



NEDERLANDSE
LOTERIJ

POSITION PAPER

Het Nederlandse loterijstelsel

OP WEG NAAR EEN STERKER EN EERLIJKE
SPEELVELD VOOR LOTERIJEN



Het Nederlandse loterijstelsel

De Nederlandse loterijmarktordening werkt goed. Dat blijkt uit het feit dat kansspelverslaving beperkt is, consumenten goed worden beschermd en illegaliteit en criminaliteit buiten de deur worden gehouden. Daarnaast levert de marktordening Nederlandse goede doelen, de sport en de Nederlandse staat hoge financiële opbrengsten op. Een fundamentele wijziging van de goed werkende loterijmarktordening, met een prijzenloterijensegment en een goededoelenloterijen-segment, kan er toe leiden dat al deze opbrengsten voor Nederland verloren gaan en is daarom onverantwoord. Nederlandse Loterij ziet op specifieke punten wel ruimte om het stelsel met behoud van de huidige marktordening te versterken.

Zo moet het onderscheid tussen de twee marktsegmenten, prijzenloterijen en goede doelen-loterijen, beleidsmatig groter worden gemaakt. Dit betekent dat het onderscheid tussen prijzen-loterijen en goededoelenloterijen moet worden behouden en dat dit verschil ook duidelijk is voor consumenten. Dit bereiken wij wanneer loterijaanbieders transparanter communiceren over prijzenpakketten en over hun geldstromen en moet de relatie tussen deelname aan een loterij enerzijds en gesteund goed doel anderzijds duidelijker worden voor consumenten. Alleen zo kunnen wij voor de toekomst waarborgen dat de consumenten veilig kunnen meespelen met loterijen, maatschappelijke opbrengsten voor Nederlandse goede doelen en de staat in de stand blijven en dat het draagvlak voor loterijen bij de Nederlandse consument behouden blijft.

Tijdens het algemeen overleg Kansspelen van 13 september 2018 gaf de minister voor Rechtsbescherming aan aanvullend onderzoek te willen uitvoeren in het kader van de verkenning voor een toekomstbestendig loterijstelsel, en het perspectief van betrokken marktpartijen wenselijk te vinden ter ondersteuning van de besluitvorming. Middels onafhankelijk onderzoek dat is uitgevoerd door Boston Consulting Group (BCG), heeft Nederlandse Loterij beoogt hier invulling aan te geven (bijlage 1). Dit met als doel om een feitenbasis te bieden dat ten grondslag ligt aan het verdere besluitvormingsproces van het kabinet en de parlementaire behandeling.

Op 13 maart jl. heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid Nederlandse Loterij gevraagd, rekening houdend met de contouren zoals zijn geschetst in de brief van 5 juli 2019, haar visie te geven op een toekomstig Nederlands loterijstelsel¹. Middels deze position paper geeft Nederlandse Loterij hier invulling aan. Eerst schetsen wij een perspectief op de ontwikkeling van de Nederlandse loterijmarkt. Tot slot doen wij een aantal concrete aanbevelingen binnen de bestaande

marktordening zodat maatschappelijke opbrengsten ook voor de toekomst behouden blijven.

Onderzoek BCG

Nederlandse Loterij heeft BCG verzocht om een objectief onderzoek uit te voeren naar de toekomstbestendigheid van de Nederlandse loterijmarkt met behoud van het maatschappelijke karakter. De onderzoeksvraag die BCG centraal stelt is in hoeverre de huidige ordening van de Nederlandse loterijmarkt doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig is. De nadruk ligt daarbij op het realiseren van de drie publieke doelstellingen van het Nederlandse Kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, bescherming van de speler en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit. Daarnaast besteedt BCG aandacht aan de kanalisatie als voorwaardelijke factor voor het nastreven van deze publieke doelen. Tot slot neemt BCG ook de samenstelling en totale omvang van de maatschappelijke bijdrage mee in het onderzoek. Onderstaand wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

¹ J&V deed dit verzoek namens een brede ambtelijke projectgroep die tot taak heeft tot een aantal scenario's voor een toekomstig loterijstelsel te komen.



