lotto-achtig spel aan te bieden zou in een van beide vergunningen kunnen worden ondergebracht.

De marktuitskomst in termen van totale inleg, afdracht goede doelen en algemene middelen en borging publieke belangen zal dan niet wezenlijk verschillen van de monopolievariant. Ook zijn er nauwelijks extra effecten te verwachten van concurrentiedruk gedurende de looptijd van de vergunning om de eenvoudige reden dat er weinig concurrentie is.

Voor de vergunning van de prijzenloterij ligt een veiling het meeste voor de hand, waarbij de veilingopbrengst in de algemene middelen vloeit. Voor de goeddoelenloterij is net als in de monopolievariant selectie op de hoogte van de goeddoelenafracht een mogelijkheid. Alternatief is het mogelijk in de veiling een bod uit te laten brengen bij een gegeven procentuele afdracht aan goede doelen.

Dit model biedt twee mogelijke voordelen ten opzichte van het monopolie-model. In de eerste plaats zal de transitieproblematiek beperkter zijn, omdat er twee vergunninghouders overblijven. De huidige Staatsloterij kan worden geprivatiseerd en zal de beste kandidaat zijn voor de prijzenloterij, Novamedia heeft de beste kaarten voor de goeddoelenloterij. Wel zal bij vernieuwing van de vergunningen wederom gekozen moeten worden voor een managementaanbesteding, waarbij de loterijvorm en abonnementen worden overgedragen, omdat er anders geen *level playing field* zal ontstaan: de vergunninghouders uit de eerste periode hebben dan een te grote voorsprong om serieuze concurrentie te ondervinden van toetreders. Een afbreukrisico is erin gelegen dat de huidige eigenaren van deze loterijconcepten zich daartegen zullen verzetten en een managementaanbesteding hierdoor juridisch niet haalbaar is.

Wanneer een managementaanbesteding juridisch niet haalbaar is, is de kans groot dat bij vernieuwing de twee vergunninghouders die dan nog over zijn een veel betere startpositie hebben dan potentiële toetreders. Zij hoeven dan niet scherp te bieden om de vergunning opnieuw te krijgen en kunnen overwinsten opstrijken. Wanneer ze geen winst mogen maken zou dit resulteren in onnodig hoge kosten. In de vergunningverlening zou hier weer op geanticipeerd kunnen worden door de eisen ten aanzien van de goeddoelenafracht bij de tweede uitgifte op te schroeven, zodat ten minste een deel van het concurrentievoordeel wordt afgeroomd. Het bedrag dat de vergunninghouder in de veiling biedt, is niet op een dergelijke wijze te borgen. Dit impliceert dat de bijdrage aan de algemene middelen volledig zeker zou moeten worden gesteld via de kansspelbelasting (of inlegbelasting) en de afdracht uit staatseigendom dan wel de privatiseringsopbrengst.

Een tweede voordeel van het marktverdelingsmodel boven het monopolie-model is dat er zo twee partijen blijven met ervaring in de markt. Dit is behulpzaam voor het behouden van (enige) concurrentiedruk bij de uitgifte van de vergunningen. Wanneer het niet toegestaan is op beide vergunningen te bieden, zal dit effect beperkt zijn: aanbieders zullen zich bij nieuwe uitgifte vooral richten op hun eigen vergunning. Is de mogelijkheid vergunningen te combineren er wel, dan is er een extra prikkel om scherp te bieden.

Marktverdelingsmodel samengevat

In het marktverdelingsmodel worden twee vergunningen uitgegeven, een voor een prijzenloterij en een voor goeddoelenloterijen. Dit zou kunnen gebeuren voor een periode van bijvoorbeeld tien jaar. De naam en het intellectueel eigendom van de spelvorm, evenals de abonnementen zouden na afloop van vergunningsperiode moeten worden overgedragen aan de nieuwe exploitanten. De vergunning voor de prijzenloterij zou kunnen worden gegund aan de hoogste bidder. Voor de goeddoelenloterij kan worden geselecteerd op de aanbieder die de hoogste afdracht aan goede doelen in het vooruitzicht stelt, uitgaande van een kansspelbelasting of inlegbelasting die de opbrengst voor de algemene middelen veilig stelt. Alternatief kan bij een vaste goeddoelenafracht worden gegund aan de hoogste bidder.

Een dergelijk stelsel heeft de volgende kenmerken:

- Effect op borging publieke belangen is neutraal, maar bezien vanuit het aantal aanbieders/vergunningen wordt het stelsel wel restrictiever.
- Effect op algemene middelen en goededoelenopbrengst is op termijn neutraal of licht gunstig, op voorwaarde dat de vergunninghouders voldoende speelruimte hebben.
- Transitieproblematiek is op korte termijn ongunstig, maar beter dan in het monopolie-model. Er blijft een risico dat overdracht van intellectueel eigendom van loterijvormen niet wordt geaccepteerd waardoor ook de opbrengsten voor de algemene middelen en de goede doelen in gevaar komen.
- *Level playing field* bij vernieuwing van de vergunning is neutraal zolang gekozen wordt voor *managementaanbesteding* en dit in de praktijk ook haalbaar blijkt. Wanneer dit niet het geval is, is de kans groot dat de zittende partijen na vernieuwing van de vergunning flinke overwinsten kunnen opstrijken. Hierop zou bij de vernieuwing geanticipeerd kunnen worden door de eisen ten aanzien van de goededoelenaafdracht bij de tweede uitgifte op te schroeven. De bijdrage aan de algemene middelen zou dan echter buiten de veilingopbrengst om geborgd moeten worden.
- Mogelijk is er een negatief effect op de pluriformiteit van de begunstiging. Dit hangt met name af van de mogelijkheden van de goededoelenvergunninghouder om meerdere loterijen te organiseren met verschillende begunstiging. Als die mogelijkheden er in voldoende mate zijn, dan zal het effect beperkt blijven.

