

Goed doel, verkeerd middel



Eric van Damme

*De auteur is als hoogleraar economie verbonden aan het CentER van de Universiteit van Tilburg en is directeur van het Tilburg Center for Law and Economics (TLEC).
eric.vandamme@uvt.nl*

De Romeinen wisten al dat, als het volk *panem et circenses* wil, de machthebber er verstandig aan doet daarover controle te houden. De moderne overheid laat het brood aan de markt over, maar houdt de

kansspelen nog stevig in handen. Hoe lang nog?

Zonder vergunning mogen in ons land geen kansspelen worden aangeboden, en de overheid is met vergunningverlening zeer terughoudend. Naast de staatsloterij en de twaalf vestigingen van Holland Casino, waarvan de opbrengsten direct in de staatskas vloeien, hebben alleen de toto/lotto, de paardenwedenschappen en de goeddoelenloterijen een landelijke vergunning. In 2004 was de totale omzet € 2,2 miljard; na aftrek van prijzengeld (€ 647 miljoen) en kosten (€ 732 miljoen) bleef een netto-opbrengst van € 853 miljoen over. De winstmarge van 39 procent laat zien hoe aantrekkelijk het is om deze sector voor de overheid te reserveren. Geen wonder dat private partijen staan te likkebaarden.

Onder aanvoering van minister Donner doet de staat haar uiterste best om deze geldbron te beschermen. De minister gebruikt verheven taal: de beperking van het aanbod zou nodig zijn om de geformuleerde beleidsdoelen (tegengaan van kansspelverslaving, bescherming van de consument, tegengaan van illegaliteit en criminaliteit) te realiseren. Om dezelfde reden wil de minister ook de vergunning voor het aanbieden van kansspelen op internet in overheidshanden houden en bij Holland Casino, een stichting gecontroleerd door het ministerie van Financiën, onderbrengen.¹ Waarom sluit een ministerie, dat zich in andere dossiers fanatiek pleitbezorger van marktwerking en privatisering toont, op dit gebied de markt volledig uit? Ook nu is de dominee de knecht van de koopman: het echte beleidsdoel is de bescherming van de opbrengst voor de goede doelen en de staat.

Dat mag echter niet worden toegegeven. Artikel 49 van het EG Verdrag stelt dat men een dienstenaanbieder (zeg een casino) uit een ander EU-land niet zonder meer een vergunning mag weigeren. Dat mag alleen als er dwingende redenen van algemeen belang zijn, en als weigering een geschikt en proportioneel instrument is om die belangen te beschermen. Uit vaste jurisprudentie volgt dat het financiële belang geen rechtvaardiging voor weigering biedt; het beleid moet op verhevener doelen worden gestoeld. De Europese rechters weten donders goed dat woorden goedkoop zijn en eisen daarom dat de daden

van de overheid de doelen daadwerkelijk dienen. Hier wringt de schoen: op basis van de Europese jurisprudentie, de zaak *Gambelli*, oordeelde een Nederlandse rechter onlangs dat het beleid inconsistent is en er geen rechtvaardiging is voor het uitsluiten van derden.² Beleid dat tegelijkertijd het aanbod beperkt en de vraag stimuleert (door uitbundige reclame, uitbreiding van het aantal Holland Casino's, kanjerprijzen, etc.) is niet dienstig aan de officiële doelen, laat staan dat uitsluiting van marktpartijen nodig zou zijn.

Inderdaad kan men zich afvragen of de soep van de consumentenbescherming wel zo heet gegeten wordt als zij wordt opgediend. Op allerlei andere terreinen, zoals zorg en energie, confronteert de overheid ons immers met grotere risico's: cross-sectoraal is het overheidsbeleid niet consistent. Op de kansspelmarkt richt de overheid zich nu vooral op het tegengaan van kansspelverslaving, maar dat is een relatief klein probleem. Zou de overheid zich niet ook op de bescherming van de gewone spelers moeten richten?

Neem de goede doelen als voorbeeld. Met een paginagrote advertentie op 2 januari bedankten zij ons ('recht uit hun hart') voor onze deelname aan de postcodeloterij die hen in de afgelopen vijftien jaar ruim twee miljard euro heeft opgeleverd. Hoeveel heeft die loterij ons gekost? Je moet wel gek zijn als je eraan meedoet. Het prijzengeld is slechts 25 procent en van elke euro die ingelegd wordt, komt slechts 57 cent bij de goede doelen terecht. Iemand met hart voor de zaak kan beter direct geld overmaken op de rekening van Novib, Greenpeace, of Memisa. Iemand die aan de postcodeloterij meedoet om iets te winnen, kan beter een ander spel uitkiezen. Zou de overheid ons dat niet moeten (laten) vertellen?

De postcodeloterij is een fantastisch product. Mensen worden in de waan gebracht dat ze zich het niet kunnen veroorloven niet mee te spelen. De marketing is prima verzorgd en het geheel is met een dusdanige waas omgeven dat het ook voor een intelligente Nederlander welhaast onmogelijk is om uit te vinden wat de winstkansen zijn. Als energiebedrijven hun klanten zo slecht zouden informeren, zouden hun topmannen vermoedelijk reeds lang tot aftreden gedwongen zijn. Elk weldenkend iemand weet dat je in zo'n geval van intransparantie op je hoede moet zijn. Zo niet de Nederlander, die zich laat meeslepen en die meespeelt omdat hij het niet kan hebben dat zijn buurman meer wint,³ zonder zich te realiseren hoe miniem de winstkansen zijn.

De overheid zegt A, maar doet B, en dit niet alleen in dit dossier. Dat Europa de overheid dwingt tot consistent handelen, is ons allen tot voordeel. Ook voor de overheid zelf. Alleen een consistente overheid kan de kansspelmarkt behouden. Bovendien, wie inconsistent is, is niet te vertrouwen. De Nederlandse burger, hoe graag hij ook gokt en hoe goedgelovig hij ook is, realiseert zich dat maar al te goed. ■

¹ Wijziging van de wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet. Tweede Kamer 2005-2006, 30362, nrs. 1-4.

² Rechtbank Breda. Uitspraak in zaak 03/1868 van Compagnie Financière Régionale BV tegen de Ministers van Justitie en Economische Zaken.

³ Marcel Zeelenberg en Rik Pieters. "Consequences of regret aversion in real life: The case of the Dutch postcode lottery". *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 93 (2004), 155-168.