CONCLUSIE BCG: HUIDIGE ORDENING IS DOELTREFFEND, DOELMATIG EN TOEKOMSTBESTENDIG

Voor een gedetailleerde toelichting ten aanzien van de onderzoeksvraag, conclusies en de diverse onderzochte scenario's, verwijzen wij naar het rapport in bijlage 1.

De overall conclusie luidt dat:

- De huidige marktordening doeltreffend is. Er is in de huidige ordening sprake van een zeer hoge kanalisatie, wat nodig is om op de drie publieke doelstellingen de juiste resultaten te boeken en toezicht te houden. Deze kanalisatie wordt bereikt doordat de markt een divers productaanbod kent. Dit diverse productaanbod kan deels verklaard worden door de ordening in de twee marktsegmenten 'prijzenloterijen' en 'goededoelenloterijen'. BCG beoogt hiermee te zeggen dat door invulling te geven aan hun primaire functie de twee aparte marktsegmenten goed in staat zijn in te spelen op consumentenbehoefte. Voor prijzenloterijen zijn dit primair consumenten die grote kans willen maken op een grote geld prijs. Voor goededoelenloterijen betreft het consumenten die meedoen om goede doelen te steunen.
- De huidige marktordening bijdraagt aan de goede resultaten op de drie publieke beleidsdoelstellingen. De aanwezigheid van een beperkt aantal aanbieders, het ontbreken van een winstoogmerk bij partijen en de aanwezigheid van een staatsdeelneming zijn factoren die mede verklaren waarom in Nederland een laag risico op kansspelverslaving voor loterijen bestaat, de consumentenbescherming adequaat is en het risico op criminaliteit zeer beperkt is.
- De huidige marktordening doelmatig is. Het ordeningsmodel zet in op aanbieders die zelf verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van de publieke beleidsdoelstellingen. Een model waar aanbieders zelf verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van deze beleidsdoelstellingen is gebaat bij continuïteit van aanbieders. Het huidige model zet daarop in.
- De huidige marktordening toekomstbestendig is. Huidige ordeningsmodel door BCG vergeleken met vier alternatieve scenario's. Uit de vergelijking blijkt dat geen van de onderzochte alternatieve scenario's leidt tot betere resultaten op de drie publieke beleidsdoelstellingen, de kanalisatie en de omvang van de maatschappelijke bijdrage.

Nederlandse loterijmarkt scoort goed in EU-perspectief

- De huidige Nederlandse marktordening komt grotendeels overeen met die in andere Europese landen (bijlage 2). In veel landen bestaat strenge regulering en kent de marktordening verschillende type vergunningen voor een prijzenloterij (vaak staatsmonopolie) en goededoelenloterijen (non-profit private partijen). Opvallend is dat de landgebonden loterijmarkt in geen van de omringende landen verregaand geopend en geliberaliseerd is, en daarmee vaak een beperkt aantal aanbieders kent.
- In de meeste Europese landen bestaat naast een gesloten éénvergunningstelsel voor loterijen een open markt voor online kansspelen (bijlage 2).
- De gezamenlijke Nederlandse loterijen dragen nu bijna 40% van hun omzet af aan de maatschappij. Dit is in de vorm van kansspelbelasting, afdracht aan goede doelen en sport en aan de Nederlandse staat. In 2017 was dit in totaal zo'n € 780 miljoen. De huidige inrichting van de Nederlandse loterijmarkt levert daarmee een grote maatschappelijke bijdrage in vergelijking met andere Europese landen waar de gemiddelde afdracht aanzienlijk lager is (26%) (bijlage 3). Uit het onderzoek blijkt voorts dat geen enkel alternatief ordeningsmodel leidt tot structurele hogere maatschappelijke afdrachten.