Scenario 2b: Duopolie-concurrentie

Ook is het mogelijk twee vergunningen uit te geven met de mogelijkheid zowel prijzenloterijen als goededoelenloterijen aan te bieden. Gezien de beperkte kannibalisatie van prijzenloterijen en goededoelenloterijen zal het voor iedere vergunninghouder optimaal zijn zowel een prijzenloterij als een goededoelenloterij aan te bieden en zo mogelijk tevens een Lotto-achtig spel. Met name bij de prijzenloterij en De Lotto levert dit frontale concurrentie op die door het beperkte onderscheidend vermogen slechts beperkte mogelijkheden biedt voor marktvergroting. Marktverkleining door verlies van netwerkeffecten ligt zelfs op de loer, terwijl frontale concurrentie leidt tot verdubbeling van organisatiekosten en verhoging van advertentiekosten. Dit zal ten koste gaan van de opbrengst voor de vergunningen en mogelijk ook van het uitbetalingspercentage, al zal de vergunninghouder trachten dit laatste zo hoog mogelijk te houden. Om bovengenoemde redenen scoort dit model minder gunstig dan het vorige model.⁷²

⁷² Een (geïnstitutionaliseerd) monopolie wordt hier economisch geprefereerd boven een model met concurrentie. Dat is op het eerste gezicht opmerkelijk. In de meeste markten verkiezen economen concurrentie waar mogelijk boven een monopolie vanwege het effect op efficiëntie, innovatie en het feit dat monopoliewinsten voor een groter deel worden weggeconcurrerd en ten goede komen aan de afnemers. In dit geval valt die afweging anders uit, in de eerste plaats omdat de monopoliewinst via de vergunningverlening voor een groot deel kan worden afgeroomd ten gunste van de algemene middelen en de goede doelen. Voorts worden de potentiële voordelen van verhoogde efficiëntie en innovatie als gevolg van frontale concurrentie *in de markt* in dit geval beperkt geacht en zullen ze niet opwegen tegen de nadelen van kostenverdubbeling. In het hypothetische geval dat de markt volledige vrijgegeven zou worden, zou frontale concurrentie vermoedelijk niet bestendig zijn en door fusies of faillissementen verdwijnen.

6.4 Scenario 3: Enkele vergunningen

Indachtig de opmerkingen hierboven is ook een stelsel met meerdere vergunningen inefficiënt wanneer dit tot frontale concurrentie leidt. Dat geldt vooraleerst voor twee prijzenloterijen, maar tevens voor twee goededoelenloterijen met vergelijkbaar concept en begunstiging. Een optimaal model met enkele vergunningen zou er dan als volgt uit kunnen zien:

- Er worden verschillende vergunningen gedefinieerd met één loterij per vergunning: een maandelijksse prijzenloterij, een lotto-achtige loterij met sportbegunstiging en een beperkt aantal vergunningen voor goededoelenloterijen met een unieke begunstiging per vergunning. Zo wordt *frontale* concurrentie in de markt voorkomen, terwijl wel de efficiëntiedruk van enige concurrentie op de markt en de concurrentie *om* de markt aanwezig blijft.
- Een mogelijke kwetsbaarheid is wel de definitie van de kavels. Wanneer dit aantal te groot zou worden, zouden alsnog versnippering van de markt en frontale concurrentie kunnen resulteren, terwijl ook in juridische zin de restrictiviteit van het stelsel verloren gaat. Om dit te voorkomen zou aangesloten kunnen worden bij de categorieën zoals gedefinieerd door de commissie Schuyt. Daarbij valt wel te verwachten dat verschuivingen gaan optreden in de onderlinge verhouding tussen de diverse begunstigingen: de meest populaire begunstiging zal gekoppeld worden aan de meest populaire spelvorm.
- De vergunningen worden periodiek uitgegeven, waarbij de prijzenloterij wordt geveild en de goededoelenloterijen worden toegewezen op basis van maximale begunstiging of bij een gegeven begunstiging worden geveild.
- Een vergunninghouder kan (binnen randvoorwaarden die zijn ingegeven door de publieke belangen) zelf de loterijvorm kiezen voor zover het intellectueel eigendom dat toelaat.
- Vergunninghouders kunnen meerdere vergunningen combineren.

Transitieproblemen zijn in dit model beperkter dan in model 2a (marktverdelingsmodel) omdat de bestaande vergunninghouders de mogelijkheid hebben opnieuw hun vergunning te verwerven. Ook hoeven spelvormen niet ‘onteigend’ te worden: een partij kan met de eigen spelvorm bieden op een of meerdere kavels. De Postcodeoterij kan met zijn spelvorm meerdere kavels combineren, maar een toetreders kan zich met een nieuwe spelvorm ook juist richten op een specifiek kavel. Zo blijft er efficiëntiedruk van mogelijke toetreders bestaan die ten goede kan komen aan de goede doelen en aan de algemene middelen. Bovendien is er enige ruimte voor concurrentie op de markt die efficiëntiedruk geeft. De Staatsloterij kan in dit stelsel worden geprivatiseerd en zal bieden op het kavel ‘prijzenloterij’.

