



Vernieuwend kansspelbeleid

Auteur(s):

Peer, H.

De auteur is als hoogleraar economie verbonden aan de Open Universiteit Nederland. Met dank aan P. Helmer, H. Remme, A. Toornstra, A. 't Veer en M. Visser voor opmerkingen en kanttekeningen bij eerdere versies van dit artikel.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4369, pagina 533, 12 juli 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

regulering

De recente concentratie in de Nederlandse kansspelmarkt vraagt waakzaamheid van de mededingingsautoriteit en vernieuwing van het kansspelbeleid.

De markt voor kansspelen is in beweging. Er is sprake van toetreding van buitenlandse kansspelaanbieders, van collectieve initiatieven om nieuwe loterijen te organiseren en van toenemende concurrentie door productinnovatie. In het kansspelbeleid lag oorspronkelijk het accent op aanbodbeperking ter voorkoming van gokverslaving en criminaliteit¹. Door veranderde voorkeuren voor nieuwe spelproducten, onder andere via de media en internet, schaalvergroting en een vrijer verkeer van goederen en diensten, is aanbodbeperking moeilijk te handhaven. Nationale aanbodbeperking is niet in strijd met het Europese mededingingsbeleid.

Toetsing van de kansspelmarkt aan de uitgangspunten van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit kon in de mdw-operatie niet uitblijven. Deze uitgangspunten zijn: vermindering van de (administratieve) lastendruk, verlaging van toetredingsdrempels en kwaliteit van wet- en regelgeving. Een goede remedie om niet onder de indruk te zijn van de kwaliteit van het kansspelbeleid is het gadeslaan van de werking van het tot voor kort gevoerde beleid.

Met de beweging van de kansspelmarkt en door de mdw-operatie is ook het kansspelbeleid van de Nederlandse overheid in beweging geraakt en op zoek naar een nieuw evenwicht. Deze waarneming vormt het uitgangspunt voor de probleemstelling van dit artikel. Hoe kan de Nederlandse overheid door haar kansspelbeleid een nieuwe balans treffen tussen publieke en private bemoeienis met de kansspelsector? Deze probleemstelling wordt hierna in een drietal paragrafen uitgewerkt. In de eerste paragraaf komt het huidige kabinetsstandpunt en de afwijking van het mdw-advies aan de orde. Daarna volgt in een tweede paragraaf een korte beschrijving van de kansspelmarkt in Nederland en de rechtvaardiging van het huidige kansspelbeleid. In de derde paragraaf passeren enkele beleidsopties de revue. In de laatste paragraaf wordt geconcludeerd dat, mits verstandig aangepakt, de publieke bemoeienis met de kansspelmarkt een stuk minder kan worden.

Kabinetsstandpunt

Eind 2001 spraken de Vaste Kamercommissies van Justitie, Financiën en Economische Zaken met betrokken bewindslieden over het kabinetsstandpunt kansspelen. Dit standpunt behelst heroverweging van het aantal casino's, uitbreiding van het aantal vergunningen voor goeddoelenloterijen, vergroten van de ruimte binnen de bestaande vergunningen voor landelijke kansspelen, verbeteren van de toegankelijkheid voor nieuwe begunstigen tot opbrengsten van loterijen, gecombineerd met certificering van begunstigen, toestaan van kansspelen op internet door Nederlandse vergunninghouders, opheffen van het verbod op gratis kansspelen, onderbrengen van beleid en uitvoering bij één ministerie, vernieuwing van het toezicht op vergunninghouders en intensivering van handhaving en opsporing².

Het kabinet nam twee punten van de mdw-werkgroep niet over, te weten om iedereen die aan hoge kwaliteitseisen voldoet, als aanbieder van een kansspel toe te laten, en verplichte opbrengstbestemming te vervangen door keuzevrijheid van aanbieder en consument³. Ook werd het voornemen kenbaar gemaakt om de kansspelbelasting te wijzigen in een heffing over de inzet in plaats van over de prijzen⁴.

In het aangehaalde kabinetsstandpunt wordt een eerste concretisering zichtbaar. De vergunningvoorwaarden dienen voor bestaande en nieuwe vergunninghouders vergelijkbare mogelijkheden op een kansspelproduct te bieden. Het financiële belang dat de schatkist heeft bij de kansspelmarkt blijft minimaal gelijk. In een conversietraject krijgen alle vergunninghouders op termijn te maken met een verplichte minimale afdracht van twintig procent van de inleg aan goede doelen en voor de Staatsloterij aan de staat. Een tweede concretisering wordt zichtbaar in het voornemen om de Wet op de kansspelen te wijzigen waardoor aanbod van kansspelen op internet mogelijk wordt.