Separate marktsegmenten, keuzeruimte en attractief aanbod voor consumenten

In de Tweede Kamerbrief van 5 juli 2019 over het loterijstelsel geeft het kabinet aan dat daar waar sprake is van eenzelfde markt ook dezelfde regels moeten gelden.² Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. De ACM heeft naar aanleiding van de melding van de voorgenomen fusie tussen Lotto en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij in december 2015 op basis van empirisch onderzoek vastgesteld dat de verschillende loterijen grote verschillen vertonen.³ Haar conclusie is dan ook dat er geen sprake is van betekenisvolle concurrentie of substitutie tussen het lottospel, de Staatsloterij en Goededoelenloterijen. Er zijn sinds dit onderzoek door de ACM geen wijzigingen in de marktordening geweest. PWC (2020) concludeert, na kwantitatieve analyse en kwalitatieve analyse, dat er niet eenduidig is vast te stellen dat er sprake is van één markt.⁴ Nederlandse Loterij beschouwt dit als aanvullend ondersteunend bewijs dat er sprake is van aparte loterij segmenten.

² Kamerstukken 24557, 152

³ ACM/DM/2015/207414_OV

⁴ PWC, 2020, concept- rapport Marktordening van het loterijstelsel één markt voor loterijproducten?



KSA stelt in haar Markscans sinds 2014 consequent dat er in Nederland een hoge kanalisatiegraad voor loterijen is. Dit duidt erop dat het huidige loterijaanbod voldoende attractief is en goed inspeelt op de behoefte van de Nederlandse consument.⁵

Aanbevelingen Nederlandse Loterij voor een toekomstbestendig en eerlijk speelveld

Nederlandse Loterij dringt erop aan geen fundamentele wijzigingen in de marktordening van het loterijstelsel aan te brengen. Er is namelijk nooit is aangetoond dat een andere marktordening leidt tot verbeterde uitkomsten voor kansspelverslaving, consumentenbescherming en illegaliteit en criminaliteit. Ook is niet aangetoond dat andere marktordeningen, de nu al zeer hoge afdrachten aan goede doelen en de Nederlandse staat, in stand houden. Wel blijkt uit verschillende onderzoeken dat grote wijzigingen in de marktordening juist leiden tot grote onzekerheden op de loterijmarkt en daarmee de realisatie van de publieke doelstellingen en afdrachten (SEO, 2019 en PWC, 2020 beide in opdracht van J&V).⁶

BELEIDSMATIG VERSCHIL TUSSEN PRIJZENLOTERIJEN EN GOEDEDOELENLOTERIJEN

Nederlandse Loterij doet wel op specifieke punten robuuste aanbevelingen om het stelsel, met behoud van de goed werkende huidige marktordening, te versterken en toekomstbestendig te maken. Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat het beleidsmatige onderscheid tussen goededoelenloterijen en prijzenloterijen groter wordt gemaakt. Concreet betekent dit dat het onderscheid tussen de twee marktsegmenten in de wet groter moet worden gemaakt. Ook moeten er regels komen die het onderscheid tussen de marktsegmenten voor consumenten duidelijker maken en consumentenbescherming beter borgen. Daarnaast moeten loterijen beter inzichtelijk maken wat zijn doen met hun opbrengsten zodat ook daar het onderscheid duidelijker wordt.

1. Onderscheid prijzenloterijen en goededoelenloterijen

Hoewel de Nederlandse loterijmarktordening een gesloten vergunningstelsel kent, is het een communicerend vat met online, buitenlands en illegaal aanbod. De loterijmarkt is van oudsher kwetsbaar voor buitenlandse en illegale aanbieders die een grote aantrekkingskracht hebben door grote prijzenpotten aan te bieden (KSA, 2018). En de dreiging van ongereguleerde en illegale loterijen is vandaag de dag, door het internet, groter dan ooit.⁷

Een loterijmarktordening met alleen goededoelenloterijen spreekt spelers die meedoen voor een hoge prijs niet aan. Dit geeft buitenlandse en illegale partijen ruimte om zich in toenemende mate te richten op Nederlandse consumenten. Consumenten spelen zo onbeschermd en de maatschappelijke opbrengsten lekken weg uit Nederland. Daarnaast is een open stelsel met (verregaande) concurrentie, in een klein land als Nederland met een behoudende houding ten aanzien van kansspelen, voor prijzenloterijen onwenselijk omdat dit leidt tot versnippering van inleggelden waardoor het opbouwen van grote prijzenpotten niet mogelijk is. Het Nederlands gereguleerde aanbod is dan minder aantrekkelijk dan het online, buitenlands en illegaal aanbod. Bovendien is een landelijk dekkend retail netwerk een belangrijke randvoorwaarde om illegaal en buitenlands aanbod buiten de deur te houden. Op een open competitieve markt met verschillende aanbieders is het voor aanbieders onmogelijk dit kostendekkend te doen.