In dit geval is de noodzaak minder aanwezig om bij vernieuwing van de vergunning over te gaan op een managementaanbesteding, omdat door het grotere aantal vergunningen de kans op toetreding reëel blijft.

6.5 Scenario 4: Onbeperkt aantal vergunningen

Als alternatief bestaat de mogelijkheid het aantal vergunningen niet op voorhand vast te stellen. Vergunningen worden dan verstrekt onder bepaalde voorwaarden waarmee de publieke belangen geborgd worden. Dit gebeurt voor onbepaalde tijd, maar vergunningen kunnen worden ingetrokken bij overtreding van de regels.

Voor prijzenloterijen zal dit snel leiden tot frontale concurrentie die niet efficiënt is. Voor goededoelenloterijen is dit risico minder groot omdat er meer ruimte is voor differentiatie, maar ook daar kan frontale concurrentie het gevolg zijn. Voorts verdwijnt de mogelijkheid directe concurrentiedruk te creëren op de hoogte van de goededoelenafdracht. Wel is het mogelijk daarvoor een minimumpercentage voor te schrijven.

Dit model biedt uit zichzelf geen waarborgen voor de verdeling van de begunstiging. Wanneer dit gewenst is, zouden voor iedere vergunning eisen gesteld moeten worden aan de verdeling of zouden de goededoelenopbrengsten in een centraal fonds moeten stromen van waaruit verdeeld wordt. Dit beperkt echter de mogelijkheden voor loterijen om zich te profileren zozeer, dat misschien wel het belangrijkste voordeel van extra toetreding verdwijnt en frontale concurrentie het gevolg is.

Een optimaal model zou er dan als volgt uit kunnen zien:

- Er wordt één prijzenloterij en één lotto-spel vergund zoals hierboven beschreven.
- Toetreding voor goededoelenloterijen is verder vrij, onder bepaalde voorwaarden waarmee de publieke belangen geborgd worden en met eisen aan het percentage afdracht aan goede doelen.
- Winst wordt toegestaan, evenals het combineren van vergunningen en overname en fusies van vergunninghouders.

6.6 Apart regime voor fondsenwerfloterijen

De loterijen die momenteel vallen onder de SNL zijn in Hoofdstuk 2 getypeerd als efficiënte fondsenwerfers. Met hun lage frequentie en lage uitbetalingsratio concurreren ze amper met de grote loterijen en hebben ze nauwelijks effect op de totale inleg (1 %). Tegelijk zijn ze een efficiënte manier voor ideële organisaties om fondsen te verven. In elk van de varianten kan daarom straffeloos een apart regime worden gecreëerd voor dit soort loterijen. De piketpaaltjes voor dit aparte regime zouden als volgt geslagen kunnen worden:

- Ongelimiteerde vergunningverlening voor fondsenwerfloterijen;
- Administratieve vergoeding voor loterij die kostendekkend is voor de kosten van toezicht;
- Vrijstelling van eventuele inlegbelasting;
- Maximumuitkeringspercentage van 5 of 10 %;
- Loterijen mogen geen winst uitkeren.

6.7 Conclusie ordeningsvarianten

Op grond van de economische analyse in dit hoofdstuk komen twee ordeningsvarianten naar voren als het meest kansrijk: het marktverdelingsmodel, waarbij ten minste de goededoelenloterij de mogelijkheid heeft meerdere spelvormen aan te bieden (scenario 2a), of het model met meerdere vergunningen die als kavels worden uitgegeven (scenario 3).

De transitieproblematiek vanuit de huidige situatie is in scenario 2a groter dan in scenario 3: om serieuze mededinging voor de vergunningen te hebben zouden spelvormen en abonnementen door iedere aanbieder overgenomen moeten kunnen worden. Voorts bestaat bij vernieuwing van

de vergunningen het risico dat de aanbesteding mislukt omdat de zittende partijen een te groot voordeel hebben opgebouwd. Een managementaanbesteding, waarbij toetreders spelvormen en abonnementen kunnen voortzetten is dan het devies.

In scenario 3 wordt deze transitieproblematiek geminimaliseerd, terwijl de efficiëntiedruk van mogelijke toetreders blijft bestaan en ten goede kan komen aan de goede doelen aan de algemene middelen. Economisch optimaal is om dit stelsel uit te breiden met een apart regime voor fondsenwerfloterijen.

7 Conclusies

Het Nederlandse beleid ten aanzien van loterijen is van oudsher restrictief. De drie belangrijkste doelstellingen van het restrictieve overheidsbeleid zijn consumentenbescherming, het tegengaan van verslaving en het tegengaan van criminaliteit, met name op het gebied van witwassen en fraude. Hoewel deze doelstellingen niet ter discussie staan, bestaat bij de Ministeries van Justitie en Financiën het voornemen om te komen tot een heroriëntatie op de ordening van en toegang tot het Nederlandse loterijenstelsel. Het doel is daarbij onder meer te komen tot een transparantere procedure van vergunningverlening. Dit onderzoek is uitgevoerd met het oog op deze herziening en de daarbij gerezen vragen over de ordening van en toegang tot de loterijenmarkt. De hoofdvragen van het onderzoek waren:

Wat zijn de consequenties van verschillende alternatieve scenario's voor marktordening en markttoegang voor de genoemde beleidsdoelen (te weten het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit), voor de afdracht aan goede doelen en voor de overheidsinkomsten?