Rechtvaardiging

Rechtvaardiging van het kansspelbeleid wordt in Nederland ontleend aan het tegengaan van gokverslaving, misleiding van de consument en criminaliteit. Recentelijk werd daar de bevordering van fondswerving voor goede doelen aan toegevoegd. Met de Wet op de Kansspelen van 1964 tracht de overheid de behoefte aan kansspelen te kanaliseren en de risico's te beheersen⁵. Deze wet bepaalt dat alleen op basis van een wettelijke vergunning een kansspel kan worden aangeboden. Er zijn vergunningen voor landelijke kansspelen,

speelautomaten, lokale loterijen en bijzondere regelingen.

Tot de permanente landelijke kansspelen behoren vergunninghouders zoals staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvragen en casino's met elk een toegestaan spelproduct, en de goede doelenloterijen: bankgiroloterij, sponsorloterij, postcodeloterij, nationale grote clubactie en nog enkele andere met niet-

permanente vergunningen op basis van deze wet. Alle facetten van de organisatie van het kansspel worden in deze vergunningen geregeld, waarbij de houders van de kansspelvergunning zelf moeten voorzien in statuten en spelreglementen. De vergunninghouders onder de permanente landelijke kansspelen hebben met vijf ministeries te maken en voorts met het College van toezicht op de kansspelen dat adviseert over de naleving van de Wet op de kansspelen ⁶.

Voor de exploitatie van speelautomaten worden door Economische Zaken en de betrokken gemeente vergunningen verstrekt. Het toezicht is toegedeeld aan Verispect (toezichthouder op de exploitatie van speelautomaten), regionale politie of de gemeente. Vergunningverlening en toezicht voor lokale kansspelen geschiedt door de betrokken gemeente of regiopolitie. Tot de bijzondere regelingen behoren winkelweek-acties, prijsvragen en premieregelingen, bingo en dergelijke.

Cijfers over de legale landelijke kansspelen en speelautomatenbranche zijn gedeeltelijk te benaderen (zie [tabel 1](#)). Wat er omgaat in niet-geregistreerde kansspelen in de beslotenheid van huiskamers, horeca-etablisementen of sportaccommodaties is niet bekend.

Tabel 1. Kerngegevens kansspelmarkt in 2000a, in miljoenen €

	omzet	prijzengeld	kosten	opbrengst
staatsloterij	596	398	85	113
bankgiroloterij	67	18	9	40
sponsorloterij	50	9	11	30
postcodeloterij	263	61	43	159
sporttotalisator	147	72	42	33
instantloterij	73	35	24	14
totalisator	38	26	9	3
speelcasino's	504	105	324	75
subtotaal	1738	724	547	467
speelautomaten b	438	-	263	175
illegaal	205	-	-	-

a. Exclusief de omzet van de ruim honderd niet permanente vergunninghouders voor landelijke, kortlopende loterijen ten behoeve van goede doelen.

b. De getallen voor 2000 zijn verkregen door schatting; opbrengsten zijn inclusief prijzengeld.

Bronnen: College van toezicht op de kansspelen, Jaarverslag 2000, Den Haag; VAN Speelautomatenbranche, De speelautomatenbranche belicht, Rosmalen, 1998; Ernst & Young, in opdracht van College van toezicht op de kansspelen en het Nederlandsse Kansspel Platform, Verkeerd gokken, Den Haag/Amsterdam, 2001.

Opvallend is de spreiding in de netto-opbrengstpercentages van de diverse kansspelen. Van zeer laag bij de totalisator (negen procent) en de staatsloterij (negentien procent) tot hoog bij de sponsorloterij (zestig procent). Zeer hoog (tachtig procent) is het nettoopbrengstpercentage van de goededoelen-loterijen van de nationale grote clubactie.

Beleidsopties

Harmonisatie op Europees niveau is door de grote verschillen in kansspelcultuur, wetgeving en beleid vooralsnog niet te verwachten. De overheid wordt gedwongen meer aan de markt over te laten. Daar zal een verbeterde overheidsregulering met betrekking tot kansspelen tegenover moeten staan.

