



Nieuwe wet, weer geen kansen?

Begin augustus publiceerde minister Hirsch Ballin een voorstel voor een nieuwe kansspelwet. Behalve alweer een nieuwe toezichthouder, de kansspelautoriteit, is er weinig nieuws onder de zon. De staatsmonopolies (Staatsloterij en Holland Casino) en de monopolies voor de goede doelen en de sport (PostcodeLoterij, Toto en Lotto) blijven gehandhaafd. Waarom worden essentiële sectoren zoals post, energie en openbaar vervoer enthousiast geliberaliseerd, maar andere stevig tegen de borst geklemd? Waarom mag de burger het grootste casino ter wereld, de beurs, zelfs zonder bijsluiters betreden, maar kan hij voor een onschuldig spelletje roulette alleen bij de staat terecht? Zit er logica in het beleid? Ja, wel in het kansspelbeleid. Al vanaf de Loterijwet 1905 is het idee dat de speelbehoefte bij het publiek beteugeld en gekanaliseerd moet worden. De staat, zo is de gedachte, moet voorkomen dat de speelzuchtige burger aan louche figuren ten prooi valt. Het kanaal kan zo de goede doelen spekken, terwijl het toch kaarsrecht richting staatskas loopt. De opbrengst? In 2006 netto ongeveer één miljard euro, waarvan tweederde voor de staat. Honderd jaar groeiende speelbehoefte leidde een paar keer tot wetswijziging: steeds werd het kanaal verbreed. De rek is er nu echter uit: het kansspelbeleid is op twee harde barrières gestuit. De eerste is de Europese Wetgeving. Artikel 49 van het EG Verdrag verbiedt nationale regelingen die het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie beperken. Een overheid die het aanbieden van kansspelen voor zichzelf reserveert belemmert het vrije verkeer, zoveel is wel duidelijk. Geen enkel verbod is echter absoluut. Belemmeringen van het dienstenverkeer kunnen worden geaccepteerd als daarvoor dwingende redenen van algemeen belang zijn, mits de maatregelen dat algemeen belang dienen, en niet verder gaan dan nodig is. Het Europese Hof in Luxemburg heeft criteria van gerechtigheid, geschiktheid en proportionaliteit ontwikkeld. Het kabinet en de Europese Commissie verschillen van mening of het Nederlandse monopoliebeleid hieraan voldoet. Tot een zaak voor het Hof is het nog niet gekomen, maar de Commissie heeft al een aanmaning verstuurd. Het algemeen belang was in 1905 duidelijk: "den speelhartstocht (...) zooveel mogelijk te beteugelen is een openbaar volksbelang, evenzeer als de intooming van de volksdrankzucht". Nog in 2002 formuleerde minister Donner beteugeling van de speelzucht als doelstelling. De kansspelmarkt zou geen normale economische markt zijn: "Deelname aan een kansspel kan leiden tot geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat". Hard werken mag

beloond worden, maar slim zijn klaarblijkelijk niet. Zijn opvolger is minder calvinistisch; hij formuleert het hoofddoel van het kansspelbeleid als "het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit".

Dit is een nobel doel dat het Hof vermoedelijk als dwingende reden van algemeen belang zal erkennen. Een staatsmonopolie is wellicht ook een geschikt middel om dit doel te bereiken, maar over de vraag of dat middel niet verder gaat dan nodig is, heeft het Hof nog geen duidelijkheid geboden. Voor een econoom is de situatie duidelijk: als een andere maatregel tot een Pareto verbetering leidt (of tot een potentiële Pareto verbetering, waarbij de winnaars de verliezers kunnen compenseren), dan is het staatsmonopolie niet proportioneel. Dit is de tweede barrière die onze minister moet nemen: bewijzen dat het monopolie *second best* is. Ik denk dat hij dat niet kan.

Gokken vinden we nu niet meer moreel verwerpelijk. Hoewel het misschien geen typische economische activiteit is, is het er wel een die nut, plezier, oplevert. Casinobezoek is geen minderwaardige vorm van vermaak en het consumentensurplus dat deelnemen aan een loterij of een avondje uit in het casino oplevert, mag niet onderschat worden. Britse economen hebben becijferd dat het consumentensurplus dat Britten aan de Lotto ontnemen jaarlijks ongeveer vijf miljard euro bedraagt. In Nederland zijn geen onderzoeken gedaan, de huisvrouw die op Lady's night het casino bezoekt is bij ons tot nu toe volledig buiten beeld gebleven. Het Pareto criterium vereist echter dat iedere burger wordt meegenomen. Het algemeen belang is niet het particuliere belang van de probleemgokker. Liberalisering van de kansspelmarkt kan het nut van de gewone speler substantieel doen stijgen. Meer concurrentie betekent attractievere geldprijzen bij dezelfde inzet, en meer innovatie. De verwachte baten zijn zo groot dat zelfs bij zeer pessimistische schattingen de pleziergokkers de ongeveer veertigduizend Nederlandse probleemspelers eenvoudig kunnen compenseren voor het extra risico dat deze lopen. Zit er logica in het liberaliseringsbeleid? Ja, twee constanten zijn te ontdekken. De eerste is de afwezigheid van deugdelijke micro-economische analyses ter onderbouwing van het beleid. De tweede is dat specifieke particuliere belangen steeds in staat zijn het publieke belang te claimen. Door economische impactanalyses voor nieuw beleid te verplichten, kunnen twee vliegen in een klap geslagen worden.