Welke selectiemechanismen en selectiecriteria kunnen worden gebruikt om de vergunningverlening zo objectief en transparant mogelijk te maken, waarbij tegelijk wordt voldaan aan de politieke en juridische randvoorwaarden?

De belangrijkste conclusies luiden als volgt:

- Uit de economische analyse in deze studie volgt geen verband tussen het borgen van de drie hoofddoelen van het beleid, te weten het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, en de ordening van de markt. Beperking van het aantal vergunningen lijkt een weinig effectief instrument om deze doelen te bereiken. Evenmin is dit aannemelijk voor de staatseigendom van de Staatsloterij. Wel bestaat er vanuit deze doelen legitimatie om met regels diverse eisen te stellen aan alle loterijen die zich op de markt begeven, bijvoorbeeld ten aanzien van transparantie en controleerbaarheid van trekkingen en uitkeringen, de minimumleeftijd en trekkingsfrequenties.
- De hoogte van de hoofdprijs blijkt een belangrijke determinant van de inleg van loterijen. Hoe hoger de hoofdprijs, hoe meer loten er verkocht worden ook al blijft het uitkeringspercentage gelijk. In de onderlinge verhoudingen brengt dit een schaalvoordeel/netwerkeffect teweeg, aangezien grotere loterijen zich grotere hoofdprijzen kunnen veroorloven (*winner takes all*). Het percentage van de inleg dat niet wordt uitgekeerd aan prijzen of goede doelen blijkt een sterk negatief effect te hebben op de inleg.
- De omvang van de loterijenmarkt kan behalve door hogere hoofdprijzen tevens toenemen door een groter aantal spelers in de markt, wanneer die loterijen aanbieden die

voldoende van elkaar verschillen. Er zijn bijvoorbeeld geen aanwijzingen voor substitutie tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen. Wel kan er substitutie zijn tussen prijzenloterijen en tussen goededoelenloterijen onderling. Dat is vooral het geval wanneer de spelvorm weinig verschilt.

- Het *level playing field* is gebaat bij een transparante procedure voor vergunningverlening. Het aantal vergunningen is daarvoor in principe niet bepalend en ook verschillen tussen vergunningen lijken geen obstakel, zo lang ze voor verlening helder gecommuniceerd zijn en verband houden met de beleidsdoelen. Voor verschillen in bijvoorbeeld de maximale hoofdprijs tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen bestaat geen economische grond.
- Beperking van het aantal vergunningen tot één of twee zal naar verwachting de totale inleg duurzaam verlagen, tenzij het deze vergunninghouders is toegestaan verschillende loterijen aan te bieden. Is dat niet het geval, dan neemt de variëteit in de markt af en zullen minder spelers een loterij van hun gading vinden. Wanneer vergunninghouders meerdere loterijen mogen aanbieden, hoeft dit effect niet op te treden. Er ontstaan zelfs mogelijkheden de loterijen extra aantrekkelijk te maken door de jackpot van verschillende loterijen te *poolen*. Wel zal er een tijdelijke krimp zijn door de ‘churn’ die de herordening van de markt teweegbrengt. Wanneer loterijconcepten uit de markt verdwijnen omdat nieuwe aanbieders deze niet kunnen exploiteren is er zelfs een reëel gevaar dat dit effect permanent is.
- Door tijdelijke en mogelijk permanente krimp van de totale markt bij beperking van het aantal vergunningen, zullen ook de inkomsten voor goede doelen en de algemene middelen onder druk komen te staan. Daar staat tegenover dat er bij reductie van het aantal aanbieders een kostenbesparing kan optreden (minder dubbele kosten) die in een competitieve vergunningverlening voor een deel kan worden afgeroomd ten gunste van de algemene middelen of de goede doelen. De mogelijkheden voor afroming worden echter beperkt door de sterke elasticiteit van de vraag naar loterijen voor de effectieve prijs (de inleg minus de gemiddelde uitkering). Wanneer de beoogde afdracht voor goede doelen of de algemene middelen (door bijvoorbeeld de licentievergoeding of kansspelbelasting) ten koste gaat van de uitbetalingsratio reageert de inleg sterk.
- Tevens is het risico aanwezig dat het speelveld bij de vergunningverlening onvoldoende gelijk is doordat nieuwe vergunninghouders geen aanspraak kunnen maken op de lopende abonnementen en de spelvormen van de bestaande aanbieders. Wanneer dit het geval is, zullen nieuwe gegadigden bij de uitgifte van de vergunningen geen concurrerend aanbod kunnen doen. De zittende vergunninghouders zullen de vergunningen dan opnieuw verwerven zonder scherp te hoeven bieden. Hierdoor kan de schaarstepremie die voortvloeit uit het beperken van het aantal vergunningen slechts ten dele worden afgeroomd.
- Op grond van economische analyse zijn twee ordeningsvarianten het meest kansrijk: het marktverdelingsmodel, waarbij ten minste de goededoelenloterij de mogelijkheid heeft meerdere spelvormen aan te bieden (scenario 2a), of het model met meerdere

vergunningen die als ‘kavels’ worden uitgegeven (scenario 3): een maandelijkse prijzenloterij, een lotto-achtige loterij met sportbegunstiging en een beperkt aantal vergunningen voor goededoelenloterijen met een unieke begunstiging per vergunning.