Kanaliserie

Kanaliserie van kansspelen blijkt een illusie te zijn en staat marktwerking in de weg. Voor de overheid dient zich daarom de vraag aan of toespitsing van het kansspelbeleid op fondsenwerving voor goede doelen, bescherming van de consument en het tegengaan van criminaliteit en gokverslaving niet meer voorligt. Als de branche een adequate consumentenvoorlichting en een geloofwaardig toelatingsbeleid voor minderjarigen en gokverslaafden weet te brengen en criminelen buiten weet te sluiten, kan de overheid zich met behoud van het vergunningenstelsel en toezicht verder uit de markt terug trekken. De positie van de Staatsloterij komt dan opnieuw in het geding ⁷. De vraag waarom de overheid zich met het aanbieden van een kansspel moet bezig houden zal opnieuw worden gesteld. Het betekent dat de overheid zich gedraagt als ondernemer met een consumentenproduct en een belastinginstrument kiest dat regressief is en qua opbrengst en perceptiekosten niet de meest efficiënte wijze van belastingheffing is ⁸.

Ongebreidelde concurrentie drijft de netto-opbrengst naar nul of er komt voor het wettelijke monopoliestelsel marktmacht van particuliere aanbieders in de plaats ⁹. Als de overheid positieve externe effecten onderkent in het aanbieden van kansspelen voor goede doelen, kan het vergunningenstelsel gehandhaafd blijven, maar dat moet dan onder gelijke voorwaarden ook nieuwkomers tot de markt toelaten ¹⁰. De Nederlandse overheid gaat van drie naar zes goede-doelenloterijen. De verdeling van de opbrengsten voor goede doelen wordt aan de kansspelorganisaties gelaten. De overheid eist transparantie, heldere criteria voor aanvragen van goede doelen, toegankelijkheid van nieuwe doelen op basis van heldere criteria. Bovendien dienen kansspelbegunstigden in het bezit te zijn van een keurmerk. De

goededoelenloterijen kunnen een algemeen model ontwikkelen voor een verdeelsysteem per vergunninghouder dat aan deze eisen voldoet. Als daarmee voldoende ervaring is opgedaan, wordt een volkomen open vergunningensysteem overwogen. Afgewacht wordt in hoeverre toenemende concurrentie een rem legt op reclame-, wervings- en exploitatiekosten en het prijzenpakket van aanbieders, gegeven het wettelijk percentage van twintig procent dat minimaal voor het goede doel zal moeten worden bestemd, en het nieuwe belastingregime voor loterijen.

Functiescheidingen

De versnippering en vermenging van vergunningverlening aan, toezicht op en politieke verantwoordelijkheid voor kansspelen over ministeries en instanties is onbevredigend. Nieuwe functiescheidingen en toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gewenst. Of daarbij de vergunningverlening en het toezicht in één orgaan onder politieke verantwoordelijkheid bij de minister van Justitie moet worden ondergebracht, is een vraag. De aard van het product en de opbrengstbestemming brengen wellicht met zich mee dat voor vergunningverlening, normering, certificering en toezicht Volksgezondheid, Welzijn en Sport het meer voor de hand liggende ministerie is. Ook kan worden gedacht aan een zelfstandig bestuursorgaan met integrale bevoegdheden, inclusief toetsing van de integriteit van bestuurders en sleutelwerknemers, voor de gehele kansspelsector.

In een open vergunningensysteem voldoet de huidige wettelijke definitie van een kansspel niet meer. Deze zal daarom opnieuw moeten worden afgebakend ten opzichte van behendigheids- en gratis kansspelen. Bij het aanvragen van een vergunning zou kunnen worden volstaan met beschrijving van het spel in termen van kans, toeval en behendigheid. Een fundamentele benadering vergt studie naar nieuwe wettelijke definiëringen die recht doet aan de gewijzigde opvattingen over kans- en behendigheids-¹¹.