Het is om een aantrekkelijk in Nederland gereguleerd aanbod met de bijbehorende hoge maatschappelijke opbrengsten zeker te stellen noodzakelijk dat het onderscheid tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen behouden blijft. Hierbij is het essentieel dat een hoge minimale prijzenuitkering voor prijzenloterijen in de wet blijft staan. Voor goededoelenloterijen moet een hoog minimum percentage afdracht in de wet verankert blijven.

2. Transparante communicatie over prijzen en consumentenbescherming

Het vertrouwen van de Nederlandse samenleving in loterijen is cruciaal maar wél kwetsbaar. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij in een eerlijke en veilige omgeving meedoen. Daarnaast moet het consumenten mogelijk worden gemaakt een goed geïnformeerde keuze te maken wanneer zij willen meespelen met een loterij. Dit kan bereikt worden wanneer het beleidsmatige onderscheid tussen goededoelenloterijen en prijzenloterijen voor consumenten transparant wordt.

Dat vraagt van loterijen dat ze:

- Duidelijk zijn over hun uitkeringspercentages en winkansen.
- Helder communiceren over bruto- en nettoprijzen, ook voor naturaprijzen.
- Transparant communiceren over de inkoopwaarde van naturaprijzen, zoals auto's of kaartjes.
- Niet adverteren met prijzenpakketten die je als individuele speler niet kunt winnen.

⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/marktscan-0/>

⁶ SEO, 2019, "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt Varianten voor een lottovergunning zonder wettelijk monopolie", PWC (2020) concept-onderzoek "Marktordening van het loterijstelsel, één markt voor loterijproducten?" Daarnaast wijst BCG, 2019, in "Onderzoek naar doeltreffendheid,

doelmatigheid en toekomstbestendigheid in de Nederlandse loterijmarkt" trekt een vergelijkbare conclusie.

⁷ Enkele voorbeelden van illegaal online aanbod: <https://euroloterijnederland.nl/> en <https://italiaanseloterij.nl/>



- Het consumenten makkelijk maken hun abonnement op te zeggen.
- Een voor consumenten duidelijkere relatie leggen tussen deelname aan loterijen en het gesteunde goede doel.

3. Duidelijkheid over geldstromen

Daarnaast moet de consument erop kunnen vertrouwen zijn dat er geld wordt gegenereerd voor maatschappelijke doelen in Nederland. Door duidelijkheid te bieden over geldstromen kunnen consumenten op basis van dat inzicht een afgewogen keus maken. Nederlandse Loterij pleit er daarom voor dat loterijen die actief zijn op de Nederlandse markt transparanter zijn over hun financiële stromen en verantwoording afleggen over de verdeling van de maatschappelijke opbrengsten. Loterijen moeten daarom:

- Transparant zijn over hun financiële stromen/opbrengsten.
- Inzicht geven in de landen waar de uiteindelijke besteding van de afdracht plaatsvindt.
- De verdeling van afdracht aan goede doelen objectiveren.
- Niet schuiven met geldstromen tussen verschillende loterijen.

Bijlagen

1. Finale versie rapport Loterijmarkt ordening BCG, juli 2019
2. Marktkordering loterijmarkt in Europees perspectief
3. Maatschappelijke bijdrage loterijen in Europees perspectief



NEDERLANDSE
LOTERIJ

Nederlandse Loterij bv

Laan van Hoornwijck 55, 2289 DG Rijswijk | Postbus 3074, 2280 GB Rijswijk
KvK 65687949 | Btw 856215417B01 | T +31 (0)70 321 6600
www.nederlandseloterij.nl | Staatsloterij bv, Lotto bv en Nederlandse
Loterij Organisatie bv zijn onderdeel van Nederlandse Loterij bv.