- Scenario 2a is van deze twee varianten kwetsbaarder voor de transitieproblematiek bij de overgang naar het nieuwe stelsel en voor een ongelijk speelveld zowel bij de verlening van de vergunningen als bij de vernieuwing in een volgende periode. De transitieproblematiek hangt samen met de beperkingen voor nieuwe aanbieders om bestaande abonnementen en spelvormen over te nemen. Naast een afname van de totale inleg kan dit kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld voor de afkoop van het intellectueel eigendom op spelvormen. Hoe minder aanbieders het stelsel toelaat, hoe groter deze problematiek zal zijn.
- Wanneer zittende vergunninghouders abonnementen en spelvormen wel mogen voortzetten terwijl toetreders dat niet kunnen, levert dit bovendien een ongelijk speelveld op. Dat zorgt ook bij vernieuwing van de vergunningen in een volgende periode weer voor problemen. Het risico is aanwezig dat de aanbesteding mislukt omdat de zittende partijen een te groot voordeel hebben opgebouwd. Ook hier geldt dat hoe kleiner het aantal aanbieders op te markt is, hoe kleiner de kans dat een nieuwkomer in een dergelijk ongelijk speelveld een vergunningen kan verwerven. Om serieuze mededinging voor de vergunningen te hebben zouden spelvormen en abonnementen door iedere aanbieder overgenomen moeten kunnen worden. Een managementaanbesteding, waarbij toetreders spelvormen en abonnementen van bestaande aanbieders kunnen voortzetten, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn.
- Het is evenwel onzeker of de huidige vergunninghouders zich niet met succes juridisch zullen verzetten tegen een dergelijke overdracht van spelvormen en abonnementen aan een nieuwe exploitant. Wanneer een managementaanbesteding in de praktijk niet haalbaar zou blijken, is de kans groot dat de verlening en verlenging van de vergunningen onvoldoende concurrerend is. De vergunninghouders worden dan onvoldoende geprikkeld efficiënt te werken en overwinsten door te geven. In dat geval verdient het aanbeveling dergelijke prikkels onderdeel te maken van de vergunningvoorwaarden. Dat kan bijvoorbeeld door bij verlenging van de vergunningen steeds hogere eisen te stellen voor de goeddoelenafracht of het uitkeringspercentage.
- In het scenario met meerdere vergunningen is deze transitieproblematiek kleiner omdat er meer aanbieders zijn. Tevens blijft er efficiëntiedruk van mogelijke toetreders bestaan die ten goede kan komen aan de goede doelen en aan de algemene middelen. Bovendien is er enige ruimte voor concurrentie op de markt die efficiëntiedruk geeft. Een mogelijke kwetsbaarheid is wel de definitie van de kavels. Wanneer dit aantal te groot zou worden, zouden alsnog versnippering van de markt en frontale concurrentie kunnen resulteren, terwijl ook in juridische zin de restrictiviteit van het stelsel verloren gaat. Om dit te voorkomen zou aangesloten kunnen worden bij de categorieën zoals gedefinieerd door de commissie Schuyt. Daarbij valt wel te verwachten dat verschuivingen gaan optreden in de onderlinge verhouding tussen de diverse begunstigingen: de meest populaire begunstiging zal gekoppeld worden aan de meest populaire spelvorm.

- Het volledig vrijgeven van het aantal vergunningen zal niet tot gevolg hebben dat de totale markt exponentieel groeit. Regels die voor alle aanbieders gelden kunnen voorts de beleidsdoelen borgen. Wel bestaat het gevaar dat frontale concurrentie bij bijvoorbeeld prijzenloterijen tot versnippering leidt, die per saldo hogere kosten en lagere uitkeringspercentages en vpb-inkomsten tot gevolg heeft. In een vrije markt zouden deze versnippering en verlies aan schaalvoordelen prikkels geven voor fusies en overnames.
- De kleine goededoelenloterijen in het huidige stelsel zijn te beschouwen als kostenefficiënte manieren om fondsen te werven, waarbij de loterij bijzaak is. Bij de lage uitkeringspercentages die deze loterijen momenteel hebben en het grote beroep dat zij doen op vrijwilligers om de kosten laag te houden, zal het voor deze loterijen ook niet mogelijk zijn sterk te groeien. Het liberaliseren van de loterijenmarkt voor dergelijke loterijen (met bijvoorbeeld een maximumuitkeringspercentage van 10 %) zal dan ook geen nadelig effect hebben op de beleidsdoelen en heeft evenmin een groot effect op de totale markt. Wel verruimt het de mogelijkheden voor goede doelen om fondsen te werven.

Bijlage A Literatuur

ACLEU (Association of charity lotteries in the European Union) (2009), *Charity lotteries in the EU Member States: Italy*.

Asafteia, G. S.C. Kumbhakar & D. Mantescu (2008). Ownership, business environment and productivity change. *Journal of Comparative Economics*, 36(3); 498-509.

Baarsma, B., M. Gerritsen & J. Leenheer (2007). *Better chances for charity lotteries. Study on the regulation of European lottery markets*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, SEO-rapport 2007-89.

Beckert, J. & M. Lutter (2008). The inequality of fair play: Lottery gambling and social stratification in Germany. In: *European Sociological Review*.

Bijkerk, W., J. Poort & A. Schuurman (2003). *Publieke belangen in private handen*, NYFER, Breukelen.

Bout, L. van den (2009). *Een beauty contest in het kwadraat* (scriptie).

Centraal Bureau Fondsenwerving (2007). *CBF Verslag Fondsenwerving 2006*. Amsterdam.