Opbrengstbestemming

De bemoeienis met opbrengstbestemming zou kunnen worden losgelaten. De huidige situatie kent immers geen gelijke behandeling wat opbrengstbestemming betreft. Verplichte afdracht aan goede doelen en aan de staat voor vergunninghouders enerzijds en behoud van de opbrengsten door de speelautomatenbranche anderzijds. De overheid zou er op toe kunnen zien dat de consument bij elk kansspel door de aanbieders goed geïnformeerd wordt over procentuele verdeling van de opbrengst naar het goede doel, het prijzengeld, belastingen, kosten en winst. Consumentenbescherming vraagt om transparantie van kansspelorganisaties. Verbeterde toegankelijkheid van nieuwe goede doelen voor de opbrengsten van loterijen en verbeterde certificering van de goede doelen en de betrokken (kansspel) organisaties kan daaraan bijdragen. Elke vergunninghouder zal naar overheid en burger transparant moeten zijn en heldere criteria moeten hanteren bij de beoordeling van aanvragen voor gecertificeerde goede doelen en bij de toelating van nieuwe goede doelen.

Conclusie

De kansspelsector is geen onderdeel van de publieke sector. Er is immers sprake van rivaliteit en uitsluitbaarheid. Omdat fondsenwerving voor goede doelen met behulp van loterijen meer opbrengt dan vrijwillige bijdragen, is er sprake van een positief extern effect waarmee overheidsbemoeienis kan worden gemotiveerd. Dit is ook de reden waarom staatsloterijen ontstonden. In de huidige tijd kan de rol van de overheid veranderen van deelnemer naar regisseur van de kansspelmarkt. Een goede kansspelmarkt ontstaat als de overheid randvoorwaarden voor marktpartijen stelt en handhaaft. Met vernieuwende wet- en regelgeving kan de overheid kansspelaanbieders aanmoedigen om te doen waar ze goed in zijn (fondsenwerving voor goede doelen) met inachtneming van het publieke belang van zo weinig mogelijk monopolievorming, gokverslaving en criminaliteit. Door toelating van meer kansspelaanbieders en bevordering van mededinging tussen de bestaande aanbieders kan het speelveld voor betrokken en potentiële partijen beter gelijk worden gemaakt. In een vrije markt zullen de bestaande aanbieders de neiging hebben nieuwe toetreders buiten te houden. Als er sprake is van marktfalen, dient overheidsingrijpen goed te worden gelegitimeerd en overheidsfalen te worden vermeden. Omdat het publieke belang, fondsenwerving voor goede doelen, door ongebreidelde concurrentie in de kansspelmarkt op suboptimaal niveau kan belanden blijft een vergunningenstelsel noodzakelijk. Hoe de aldus gecreëerde schaarste het best kan worden verdeeld, via veiling, schoonheidswedstrijd of loterij, zou moeten worden bestudeerd. De kansen voor bestaande aanbieders en nieuwkomers hoeven daarbij niet noodzakelijkerwijze symmetrisch te zijn. Verdelsassymmetrie in de vorm van gunstiger voorwaarden voor nieuwkomers kan gerechtvaardigd zijn. Een vernieuwend Nederlands kansspelbeleid is van de grond gekomen. Het kan onder het komende kabinet helemaal op de rails worden gezet

1 Op 18 december 2000 heeft de staatssecretaris van Justitie door middel van een beschikking toch weer een nieuwe vergunning verleend aan de Stichting Financiering van Zorgvernieuwing en Zorgverbetering om een zogenoemde Zorgloterij te organiseren.

2 Notitie Harmonisatie kansspelvergunningen en positie SENS, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2001-2002, 24 036, nr. 234, Marktwerking, deregulering en wet-gevingskwaliteit, brief van de staatssecretaris van Justitie.

3 Nieuwe ronde, nieuwe kansen, eindrapport van de mdw-werkgroep Wet op de Kansspelen onder voorzitterschap van N.J.H. Huls, Den Haag, 8 maart 2000.

4 Th. Enter, Spel zonder fiscale grenzen, de renovatie van de Wet op de kansspelbelasting, scriptie, KUB, Tilburg, maart 2001.

5 E.A. van Vondelen, Wet op de kansspelen, Wet op de kansspelbelasting, achtste druk,

6 College van toezicht op de kansspelen, Jaarverslagen 1996 tot en met 2000, Den Haag.

7 A. van 't Veer, Spelregels, Gouda Quint, Deventer, 1998.

8 C. Clotfelter en P. Cook, Selling hope, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1989.

9 NRC Handelsblad, In Nederland straks nog drie loterijen, 7 november 2001, blz. 18.

10 J. Morgan, Financing public goods by means of lotteries, Review of Economic Studies, jrg. 67, 2000, blz. 761 -784.

11 B. van der Genugten, P. Born, en M. Das, Behendig gokken in en rond het casino, Academic Service, Schoonhoven, 2001.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)