College van toezicht op de kansspelen (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag.

College van toezicht op de kansspelen (2009). *Jaarverslag 2008*. Den Haag.

CVO (De Bruin *et al.*) (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht.

Clotfelter, C. T. & P.J. Cook (1993). The peculiar scale economies of lotto. *American Economic Review*, 83, 634–643.

De Ru, H.J., Q.J. Tjeenk Willink, C.M. Bitter & B.J. Drijber (2010). *Op weg naar een aangepast loterijstelsel. Een juridische verkenning*. Allen & Overy / Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn, Amsterdam/Den Haag.

Farrell, L., E. Morgenroth, & I. Walker (1999). A time-series analysis of U.K. lottery sales: long and short run price elasticities. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61(4), 513-26.

Forrest, D., O.D. Gulley & R. Simmons (2002), Buying a dream: alternative models of demand for lotto. *Economic Inquiry*, 40, 485-96.

Forrest, D., O.D. Gulley & R. Simmons, R. (2004), Substitution between games in the UK national lottery. *Applied Economics*, 36, 645-651.

- Forrest, D. (2009). Gambling policy in the European Union: too many loser?, In: *Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union*. Cnossen, S. (editor), CPB Special Publication 76, CPB, Den Haag.
- Gellatly, A. 2008, *Betsson Testing Limits With Swedish Retail Debut*, Gambling Compliance 23 mei 2008.
- Green, R. & J. Haskel. (2004). Seeking a premier league economy: the role of privatization. In D. Card, R. Blundell & R.B. Freeman (eds), *Seeking a Premier League Economy. The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980–2000* (pp. 63–108). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Griffith, R. (2001), *Product Market Competition, Efficiency and Agency Costs: An Empirical Analysis*. The Institute For Fiscal Studies, working paper WP01/12.
- Grote, K. & V. Matheson (2006), Dueling Jackpots: Are Competing Lotto Games Complements or Substitutes? *Atlantic Economic Journal*, March 2006, 85-100.
- IVO/CVO (Meerkerk *et al.*) (2008). *De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland*. Rotterdam/Utrecht.
- Kornai, J., E. Maskin & G. Roland (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, XLI (December); 1095-1136.
- Loterías y Apuestas del Estado (2008). *Memoria Annual*.
- Mancini (2010), *Outlook of the Italian Market*, Gaming Law.EU.
- Mancini, Q. (2010a). *Yet another busy year is about to kick off for the Italian market regulation-wise*, Gaming Law.EU.
- Megginson, W. & J. Netter (2001). From state to market: a survey of empirical studies on privatisation. *Journal of Economic Literature*, XXXIX, juni 2001, p. 321-389.
- Motivaction (2007). *Kansspelen via nieuwe media: Monitor betaalde interactieve internetkansspelen*. Amsterdam.
- National Lottery Commission (2008). *Creating a Lottery for the future: An overview of the Third License Competition*. London, UK.
- National Lottery Commission (2009). *Delivering a new Lottery for the Nation: Annual Report and Accounts 2008/2009*. London, UK.
- Nooij, M. de & C. Koopmans (2004). The welfare cost of taxation: the missing cost in cost benefit analysis? A critical note, *SEO discussion paper no. 27*, Amsterdam.
- Rogers (2009). The demand for Euromillions lottery tickets: An international comparison. *LaRGE Working Paper 2009-05*, Université de Strasbourg.

Swiss Institute of Comparative Law (2006), *Study of gambling services in the internal market of the European union*. Lausanne, Zwitserland.

Tweede Kamer, 2002-2003, 24 036 *Markwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, en 24 557 *Kansspelen*, nr. 280: Brief van de Minister van Justitie.

Tweede Kamer, 2008-2009, 24 557: *Kansspelen*, nr. 93: Brief van de Minister van Justitie.

Tweede Kamer, 2009-2010, 24 557: *Kansspelen*, nr. 108: Motie van het lid Joldersma C.S.

VFI Brancheorganisatie van goede doelen, 2010, *Goede doelen rapport 2010*.

Bijlage B Begrippenlijst

Prijzenloterij: Loterij die niet uitkeert aan goede doelen. De volledige netto spelopbrengst komt ten goede aan kosten en winst. In Nederland geldt daarbij een minimaal uitkeringspercentage van 60 %.

Goededoelenloterij: Loterij die een deel van de inleg uitkeert aan goede doelen.

Bruto spelopbrengst: Totale inleg van een kansspel minus het bedrag dat aan de spelers wordt uitgekeerd in de vorm van *netto* prijzen. In deze definitie maakt de in te houden kansspelbelasting dus deel uit van de bruto spelopbrengst.

Netto spelopbrengst: Totale inleg van een kansspel minus het bedrag dat aan de spelers wordt uitgekeerd in de vorm van *bruto* prijzen. Dit is de bruto spelopbrengst verminderd met de betaalde kansspelbelasting.

Inleg: Totale nominale prijs van verkochte loten (verminderd met eventuele kortingen).

Bruto uitkeringspercentage (bruto payout-ratio): Percentage van de inleg dat wordt uitgekeerd aan bruto prijzen (voor aftrek van kansspelbelasting).

Netto uitkeringspercentage (netto payout-ratio): Percentage van de inleg dat wordt uitgekeerd aan netto prijzen (na aftrek van kansspelbelasting).

Trekkingsloterij: Loterij waarbij de prijzen worden verdeeld op basis van een centrale trekking.

Instantloterij: Loterij waarbij een speler bij aanschaf van een lot direct de uitslag kan weten.

Nominale prijs lot: Aanschafprijs van een lot (inleg per lot).

Effectieve prijs lot: Deel van de inleg dat niet uitgekeerd wordt als prijs ($1 - \text{netto uitkeringspercentage}$).

Bijlage C Overzicht vergunningsvoorwaarden

| | Nationale Postcode Loterij (NPL) | BankGiro Loterij (BGL) | Sponsor Bingo Loterij | Samenwerkende non-profit Loterijen | Lotto | Staatsloterij |
|---------------------------------|--|---|--|---|--|--|
| Looptijd | 5 jaar: 01-01-2008 t/m 31-12-2012 | 5 jaar: 01-05-2008 t/m 30-04-2013 | 5 jaar: 01-01-2006 t/m 31-12-2010 | 5 jaar: 01-01-2010 t/m 31-12-2014 | 2 jaar: 01-01-2010 t/m 31-12-2011 | onbepaald |
| Statuten /reglementen | Moeten goedgekeurd worden door MvJ | | | | | |
| Leeftijdgrens | 18 | | | | | |
| Maximaal aantal spelen | 14 keer per jaar vindt de NPL plaats Eén keer per week vindt het toegevoegde spel plaats | 14 keer per jaar vindt de BGL plaats Eén keer per week vindt het toegevoegde spel plaats | 12 keer per jaar vindt de SBL plaats Eén keer per maand vindt het toegevoegde spel plaats | Grote Clubactie (1 trekking), de Support Actie (4 trekkingen), de Nationale Scoutingloterij (1 trekking), de KWF Seizoenloterij (4 trekkingen), de Zonnebloemloterij (1 trekking) en de Jantje Beton Loterij (1 trekking) | 400 lotto's per jaar 70 cijferspelen per jaar (de cijferspelen zijn verbonden met zowel lotto als toto) | ten minste 10 keer per jaar moet de staatsloterij plaatsvinden. De Staatsloterij organiseert: Staatsloterij, Oudejaarsloterij, Dayzers en Europese Loterij (wordt momenteel niet aangeboden) |
| Aantal trekkingen | Elke loterij bestaat uit één trekking Elk toegevoegd spel bestaat uit één trekking | Elke loterij bestaat uit één trekking Elk toegevoegd spel bestaat uit één trekking | Een SBL bestaat uit ten hoogste vijf wekelijkse trekkingen Elk toegevoegd spel bestaat uit één trekking Per jaar vinden twee extra SBL trekkingen plaats | Twaalf trekkingen | Eén lotto is gelijk aan één trekking Eén cijferspel (Euro Loterij) is gelijk aan één trekking | 14 trekkingen staatsloterij inclusief oudejaarsloterij. 52 trekkingen van Dayzers; de weekloterij van de staatsloterij |
| Inleg per deelnamebewijs | Ten hoogste €22,69 voor een heel lot. Huidige inleg is €8,50 per trekking en een toeslag van €1,75 voor de Straatprijsverdubbelaar | Ten hoogste €22,69. Huidige inleg is €8,25 | Ten hoogste €22,69 voor een heel lot. Huidige inleg is €8,20 bij vier bingo trekkingen in een maand en €10,25 bij vijf bingo rekkingen per maand | Ten hoogste €22,69 voor een heel lot | Inleg per enkelvoudige speelkans bij een lotto ten hoogste €22,69. Huidige inleg voor lotto is €1,50 per speelkans en voor Lucky Day (dagelijkse lottovariant) €1,25 per speelkans. Inleg voor het cijferspel ten hoogste €2,=. Huidige inleg €1,= | Ten hoogste €30,= voor een heel lot. Inleg heel lot bij de Staatsloterij is €13,= Een vijfde lot is €2,60 Inleg Oudejaarslot is €26,= Inleg half Oudejaarslot is €13,= Inleg Dayzers is 3,50,= per lot |

| | Nationale Postcode Loterij (NPL) | BankGiro Loterij (BGL) | Sponsor Bingo Loterij | Samenwerkende non-profit Loterijen | Lotto | Staatsloterij |
|------------------------------------|---|--|--|---|---|--|
| "Deelloten" | Is toegestaan, maar de NPL geeft geen deelloten uit | Is niet toegestaan | Is toegestaan, maar de SBL geeft geen deelloten uit | Is toegestaan, maar de stichting geeft geen deelloten uit | Is niet toegestaan | Ja, een vijfde loten bij de staatsloterij en halve loten bij de Oudejaarsloterij |
| Aantal "loten" | Onbepaald | | | | | |
| Trekking | Is openbaar. Onder toezicht en verantwoordelijkheid notaris, die proces-verbaal opmaakt. Trekking geschiedt volgens een in een trekkingsprocedure vastgelegde wijze | | | | Is openbaar. Onder toezicht en verantwoordelijkheid notaris, die proces-verbaal opmaakt | |
| - keuring proces | Standaardbepaling zoals nu opgenomen in vergunning: De mechanische, elektrische en elektronische processen, die gebezigd worden bij de deelneming, prijsbepaling en vaststelling van de winnaars van de krachtens deze vergunning georganiseerde kansspelen, zijn onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring en periodieke controle door één of meer door de minister aangewezen onafhankelijke deskundige(n) of keuringsinstelling(en). Van de bevindingen van deze onafhankelijke deskundigen wordt uiterlijk binnen drie maanden na afloop van een kalenderjaar verslag gedaan aan de minister en het College van toezicht op de kansspelen. | | | | | |
| - bekendmaking trekkingsresultaten | Op grond van het deelnemersreglement binnen een week na de trekking | Op grond van het deelnemersreglement binnen twee weken na de trekking | Op grond van het deelnemersreglement binnen een week na de trekking | De stichting heeft nog geen deelnemersreglement | De resultaten zijn dagelijks vanaf 21.00 uur beschikbaar via o.a. de website van DDe Lotto en teletekst | Op grond van het deelnemersreglement binnen een week na de trekking |
| Prijzen | Omschrijving prijzenpakket in artikel 9 deelnemersreglement | Omschrijving prijzenpakket in artikel 8 deelnemersreglement | Korte omschrijving prijzenpakket in artikel 8 deelnemersreglement + publicaties voorafgaande aan de trekking | Prijzenpakket verschilt per loterij en wordt per loterij gecommuniceerd | Prijzenpakket is opgenomen in het deelnemersreglement | Prijzenpakket wordt twee weken voorafgaand aan de trekking bekendgemaakt via in ieder geval website en de verkooppunten |
| - uitkering | In principe binnen twee weken na de bekendmaking trekkingsresultaten; uitzonderingen zie artikel 11 deelnemersreglement | In principe twee weken na de bekendmaking trekkingsresultaten; uitzondering zie artikel 10 deelnemersreglement | In principe twee weken na de bekendmaking trekkingsresultaten; uitzondering zie artikel 10 deelnemersreglement | Verschilt per loterij | Afhankelijk van de hoogte van de prijs 1 tot 31 werkdagen na de trekking | Zo spoedig mogelijk; deelnemersreglement vermeldt geen specifieke termijn |
| - uitbetaling | Geldprijzen worden via de bank overgemaakt. Prijzen in natura worden bezorgd | | | Verschilt per loterij | Bij het verkooppunt, kantoor van De Lotto of per bankoverschrijving. | Tot maximumbedrag via verkooppunt, anders bankoverschrijving |
| - opeisbaar | 1 jaar na trekking | | | | | |
| Jackpot | NPL kent de zogeheten Kanjerprijs | Geen jackpot; hoofdprijs 1 miljoen | Geen jackpot; hoofdprijs is €100.000,- | Geen jackpot; per loterij verschilt de hoofdprijs | Minimale jackpot is €7,5 mln. | Minimale jackpot is €7,5 mln. Voor deelname aan de jackpot moet toeslag worden betaald; Bij Staatsloterij €2,- voor een heel lot en €0,40 voor 1/5- lot; bij Oudejaarsloterij €4,- voor heel lot en €2,- voor half lot |

| | Nationale Postcode Loterij (NPL) | BankGiro Loterij (BGL) | Sponsor Bingo Loterij | Samenwerkende non-profit Loterijen | Lotto | Staatsloterij |
|---------------------------------|---|------------------------|-----------------------|--|---|---|
| - max. bedrag | Kanjerprijs is minimaal 2 miljoen; maximum niet vastgelegd. | - | - | - | Geen max. bedrag bepaald. Na 12 maanden moet de jackpot gegarandeerd vallen. | maximale jackpot is 27,5 miljoen. Jackpot valt gegarandeerd bij maximum of na zes trekkingen. |
| Afdracht algemeen belang | Ten minste 50 % van de nominale waarde van de deelnemingsbewijzen | | | | Ten minste 18 % van de nominale waarde van de deelnemingsbewijzen. Opbrengst van 30 trekkingen aan Olympisch Plan; opbrengst overige trekkingen aan NOC*NSF (72,5 %) en ALN (26,5 %). | Na aftrek van prijzen (60 % van de inleg) en kosten wordt de opbrengst aan de Staat afgedragen. |
| - termijn afdracht | uiterlijk 3 mnd. na einde kalenderjaar | | | | | Conform afspraak met MinFin |
| Verslaglegging | 1x per kwartaal over het financiële verloop en andere gegevens die de MvJ noodzakelijk acht. Opstellen jaarrekening en jaarverslag | | | | | |
| Verkooppunten | Ja, sinds december 2009 zijn loten ook in losse verkoop beschikbaar (Primera) | nee | | | ja | |
| - provisie wederverkopers | Ten hoogste 10 % van de nominale waarde van de door hen verkochte deelnemingsbewijzen | n.v.t. | | Indien wederverkopers gebruik wordt gemaakt, ten hoogste 10 % van de nominale waarde van de door hen verkochte deelnemingsbewijzen | onbepaald | |
| - controle verkooppunten | vergunninghouder | n.v.t. | | | vergunninghouder | ja |
| Werving en reclame | Werving en reclame moet zorgvuldig en evenwichtig zijn. In alle stukken moet vermeld worden dat vergunning is verleend door MvJ + een aantal aanvullende gegevens (artikel 5 van de vergunning) | | | | Werving en reclame moet zorgvuldig en evenwichtig zijn. M.i.v. juli 2010 moet in alle stukken vermeld worden dat vergunning is verleend door MvJ + een aantal aanvullende gegevens (artikel 10 van de vergunning) | Werving en reclame moet zorgvuldig en evenwichtig zijn. |

Bron: Ministerie van Justitie

Bijlage D Empirische analyse

Deze bijlage bevat bedrijfsgevoelige informatie en is daarom vertrouwelijk.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl