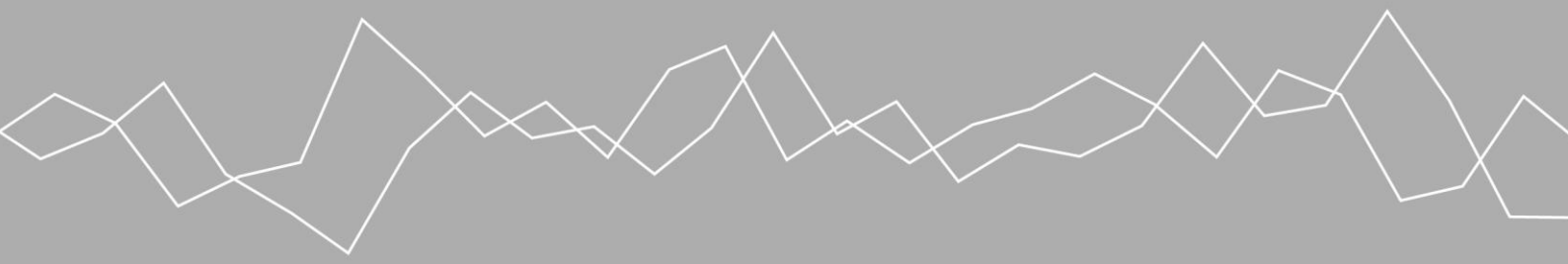
Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juli 2017
In opdracht van de ministeries van Veiligheid & Justitie en Financiën

Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt

Eindrapport

Bert Tieben
Joost Witteman
Bert Hof
Joost Poort
Cindy Biesenbeek
Eelco Buunk

m.m.v. Ward Rougoor en Marco Kerste



seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"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. 2017-23

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het ministerie van Veiligheid en Justitie bekijkt verschillende beleidsopties voor de herinrichting van de loterijenmarkt. Het gaat hierbij om 5 loterijen waarvoor thans een monopoliepositie bestaat: Staatsloterij, Lottospel, instantloterij, sportprijsvragen en Totalisator. Dit rapport onderzoekt de gevolgen van de mogelijke beleidsopties:

Wat zijn de economische en financiële gevolgen van verschillende beleidsopties voor de afzonderlijke loterijen, de deelnemers van de loterijen en de begunstigden, met name goede doelen, sport en de overheid?

Het eerste blok vragen betreft de ontwikkeling van de loterijenmarkt en de werking van de markt voor loterijen.

1. **Hoe ontwikkelt de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte (0-5 jaar) en de middellange termijn (5-10 jaar)?**

Bij ongewijzigd beleid groeit de omzet in de loterijenmarkt in de periode 2017-2026 van circa € 2 miljard naar circa €3 miljard.[1] Dit is een groei van de totale marktomvang van bijna 50 procent. Voor de middellange termijn (2016-2021) is de gecumuleerde groei van de loterijenmarkt ongeveer 20 procent. De Nederlandse Loterij heeft in dit scenario in 2026 een marktaandeel van 50 procent. De goededoelenloterijen hebben in dat jaar een marktaandeel van 41 procent. Nieuwe toetreders in het segment van de goededoelenloterijen zijn in staat een marktaandeel van 7,5 procent te realiseren.

2. **In hoeverre zijn de vijf spelsoorten afzonderlijke markten?**

De loterijenmarkt is qua marktwerking een apart onderdeel van de kansspelmarkt. Dit onderscheid heeft te maken met het karakter van het kansspel en de beleving van de consument. Uit onderzoek onder Nederlandse consumenten volgt een voorzichtig positief verband tussen deelname aan loterijen en overige kansspelen zoals casino's, speelautomaten en poker. Dit wijst erop dat deze kansspelen in beperkte mate complementair zijn. Deels spreken deze kansspelen verschillende groepen deelnemers aan. Zo zijn de spelers in loterijen gemiddeld genomen ouder dan de deelnemers aan kansspelen als poker, casinospelen en speelautomaten. Ook verschillen de deelnemers aan de diverse typen kansspelen in termen van geslacht, opleiding en inkomen.

Ook online en land based kansspelen spreken deels verschillende doelgroepen aan. Beperkt dataonderzoek in Nederland geeft geen aanwijzing voor substitutie of complementariteit. De verwachting is dat het legaal worden van de online kansspelmarkt in Nederland weinig tot geen negatieve gevolgen zal hebben voor de omzet van de bestaande land based kansspelen. Een uitzondering hierop vormt de markt voor sportweddenschappen.

[1] Alle bedragen zijn nominaal en dus niet gecorrigeerd voor inflatie.

Het verschil tussen kansspelen met *long odds* en *short odds* is de tijd tussen inleg en het bekend worden van verlies of winst. Uit empirisch onderzoek volgt een voorzichtig positief verband tussen deelname aan dergelijke kansspelen: ze zijn in beperkte mate complementair.

Sportweddenschappen zijn een apart onderdeel van de kansspelmarkt. Spelers aan sportweddenschappen hebben qua leeftijd, inkomen en opleiding een ander profiel dan spelers aan andere kansspelen. Gegevens over de deelname aan verschillende kansspelen laten zien dat er geen of hooguit een positieve wisselwerking is tussen sportweddenschappen en andere kansspelen, dus een beperkte mate van complementariteit.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat prijzenloterijen en goededoelenloterijen in beperkte mate substituten zijn. Dit geldt vooral voor deelname aan de staatsloterij en de nationale postcodeloterij. Consumenten switchen actief tussen deze loterijen op grond van de aantrekkelijkheid qua prijzengeld en winkans wat de staatsloterij en de nationale postcodeloterij deels directe concurrenten maakt. De achtergrond van de spelers aan deze loterijen is vergelijkbaar en deze ondernemingen dingen om de gunst van dezelfde klant.. De mate van substitutie is echter niet heel sterk. Ook is er een grote groep die aan beide loterijen meespeelt. Voor veel consumenten sluit deelname aan de ene loterij deelname aan de andere loterij niet uit. De loterijen kunnen in dat opzicht ook complementair zijn, zoals mensen ook geabonneerd kunnen zijn op verschillende kranten.

Het tweede blok vragen heeft betrekking op de financiële gevolgen van vier scenario's voor herinrichting van de loterijenmarkt. Deze scenario's zijn:

1. de nuloptie: 'business as usual';
2. beleidsoptie 'transparante gunning monopolievergunningen', bestaande uit twee varianten:
   a. variant 'operator';
   b. variant 'privaat monopolie';
3. uniform stelsel;
4. open markt.

3. **Wat is de optimale vergunningsduur? Gevraagd is tevens aan te geven wat een redelijke vergunningsduur is in het licht van de terugverdientijd voor investeringen.**

In de twee varianten van scenario 2 blijft het monopolie op de loterijen van de Nederlandse Loterij bestaan. Voor deze varianten is de vergunningsduur van belang voor zowel de overheid als de exploitant. De berekeningen voor dit onderzoek zijn uitgevoerd voor een vergunningsduur van 5 jaar. Bij deze vergunningsduur is de waarde van de verdisconteerde vrijekasstroom positief in beide varianten van dit beleidsscenario. Bij een langere vergunningsduur zal de omvang van de vrije kasstroom toenemen en is een exploitant bereid meer te betalen voor het verkrijgen van de exploitatie (scenario 2a) of de vergunning (scenario 2b). Dit houdt in dat er geen optimale vergunningsduur is te berekenen. Een langere duur is gunstiger voor de exploitant die kan beschikken over hogere kasstromen. Eventuele aanloopkosten zijn ook beter te dekken naar mate de duur van de vergunning langer is. Hierdoor is de veilingopbrengst ook hoger wat positief uitvalt voor de overheid. Beide partijen hebben dus belang bij een vergunningsduur die zo lang mogelijk is.

4. **Financiële gevolgen van de beleidsscenario's voor de inkomsten van de staat, de afdrachten aan goede doelen en de uitkeringen aan spelers**.

Dit rapport brengt de financiële gevolgen van verschillende beleidsscenario's voor de loterijenmarkt in kaart. Tabel S.1 vat de conclusies van deze studie op een kwalitatieve wijze samen. De effecten van de mogelijke herinrichting van de loterijenmarkt op de inkomsten van de overheid lopen via diverse kanalen zoals de belastingen, de veilingopbrengst en het effect op de dividenden. Dit effect is samengevat in de kolom 'inkomsten staat' (en verklaren waarom de kolommen belastingen, veiling en dividend in de tabel lichter zijn afgedrukt). Daarnaast staan de effecten op de afdrachten aan goede doelen en de uitkeringen aan spelers centraal.

De tabel laat zien dat scenario 2a (operator constructie) relatief de minst sterke effecten heeft waarbij zowel de inkomsten voor de overheid als de afdrachten aan de goede doelen licht positief beïnvloed worden. Bij de andere scenario's is sprake van een afruil tussen de verschillende belangen. Zo stimuleren scenario's 2b (privaat monopolie) en 4 (open markt) de inkomsten voor de overheid, maar gaan deze extra inkomsten ten koste van de afdrachten aan goede doelen; in scenario 2b in beperkte mate, maar in scenario 4 zeer sterk.

Scenario 3 (uniform stelsel) kent in de 50 procent variant een sterk negatief effect op de inkomsten van de overheid, maar genereert een zeer sterk positief effect op de afdrachten aan de goede doelen. Bij een lager verplicht afdrachtpercentage van 25 procent wijzigt deze conclusie en lopen de afdrachten aan de goede doelen per saldo terug, terwijl ook de inkomsten voor de overheid beperkt negatief beïnvloed worden. Dit is het enige scenario waarbij zowel de overheid als de goede doelen een (beperkt) negatieve uitkomst van de beleidswijziging ervaren.

Tabel S.1 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt

	Belastingen	Veiling	Dividend	Inkomsten staat	Afdrachten goede doelen	Uitkeringen spelers
Scenario 2a - operator	+	0	0	+	+	0
Scenario 2 b – privaat monopolie	++	++++	--	+++	--	+
Scenario 3 – uniform stelsel (50%)	---	+	--	---	+++	---
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	++	+	--	-	-	+
Scenario 4 – open markt	+++	+++	--	+++	---	+++

Bron: SEO Economisch Onderzoek.
Kwalitatieve inschatting van het gemiddelde effect voor de jaren 2022-2026: + positief effect, – negatief effect

Daarnaast zijn de gevolgen van de scenario's voor de Nederlandse Loterij in kaart gebracht. Van belang is de impact op de werkgelegenheid. In het referentiescenario groeit de omzet van de Nederlandse Loterij en zijn voor een gegeven niveau van arbeidsproductiviteit meer werknemers nodig. Dit betekent een stijging van de werkgelegenheid bij de Nederlandse Loterij tot circa 331 fte in 2026. Bij instandhouding van het monopolie (scenario 2b) neemt de werkgelegenheid het meest toe. Invoering van een uniform stelsel (scenario 3) heeft de grootste negatieve impact op de werkgelegenheid vanwege de remmende invloed van het verplichte afdrachtpercentage op de marktpositie en omzet van de onderneming. Deze negatieve impact kan oplopen tot circa 170 fte. Dit negatieve resultaat wordt groter naarmate kostenbesparing niet worden doorgevoerd via de

arbeidsvoorwaarden maar via productiviteitsverhogingen. In een open markt (scenario 4) blijft de werkgelegenheid bij de Nederlandse Loterij grosso modo op een gelijk niveau ten opzichte van de ontwikkeling in het referentiescenario.

De *continuïteit van de bedrijfsvoering* van de Nederlandse Loterij blijft in alle beleidsscenario's gewaarborgd. Invoering van een uniform stelsel (scenario 3) met een verplicht afdrachtpercentage van 50 procent vormt de grootste bedreiging voor de continuïteit van de onderneming. In dit scenario zal de omzet van de Nederlandse Loterij in de jaren 2022-2026 ook in absolute zin krimpen. Na 2026 herstelt de omzet weer als gevolg van de gepleegde investeringen om in 2032 (nominaal) weer uit te komen op het niveau van de omzet in 2016. Deze terugval gaat gepaard met een verlies van het marktaandeel van 41 procent in 2022 naar 34 procent in 2032 waarna het marktaandeel stabiliseert. Ondanks deze terugval is er bedrijfseconomisch gesproken een toekomst voor de Nederlandse Loterij in dit scenario.

Inhoud

Samenvatting ..... **i**

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Afbakening 1
1.3 Vraagstelling 2
1.4 Onderzoeksaanpak 4
1.5 Leeswijzer 7

2 Beschrijving reguleringsopties **9**
2.1 Herinrichting van de loterijenmarkt 9
2.2 Nuloptie: 'Business as usual' 10
2.3 Beleidsoptie 2a 'Operator' 10
2.4 Beleidsoptie 2b 'privaat monopolie' 11
2.5 Beleidsoptie 3 'uniform stelsel' 11
2.6 Beleidsoptie 4 'open markt' 12

3 Marktanalyse en data-onderzoek **13**
3.1 Inleiding 13
3.2 Nederlandse kansspelmarkten in EU-perspectief 13
3.3 De ontwikkeling van de Nederlandse markt tussen 1990 en 2015 16
3.4 Analyse marktontwikkeling 21
3.5 Interacties spelsoorten 24
3.6 Prijselasticiteit loterijen 41
3.7 Benchmark kostenratio's en kostenbesparing 42

4 Beschrijving marktmodel **47**
4.1 Marktmodel 47
4.2 Gedragsreacties in het referentiescenario 49
4.3 Gedragsreacties in scenario 2a 51
4.4 Gedragsreacties in scenario 2b 52
4.5 Gedragsreacties in scenario 3 54
4.6 Gedragsreacties in scenario 4 56
4.7 Waarderingsmethodiek 58
4.8 Conclusie 61

5 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt 63
5.1 Referentiescenario 63
5.2 Gevoeligheid referentiescenario 65
5.3 Scenario 2a – Operatorconstructie 67
5.4 Scenario 2b – privaat monopolie 68
5.5 Scenario 3 – uniform stelsel 70
5.6 Scenario 4 – open markt 75

6 Conclusies 79
6.1 Kenmerken en ontwikkeling van de loterijenmarkt 79
6.2 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt 82
6.3 Conclusie 85

Literatuur 87

Bijlage A Reguleringsdimensies beleidsopties 89

Bijlage B Prijselasticiteit en optimale takeout 91

Bijlage C Kasstroom Staatsloterij en De Lotto 95

Bijlage D Subvarianten voor het uniform stelsel 101

Bijlage E Tabellen met jaarreeksen bij hoofdstuk 5 107

Bijlage F Reactie Nederlandse Loterij 113

Bijlage G Reactie Nationale Goededoelen Loterijen 119

Bijlage H Reactie Goededoelen platform 129

Bijlage I Reactie Lottovate 133

Bijlage J Repliek SEO op reacties in de marktconsultatie 135

Bijlage K Onderzoeksopdracht 141

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kansspelbeleid wordt op verschillende fronten vernieuwd. In juli 2016 is het vergunningenregime voor de goededoelenloterijen vernieuwd waardoor nieuwe partijen kunnen toetreden. Holland Casino wordt in 2017 geprivatiseerd in een traject waardoor ook andere bedrijven een casino kunnen starten. Vanaf dat jaar is het waarschijnlijk ook mogelijk om met een vergunning in Nederland legaal online kansspelen te exploiteren. De volgende stap in de moderniseringsslag van het kansspelbeleid vormt de loterijenmarkt waarin nu voor verschillende spelsoorten nog sprake is van een monopolie en (deels) exploitatie door een overheidsbedrijf, de Nederlandse Loterij.

De modernisering van het kansspelbeleid is een zorgvuldig proces waarbij de borging van de publieke belangen centraal staat zoals het voorkomen van kansspelverslaving en bestrijding van fraude en criminaliteit in de sector. Dit rapport onderzoekt de financiële gevolgen van herinrichting van de loterijenmarkt. De vraag is of de ruimte voor nieuw aanbod in balans plaatsvindt met de financiële belangen van de Staat, de publieke doelstellingen van het beleid, het spelplezier van de consument en de inkomsten die goede doelen en sport verkrijgen via afdrachten van de loterijen.

1.2 Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op de grootste Nederlandse aanbieders van *loterijen* en *sportweddenschappen*. Deze vormen samen met de *casinospelen* en *speelautomaten* de markt voor landgebonden ofwel '*land based*' kansspelen.[2] Tabel 1.1 geeft een schematisch overzicht van deze markt en van de sectoren en segmenten die binnen deze markt worden onderscheiden. De kansspelen en vergunninghouders waarop in dit onderzoek de nadruk ligt, zijn grijs gearceerd. De segmenten van de loterijenmarkt die buiten de scope van dit onderzoek vallen, zijn relatief klein: zij vormen ongeveer 1~2 procent van de totale markt.[3] Dit betekent dat dit deel van de markt geen onderdeel is van de kwantitatieve analyse.

[2] Dit staat tegenover 'kansspelen op afstand', oftewel online kansspelen, die in Nederland tijdens het schrijven van dit rapport nog niet toegestaan zijn. Een wetsvoorstel om vergunningen voor dergelijke kansspelen te kunnen verlenen is op 7 juli 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. De verwachting is dat het in de tweede helft van 2017 mogelijk wordt om een vergunning te krijgen voor het aanbieden van online kansspelen. Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/07/07/kansspelen-op-afstand-aangenomen.

[3] De Samenwerkende non-profit loterijen (SNL) vormen een samenwerkingsverband van zes organisaties, met een gezamenlijke omzet van ongeveer € 26 miljoen in 2015. Incidentele loterijen hadden in 2015 een omzet van een kleine € 3 miljoen. Omzetcijfers van promotionele kansspelen zijn niet bekend, maar zullen relatief laag zijn, gegeven het feit dat de kosten voor het meespelen maximaal € 0,45 mogen bedragen, en de waarde van het prijzenpakket maximaal € 100 duizend per jaar (Kansspelautoriteit, 2016, p. 27, 28, 30-31).

Tabel 1.1 Marktindeling landgebonden kansspelen en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders/aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij (NPL)
		Bankgiro Loterij (BGL)
		Vriendenloterij (VL)*
		Samenwerkende non-profit loterijen (SNL)
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	De Lotto
	Instantloterijen	De Lotto
	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
Sportweddenschappen	Sportprijsvragen	De Lotto
	Totalisator	Sportech Racing
Casinospelen	Tafelspelen	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casino-automaten	Holland Casino
	Speelhalautomaten	Diverse speelhallen
	Horeca-automaten	Diverse horecagelegenheden

Bron: Kansspelautoriteit (2016). *Marktscan landgebonden kansspelen 2016*, p. 14.
* Tot 31-12-2010 Sponsor Bingo Loterij (SBL)

Waar in het vervolg van dit onderzoek kortheidshalve wordt gesproken over '*de loterijenmarkt*' worden daarmee alle loterijen en sportweddenschappen bedoeld die binnen de scope van dit onderzoek vallen, tenzij specifiek onderscheid wordt beoogd tussen loterijen en sportweddenschappen.

In het huidige stelsel exploiteert de Nederlandse loterij (eigendom: Staat) de Staatsloterij, het Lottospel, de Sporttotalisator (Sportprijsvragen) en de Instantloterij (krasloten). Voor het gemak wordt door dit rapport het niet-Staatsloterijdeel van de Nederlandse loterij ook wel aangeduid als "De Lotto"[4]. Sportech Racing exploiteert momenteel de Totalisator. Dit zijn nu alle wettelijke monopolies. Daarnaast bestaan er de (private) goededoelenloterijen: Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij.[5] Deze vallen onder de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen. Tot slot is de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) een professioneel samenwerkingsverband tussen de Grote Clubactie, Jantje Beton, Scouting Nederland en De Zonnebloem en belangenbehartiger van vijf loterijen en de beheerder van de gemeenschappelijke vergunning voor deze loterijen.

1.3 Vraagstelling

Het ministerie van Veiligheid en Justitie bekijkt verschillende beleidsopties voor de herinrichting van de loterijenmarkt. Het gaat hierbij om vijf loterijen waarvoor thans een monopoliepositie bestaat: Staatsloterij, Lottospel, Instantloterij, sportprijsvragen en Totalisator. De vraagstelling voor

4 De Lotto (SNS) exploiteerde vóór de fusie met de Staatsloterij (SENS) genoemde loterijen.
5 Lottovate Nederland B.V. heeft een vergunning, maar is nog niet actief op de markt.

dit onderzoek betreft de financiële gevolgen van de beleidsopties voor de Staat, het bedrijf de Nederlandse Loterij (hierna: DNL) en de goede doelen.[6]

Wat zijn de economische en financiële gevolgen van verschillende beleidsopties voor de afzonderlijke loterijen, de deelnemers aan de loterijen en de begunstigden, met name goede doelen, sport en de overheid?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

A: Marktontwikkeling

1. Hoe ontwikkelen de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte (0-5 jaar) en de middellange termijn (5-10 jaar)?
2. In hoeverre zijn de vijf spelsoorten afzonderlijke markten?
   - **a.** Zijn loterijen een aparte markt ten opzichte van andere kansspelmarkten en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   - **b.** Zijn land based kansspelen een aparte markt ten opzichte van online kansspelen? Op basis van welke kenmerken?
   - **c.** Zijn long odd kansspelen een aparte markt ten opzichte van short odd kansspelen, en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   - **d.** Zijn sportweddenschappen een aparte markt ten opzichte van casino's en kansspelautomaten? Waarom?
3. Wat is de optimale vergunningsduur? Gevraagd is tevens aan te geven wat een redelijke vergunningsduur is in het licht van de terugverdientijd voor investeringen.

B: Financiële gevolgen

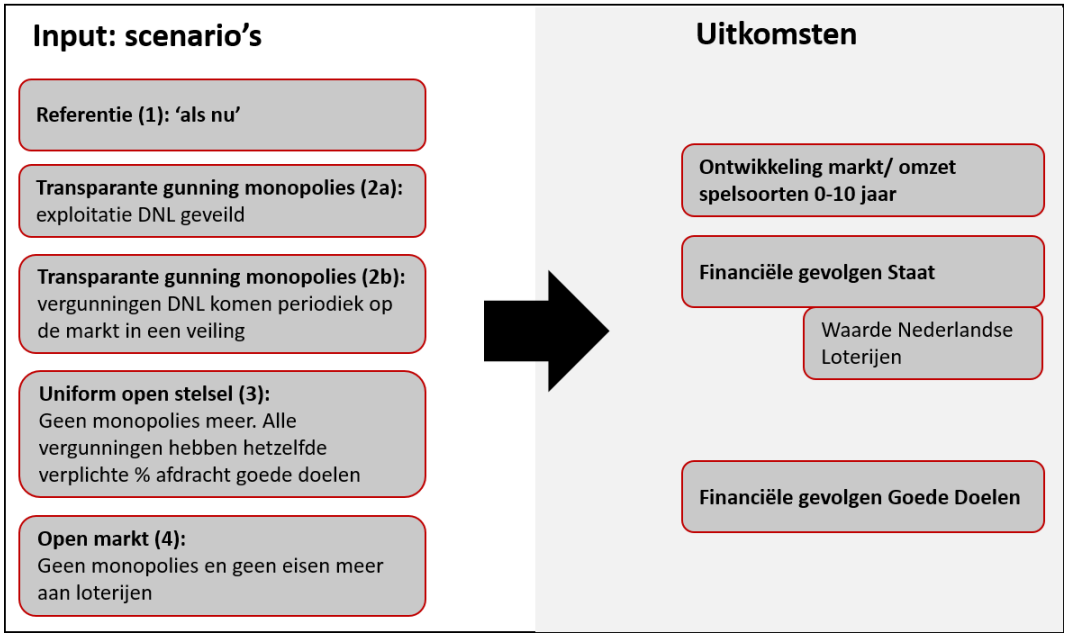
4. Wat zijn de financiële gevolgen voor de belastingkomsten van de Staat?
5. Wat zijn andere financiële gevolgen voor de Staat? Denk hierbij aan:
   - **a.** Afdrachten Nederlandse Loterij;
   - **b.** Waarde van de Nederlandse Loterij;
   - **c.** Opbrengst van verkoop van de Nederlandse Loterij;
6. Wat zijn de gevolgen voor de Nederlandse Loterij? Te onderzoeken aspecten zijn:
   - **a.** De continuïteit van de bedrijfsvoering;
   - **b.** De aangeboden spelvormen;
   - **c.** Werkgelegenheid;
   - **d.** Intellectuele eigendomsrechten op de spelvormen;
   - **e.** De mogelijkheid om de Staatsloterij te transformeren tot een goededoelenloterij en dit deel ook te privatiseren. Welke modaliteiten zijn hierbij mogelijk?
7. Wat zijn de financiële gevolgen voor de goede doelen die:
   - **a.** Beneficiant zijn van de Nederlandse Loterij en de totalisator-vergunning;
   - **b.** Beneficiant zijn van de goede doelenloterijen;
8. Wat zijn de negatieve effecten indien de Nederlandse Loterij wordt beëindigd?

[6] De notitie met de vraagstelling van het ministerie is opgenomen in Bijlage K.

1.4 Onderzoeksaanpak

Kern van het onderzoek is dat voor verschillende scenario's wordt ingeschat hoe de markt zich ontwikkelt, wat de marktaandelen van de verschillende spelsoorten daarin zijn en welke consequenties dit heeft voor de Staat en de Goede Doelen. Dit is geïllustreerd in onderstaande figuur. Links staan de gehanteerde beleidsscenario's samengevat, rechts de uitkomsten. Zoals Figuur 1.1 aangeeft, zijn de beleidsscenario's een input en daarmee een gegeven voor het onderzoek. Ze zijn bij de start van het onderzoek door het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Financiën als opdrachtgevers aan SEO Economisch Onderzoek meegegeven als de te onderzoeken varianten voor mogelijke aanpassing van de marktordening in de loterijenmarkt.[7]

Figuur 1.1 Welke beleidsvariabelen staan centraal?

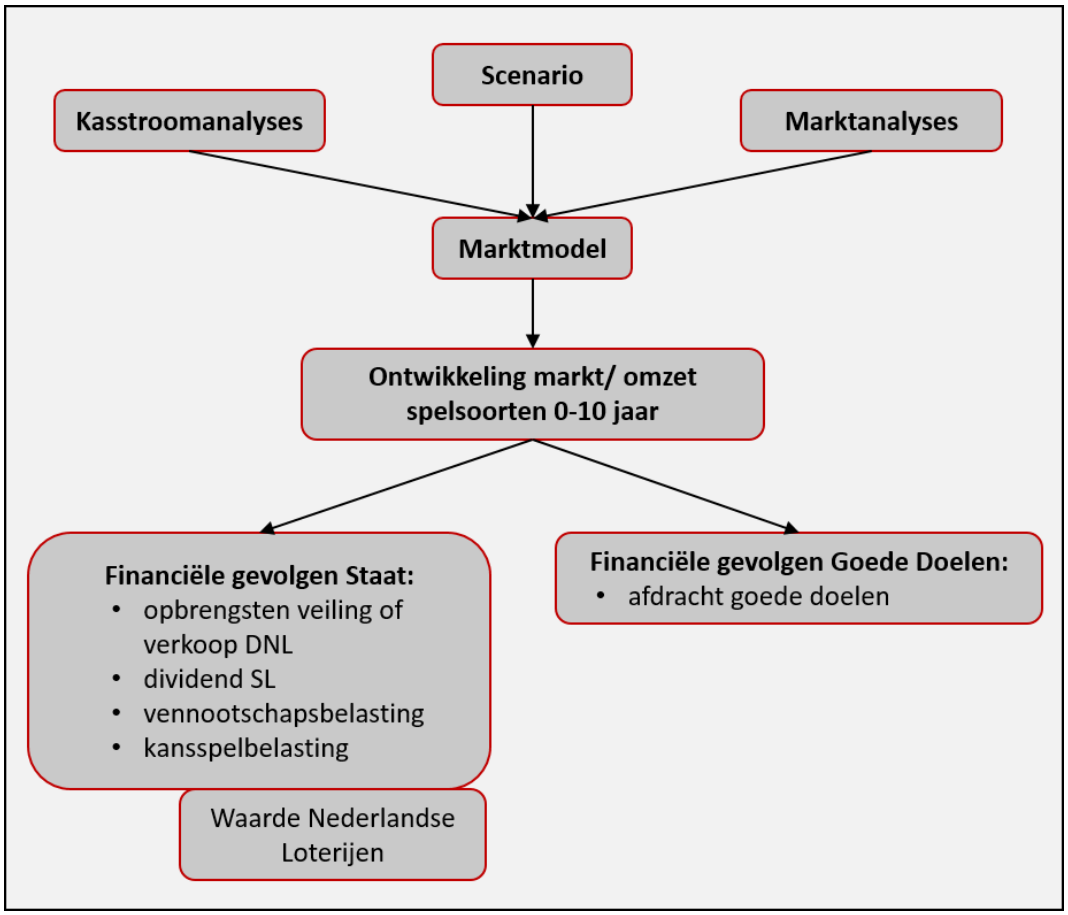


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het vertalen van scenario's in uitkomsten vindt plaats middels een marktmodel. Dit marktmodel neemt elk van de beleidsscenario's als uitgangspunt en wordt gevoed door de analyses op kasstromen en marktdata. Tezamen met aannames over gedragsreacties geeft dit marktmodel de uitkomsten in termen van marktontwikkeling, ontwikkeling van de spelsoorten en consequenties voor Staat en Goede Doelen. Zie Figuur 1.2.

7 Zie bijlage K voor de formulering van de beleidsvarianten in de opdracht.

Figuur 1.2 Van beleidsscenario naar gevolgen voor de markt



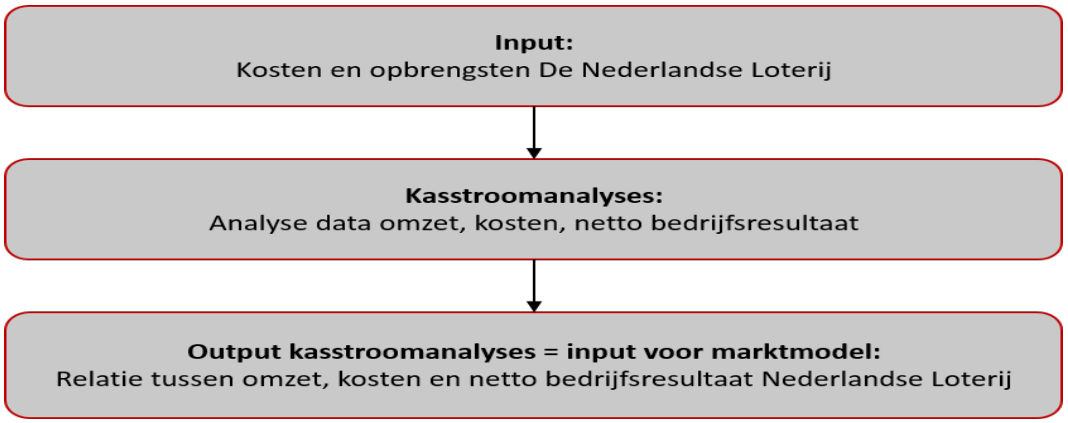
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een belangrijk deel van de vraagstelling betreft de gevolgen van de herinrichting van de loterijenmarkt voor de Nederlandse Loterij. Deze gevolgen worden in detail onderzocht in een kasstroommodel. Dit kasstroommodel bestaat uit de analyse van data over kosten en opbrengsten van de Staatsloterij en De Lotto. Kasstroommodellen worden bijvoorbeeld gebruikt om de waarde van activa te bepalen. Hierbij wordt de netto contante waarde berekend door de toekomstige kasstromen (Kasstromen, *KS*), die naar verwachting te genereren zijn met het activum, contant te maken, waarbij investeringen negatieve kasstromen zijn. Het contant maken van de kasstromen gebeurt op basis van het geëiste rendement (*r*).

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{KS(t)}{(1+r)^t}$$

De financiële impact van de beleidsscenario's wordt in kaart gebracht op basis van wijzigingen in de kasstromen en de impact op aanpalende partijen. Voor de Nederlandse Loterij is het kasstroommodel nodig om de gevolgen te berekenen voor de omzet, kosten en het netto bedrijfsresultaat.

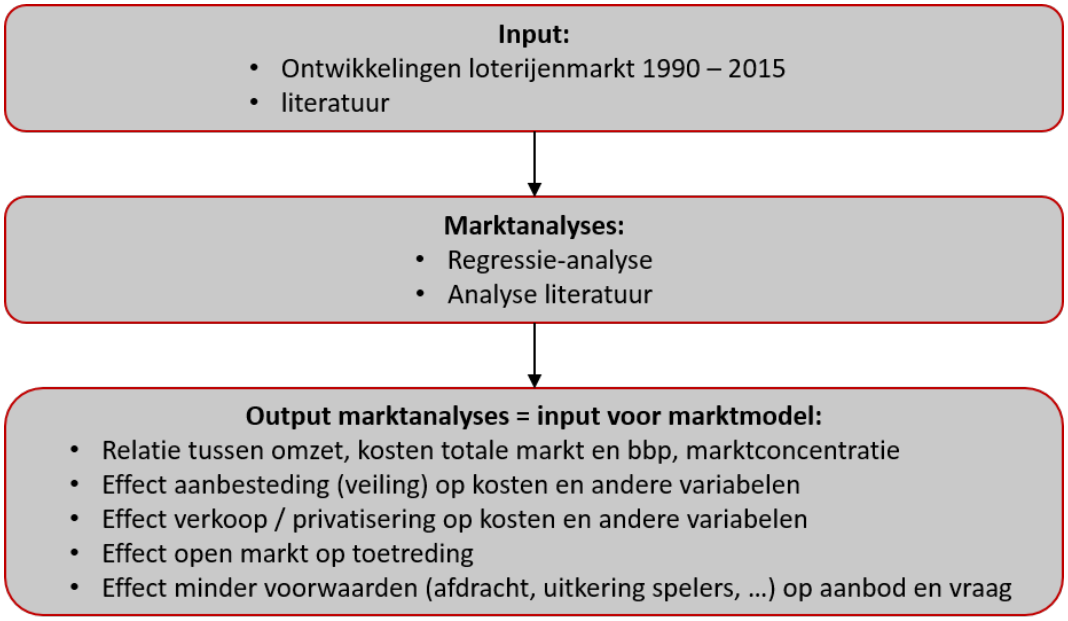
Figuur 1.3 Kasstromen geven inzicht in de gevolgen voor de Nederlandse Loterij



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor de marktanalyse maakt dit rapport gebruik van verschillende bronnen zoals de literatuur en de analyse van data over de marktontwikkeling. Mede via regressieanalyse onderbouwt het rapport de ontwikkeling van de loterijenmarkt in de komende tien jaar. Vervolgens kan geanalyseerd worden wat de impact is van de beleidsscenario's op de te onderzoeken variabelen. Analyses van data over de loterijenmarkt en van de literatuur geven input voor het marktmodel, met name voor de relaties tussen omzet en kosten voor de totale markt en bbp en marktconcentraties en voor de effecten van aanbesteding, privatisering, het openen van de markt en verminderen van voorwaarden aan vergunningen.

Figuur 1.4 Marktontwikkeling en analyse van de gevolgen van de beleidsscenario's



Bron: SEO Economisch Onderzoek

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de reguleringsopties voor de loterijenmarkt in vijf scenario's: het referentiescenario en vier beleidsscenario's.

Hoofdstuk 3 geeft de inzichten uit de marktanalyses en het data-onderzoek die zijn uitgevoerd om het marktmodel concreet invulling te kunnen geven. Dit betreft literatuuronderzoek, onderzoek naar kasstromen van loterijen en historisch data-onderzoek. Dit hoofdstuk beantwoordt tevens vraag 2 betreffende de mate waarin spelsoorten afzonderlijke markten vormen.

Hoofdstuk 4 beschrijft het marktmodel waarmee de onderzoeksvragen worden beantwoord. Hierin komen de scenario's, de marktanalyses en de kasstroomanalyses samen.

Hoofdstuk 5 geeft de uitkomsten in de vijf scenario's. De uitkomsten in het referentiescenario geven aan hoe de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte en de middellange termijn ontwikkelen bij ongewijzigd beleid en wat de ontwikkelingen zijn in de belastinginkomsten (en andere financiële gevolgen voor de Staat) alsmede de afdrachten aan de goede doelen. De uitkomsten in de vier beleidsscenario's worden hiermee vergeleken. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de uitkering van prijzen aan spelers, de vergunningsduur en de gevolgen voor de Nederlandse Loterij.

Hoofdstuk 6 zet de antwoorden op de onderzoeksvragen op een rij.

Marktconsultatie
Het concepteindrapport is in een consultatieronde voorgelegd aan de vergunningshouders en het goededoelen platform. Met deze organisaties is een gesprek gevoerd waarin de onderzoekers de onderzoeksmethode en de resultaten hebben toegelicht en vragen hebben beantwoord. De Nederlandse Loterij, de Nederlandse Goededoelen Loterijen, het Goede doelen platform en Lottovate hebben SEO ook een schriftelijke reactie gestuurd. Deze reacties zijn integraal opgenomen als respectievelijk Bijlage F, G, H en I. De repliek van SEO op de reacties is opgenomen in Bijlage J van dit rapport.

2 Beschrijving reguleringsopties

2.1 Herinrichting van de loterijenmarkt

De beleidsopties variëren de regulering van de loterijenmarkt langs verschillende dimensies. In de eerste plaats is het verschil tussen een gesloten en open vergunningenstelsel van belang. Een gesloten systeem houdt in dat het aantal vergunningen door de wetgever wordt beperkt. In dit geval gaat het per loterij om een beperking tot één vergunning waardoor sprake is van een monopolie. Bij een open stelsel kunnen meerdere partijen een vergunning krijgen en is het aantal marktpartijen in principe niet door de wetgever begrensd. Wel kunnen vergunningen aan voorwaarden worden gebonden.

De tweede dimensie is de wijze waarop de vergunning in de markt wordt gezet. Dit kan op een onderhandse manier en op een transparante manier, waarbij in het laatste geval concurrentie mogelijk is tussen partijen die de vergunning willen verkrijgen. Hiervoor zijn verschillende procedures mogelijk, zoals een aanbesteding, een beauty contest (vergelijkende toets) of een veiling. Ook kan sprake zijn van een open vergunningenstelsel waarin aanvragers moeten voldoen aan de door de overheid gestelde eisen, maar er geen maximum geldt voor het uit te geven aantal vergunningen.

De voorwaarden waaronder de vergunningen worden verstrekt zijn de derde dimensie. Dit kan betekenen dat een vergunning is gebonden aan relatief zware voorwaarden met betrekking tot de afdracht aan goede doelen en het uitkeringspercentage aan spelers.[8] Dit zouden bijvoorbeeld verplichte percentages voor de afdracht aan goede doelen en/of de uitkeringspercentages aan spelers kunnen zijn. Aan de andere kant van het spectrum staan lichte vergunningseisen die exploitanten vrijlaten in het uitkeringspercentage en de afdracht aan de goede doelen.

Op basis van deze dimensies zijn de beleidsopties als volgt te ordenen:

1. de nuloptie: 'business as usual';
2. beleidsoptie 'transparante gunning monopolievergunningen', bestaande uit twee varianten:
   a. variant 'operator';
   b. variant 'privaat monopolie';
3. uniform stelsel;
4. open markt.

Bij alle opties moet wet- en regelgeving waarborgen dat de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid geborgd zijn, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit.

[8] Het gemiddelde deel van de inleg dat niet wordt uitgekeerd aan de spelers, de *take-out*, is de effectieve prijs van een loterij. Na aftrek van een minimale afdracht aan goede doelen of de Staat, resteert het percentage dat in beginsel beschikbaar is voor dekking van de kosten, de kansspelbelasting en voor winst.

De volgende paragrafen lichten toe wat de regulering is per beleidsoptie. Deze 'reguleringsknoppen' of 'beleidsknoppen' staan samengevat in Bijlage A.

2.2 Nuloptie: 'Business as usual'

De nuloptie gaat uit van de huidige regulering, waaronder het inmiddels open vergunningenstelsel voor de goededoelenloterijen en het transparant gunnen van de Totalisator. De lengte van de vergunningsperiode is in dit scenario in beginsel vijf jaar (en onbepaald voor de Staatsloterij). De eisen aan de loterijen zijn als volgt:

- de goededoelenloterijen dienen minstens 50 procent af te dragen aan goede doelen en sport;
- Lottospel, Sporttotalisator en Instantloterij dienen de opbrengst na aftrek van prijzen en kosten ten goede te laten komen aan begunstigden; bij het Lottospel dient dat minstens 18 procent van de nominale waarde van de verkochte loten te zijn;
- de Totalisator dient 2,5 procent van de totale inzetten af te dragen aan de draf- en rensport;
- de Staatsloterij dient van de nominale waarde van de verkochte loten minstens 60 procent en Lottospel, Sporttotalisator en Instantloterij dienen minstens 47,5 procent netto (dus na aftrek van kansspelbelasting) uit te keren aan spelers;
- de Nederlandse Loterij keert 37 procent van de opbrengst na aftrek van de prijzen en kosten uit aan begunstigden[9];
- de Staatsloterij draagt de opbrengst van de staatsloterij na aftrek van de prijzen en kosten initieel af aan de Staat, met een minimale omvang van 15 procent van de nominale waarde van de verkochte loten minus de vennootschapsbelasting[10]; van deze afdracht draagt de Staat vervolgens zoveel af aan begunstigden dat geldt: (afdracht Lotto+afdracht Staatsloterij aan begunstigden)/(totale resultaat Lotto+Staatsloterij)=37 procent[11];
- er zijn specifieke voorwaarden voor het maximum aantal loterijen, de maximumprijzen, de maximuminzet en dergelijke voor alle loterijen.

Wat de bestemming van de opbrengst van de *Staatsloterij* na aftrek van de prijzen en kosten betreft, dit leidt tot een dividenduitkering (en vennootschapsbelasting) aan de Staat, afdrachten aan goede doelen en een deel "onverdeelde winst" dat aan het eigen vermogen wordt toegevoegd.[12]

2.3 Beleidsoptie 2a 'Operator'

In beleidsoptie 2a wordt de exploitatie van de Nederlandse Loterij middels veilingen met een vergunningsduur van in beginsel vijf jaar uitbesteed. Dit gebeurt vanaf het jaar 2022. De

9 Bron: ministerie van Financiën. Zie brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (9 oktober 2015, kenmerk FIN/2015/1058), Voornemen tot oprichting van een holding naar aanleiding van fusie Nederlandse Staatsloterij en De Lotto.

10 Volgens de Wet op de kansspelen (artikel 9 lid 2) draagt de Staatsloterij de opbrengst van de staatsloterij na aftrek van de prijzen en kosten af aan de Staat, volgens de Beschikking Staatsloterij (artikel 12 lid 1) met een minimale omvang van 15 procent van de nominale waarde van de verkochte loten.

11 Dit om te kunnen voldoen aan de gelijkheid in de vorige bullet. De Lotto draagt alle opbrengst na aftrek van prijzen en kosten af aan begunstigden (tweede bullet).

12 Uit de jaarverslagen van de Staatsloterij blijkt dat er sprake is van onverdeelde winst. Jaarlijks doet het bestuur van de onderneming een voorstel aan het ministerie van Financiën over de bestemming van de winst, wat leidt tot een dividenduitkering en een deel onverdeelde winst dat aan het eigen vermogen wordt toegevoegd (bron: ministerie van Financiën).

veronderstelling is dat de exploitant, die een tijdelijke managementaanbesteding heeft, probeert de backoffice kostenefficiënter in te richten, maar geen wijzigingen in de frontoffice aanbrengt (zoals het uitkeringspercentage aan spelers). Potentiële exploitanten kunnen bieden op de exploitatie van de Nederlandse Loterij door aan te geven voor welk bedrag zij de exploitatie kunnen uitvoeren (jaarlijkse managementfee)[13]. Als dit bedrag lager is dan de huidige exploitatiekosten is er sprake van een kostenbesparing. Deze vertaalt zich bij de Nederlandse Loterij in een hoger resultaat dat deels naar de Staatskas vloeit (via de Staatsloterij) en deels naar begunstigden (via alle loterijen onder de Nederlandse Loterij).

2.4 Beleidsoptie 2b 'privaat monopolie'

In beleidsoptie 2b wordt de Nederlandse loterij in het jaar 2022 verkocht aan een private partij en worden de vergunningen voor de loterijen die momenteel onder de Nederlandse Loterij vallen met een vergunningsduur van vijf jaar geveild. In de eerste periode van vijf jaar betreft het een pakket van verkoop en de eerste vergunningsperiode. Daarna worden de vergunningen vijfjaarlijks geveild en kan de nieuwe eigenaar van de Nederlandse Loterij de vergunningen dus ook verliezen.

De nieuwe eigenaar kan vanwege de overdracht van eigendom wijzigingen aanbrengen in zowel de backoffice als de frontoffice. Om vrij te zijn om het spelaanbod te kunnen optimaliseren, vervallen in dit scenario (evenals in scenario's 3 en 4) de specifieke voorwaarden met betrekking tot het maximum aantal loterijen (trekkingen), maximumprijzen, maximuminzet en dergelijke voor alle loterijen. Overigens blijken de huidige voorwaarden in de praktijk niet knellend zijn: alle loterijen zitten onder de gestelde maxima.

In beleidsoptie 2b vervalt de eis dat de Staatsloterij dividend afdraagt aan de Staat. Ook vervallen de eisen dat de opbrengst na aftrek van prijzen en kosten ten goede moet komen aan begunstigden bij Lottospel, Sporttotalisator en Instantloterij en dat de Nederlandse Loterij 37 procent van de opbrengst na aftrek van de prijzen en kosten uitkeert aan begunstigden.

2.5 Beleidsoptie 3 'uniform stelsel'

In beleidsoptie 3 wordt de markt voor loterijen opengesteld. Net als bij beleidsoptie 2b wordt de Nederlandse loterij in het jaar 2022 verkocht aan een private partij. Ook nu vervalt de eis dat de Staatsloterij dividend afdraagt aan de Staat.

Deze beleidsoptie introduceert de voorwaarde aan De Lotto en de Staatsloterij (maar niet aan de Totalisator) dat minstens 50 procent van de nominale waarde van de verkochte loten moet worden afgedragen aan goede doelen en sport. Hier tegenover staat dat alle voorwaarden voor de uitkering van prijzen aan spelers komen te vervallen. Als variant wordt tevens gekeken naar de voorwaarde

[13] Als de winnende exploitant vervolgens precies de kosten maakt ter hoogte van de managementfee, maakt deze winst noch verlies. Als deze hogere kosten maakt, resulteert er verlies voor deze exploitant en bij lagere kosten dan de managementfee maakt de exploitant winst.

dat alle loterijen behalve de Totalisator minstens 25 procent moeten afdragen aan goede doelen en sport.[14]

2.6 Beleidsoptie 4 'open markt'

In beleidsoptie 4 wordt net als bij beleidsoptie 3 de markt voor loterijen opengesteld. Ook nu wordt de Nederlandse loterij in het jaar 2022 verkocht aan een private partij en vervalt de eis dat de Staatsloterij dividend afdraagt aan de Staat. Net als in beleidsoptie 3 vervallen de voorwaarden voor de uitkering van prijzen aan spelers. Daarnaast vervallen ook alle eisen aan de afdracht aan goede doelen en sport.

[14] Dit percentage is ontleend aan de percentages afdrachten van de Nationale Postcode Loterij in enkele andere landen. Zo draagt dochteronderneming Postkodloteriet in Zweden 31,3 procent van de omzet af aan goede doelen (Jaarverslag 2015 Novamedia/Postcode Lotteries, p. 24). In Engeland keert dochteronderneming People's Postcode Lottery 26,4 procent uit aan goede doelen (Jaarverslag 2015 Novamedia/Postcode Lotteries, p. 12). Dit is een concurrerend afdrachtspercentage. Concurrent National Lottery in Engeland draagt 25 procent van de omzet af aan goede doelen (Camelot UK Lotteries, Annual report 2015, p. 5).

3 Marktanalyse en data-onderzoek

3.1 Inleiding

Om de onderzoeksvragen die in deze studie aan de orde zijn te beantwoorden, dienen voorspellingen te worden gedaan over de toekomstige ontwikkelingen in de loterijenmarkt en de markt voor sportweddenschappen in de beleidsscenario's zoals die zijn besproken in het voorgaande hoofdstuk. Hiervoor is een aantal onderbouwde uitgangspunten nodig over de werking van de loterijenmarkten nu en in de jaren waarop deze studie betrekking heeft en de mate waarin spelsoorten afzonderlijke markten vormen. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op een vijftal onderzoekstechnieken:

- Analyse van marktcijfers in de EU en voor Nederland;
- Analyse van consumentenonderzoek;
- Literatuurstudie;
- Analyse van de kasstromen van de Nederlandse Loterij;
- Interviews.

Dit hoofdstuk presenteert de uitkomsten daarvan en de resulterende uitgangspunten ten behoeve van het marktmodel en de analyse van de beleidsopties in de komende hoofdstukken. Om te beginnen plaatst paragraaf 3.2 de omvang van de Nederlandse kansspelmarkten in EU-perspectief. Vervolgens bespreekt paragraaf 3.3 de ontwikkeling van de Nederlandse loterijenmarkt tussen 1990 en 2015, met daarbij met name aandacht voor de in dit onderzoek relevante financieel-economische parameters zoals de inleg, de uitkeringen aan spelers, de afdrachten aan goede doelen en de Staat, de kansspelbelasting en de kosten. Paragraaf 3.4 geeft de resultaten weer van een meer systematische analyse van deze cijfers, die de grondslag vormen voor de voorspelde marktontwikkeling in het basisscenario en enkele aanknopingspunten geven voor de uitwerking van de beleidsscenario's.

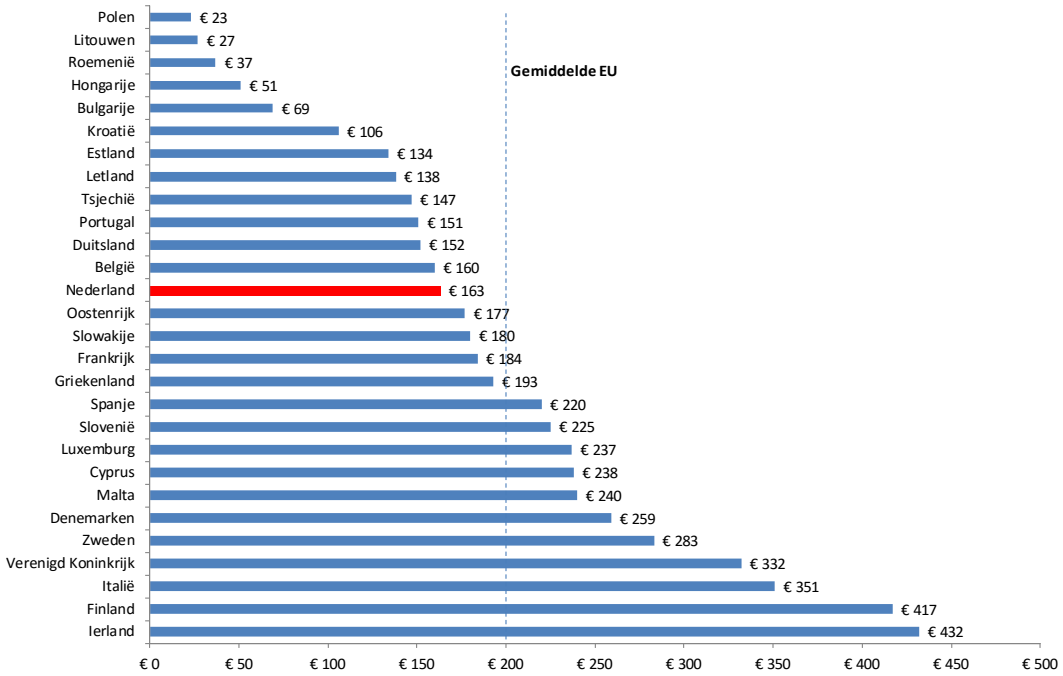
De paragrafen daarna bespreken het relevante materiaal op basis van data-analyse, literatuurstudie en interviews rondom een aantal thema's die relevant zijn voor de uitwerking van de scenario's: de waargenomen en verwachte interacties tussen de verschillende spelsoorten (paragraaf 3.5), de elasticiteit van de vraag naar loterijen voor de eigen effectieve prijs (paragraaf 3.6), een benchmark van de kostenratio's van loterijen en sportweddenschappen en de ruimte voor kostenbesparing bij aanbesteding en privatisering (paragraaf 3.7).

3.2 Nederlandse kansspelmarkten in EU-perspectief

De gangbare maatstaf om verschillende soorten kansspelen zoals loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten te vergelijken, is het bruto spelresultaat (BSR), ook wel de bruto spelopbrengst genoemd. Dit is de omzet van een kansspelaanbieder minus het uitgekeerde prijzengeld en dus het bedrag dat de aanbieder tot zijn beschikking heeft om zijn kosten te dekken, te voldoen aan eventuele afdrachtsverplichtingen en om winst te maken als het regelgevend kader dat toestaat.

Volgens cijfers van *H2 Gambling Capital* bedroeg het BSR voor de gehele landgebonden kansspelmarkt in Nederland – inclusief casino's en speelautomaten – in 2015 ongeveer € 163 per hoofd van de bevolking. Figuur 3.1 plaatst die opbrengst in internationaal perspectief. Dan valt op dat Nederland bijna 20 procent onder het Europees gemiddelde van € 200 gepositioneerd is. Wat verder opvalt is dat het verschil tussen het land met het hoogste BSR per hoofd en dat met het laagste bijna een factor twintig is. Het hoogst was het BSR per inwoner in Ierland met € 432 oftewel 265 procent van dat in Nederland, het laagst in Polen met € 23 oftewel 14 procent van dat in Nederland.

Figuur 3.1 Bruto spelresultaat per inwoner van EU-landen, totaal alle kansspelen (2015)



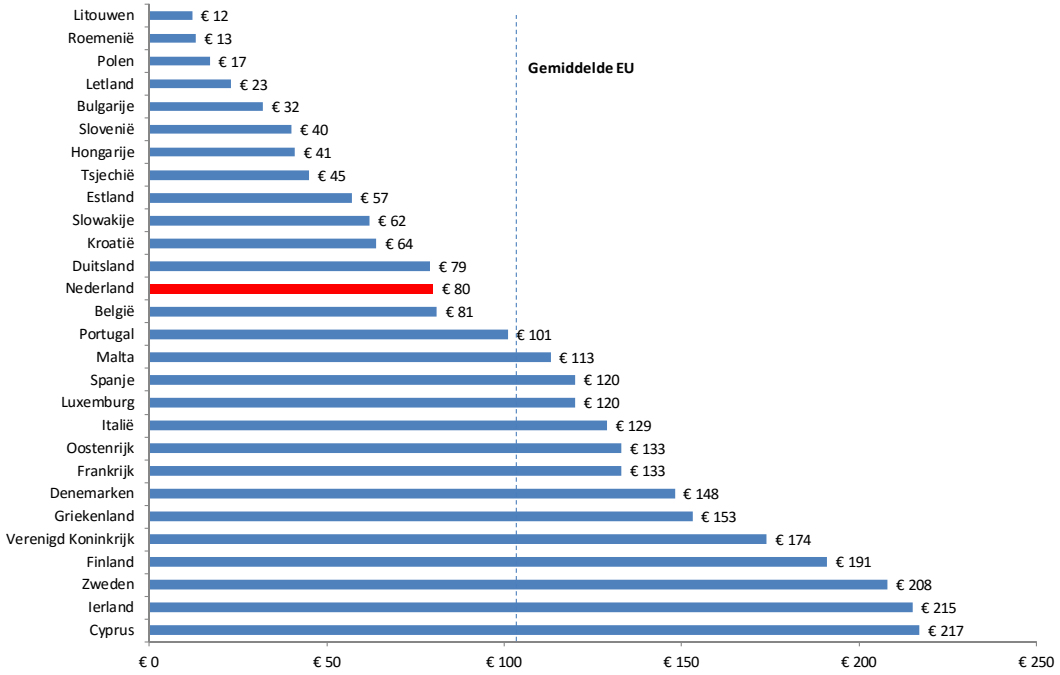
Bron: H2 Gambling Capital in: Kansspelautoriteit (2016), fig. 4.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat de verschillen worden uitvergroot door verschillen in inkomen per hoofd. Wordt gecorrigeerd voor dergelijke verschillen[15], dan blijken Italianen het meest goklustig van de EU en Polen nog altijd het minst. De verhouding in BSR per eenheid inkomen is met 6,2 een stuk kleiner dan zonder deze correctie, maar nog altijd aanzienlijk.

Inzoomen op loterijen en sportweddenschappen bevestigt dit beeld. Gemiddeld zijn deze sectoren goed voor ongeveer de helft van landgebonden kansspelen, zo toont Figuur 3.2. Ook in Nederland is dat het geval, maar dat geldt niet voor alle landen, waardoor de positie van een aantal landen in Figuur 3.2 sterk afwijkt van die in Figuur 3.1. Het BSR uit loterijen en sportweddenschappen verschilt ongeveer net zo sterk tussen de landen van de EU (een factor achttien). Correctie voor inkomensverschillen brengt dit verschil terug tot een factor tien, zo is ook te zien in Figuur 3.3.

15 M.g.v. *Gross National Income* (GNI) per capita in 2015 (Atlas method, World Bank, http://data.worldbank.org/).

Figuur 3.2 BSR per inwoner van EU-landen, loterijen en sportweddenschappen (2015)

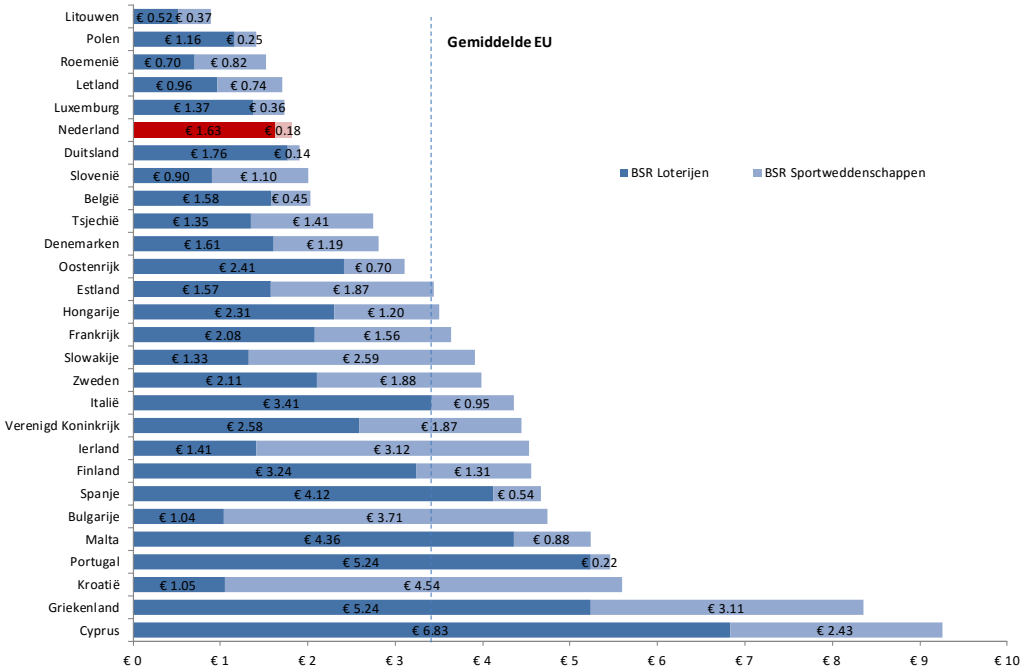


Bron: H2 Gambling Capital in: Kansspelautoriteit (2016), fig. 5 en 6. Online aangeboden sportweddenschappen zijn hierin meegenomen, aangezien dergelijke e-commerce in Nederland onder de landgeboden vergunningen valt mits er ook een landgebonden versie is.

Behalve verschillen in inkomen vormen verschillen in cultuur en regelgeving belangrijke verklaringen voor het BSR in een land. Internationale vergelijking van bruto spelresultaten geeft – ook na correctie voor inkomensverschillen – derhalve niet veel houvast om concrete projecties te doen voor de toekomstige ontwikkeling van de markt. H2 Gambling Capital voorspelt voor de periode tot 2021 een vrijwel vlakke ontwikkeling van het bruto spelresultaat van loterijen en sportweddenschappen (Kansspelautoriteit 2016, p. 23).

Anderzijds valt wel op in Figuur 3.3 dat het BSR van loterijen en sportweddenschappen per € 1000 inkomen in Nederland ruim onder het EU-gemiddelde ligt van € 2,34 voor loterijen en € 1,00 voor sportweddenschappen. Aldus beschouwd is er bij een sterke wijziging van de marktordening en –regulering in Nederland potentieel ruimte voor substantiële groei. Groei naar het EU-gemiddelde zou voor loterijen overeenkomen met een groei van ruim 40 procent en voor sportweddenschappen zelfs met meer dan een vervijfvoudiging.

Figuur 3.3 BSR loterijen en sportweddenschappen per € 1000 inkomen (2015)



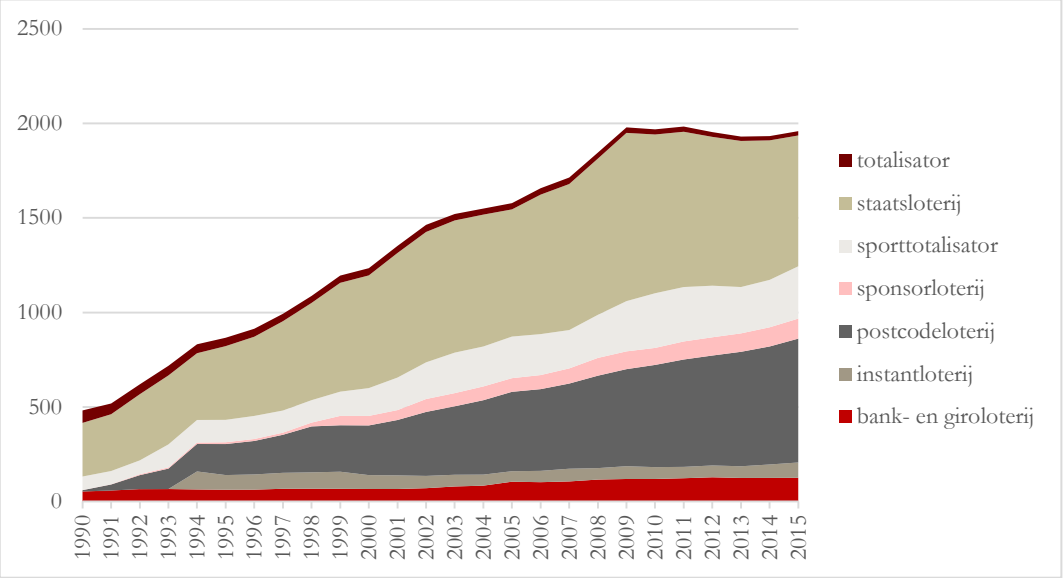
Bron: O.b.v. cijfers H2 Gambling Capital in: Kansspelautoriteit (2016), fig. 5 en 6. Correctie voor inkomensverschillen o.b.v. BSR per capita / GNI per capita (Atlas methode, World Bank, http://data.worldbank.org/).

3.3 De ontwikkeling van de Nederlandse markt tussen 1990 en 2015

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelingen op de loterijenmarkt tussen 1990 en 2015. Dit biedt context bij het vervolg van dit rapport. Ook rusten bepaalde uitgangspunten in de scenarioanalyse hieronder deels op deze beschrijving. De markt wordt in kaart gebracht op basis van de jaarverslagen van het College van Toezicht op de Kansspelen voor de jaren 1990 tot en met 2010. Voor de jaren daarna maken wij gebruik van de jaarverslagen van de individuele vergunninghouders.

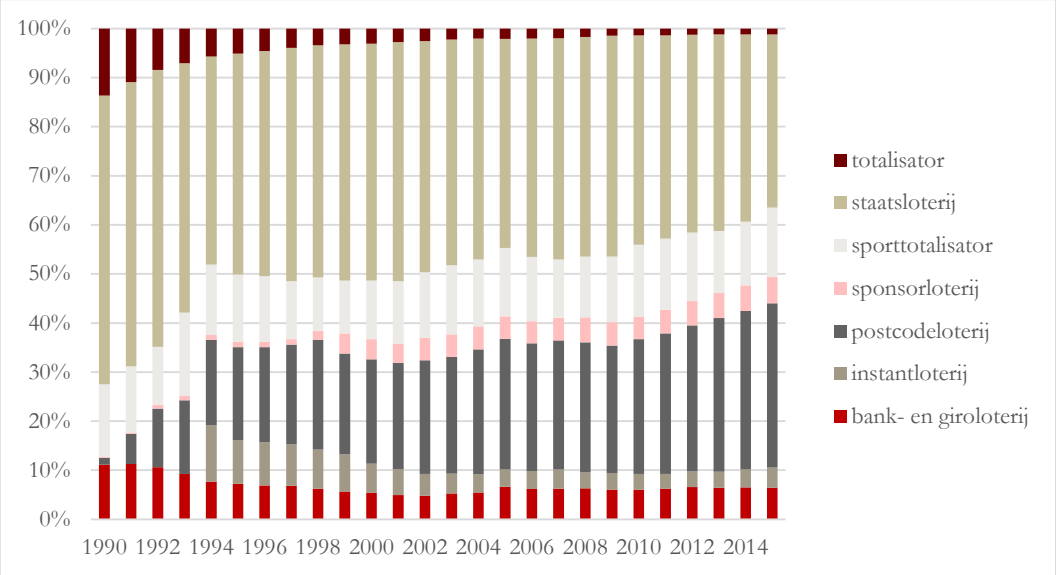
Tussen 1990 en 2010 is de omzet op de loterijenmarkt sterk toegenomen, zoals beschreven in Figuur 3.4. In 1990 bedroeg de totale omzet van de loterijen bij elkaar opgeteld € 480 miljoen. In 2000 was dit reeds opgelopen tot ongeveer € 1230 miljoen. In 2010 gaat het om een omzet van ongeveer € 1970 miljoen. Sinds 2010 is de omzet van de totale markt gestagneerd.

Figuur 3.4 Sterke groei omzet loterijenmarkt tussen 1990 en 2010



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 3.5 Groei Nationale Postcode Loterij ten koste van met name de Staatsloterij



Bron: SEO Economisch Onderzoek

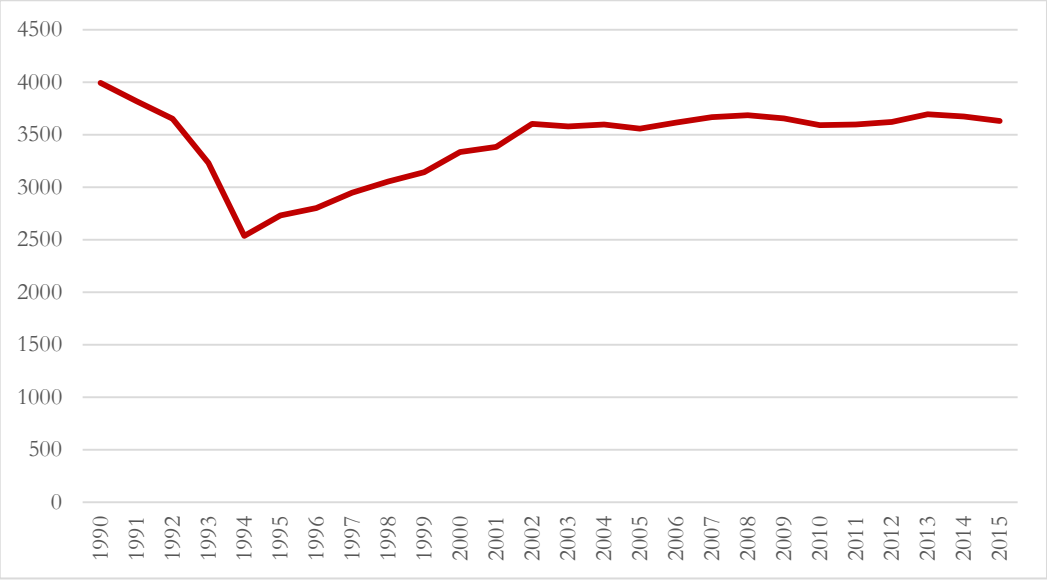
Niet alle loterijen hebben even sterk bijgedragen aan de groei tussen 1990 en 2010. Dit wordt weerspiegeld door de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende loterijen. Figuur 3.5 illustreert deze ontwikkeling. Uit deze figuur blijken aanzienlijke verschuivingen in de marktaandelen van de loterijen. De meest in het oog springend is de relatieve krimp van de Staatsloterij en de relatieve groei van de Nationale Postcode Loterij. In 1990 had de Staatsloterij een marktaandeel van bijna 60 procent. De Nationale Postcode Loterij kwam dat jaar niet verder

dan een ruime 1 procent. In 2015 was de Nationale Postcode Loterij gegroeid tot 33 procent van de totale markt. De Staatsloterij daarentegen was gekrompen tot 35 procent.

Deze veranderingen in de marktaandelen hebben implicaties voor (indicatoren) van de concurrentie op de loterijenmarkt. Figuur 3.6 laat de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) zien voor de loterijenmarkt. Deze index bestaat uit de som van de kwadraten van de marktaandelen en loopt tussen de 0 en 10.000. De HHI meet de concentratiegraad van een bepaalde markt. De achterliggende gedachte is dat meer geconcentreerde markten minder competitief zijn. Hoe hoger de index, hoe geconcentreerder de markt. De HHI in de figuur is berekend op vennootschapsniveau en niet op licentieniveau. Dit houdt in dat de marktaandelen van de Nationale Sporttotalisator en de Instantloterij per 2000, de marktaandelen van de Postcode- en Sponsorloterij per 1998, en de marktaandelen van de Postcode- en Bankgiroloterij per 2002 bij elkaar opgeteld worden.

Tussen 1990 en 1994 is de HHI scherp teruggelopen, wat duidt op minder concentratie. Dit hangt samen met de sterke groei van de goededoelenloterijen in deze periode en de start van de Instantloterij in 1994. Deze nieuwe loterijen snoepten in deze periode geleidelijk marktaandeel af van de Staatsloterij. Tussen 1995 en 2002 liep de HHI weer op. Dit hing samen met de aanhoudende groei van de Postcodeloterij, zowel nominaal als in marktaandeel. Vanaf 2003 de HHI ongeveer constant gebleven. Weliswaar zijn de marktaandelen in die periode niet gelijk gebleven, maar per saldo heeft dit niet geresulteerd in een meer of minder geconcentreerde markt. Met de fusie van de Staatsloterij en de Lotto die in 2016 rond kwam, zal de HHI in 2016 beduidend zijn toegenomen, uitgaande van de omzetten uit 2015 tot ongeveer 4920.

Figuur 3.6 De marktconcentratie nam tussen 1990 en 1994 snel af, om daarna weer op te lopen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

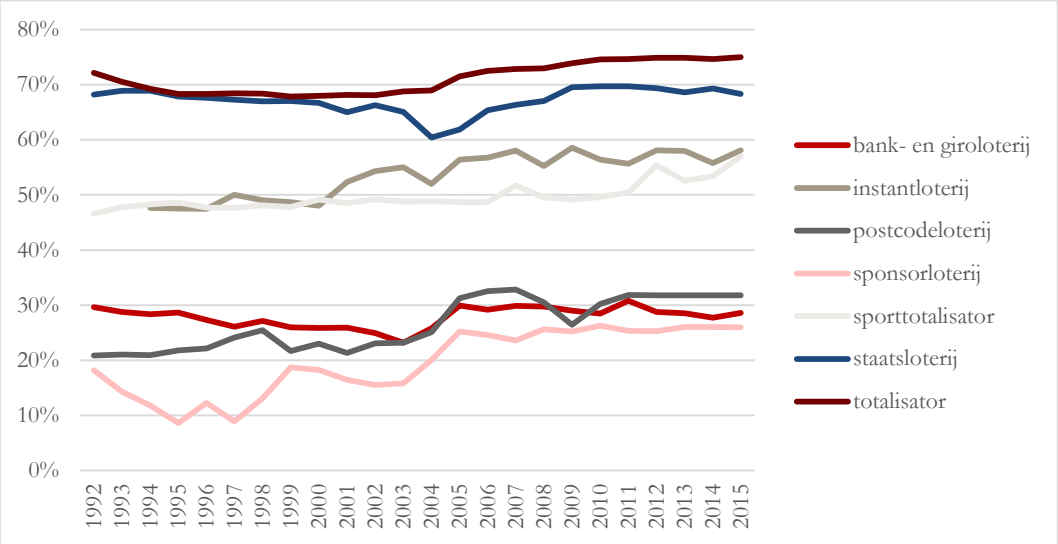
De omzet van de loterijen wordt aangewend voor uitkeringen aan spelers, afdrachten aan de Staat of goede doelen, en het dekken van de kosten van het houden van de loterij. Verschuivingen in één van deze posten, resulteren in verschuivingen in andere posten. De drie figuren hieronder laten dit zien. Figuur 3.7 geeft de ontwikkeling van het bruto uitkeringspercentage (inclusief

kansspelbelasting) per loterij door de jaren weer. Gemiddeld over alle loterijen heeft dit in de periode 1992 – 2015 gelegen op ongeveer 50 procent. De Staatsloterij en Totalisator hebben de hoogste bruto uitkeringspercentages: 68 procent en 75 procent respectievelijk in 2015. De Bankgiroloterij en Sponsorloterij hebben de laagste bruto uitkeringspercentages: 29 procent en 26 procent respectievelijk in 2015. Twee loterijen die begin jaren '90 een lager dan gemiddeld uitkeringspercentage hadden, laten ultimo 2010 een uitkeringspercentage zien boven het gemiddelde. Het gaat hier om de Instantloterij en de andere spelen van vergunninghouder Stichting Nationale Sporttotalisator. Het bruto uitkeringspercentage van de Instantloterij is gegroeid van 48 procent in 1994 naar 58 procent in 2015; dat van de Stichting Nationale Sporttotalisator van 47 procent naar 57 procent.

De bruto uitkeringspercentages van de goededoelenloterijen zijn ook toegenomen, bijvoorbeeld voor de Postcodeloterij. Waar deze loterij in 1990 nog een bruto uitkeringspercentage had van rond de 20 procent, was dit rond de 30 procent in 2015. De groei van de uitkeringspercentages van de goededoelenloterijen kan verklaard worden uit het feit dat de vergunningen voor het opereren van een goededoelenloterij tot 1 september 2004 voorschreven dat de minimale afdracht van een goededoelenloterij 60 procent van de omzet was. Sinds 1 september 2004 is dit verplichte afdrachtenpercentage 50 procent van de omzet. In reactie op deze verandering in de regelgeving zijn de afdrachten van de goededoelenloterijen lager geworden, en de uitkeringen aan spelers hoger. Blijkbaar kiezen de goededoelenloterijen ervoor om slechts net aan de afdrachtenverplichting te voldoen, en de rest uit te keren aan spelers of kosten mee te dekken. Figuur 3.8 toont de ontwikkeling van de afdrachten aan goede doelen en staat per loterij door de tijd.

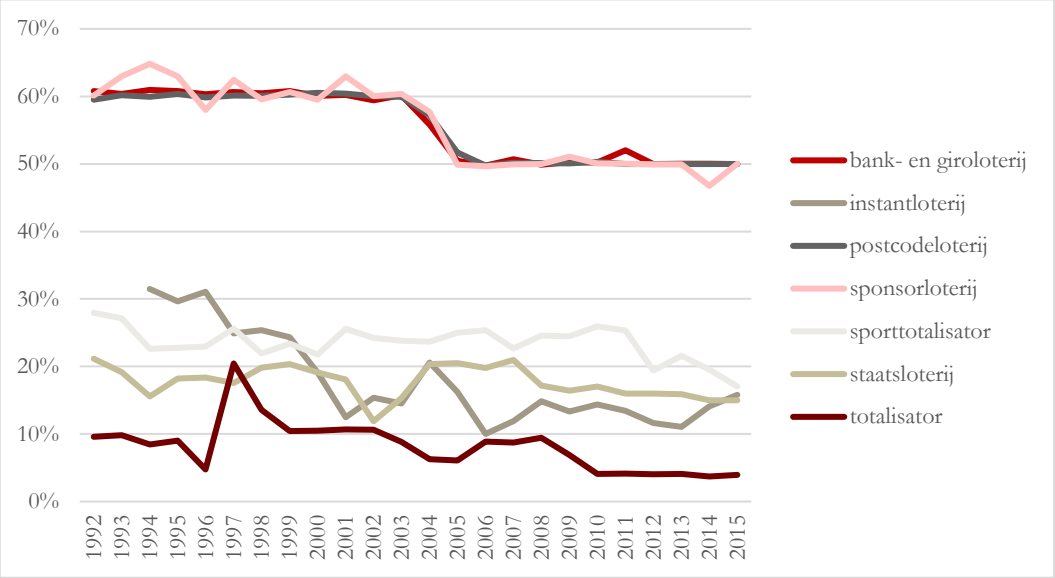
Figuur 3.8 laat deze kosten zien als percentage van de omzet. Het blijkt dat deze kostenratio is toegenomen tussen 1992 en 2015. In 1992 bedroeg dit kostenpercentage gemiddeld slechts 14 procent. In 2015 was dit gemiddeld al 20 procent. Anno 2015 hadden de Instantloterij en Sporttotalisator met 26 procent van de omzet de hoogste kosten. De Staatsloterij had met 17 procent de gunstigste kostenratio.

Figuur 3.7 Uitkeringspercentage inclusief kansspelbelasting



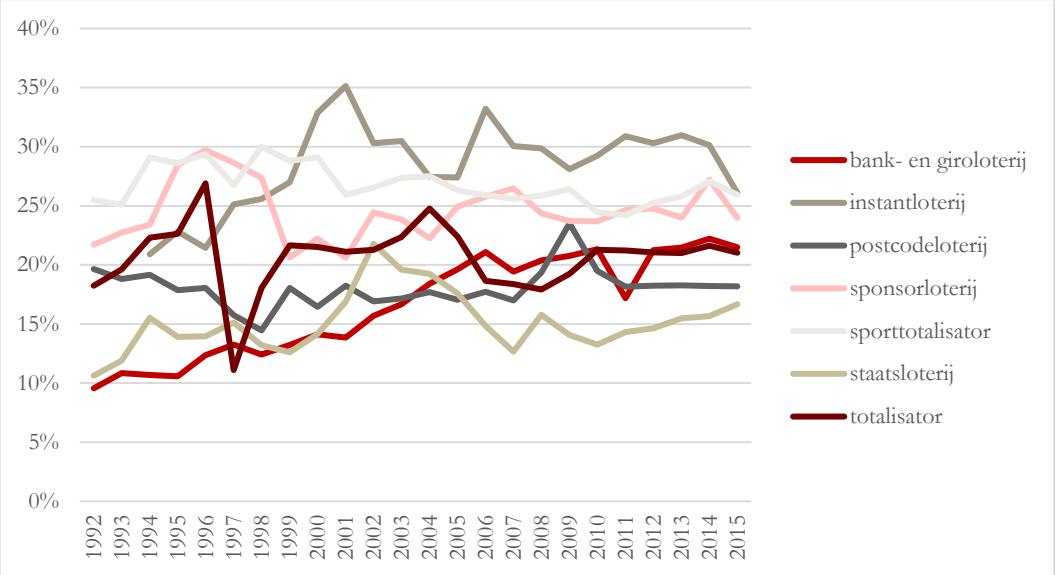
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.8 Afdracht aan goede doelen en de Staat als percentage van de omzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

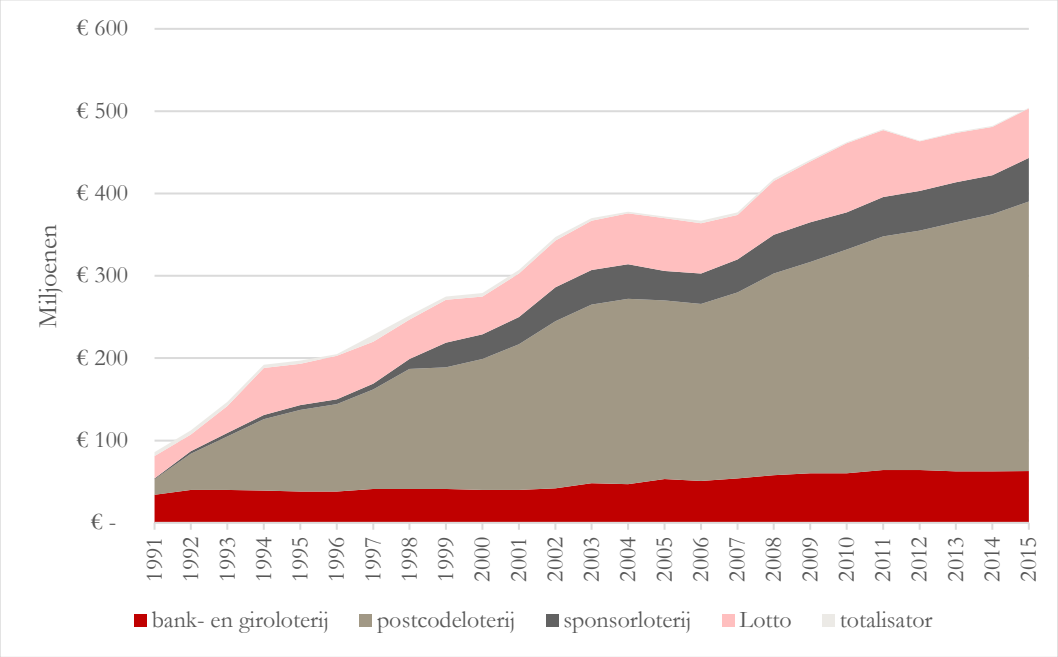
Figuur 3.9 Kosten als percentage van de omzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.10 laat de nominale afdrachten zien van een aantal loterijen aan goede doelen. Ook deze afdrachten blijken tussen 1990 en 2015 aanzienlijk te zijn toegenomen. Het gaat hier om een groei van minder dan €100 miljoen begin jaren '90, tot net iets meer dan €500 miljoen ultimo 2015. Het grootste deel van de groei wordt verklaard door de groei van de Nationale Postcode loterij. De afdrachten van deze loterij aan goede doelen zijn gegroeid van minder dan € 20 miljoen naar meer dan € 320 miljoen. Naast de Nationale Postcode Loterij heeft ook de groei van de Sponsorloterij bijgedragen aan de toename van de goededoelenafdrachten. Hetzelfde geldt voor de start van de Instantloterij in 1994 (zie de sprong van de afdrachten van de Lotto in 1994).

Figuur 3.10 Afdrachten aan goede doelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Ten slotte kan opgemerkt worden dat het duurder is geworden aan een loterij mee te doen. Dat geldt vooral voor de goededoelenloterijen. De prijs van een lot voor de Bankgiroloterij is opgelopen van gemiddeld € 4,54 in 2000 naar € 12 in 2015. Voor de Sponsorloterij geldt dat de lotprijs is toegenomen van gemiddeld € 4,54 in 2000 tot € 12,50 in 2015. De prijs van een lot in de Postcodeloterij is geklommen van gemiddeld € 5,67 in 2000 naar gemiddeld € 12,52 in 2015. Op basis van de beperkte data voorhanden lijkt de toename in de lotprijs van bijvoorbeeld de Sporttotalisator (de Lotto) of de Staatsloterij beduidend minder scherp te verlopen.

3.4 Analyse marktontwikkeling

Om in de scenario's uitspraken te kunnen doen over de toekomstige ontwikkelingen op de loterijenmarkt, zijn de marktontwikkeling en de onderliggende mechanismen nader geanalyseerd. Dat is gebeurd met een aantal regressies. Deze paragraaf presenteert de uitkomsten daarvan voor de ontwikkeling van de totale omzet en de totale kosten. Deze modellen liggen ten grondslag aan de projecties voor de omzet en de kosten in de markt in het basisscenario.

Naast de hier gepresenteerde modellen voor de totale markt, zijn tevens modellen voor individuele loterijen en zogeheten panelmodellen onderzocht voor de omzet en de kosten. Dergelijke modellen zouden de mogelijkheid kunnen bieden loterij-specifieke toekomstprojecties te doen, en de reactie op veranderingen van de eigen effectieve prijs en de effectieve prijs van andere loterijen te schatten, alsmede de invloed van andere loterij-specifieke variabelen zoals de lotprijs en de marketinguitgaven. Deze modellen bleken echter, ook in een opzet zonder deze extra variabelen, geen significante en robuuste trendverschillen tussen loterijen op te leveren en waren daarom niet bruikbaar. Voorts waren variabelen over lotprijzen en marketinguitgaven in te beperkte mate (voor een te korte tijdreeks) beschikbaar om bruikbare modellen te schatten.

3.4.1 Totale markt

Omzet

Tabel 3.11 presenteert de resultaten van de regressie voor de totale marktontwikkeling voor de periode 1990 - 2015. De regressie is in termen van groeivoeten: de vergelijkingen vertellen hoeveel de procentuele groei van een bepaalde variabele de procentuele groei van de omzet beïnvloedt. De procentuele groei van de totale marktomzet op tijdstip *t* wordt verklaard aan de hand van de procentuele groei van de totale marktomzet op tijdstip *t-1*, en de groei van het nominale bbp op tijdstip *t-1*. De keuze om in de regressie deze vertraagde termen te gebruiken is de hoop dat zij hiermee de exogeniteitsaanname van de regressie niet schenden.

Tabel 3.11 De marktontwikkeling hangt af van de bbp-groei

	Schatter	Betrouwbaarheidsinterval		p-waarde
Groei marktomzet *t-1*	0.581	0.265	0.897	0.001
Groei nominaal bbp *t-1*	0.728	0.103	1.353	0.025
Constante	-0.009	-0.041	0.024	0.589
R^2	0.504	P > F(2, 21)	0.000	
T	24			

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Regressie in logaritmische eerste verschillen. Afhankelijke variabele is de totale marktomzet op tijdstip *t*.

Dit model verklaart de groei van de omzet redelijk. Dit valt te zien aan de R-kwadraat. Deze maat tussen nul en één vertelt welk deel van de data verklaard wordt door de onafhankelijke variabelen. Ook hebben al de opgenomen onafhankelijke variabelen een significant verklarende waarde getuige de p-waarden kleiner dan 0,05. De regressie leert ons dat 1 procent groei van de omzet op tijdstip *t-1* samenhangt met 0,58 procent omzetgroei op tijdstip *t*. Eén procent groei van het nominale bbp in jaar *t-1* vertaalt zich in ongeveer 0,73 procent omzetgroei in jaar *t*. De constante verschilt niet significant van nul.

Totale kosten

Voor het schatten van de totale kosten doorlopen wij dezelfde procedure als voor het schatten van de totale omzet: wij regresseren de logaritmische eerste verschillen van de totale kosten op een verklarende variabele. Hier is die verklarende variabele de ontwikkeling van de omzet. Hierdoor krijgen wij een model wat tentatief geïnterpreteerd kan worden als een model van de groei van de vaste en variabele kosten. Tabel 3.12 presenteert de resultaten.

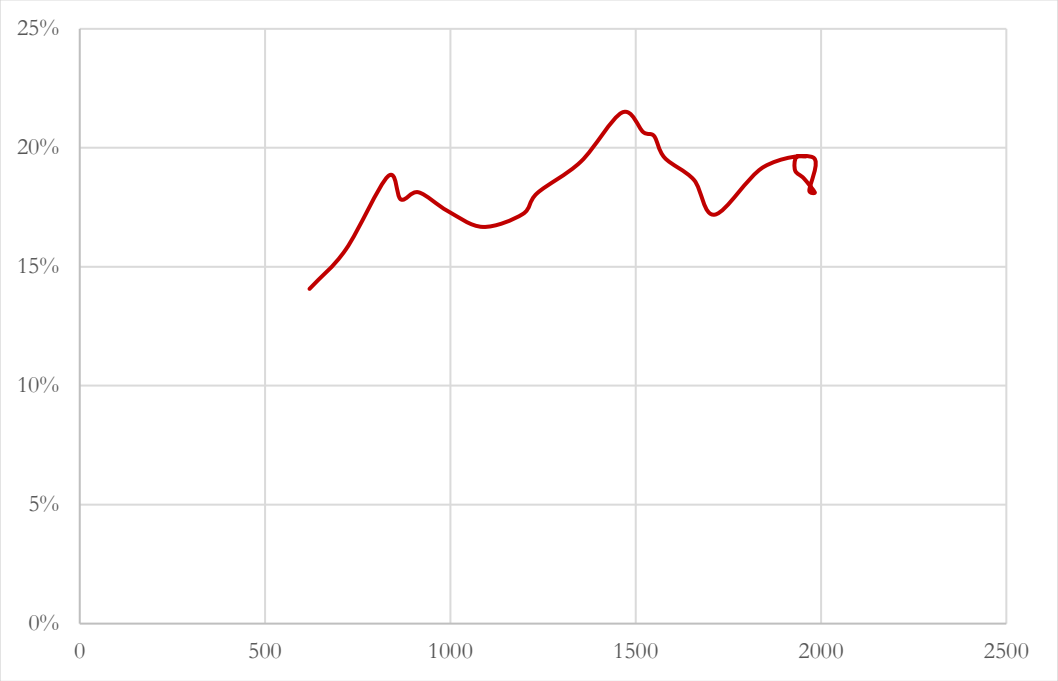
Tabel 3.12 De kosten nemen licht toe met de groei van de omzet

	Schatter	Betrouwbaarheidsinterval		p-waarde
Groei marktomzet *t* (%)	1.774	1.149	2.310	0.000
Constante	-0.025	-0.064	0.013	0.184
R^2	0.619	P > F(1, 20)	0.000	
T	22			

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Regressie in logaritmische eerste verschillen. Afhankelijke variabele zijn de totale kosten op tijdstip *t*.

Het model van de totale kosten is redelijk verklarend: de R-kwadraat suggereert dat ongeveer 62 procent van de groei van de totale kosten gerelateerd kan worden aan de groei van de omzet en de constante. De groei van de omzet is een significante variabele (1 procent omzetgroei gaat samen met 1,77 procent groei in de kosten). Daarbij moet worden geconstateerd dat hier een samenhang tussen deze variabelen wordt geconstateerd en geen eenduidige causaliteit: investeringen in marketing, die onderdeel zijn van de kosten, kunnen immers leiden tot grotere omzet, terwijl grotere omzet meer in de operationele sfeer zal leiden tot extra kosten. Per saldo suggereert het model in Tabel 3.12 dat er een sterke samenhang is tussen de ontwikkeling van de omzet en van de kosten, waarbij de kosten historisch procentueel gezien harder groeiden dan de omzet. Hoewel dit kan verbazen, past dit beeld bij Figuur 3.13, waarin te zien is dat de kosten als percentage van de omzet over de gehele markt gezien oplopen in de tijd. Daarin is voor een aantal loterijen inderdaad te zien dat de kostenratio in de loop der jaren, met een stijgende omzet, is opgelopen. De toename is met name waarneembaar in de beginjaren. Mogelijk hangt dit samen met oplopende uitgaven voor marketing in een markt die in die jaren concurrerender is geworden, wat ook blijkt uit de ontwikkeling van de HHI in Figuur 3.6. Voor de grootste loterijen is de kostenratio de laatste jaren gemiddeld gelijk gebleven. De constante in het model suggereert dat er in beginsel sprake is van een daling van de kosten met gemiddelde 2,5 procent per jaar, maar deze waarde is niet statistisch significant verschillend van nul en dient dus met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Gezien de relatief goede voorspellende waarde van het model, kiezen wij ervoor gebruik te maken van dit model in het vervolg.

Figuur 3.13 Kostenratio totale markt oplopend met omzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De toename van de kostenratio in de tijd impliceert overigens niet dat de marginale kosten groter zijn dan één. Dit wordt duidelijk als wij een regressie doen om het model in eerste verschillen, en *niet* in logaritmische eerste verschillen. Tabel 3.14 laat het resultaat van deze regressie zien. De interpretatie van het coëfficiënt is nu makkelijker: elke euro extra omzet hangt samen met ongeveer 30 cent aan extra kosten. Dit kan voorzichtig als de marginale kost geïnterpreteerd worden (op basis van de totale markt). Ook in dit model neemt de constante een negatieve waarde aan, maar is deze niet statistisch significant.

Tabel 3.14 De marginale kosten van loterijen zijn ongeveer 30 cent per euro extra omzet

	Schatter	**Betrouwbaarheidsinterval**		**p-waarde**
Groei marktomzet *t* (abs.)	0.317	0.179	0.455	0.000
Constante	-5.543	-15.871	4.786	0.276
R^2	0.511	P > F(1, 20)	0.000	
T	22			

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Regressie in nominale eerste verschillen. Afhankelijke variabele zijn de totale kosten op tijdstip *t*.

3.5 Interacties spelsoorten

Een van de onderzoeksvragen die in deze studie aan de orde komt, is in hoeverre de verschillende kansspelen afzonderlijke markten vormen en op basis van welke kenmerken. Het gaat daarbij conform de onderzoeksvragen om:

- loterijen versus andere kansspelen;

- land based kansspelen versus online kansspelen;
- long odds kansspelen versus short odds kansspelen;[16]
- sportweddenschappen versus casino's en kansspelautomaten.

Deze onderzoeksvraag is geadresseerd met verschillende onderzoeksmethoden, te weten bestudering van de internationale wetenschappelijke literatuur alsmede Nederlandse beleidsstudies, analyse van Nederlandse en Europese marktcijfers en recent Nederlands consumentenonderzoek. Deze inzichten zijn aangevuld met inzichten uit de interviews met Nederlandse vergunninghouders.

In een aantal gevallen wordt de correlatiecoëfficiënt bepaald om te bepalen of er sprake is van complementariteit of substitutie tussen verschillende kansspelen. Een statistisch significante *positieve* correlatie tussen twee kansspelen kan wijzen op *complementariteit* dan wel *samenhangende voorkeuren*: consumenten die het ene spel spelen, spelen gemiddeld vaker ook het andere spel. Een significant *negatieve* correlatie duidt juist op *substitutie* dan wel elkaar *uitsluitende voorkeuren*: consumenten die het ene spel spelen, spelen juist minder vaak het andere spel.

Omdat in beide situaties substitutie of complementariteit en meer statische verschillen of overeenkomsten in voorkeuren door elkaar kunnen lopen, moeten dergelijke analyses op zichzelf met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Om die reden zijn ze aangevuld met een schets van het sociaaleconomische profiel van de spelers van de diverse kansspelen. Wanneer twee kansspelen bijvoorbeeld een negatieve correlatie vertonen, maar tevens sterk verschillende groepen spelers aantrekken, is substitutie minder aannemelijk dan wanneer ze soortgelijke spelers aantrekken.

3.5.1 Nederlandse en Europese marktcijfers

In de voorgaande paragrafen kwam naar voren dat de Nederlandse marktcijfers over de periode 1990-2015 geen duidelijke aanwijzingen geven voor substitutie of complementariteit tussen de verschillende onderzochte spelvormen. De turbulente groei van de NPL in deze periode ging logischerwijs gepaard met een afnemend marktaandeel van de meeste andere loterijen, maar in de eerste jaren na de introductie van de NPL groeide bijvoorbeeld de Staatsloterij door: de krimp zette pas in met de stagnatie van de gehele markt vanaf 2009. Ook de regressies die zijn gebruikt om de marktontwikkeling te verklaren en te voorspellen bieden geen aanknopingspunten om conclusies te trekken over de interacties tussen verschillende kansspelen in de dataset.

De Europese cijfers gepresenteerd in paragraaf 3.2 bieden wel enige mogelijkheid op cross-sectiebasis te kijken naar de relatie tussen het BSR per hoofd van de bevolking per land voor loterijen, sportweddenschappen respectievelijk casinospelen en speelautomaten. Tabel 3.15 laat zien dat er zonder correctie voor inkomensverschillen aanzienlijke (en statistisch significante) correlaties zijn tussen het BSR uit sportweddenschappen en loterijen en casinospelen. Deze

[16] Hieronder wordt – naar goed Nederlands gebruik – het onderscheid verstaan tussen kansspelen met gemiddeld een lange tijd tussen inleg en het bekend worden van winst of verlies (*long odds*) en kansspelen met een korte omloop, zoals krasloten, gokautomaten en casinospelen (*short odds*). In de Engelse gokliteratuur betekent dit onderscheid iets anders en verwijst de term *long odds* 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).

positieve correlaties zouden kunnen wijzen op complementariteit: in landen waar meer wordt uitgegeven aan loterijen, wordt ook meer uitgegeven aan sportweddenschappen of casino's.

De tweede helft van Tabel 3.15 laat echter zien dat deze verbanden verdwijnen wanneer rekening wordt gehouden met inkomensverschillen tussen landen: in landen met een hoger inkomen per hoofd wordt over het algemeen ook meer uitgegeven aan de diverse kansspelen dan in landen met een lager inkomen. Wordt gecorrigeerd voor deze inkomenseffecten door te kijken welk deel van het inkomen aan kansspelen wordt besteed, dan blijken de correlatiecoëfficiënten een stuk kleiner en niet langer significant. Dit laatste suggereert eerder dat kansspelen die voldoende verschillen – zoals de drie hier onderscheiden categorieën – naast elkaar kunnen bestaan en complementen noch substituten zijn.

Tabel 3.15 Correlatiecoëfficiënten BSR loterijen, sportweddenschappen, en casinospelen+

Ongecorrigeerd

	Loterijen	Sportweddenschappen	Casinospelen
Loterijen	1		
Sportweddenschappen	0,35*	1	
Casinospelen	0,28	0,40**	1

Gecorrigeerd voor inkomensverschillen

	Loterijen	Sportweddenschappen	Casinospelen
Loterijen	1		
Sportweddenschappen	0,03	1	
Casinospelen	-0,18	0,18	1

Bron: O.b.v. Kansspelautoriteit (2016), p. 14.
+ Incl. speelautomaten * / ** significant bij 90% resp. 95% betrouwbaarheidsinterval

Ook in Nederlandse beleidsstudies wordt over het algemeen geconstateerd dat de verschillende kansspelen in de Nederlandse markt geen of slechts in beperkte mate substituten zijn. Zo constateert de Kansspelautoriteit in zijn *Marktscan landgebonden kansspelen 2015* dat er 'gedifferentieerde concurrentie' is op de Nederlandse loterijenmarkt, en dat de loterijen niet op dezelfde vraagcurve opereren. Hetzelfde wordt geconstateerd voor de sportweddenschappen (Kansspelautoriteit 2016: p. 34-35, 49).

In 2012 deed APE onderzoek naar substitutie tussen *online* en *offline* kansspelen (Wilms et al. 2012). Daarin wordt het voorgaande onderzoek naar illegale online kansspelen in Nederland besproken. Spelers van illegale online kansspelen bleken relatief jong, vaker man en midden tot hoogopgeleid. Offline spelers zijn juist vaak wat ouder en iets vaker vrouw. Ook onderzoek uit het VK bevestigt dat online en offline kansspelen andere spelers aantrekken (Wilms et al. 2012, p. 25).

Wilms et al. (2012, p. 24) constateren dat er weinig onderzoek bestaat naar substitutie tussen online en offline kansspelen/loterijen. De studie haalt onderzoek aan op basis van 'stated preferences' (beleden voorkeuren), dat suggereert dat ruim 60 procent van de huidige deelnemers aan klassieke loterijen misschien of waarschijnlijk zal deelnemen aan online kansspelen. Onduidelijk is echter of het daarbij om online kansspelen gaat zoals die vallen onder KOA, of (deels) om e-commerce. Onderzoek van Motivaction uit 2007 wijst uit dat het grootste deel van de online spelers zich ook in de offline markt begeeft. Wilms et al. (2012, p. 27-28) halen een studie van Motivaction uit 2009

aan die wel enige kannibalisatie suggereert tussen online en offline casinobezoek: 40 procent van de e-gamers geeft aan minder vaak een casino te bezoeken. Een studie van H2 Gambling Capital geeft daarentegen aan dat de online markt al dermate beschikbaar is, dat kannibalisatie voor zover relevant (bijvoorbeeld voor de Toto) al heeft plaatsgevonden. De offline markt kan volgens H2 Gambling Capital ook profiteren van online toetreding.

Wilms et al. (2012, p. 32-34) bespreken ook enige literatuur over substitutie tussen loterijen onderling en tussen loterijen en andere kansspelen. Het beeld is niet eenduidig en tussen offline loterijen lijkt substitutie volgens de auteurs beperkt, al zijn er in de VS wel studies die wijzen op substitutie tussen offline casino's en offline loterijen. Op basis van een beperkte tijdreeks voor de Nederlandse markt vinden Wilms et al. zelf geen aanwijzingen voor substitutie of complementariteit tussen loterijen onderling en tussen loterijen en Holland Casino.

De *Marktscan online kansspelen 2015* van de Kansspelautoriteit (2015) vormt op een aantal punten een update van de studie van Wilms et al. De Kansspelautoriteit constateert op basis van de meest actuele schattingen dat ongeveer 3,1 procent van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder online kansspelen speelt. Hoewel wettelijk illegaal, bedroeg het bruto spelresultaat van de online markt in 2014 circa € 275 miljoen, ongeveer 13 procent van de totale kansspelmarkt in Nederland. Dit is slechts iets lager dan het aandeel van online in Europa (16 procent), hetgeen impliceert dat de online markt ondanks de illegale aard al redelijk tot wasdom is gekomen. Tevens suggereert dit dat het effect van legalisering op de omvang van de online markt beperkt zal zijn, wat strookt met de verwachtingen van H2 Gambling Capital voor de Nederlandse markt (Kansspelautoriteit 2015: p. 45-47): onder de toenmalige aanname van legalisering per 1-1-2017, wordt voor de periode tot 2020 een zeer gematigde en zelfs afvlakkende groei van de online markt in Nederland voorzien. Voor de landgebonden markt is de prognose overeenkomstig, dus kannibalisatie wordt niet voorzien. Beide projecties zijn bovendien sterk vergelijkbaar met die voor de EU als geheel. Dit alles steunt de aanname in de scenario's van de voorliggende studie, dat KOA op de loterijenmarkt geen direct effect zal hebben, aangezien daar zowel een substantieel effect op de online markt als substitutie voor nodig zijn, terwijl beide niet aannemelijk zijn.

Voor online sportweddenschappen ligt dat mogelijk anders. Daarvoor voorziet H2 Gambling Capital wel een sterke groei na het legaliseren van de markt. Bij online sportweddenschappen zijn de uitkeringspercentages relatief hoog, tot wel 90 procent (Kansspelautoriteit 2015: p. 63). Dit zou de positie van offline sportweddenschappen met een ongunstiger uitkeringspercentage kunnen bedreigen, al werd ook aangegeven dat kannibalisatie voor zover relevant al heeft plaatsgevonden.

3.5.2 Nederlands consumentenonderzoek

Intraval Onderzoek en Advies heeft recentelijk in opdracht van het WODC een consumentenonderzoek gedaan waarin een netto steekproef van 5873 consumenten in Nederland gevraagd is naar hun kansspelgedrag (Kruize et al., 2016). Ten behoeve van dit onderzoek is de onderliggende dataset door het WODC beschikbaar gesteld voor secundaire analyse. Het oogmerk van deze secundaire analyse is op basis van recente gegevens te onderzoeken of er aanwijzingen zijn voor substitutie of juist complementariteit tussen diverse soorten kansspelen en meer specifiek tussen verschillende loterijen. Dit is op verschillende manieren onderzocht: In de eerste plaats door correlatiecoëfficiënten te bepalen tussen de verschillende kansspelen. In de tweede plaats is

gekeken naar het sociaaleconomische profiel van de spelers van verschillende kansspelen. En tot slot is met een venndiagram onderzocht hoe groot de overlap is tussen de spelers van de goededoelenloterijen, de Staatsloterij en de overige loterijen.

Correlaties tussen deelname aan kansspelen

Voor het berekenen van de correlatiecoëfficiënten is gekeken naar de variabelen 'heeft u afgelopen twaalf maanden deelgenomen aan een kansspel'[17]. De correlatiecoëfficiënten tussen verschillende kansspelen en loterijen zijn weergegeven in Tabel 3.16, Tabel 3.17 en Tabel 3.18. De significantieniveaus zijn weergegeven met asterisken[18].

Voor de kansspelen blijkt dat de correlatie tussen de deelname aan verschillende spelen meestal significant is (Tabel 3.16). De gevonden verbanden zijn zeer zwak tot zwak en positief: deelname aan één kansspel gaat gepaard met deelname aan een ander kansspel. Op zichzelf suggereert dit dat er geen substitutie plaatsvindt tussen bijvoorbeeld loterijen en krasloten. Alleen de correlaties tussen deelname aan casinospelen en poker, casinospelen en speelautomaten, en poker en speelautomaten zijn duidelijk sterker dan de andere verbanden. Het lijkt aannemelijk dat dit verklaard wordt doordat casino's vaak ook speelautomaten en poker aanbieden. Krasloten, wedden op paardenraces en wedden op sportwedstrijden zijn hier niet onder de loterijen geschaard. De reden hiervoor is het afwijkende 'short-odd' karakter van deze spelen in vergelijking met loterijen.

Tabel 3.16 Correlaties tussen deelname aan verschillende kansspelen: de verbanden zijn positief, maar zijn klein (N = 5873)

	Kras-loten	Bingo	Speel-automaat	Poker	Casino-spelen	Wedden op paarden-races	Wedden op sport-wedstrijden	Andere kans-spelen
Loterij	,131**	,066**	,081**	,037**	,078**	,010	,027*	,045**
Krasloten		,078**	,200**	,089**	,143**	,052**	,136**	,092**
Bingo			,082**	,022	,060**	,012	,040**	,052**
Speelautomaat				,247**	,470**	,056**	,191**	,160**
Poker					,303**	,077**	,227**	,166**
Casinospelen						,073**	,186**	,128**
Wedden op paardenraces							,067**	,048**
Wedden op sportwedstrijden								,146**

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

De correlaties tussen deelname aan de afzonderlijke loterijen enerzijds en de overige kansspelen anderzijds, staan weergegeven in Tabel 3.17. Ook hierin is te zien dat er voor de meeste loterijen een statistisch significant *positief* verband is, met name voor de Staatsloterij, de buitenlandse loterijen

17 Hierbij is gebruik gemaakt van Pearsons correlatiecoëfficiënt. In de enquête wordt de vraag of er de afgelopen twaalf maanden is deelgenomen aan één van de verschillende kansspelen voorafgegaan door de vraag of er ooit is deelgenomen aan het betreffende kansspel. Als deze vraag met 'nee' is beantwoord, is de vervolgvraag overgeslagen. De vraag of er afgelopen maanden is deelgenomen kent hierdoor veel ontbrekende observaties. Deze zijn vervangen door het antwoord 'nee'. Immers, wie nooit heeft deelgenomen aan een kansspel heeft dit afgelopen twaalf maanden ook niet. Alle resultaten van de secundaire analyse van de Intraval-data zijn ongewogen.

18 **: Correlatie is significant op 0,01 niveau; *: Correlatie is significant op 0,05 niveau.

en krasloten. Dit wijst er voorzichtig op dat de diverse loterijen en de overige kansspelen complementair aan elkaar zijn, al zijn de coëfficiënten klein.

Tabel 3.17 Correlaties tussen deelname aan de diverse loterijen en de overige kansspelen zijn veelal zwak positief (N = 5873)

	Staats-loterij	Nationale Postcode Loterij	Lotto	Bankgiro Loterij	Vrienden-loterij	Buiten-landse loterij	Andere loterij
Krasloten	,149**	,064**	,104**	,004	,046**	,058**	,027*
Bingo	,045**	,042**	,023	-,006	,040**	-,006	,053**
Speelautomaat	,120**	,030*	,075**	-,005	,021	,096**	,014
Poker	,070**	-,011	,014	-,008	-,017	,056**	-,014
Casinospelen	,098**	,029*	,033*	-,013	,003	,042**	,030*
Wedden op paardenraces	,018	-,001	,014	,000	,001	,019	-,011
Wedden op sportwedstrijden	,055**	-,007	,085**	,001	-,002	,087**	-,014
Andere kansspelen	,045**	,020	,001	,006	,013	,050**	,001

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

In Tabel 3.18 staan de correlaties tussen deelname aan de verschillende loterijen weergegeven. Hierbij is niet naar de hele groep van 5873 respondenten gekeken maar naar de groep respondenten die aangaf het afgelopen jaar ten minste één loterij te hebben gespeeld. Het meest opvallend is de negatieve correlatiecoëfficiënt voor de Staatloterij en Nationale Postcode Loterij. Deze geeft aan dat er een negatief verband bestaat tussen deelname aan deze twee loterijen. De coëfficiënt is relatief gezien vrij hoog: een aanzienlijke groep speelt dus met slechts één van die twee loterijen mee, wat kan duiden op enige substitutie. Tussen de Staatsloterij en de Vriendenloterij bestaat eveneens een significant negatief verband, maar de coëfficiënt is zeer klein. Ook tussen de Nationale Postcode Loterij en de Lotto alsook de andere loterijen is een zwak negatief verband gevonden. Overige verbanden zijn zwak positief of insignificant. Tussen de goededoelenloterijen onderling geeft dit dus *geen* aanwijzingen voor substitutie.

Tabel 3.18 De correlatie tussen deelname aan de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij is negatief (N = 3406)

	Nationale Postcode Loterij	Lotto	Bankgiro Loterij	Vrienden-loterij	Buiten-landse loterij	Andere loterij
Staatsloterij	-,294**	,023	-,031	-,054**	,039*	-,027
Nationale Postcode Loterij		-,038*	,053**	,097**	,011	-,088**
Lotto			,075**	,087**	,109**	,033
Bankgiro Loterij				,140**	,036*	-,003
Vriendenloterij					-,009	-,020
Buitenlandse loterij						,031

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

In Tabel 3.19 zijn de correlatiecoëfficiënten gegeven voor deelnemers aan loterijen, waarbij alleen de deelnemers aan twee of meer loterijen zijn meegenomen. De negatieve correlatie tussen de

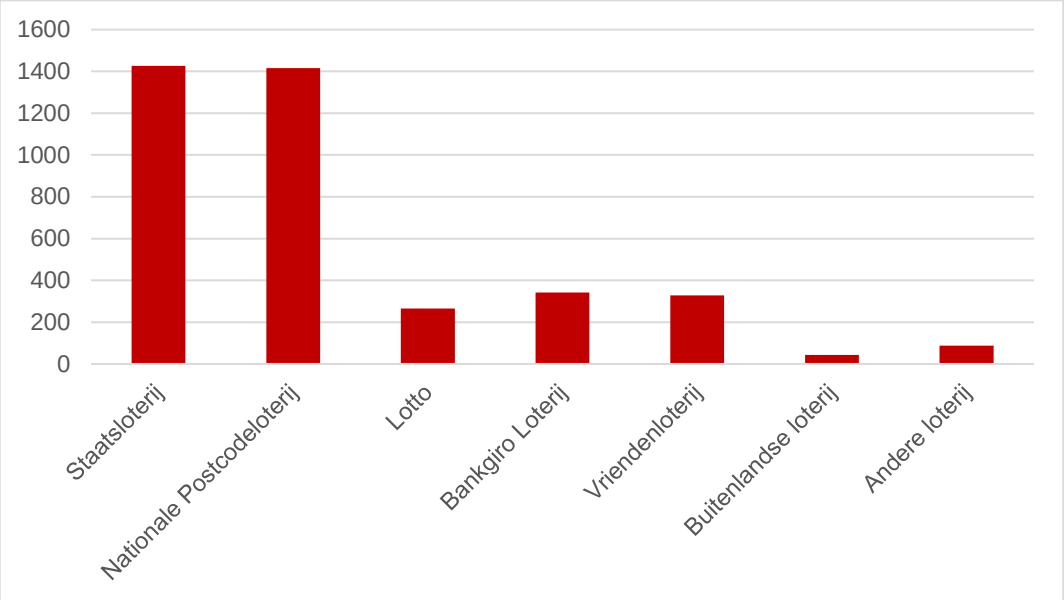
Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij wordt beduidend minder sterk, aangezien vooral personen die aan één loterij meedoen de keuze maken tussen de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij. De meeste andere negatieve verbanden worden echter sterker. Personen die twee of meer loterijen spelen, nemen meestal deel aan de Staatsloterij en de Nationale Postcodeloterij (Figuur 3.20).

Tabel 3.19 Correlaties tussen deelnemers aan loterijen, kijkend alleen naar deelnemers aan twee of meer loterijen, zijn sterker, behalve tussen de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij (N = 1635)[19]

	Nationale postcode Loterij	Lotto	Bankgiro Loterij	Vrienden-loterij	Buiten-landse loterij	Andere loterij
Staatsloterij	-,075**	-,040	-,226**	-,293**	,029	-,022
Nationale Postcode Loterij		-,260**	-,124**	-,036	-,059*	-,225**
Lotto			,014	,027	,104**	,020
Bankgiro Loterij				,073**	,009	-,036
Vriendenloterij					-,044	-,059*
Buitenlandse loterij						,029

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Figuur 3.20 Personen die aan twee of meer loterijen deelnemen, nemen vooral deel aan de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Gemiddelde deelnemer kansspelen

Vervolgens is onderzocht of deelnemers aan diverse typen kansspelen verschillen in termen van leeftijd, geslacht, educatie en inkomen. De gemiddelde leeftijd van deelnemers aan kansspelen

[19] De correlaties binnen deze groep met deelnemers aan krasloten en de diverse long-odds loterijen zijn over het algemeen zwak en *positief*. Dit verband is statistisch significant voor de Staatsloterij, Lotto en buitenlandse loterijen. De correlatie tussen deelname aan krasloten en deelname aan de Bankgiro Loterij toont een zwak *negatief* verband.

hangt samen met het type kansspel. Deelnemers aan loterijen zijn gemiddeld genomen het oudst, en die aan sportweddenschappen en poker het jongst (zie Tabel 3.21).

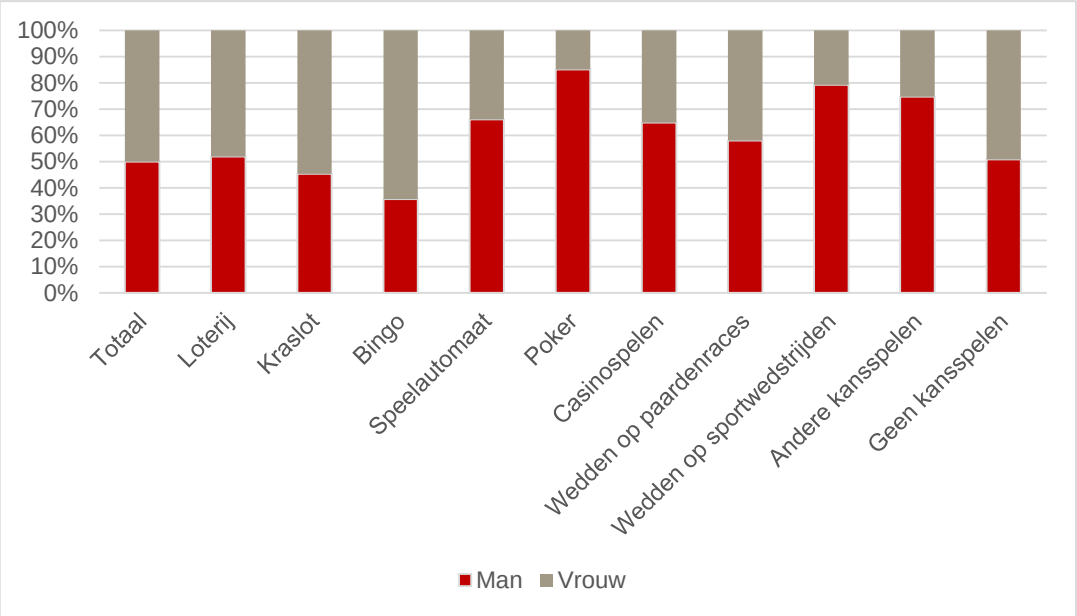
Tabel 3.21 De gemiddelde leeftijd van deelnemers aan kansspelen is het hoogst bij loterijen en het laagst bij poker en sportweddenschappen

	Gemiddelde leeftijd	Standaarddeviatie van de leeftijd	Aantal deelnemers (N)
Totaal	**50,6**	**17,1**	**5873**
Poker	34,1	12	201
Wedden op sportwedstrijden	35,0	14,8	135
Casinospelen	37,6	13,8	276
Speelautomaat	37,7	13,7	313
Kraslot	42,9	14,4	522
Andere kansspelen	45,4	19,4	91
Bingo	47,5	17,7	336
Wedden op paardenraces	47,5	16,9	31
Loterij	52,0	15,1	3406
Geen kansspelen	53,1	18,9	2748

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Ook in de verhouding tussen mannen en vrouwen zijn verschillen te zien tussen verschillende vormen van kansspelen. Het percentage mannelijke deelnemers is het hoogst bij poker en weddenschappen op sportwedstrijden. Voor de meeste kansspelen geldt dat er meer mannelijke deelnemers zijn dan vrouwelijke. Alleen bingo en krasloten hebben meer vrouwelijke deelnemers. Deelnemers aan loterijen zijn redelijk gelijk verdeeld over de seksen. Hetzelfde geldt voor de niet-deelnemers (Figuur 3.22).

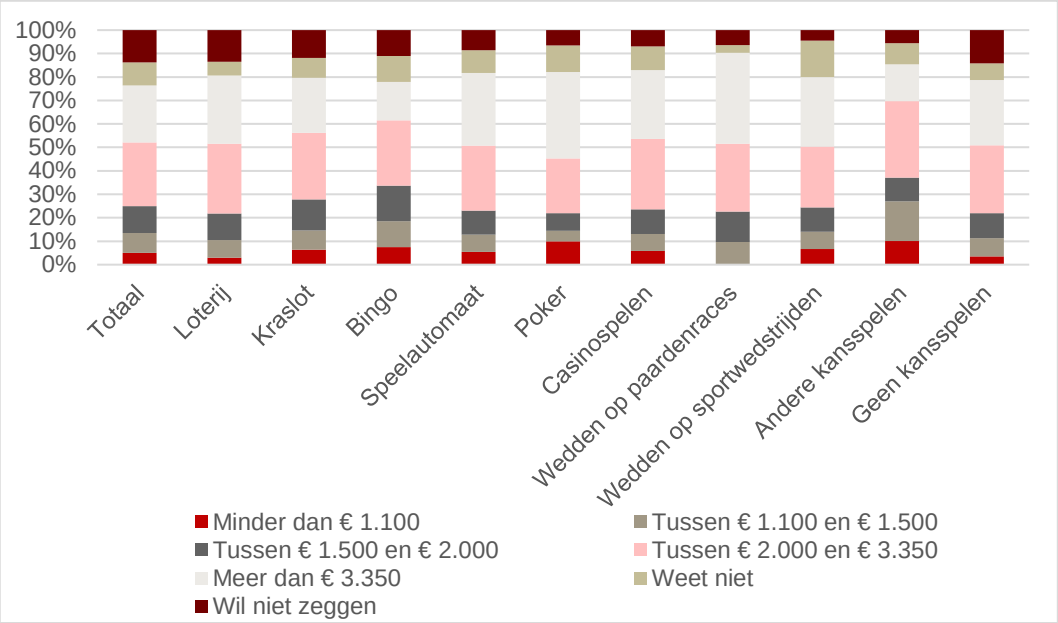
Figuur 3.22 Bingo en krasloten hebben meer vrouwelijke spelers, de andere kansspelen meer mannelijke. Loterijen hebben bijna een gelijk aantal mannelijke en vrouwelijke deelnemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

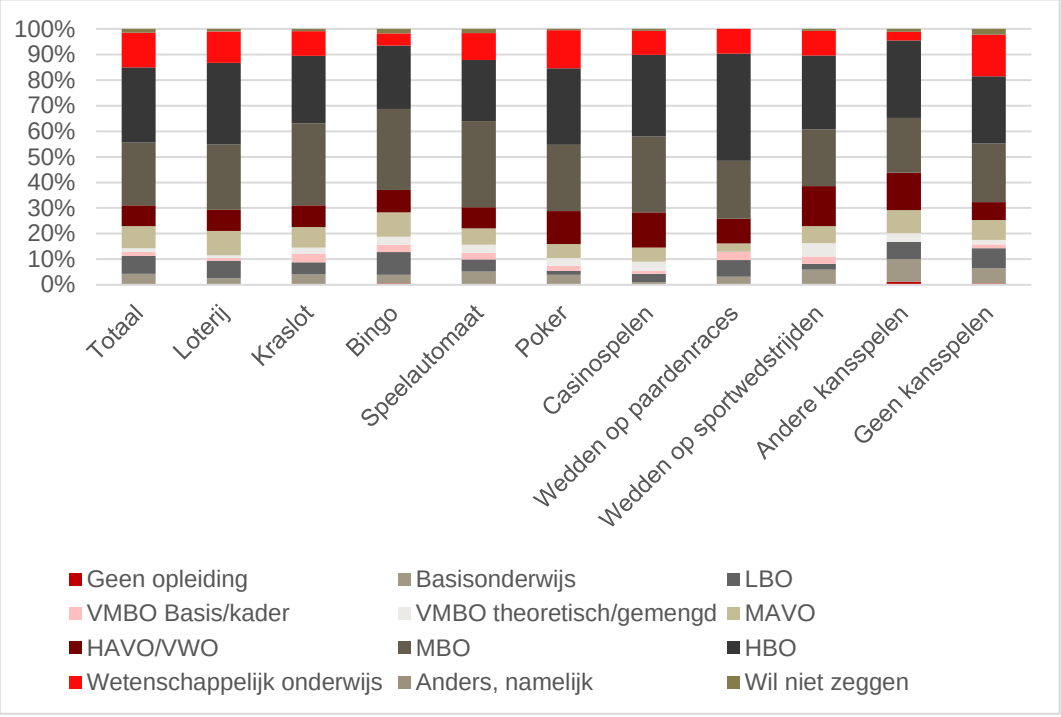
Het netto maandinkomen in 2015 was het hoogst voor deelnemers die poker spelen en wedden op paardenraces, het laagst voor deelnemers aan bingo en andere kansspelen. De inkomens van deelnemers aan de overige kansspelen zitten er tussenin en komen redelijk met elkaar overeen (Figuur 3.23).

Figuur 3.23 Netto inkomen huishouden (2015) per kansspel



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Figuur 3.24 Opleidingsniveau per kansspel



Bron: EO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Deelnemers aan loterijen, poker en aan wedden op paardenraces hebben vaker hoger onderwijs genoten in vergelijking met deelnemers aan de andere kansspelen. Dit geldt ook voor personen die hebben aangegeven niet aan kansspelen deel te nemen. Deelnemers aan Bingo geven het minst vaak aan hoger onderwijs te hebben gevolgd. Dit geldt ook voor deelnemers aan krasloten, speelautomaten en andere kansspelen (Figuur 3.24).

Gemiddelde deelnemers aan loterijen

De gemiddelde leeftijd van deelnemers aan de verschillende loterijen worden getoond in (Tabel 3.25). De gemiddelde leeftijden liggen veel dichter bij elkaar dan bij de verschillende kansspelen hierboven, waarbij de buitenlandse loterijen de jongste deelnemers kennen met 49,8 jaar en de Bankgiro Loterij de oudste met 57,6 jaar.

Voor alle loterijen geldt dat het merendeel van de deelnemers mannelijk is. Voor de Nationale Postcode Loterij en de Vriendenloterij is het verschil in het aantal mannelijke en vrouwelijke deelnemers het kleinst. Deelnemers aan de Lotto, de Bankgiro Loterij en buitenlandse loterijen zijn vaker mannelijk (Figuur 3.26). Geen van de loterijen kent een meerderheid van vrouwelijke deelnemers, wat erop duidt dat mannen vaker aan meer dan één loterij meespelen, aangezien in het totaal van loterijendeelnemers mannen en vrouwen vrijwel gelijk vertegenwoordigd zijn.

De verschillen tussen de gemiddelde opleidingsniveaus zijn niet erg groot. De Lotto kent het laagste aantal hoger opgeleide deelnemers, gevolgd door de Vriendenloterij. De deelnemers aan overige loterijen en buitenlandse loterijen hebben het vaakst een hogere opleiding afgerond (Figuur 3.27).

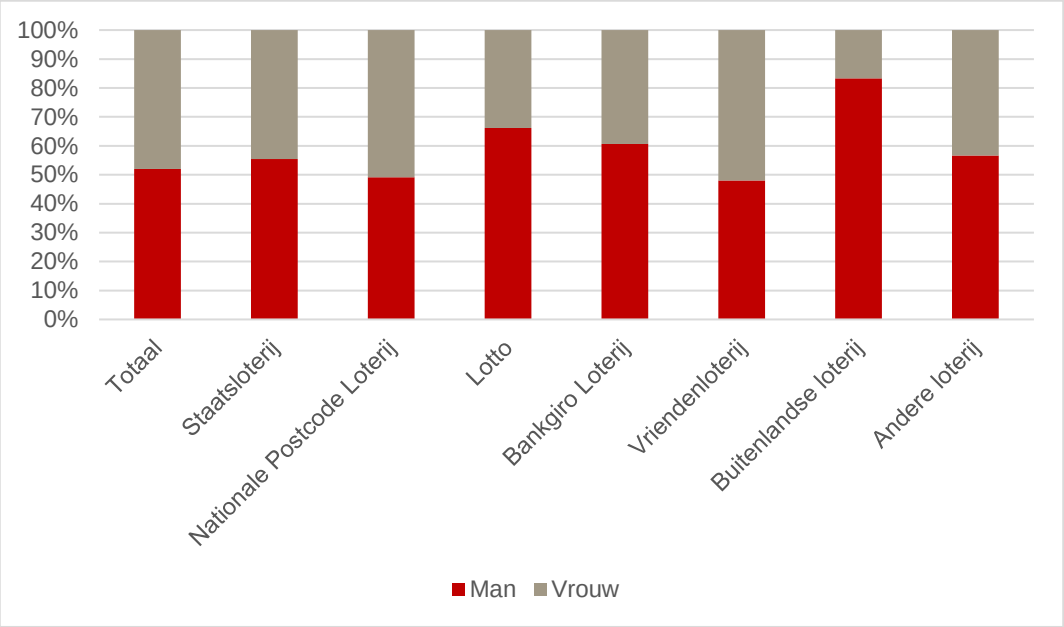
De netto maandinkomens verschillen ook niet sterk tussen de diverse loterijen. Deelnemers aan de Lotto hebben het laagste gemiddelde maandinkomen. Bij buitenlandse loterijen en overige loterijen zijn de gemiddelde inkomens van de deelnemers het hoogst. Deze groepen kennen wel een relatief laag aantal observaties (48 en 120 respectievelijk) (Figuur 3.28).

Tabel 3.25 Gemiddelde leeftijd per loterijtype

Leeftijd	Gemiddeld	Standaardeviatie	N
Totaal	52,0	15,1	3406
Staatsloterij	50,8	14,9	2324
Nationale Postcodeloterij	54,5	16,9	2121
Lotto	54,2	14,2	313
BankGiro Loterij	57,6	13,4	386
Vriendenloterij	53,9	13,4	364
Buitenlandse loterij	49,8	14,1	48
Andere loterij	52,2	14,0	120

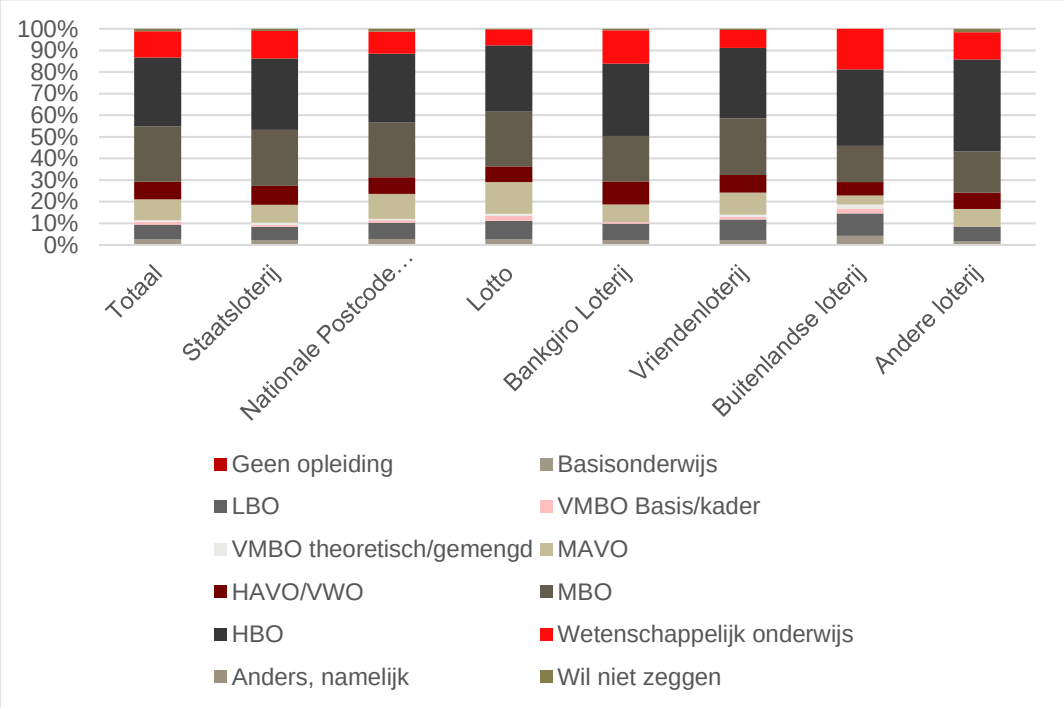
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Figuur 3.26 Over het algemeen doen er evenveel mannen als vrouwen mee aan de verschillende loterijen. De Lotto, Bankgiro loterij en Buitenlandse loterij hebben meer mannelijke deelnemers.



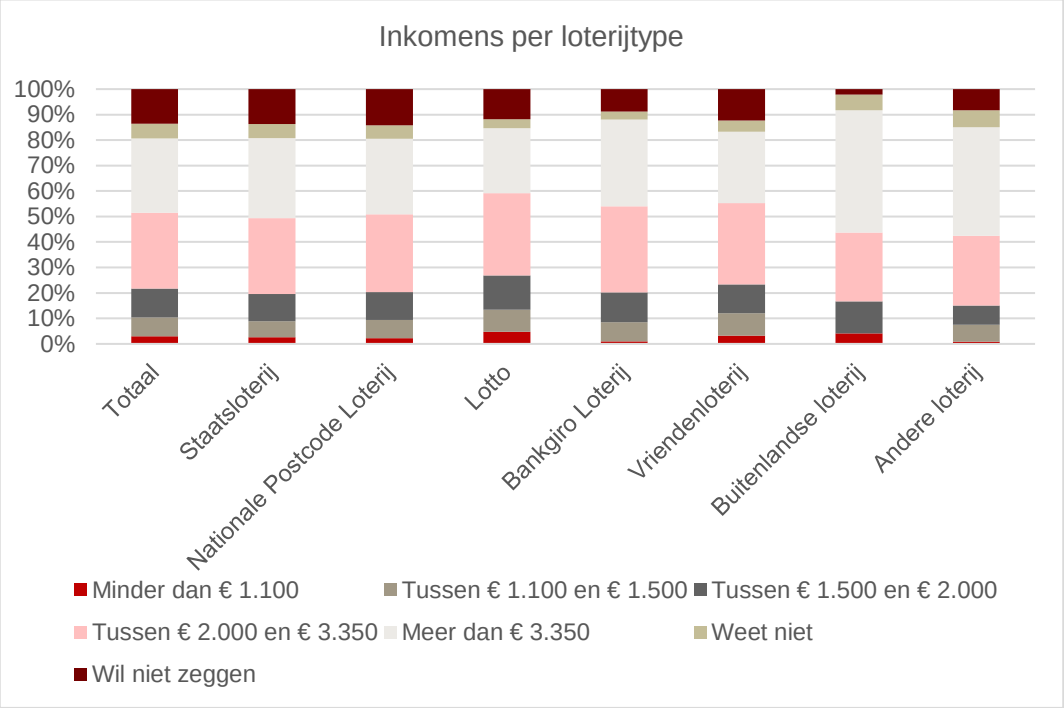
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Figuur 3.27 Opleidingsniveau per loterijtype



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Figuur 3.28 Netto inkomen huishouden (2015) per loterijtype



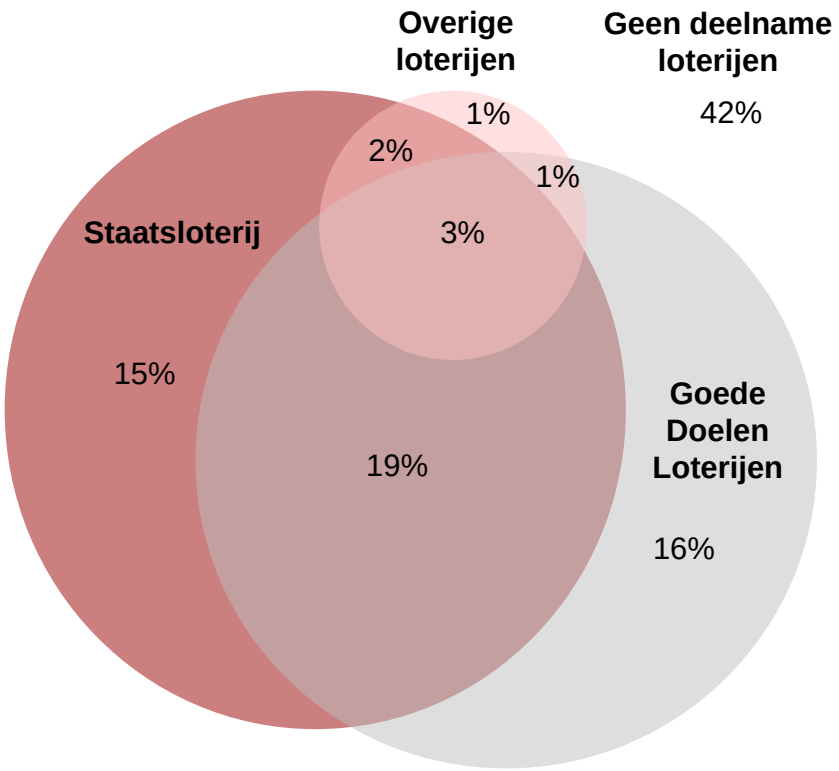
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Overlappende deelname

Tot slot is de samenhang tussen het meespelen aan de Staatsloterij, de drie goededoelenloterijen en de overige loterijen verder onderzocht aan de hand van een venndiagram (Figuur 3.29). De grootste deelgroep (22 procent) blijkt aan zowel de Staatsloterij als aan een of meerdere goededoelenloterijen mee te spelen.[20] Bovendien is er een groep respondenten die naast die loterijen ook nog met andere loterijen meespeelde in het afgelopen jaar (3 procent). Daarnaast is er een grote groep (15 procent) die alleen met de Staatsloterij meespeelde, en een bijna even grote groep (17 procent) die alleen met een of meerdere goededoelenloterijen meespeelde. 42 procent van de respondenten speelt niet mee met een loterij.

[20] Dit is dus 38 procent van de groep respondenten die meespeelt in een loterij.

Figuur 3.29 Een groot aantal respondenten neemt zowel deel aan de Staatsloterij als aan minstens één goededoelenloterij



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van data Kruize et al. (2016)

Conclusie

Uitgaande van de correlaties op individueel niveau, geeft deze analyse geen aanwijzingen van duidelijke substitutie tussen loterijen enerzijds en andere kansspelen anderzijds. Deze correlaties zijn overwegend positief, hetgeen eerder wijst op het tegendeel: wie wel eens een gokje waagt in een loterij, doet dat ook vaker in een casino of op een speelautomaat.

Tussen loterijen onderling zijn er echter ook negatieve correlaties, wat erop kan wijzen dat een groep consumenten die belangstelling heeft voor loterijen een keuze maakt voor de ene loterij ten koste van de andere. De sterkste aanwijzing voor een dergelijke keuze is te zien tussen de Staatsloterij en Postcodeloterij. Dit beeld strookt met de spelersprofielen van loterijen en ook met de observaties aan de hand van de venndiagram. Alles overziend lijken de spelerspopulaties van de diverse loterijen sterk op elkaar waar het gaat om demografische en sociaaleconomische kenmerken: de diverse loterijen vissen in dezelfde vijver en kunnen dus in enige mate substituten vormen. Echter, een grote groep neemt deel aan zowel de Staatsloterij als (minstens) één van de goededoelenloterijen: voor veel consumenten sluit deelname aan de ene loterij deelname aan andere loterijen niet uit, en is er dus *geen* sprake van substitutie.

3.5.3 Internationale literatuur

Correlatiecoëfficiënten kunnen aantonen in hoeverre het spelen van verschillende kansspelen samengaat of elkaar uitsluit. Ze geven echter geen goed zicht op de causaliteit rondom substitutie

en complementariteit. Een in de mededingingsliteratuur gebruikelijke methode die dat wel doet, kijkt naar de reactie van de vraag van het ene kansspel op een verandering van de prijs van een ander kansspel. De zogeheten kruisprijselasticiteit van de vraag geeft aan in hoeverre de vraag naar loten van loterij A toe- of afneemt als loterij B de effectieve prijs verandert.

Op grond van de analyse van de Nederlandse marktdata eerder in dit hoofdstuk konden geen uitspraken gedaan worden over kruisprijselasticiteiten. In de wetenschappelijke literatuur zijn wel enige aanknopingspunten te vinden. Er worden aanwijzingen gevonden voor een licht *positieve* kruisprijselasticiteit van de vraag. Een positieve kruislingse prijselasticiteit houdt in dat loterijen substituten zijn. In dat geval leidt een stijging van de effectieve prijs van de ene loterij immers tot een stijging van de vraag naar producten van de andere loterij.

Forrest, Gulley & Simmons (2000) vinden een positieve kruisprijselasticiteit bij verschillende trekkingen van dezelfde loterij op verschillende dagen: een trekking met lagere effectieve prijs (bijvoorbeeld als gevolg van een hoge jackpot) kannibaliseert dus iets op trekkingen kort erna. In een studie naar de vraag naar lotto's in Spanje wordt echter voor het merendeel van de loterijen geen significante kruisprijselasticiteit gevonden (Forrest e.a., 2010). Trousdale & Dunn (2014) tonen aan dat online kansspelen beperkte substituten zijn. Het merendeel van de gevonden kruisprijselasticiteiten is licht positief (maximaal 0,255). Ten slotte is in het Verenigd Koninkrijk een kruisprijselasticiteit van 0,10 gevonden tussen loterijen en krasloten (Frontier Economics, 2014).

De positieve, maar kleine kruisprijselasticiteiten die in de internationale literatuur worden gevonden wijzen erop dat er sprake is van beperkte substitutie tussen verschillende loterijen.[21]

3.5.4 Goededoelenloterijen vanuit economische theorie

Bovenstaande paragrafen wijzen erop dat er enige substitutie kan zijn tussen verschillende loterijen in de huidige markt. Goededoelenloterijen en prijzenloterijen bestaan in Nederland momenteel naast elkaar. Een tweede vraag is of goededoelenloterijen en prijzenloterijen ook bij het openstellen van de markt naast elkaar kunnen blijven bestaan. In deze paragraaf wordt deze vraag beantwoord met behulp van een economische theorie over schenken aan goede doelen en gegevens over het naast elkaar bestaan van goededoelenloterijen en prijzenloterijen in het buitenland.

Box 3.1 De begrippen prijzenloterij en goededoelenloterij

Dit rapport gebruikt soms de begrippen prijzenloterij en goededoelenloterij om de loterijproducten van de vergunninghouders in de Nederlandse markt te onderscheiden. Dit begrippenpaar suggereert een tegenstelling, alsof de producten prijzenloterij en goededoelenloterij per definitie tot gescheiden markten behoren. Het onderscheid tussen de begrippen prijzenloterij en goededoelenloterij is er echter een gradueel verschil. Het betreft beide loterijproducten: het kopen van een lot staat gelijk aan het kopen van een kans op een geld- of een andere prijs en dat is de kern van zowel prijzen- als goededoelenloterijen. Wat een goedoelenloterij onderscheidt is de

[21] Deze conclusie komt overeen met de resultaten van vertrouwelijk onderzoek uitgevoerd in opdracht van de goededoelenloterijen. Dit onderzoek laat substitutie zien tussen goededoelenloterijen en prijzenloterijen zoals de Staatsloterij bij aanpassing van het prijzengeld en de lotprijzen. Vanwege de opzet van de studie is met de resultaten echter geen effectieve eigenprijselasticiteit of de kruislingse effectieve prijselasticiteit te berekenen. Deze laatste elasticiteit geeft de mate van substitutie tussen loterijen aan.

bestemming van de opbrengst: een deel van de opbrengst is geoormerkt als afdracht aan goede doelen. Een zuivere prijzenloterij draagt geen euro van de spelopbrengst af aan goede doelen. In Nederland bestaan er in deze zin geen zuivere prijzenloterijen, omdat ook een deel van de opbrengst van de Nederlandse Loterij naar goede doelen gaat. Bovendien keert de onderneming dividend uit aan de staat en je kunt je afvragen of de overheid ook niet kan gelden als een 'goed doel' in de maatschappelijke betekenis. Dit punt speelt ook internationaal: prijzenloterijen zijn vaak door de overheid gesteunde of gerunde loterijen die bijdragen aan de inkomsten van overheden en goede doelen.

Dit rapport gebruikt de begrippen prijzenloterij en goededoelenloterij niet absoluut maar relatief: ze geven het verschil aan tussen loterijen die een belangrijk of minder belangrijk deel van de spelopbrengst afdragen aan overheden en goede doelen. Dit onderscheid is belangrijk omdat het van invloed is op het gedrag van consumenten in de loterijenmarkt. De effectieve prijs van een lot in een prijzenloterij is per definitie lager dan een lot van een goededoelenloterij vanwege het verschil in de afdrachten aan overheid en goede doelen. Dit heeft gevolgen voor de afzet van de betreffende loterijen. Bovendien is bij goededoelenloterijen sprake van een gecombineerd product: de kans op een prijs in combinatie met een gift aan een goed doel. Deze combinatie zal ook gevolgen hebben voor de aankoopbeslissing van de consument, zoals dit hoofdstuk betoogt. Dit verschil in consumentengedrag is echter niet absoluut: ze geldt in meer of mindere mate voor zowel prijzen- als goededoelenloterij. Het exacte verschil tussen loterijproducten kan alleen van geval tot geval worden bekeken.

Vanuit het paradigma van een strikt rationale *homo economicus* die enkel zijn eigen nut maximaliseert, is deelname aan een loterij moeilijk te begrijpen. Een enkele uitzondering daargelaten, hebben loterijen immers een negatieve verwachtingswaarde. Ook het weggeven van een deel van het inkomen aan goede doelen is vanuit die optiek moeilijk te begrijpen en het meespelen aan een goededoelenloterij die een deel van de inleg aan goede doelen weggeeft in plaats van de deelnemers al helemaal niet.

Toch zijn er wel verklaringen waarom individuen geld schenken aan een goed doel. Zij ervaren bijvoorbeeld een 'warme gloed' bij het schenken van geld aan goede doelen: waardering vanuit de sociale kring. Geld geven aan goede doelen wordt over het algemeen gewaardeerd in de maatschappij. Aan deze waardering ontlenen individuen die geld aan een goed doel schenken een goed gevoel (Sugden, 1993 & Peacock, 2000). Ook zonder de waardering van anderen kan het weggeven van geld ertoe leiden dat mensen beter over zichzelf denken.

Geld schenken via een goededoelenloterij geeft – net als direct geld schenken aan een goed doel – een 'warme gloed'. Daarnaast geeft deze deelname, in tegenstelling tot direct geld schenken aan een goed doel, ook de kans op het winnen van een prijs (Peacock, 2000).

Personen die zowel willen deelnemen aan een loterij als aan een goed doel wensen te schenken hebben daartoe twee mogelijkheden:
1. Deelnemen aan een prijzenloterij en daarnaast een directe schenking te doen;
2. Deelnemen aan een goededoelenloterij.

In theorie kan worden verwacht dat deelnemers aan loterijen indifferent zijn tussen beide situaties, wanneer het uitkeringspercentage van het loterijdeel van de goededoelenloterijen gelijk is aan dat van prijzenloterijen. In het jaar 2015 bedroeg het uitkeringspercentage van de Staatsloterij inclusief kansspelbelasting ongeveer 68 procent.[22] Van de Nationale Postcodeloterij was het uitkeringspercentage inclusief kansspelbelasting ongeveer 32 procent. Maar als bedacht wordt dat van de inleg 50 procent aan goede doelen wordt afgedragen, is het uitkeringspercentage van het 'loterijdeel' dus 64 procent, ongeveer gelijk aan dat van de Staatsloterij.[23]

Vanwege gedragseconomische redenen zijn consumenten niet altijd indifferent tussen bovengenoemde mogelijkheden. Sommige deelnemers zullen veel minder belang hechten aan de afdracht aan goede doelen. Voor andere kan die afdracht juist een rechtvaardiging vormen om überhaupt een kansspel te spelen. Daarnaast kan spijtaversie een rol spelen. Spijt kan optreden wanneer een deelnemer aan een loterij geen prijs wint, en uit de gedragseconomie is bekend dat consumenten proberen situaties te vermijden waarin zij mogelijk spijt kunnen krijgen. Deelname aan een goededoelenloterij in plaats van een prijzenloterij kan vanuit die optiek helpen, omdat deelnemers bij het mislopen van een prijs tóch een bijdrage hebben geleverd aan een goed doel.

Personen die deelnemen aan goededoelenloterijen, geven aan dit vooral te doen vanwege de steun aan goede doelen. Voor 50 procent van de deelnemers aan de Postcodeloterij is steun aan goede doelen naar eigen zeggen een van de belangrijkste redenen om deel te nemen, en voor 27 procent is het zelfs de belangrijkste reden (Blauw, 2015). Loterijenspelers geven zelf aan waarde te hechten aan afdracht aan goede doelen. Een kanttekening daarbij is dat de werkelijke waardering voor goede doelen waarschijnlijk lager is, omdat deelnemers mogelijk een sociaal wenselijk antwoord geven. Vanuit deze redenatie bezien is het aannemelijk dat goededoelenloterijen ook in een open markt bestaansrecht hebben.

Een optimale afdracht van loterijen aan goede doelen is in de literatuur niet gevonden. Naar verwachting varieert de optimale afdracht aan goede doelen, waarbij de omzet van de loterij wordt geoptimaliseerd, per land en per individu. De waardering voor afdracht aan goede doelen hangt immers samen met individuele voorkeuren.

Het openstellen van de markt zal naar verwachting dus niet leiden tot het verdwijnen van de goededoelenloterijen. Het is onduidelijk of de 'warme gloed' voor direct schenken gelijk is aan het deelnemen aan goededoelenloterijen. Mogelijk is deelname aan goededoelenloterijen beter zichtbaar in de sociale kring dan direct schenken, waardoor de warme gloed groter is. Dit alles overziend, zullen goededoelenloterijen waarschijnlijk blijven bestaan bij het openstellen van de markt.

Goededoelenloterijen in het buitenland

In diverse landen bestaan goededoelenloterijen en prijzenloterijen naast elkaar. Daarbij bestaan verschillende mogelijkheden. In sommige landen bestaan er staatsloterijen die een deel van de inleg

22 De aanname is hier dat de afdracht van ten minste 15 procent aan de staat door consumenten niet als 'goed doel' wordt gepercipieerd en geen nut voor ze heeft.

23 Een andere manier om hiernaar te kijken die tot een soortgelijke constatering leidt, gaat ervan uit dat consumenten de goededoelenafdracht een positieve waardering geven die lager is dan prijsuitkeringen. Als die waardering 75 procent is van de waardering voor prijzen, is de 'uitkering' 75% × 50% + 32% = 69,5%, dus in de orde van die van de Staatsloterij.

uitkeren aan goede doelen, zoals bijvoorbeeld in België, Frankrijk en Duitsland. Ook zijn er private organisaties die een afdracht aan goede doelen doen, zoals het geval is in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland (Hadzi-Miceva-Evans, 2000).

Tabel 3.30 Europese landen waar goede doelen loterijen voorkomen

Land	Type loterij
Nederland	Verplichte afdracht en Staatsloterij
België	Staatsloterij en regionale goededoelenloterij met vergunning
Duitsland	Verplichte afdracht aan goede doelen en staatsloterij
Denemarken	Vergunning mits goededoelenloterij[24]
Frankrijk	Staatsloterij en goededoelenloterij met vergunning[25]
Spanje	Staatsloterij en ONCE (non-profit)[26]
Verenigd Koninkrijk	Vergunning mits goededoelenloterij[27]
Ierland	Vergunning mits goededoelenloterij
Zweden	Vergunning mits goededoelen-loterij

Bron: http://www.acleu.eu

Er bestaan goede doelen loterijen die als belangrijkste doel hebben om één of meer maatschappelijk verantwoorde organisaties of goede doelen te financieren. Enkele voorbeelden zijn Aktion Mensch in Duitsland, Rehab Ireland en de Pro-Blind Cupón Lotto Scheme in Spanje. Deze loterijen zijn in handen van private organisaties, en bestaan over het algemeen naast staatsloterijen. Het afdragen van een deel van de inleg aan goede doelen is meestal een onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen (Hadzi-Miceva-Evans, 2000).

Uit Tabel 3.30 blijkt dat goededoelenloterijen en prijzenloterijen ook in andere landen naast elkaar kunnen bestaan. Of dat ook het geval is in een volledig geliberaliseerde markt, is niet bekend. De loterijen in Tabel 3.30 zijn ofwel staatsloterijen, of private loterijen die uitsluitend een vergunning kunnen krijgen indien zij een afdracht doen aan goede doelen.

3.5.5 Conclusies

In paragraaf 3.5 zijn de interacties – substitutie dan wel complementariteit – tussen verschillende spelsoorten onderzocht met behulp van correlatiecoëfficiënten. Daarvoor is gekeken naar marktcijfers uit Europese landen, en naar een onderzoek waarbij consumenten zelf aangeven aan welk type kansspel zij het afgelopen jaar hebben deelgenomen.

Op basis van de Europese cijfers blijken er positieve correlaties te zijn tussen de kansspelcategorieën loterijen, sportweddenschappen en casinospelen. Deze 'schijncomplementariteit' wordt echter veroorzaakt door inkomensverschillen: in landen met een hoger inkomen per hoofd wordt over het algemeen ook meer uitgegeven aan de diverse kansspelen dan in landen met een lager inkomen. Wordt gecorrigeerd voor deze inkomenseffecten door te

24 Alle loterijen dienen toestemming te krijgen van het Deense ministerie van Justitie. Dit kan als een loterij aantoont goede doelen te steunen of als een loterij beperkt is tot één stad. Kleine goede-doelen-loterijen (omzet < € 2.500) hebben geen vergunning nodig.
25 Franse goede doelen loterijen mogen uitsluitend niet-geldelijke prijzen uitkeren.
26 Op "Community level" mogen ook loterijen worden georganiseerd, hierbij wordt niks gezegd over verplichte afdracht of verplicht aantonen dat er goede doelen worden gesteund.
27 Kleine loterijen, privéloterijen en 'local authority lotteries' kunnen ook een vergunning krijgen.

kijken welk deel van het inkomen aan kansspelen wordt besteed, dan blijken de correlatiecoëfficiënten een stuk kleiner en niet langer significant. Dit laatste suggereert eerder dat kansspelen die voldoende verschillen naast elkaar kunnen bestaan en complementen noch substituten zijn.

Met de cijfers van het consumentenonderzoek dat eerder in opdracht van het WODC is gedaan, worden wel positieve correlatiecoëfficiënten gevonden tussen verschillende vormen van kansspelen. Deze coëfficiënt ligt tussen 0,037 (poker en loterijen) en 0,303 (casinospelen en poker). Daarmee is de gevonden complementariteit relatief beperkt. Uitsplitsing van deze cijfers naar individuele loterijen laat zien dat met name de Staatsloterij, de Lotto en buitenlandse loterijen positief correleren met andere kansspelen dan loterijen. Ten slotte blijkt dat er sprake is van enige substitutie tussen de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij. De correlatiecoëfficiënt tussen deze twee loterijen is negatief. Niettemin is er een zeer grote groep die met beide loterijen meespeelt. Deze groep is zelfs wat groter dan de groep die slechts met één van beide meespeelt. De gemiddelde deelnemer van verschillende soorten kansspelen en individuele loterijen verschilt enigszins wat betreft leeftijd, geslacht, inkomen en opleidingsniveau. Desondanks is er vooral sterke overlap in de doelgroep van verschillende loterijen. Van de personen die volgens het consumentenonderzoek hebben deelgenomen aan de Staatsloterij, heeft 60 procent ook aan een ander type loterij deelgenomen.

Een alternatieve manier om substitutie of complementariteit te bepalen is de kruisprijselasticiteit. In de internationale literatuur worden voor bepaalde typen kansspelen positieve kruisprijselasticiteiten gevonden die significant, maar beperkt in absolute waarde zijn. Ook dit suggereert dat er sprake is van beperkte substitutie tussen verschillende loterijen.

Momenteel bestaan goededoelenloterijen en prijzenloterijen in Nederland en in diverse andere Europese landen naast elkaar. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat geen van die markten volledig geliberaliseerd is. Dat hoeft echter niet te betekenen dat goededoelenloterijen volledig verdwijnen bij het openstellen van de markt. Naar verwachting blijven individuen schenken aan goede doelen, en blijven zij ook deelnemen aan goededoelenloterijen.

3.6 Prijselasticiteit loterijen

In de scenario's wordt gebruikgemaakt van prijselasticiteiten om in te schatten in welke mate de vraag naar loten verandert indien de prijs van een lot of het uitkeringspercentage verandert. De prijselasticiteit van de vraag geeft aan met welk percentage de vraag verandert bij een verandering van de prijs met 1 procent. In de economische literatuur wordt evenwel meestal gerekend met één minus het uitkeringspercentage. Dit wordt ook wel de effectieve prijs genoemd (Trousdale & Dunn, 2014). Een reden hiervoor is dat bij loterijen het niet zozeer de lotprijs is die consumenten betalen, maar de lotprijs minus de verwachte prijsuitkering. Uit de analyse van Nederlandse marktcijfers over de jaren 1990-2015 (paragraaf 3.3 en 3.4) konden geen significante (effectieve)prijselasticiteiten worden afgeleid.

Uit eerder literatuuronderzoek van SEO volgt dat de effectieve prijselasticiteit van de vraag bij loterijen rond de -1 ligt. Dit houdt in dat bij een verhoging van de effectieve prijs met 1% de afzet

met eveneens ongeveer 1% daalt. (Tieben e.a. 2014). Recente studies bevestigen dat de effectieve prijselasticiteit van de vraag naar loterijen gemiddeld rond de -1 ligt. Bijlage B verwijst naar de meest recente literatuur op dit vlak.

Studies naar de effectieve prijselasticiteit van de vraag naar goededoelenloterijen en prijsloterijen zijn meestal gebaseerd op een uitkeringspercentage van ongeveer 50 procent, omdat een uitkeringspercentage in deze orde van grootte in de praktijk het meest voorkomt. Een loterij die naar winstmaximalisatie streeft, zal zijn effectieve prijs optimaliseren. Dit betekent dat hij gegeven de prijselasticiteit van de vraag voor een uitkeringspercentage kiest waarmee hij zijn winst kan maximaliseren. Bij een elastische vraag reageren consumenten sterk op prijsprikkels. Een verhoging van de effectieve prijs betekent dan een sterke verlaging van de afzet. Uit de analyse van dit rapport volgt dat een uitkeringspercentage van 60 procent, zoals de staatsloterij thans hanteert, winstmaximaliserend is voor een loterij die te maken heeft met een relatief sterk elastische prijselasticiteit van de vraag. Deze loterij heeft met andere woorden geen prikkel om een hoger uitkeringspercentage aan te bieden (en de effectieve prijs te verlagen), *tenzij de vraag extreem elastisch is*. De staatsloterij zal de verplichting om 60 procent uit te keren daarom nauwgezet volgen en dat is precies wat we waarnemen in de praktijk.[28] Anderzijds is eerder in de hoofdstuk geconstateerd dat de goededoelenloterijen de extra ruimte die ontstond met het verlagen van de verplichte afdracht aan goede doelen in 2006 wel gebruikten om het uitkeringspercentage te verhogen.

3.7 Benchmark kostenratio's en kostenbesparing

Om inzicht te krijgen in de kostenstructuur van de Staatsloterij en de Lotto – en de mogelijkheden voor kostenbesparing in scenario 2a en 2b – zijn de jaarcijfers over 2015 van beide loterijen omgezet in een gestandaardiseerd overzicht van opbrengsten en kosten. Daarbij is een hoofdonderscheid aangebracht tussen operationele uitvoeringskosten en operationele non-uitvoeringskosten. De achterliggende gedachte is dat in scenario 2a, waarin de exploitatie van de Nederlandse Loterij wordt uitbesteed, alleen besparingen kunnen worden gerealiseerd in de operationele uitvoeringskosten. In scenario 2b, waarin de Nederlandse Loterij geheel geprivatiseerd wordt, kunnen ook besparingen worden gerealiseerd op de non-uitvoeringskosten. Operationele uitvoeringskosten zijn vervolgens uitgesplitst naar operationele loonkosten, kosten voor provisies, automatisering/ICT en overige uitvoeringskosten. Operationele non-uitvoeringskosten bestaan uit loonkosten non-uitvoering, marketing en overige operationele kosten. Hoewel het onderscheid tussen operationele uitvoerings- en niet-uitvoeringskosten niet precies zal samenvallen met het onderscheid tussen frontoffice en backoffice (zie paragrafen 2.3 en 2.4), geeft het voldoende basis voor differentiatie tussen scenario 2a en 2b.

Van elk van de kostenposten is bezien of deze zich in theorie lenen tot kostenvoordelen in de verschillende scenario's. In lijn met de literatuur (Box 3.1) is het maximaal mogelijke kostenvoordeel per post gesteld op 30 procent. In het geval dat naar verwachting een beperkt kostenvoordeel kan worden behaald, bijvoorbeeld doordat het reeds gedeeltelijk om uitbesteed werk gaat, is de ondergrens van 10 procent gehanteerd.

[28] De gebruikte formule is wiskundig afgeleid voor een iso-elastische vraagcurve in Bijlage B.

Box 3.2 Literatuurstudie

Op basis van studie over de periode 2001–2003 van de openbaar vervoersector in Nederland zijn kostenbesparingen door aanbesteding gevonden van tussen de tien en twintig procent (Stoelinga & Hermans, 2005). Deze studie heeft tevens kostenbesparingen gevonden van onderhandse gunning; deze zijn zo'n tien procentpunten lager.

Een empirische studie naar de kostenefficiëntie van de busdienst in Noorwegen wijst uit dat de kosten met tien procent zijn gedaald sinds deze via aanbesteding wordt verzorgd. De gebruikte data betreft belangrijke indicatoren van het openbaar vervoer over de periode 1986 tot 2005 voor alle 19 Noorse deelstaten. Bij deze studie wordt de kanttekening gemaakt dat de daling van tien procent relatief klein is vergeleken met andere landen (Bekken et al. 2006).

Op basis van data van ziekenhuizen uit Schotland tonen Angeles & Milne (2016) aan dat de kosten voor de schoonmaak- en cateringservices zijn gedaald sinds deze via aanbesteding worden verleend. De kostendaling voor schoonmaakdiensten ligt tussen de 10 en 26 procent in het eerste jaar na de aanbesteding. Voor cateringservices is de gevonden daling met 10 tot 11 procent in het eerste jaar kleiner. Tevens toont de data aan dat de kostendaling na verloop van tijd afneemt; na 2 tot 5 jaar is de kostendaling teniet gedaan. Er is ook gekeken naar de effecten van een tweede tenderronde. Deze leidt tot een zeer sterke kostendaling in het geval van de schoonmaakdiensten: 20 tot 32 procent in het eerste jaar na de aanbesteding. Het effect is minimaal drie jaar merkbaar gebleven. Voor de cateringdiensten is de gevonden kostendaling 8 procent en na 2 jaar niet meer merkbaar (Angeles & Milne, 2016).

In een studie van de Australian Industry Commission (1996) worden voor 41 studies uit Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland de geschatte veranderingen in kosten door het uitbesteden van publieke diensten besproken uit de jaren ´70, ´80 en ´90. Deze studies gaan over diverse sectoren, waaronder afvalinzameling, ziekenhuisdiensten en schoonmaakdiensten. Voor veel studies wordt aangegeven dat het 'diverse diensten' betreft. In 75 procent van de studies blijkt dat de uitbesteding van deze diensten heeft geleid tot een afname van de kosten. Voor een minderheid is er een toename gevonden. De kostenafnames liggen in tussen 0 en 84 procent, waar de toenames tussen de 0 en 34 procent liggen[29]. In ongeveer vijftig procent van de studies ligt de geschatte kostenafname tussen de tien en dertig procent (Australian Industry Commission, 1996).

Een andere meta-analyse is gedaan door Hodge (1999). Hierin zijn 28 studies bekeken uit Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland. De studies betreffen diverse sectoren, waaronder afvalmanagement, schooltransportservices, ziekenhuisservices en openbaar vervoerdiensten. Hier wordt een kostenbesparing gevonden in een range van 8 tot 14 procent (Hodge, 1999).

Hensher & Wallis (2005) vatten studies uitgevoerd in tien landen samen. Zij vinden kostenbesparingen van tussen de 15 en 37 procent in de Nederlandse openbaar vervoersector,

[29] Voor alle studies is een bandbreedte gegeven. Bij alle besproken studies worden in deze bandbreedte kostenbesparingen gevonden. Bij kostentoename ziet deze er bijvoorbeeld zo uit: +35 tot -55 procent.

gerelateerd aan publieke aanbesteding. Voor andere landen liggen de percentages tussen de 5 (Zweden en Nieuw-Zeeland) en 54 procent (Verenigd Koninkrijk exclusief Londen).

Tonge & Willett (2006) bespreken de resultaten van diverse studies waarin gekeken is naar de kostenreductie door overheidsdiensten via aanbesteding te regelen. De kostenreducties uit studies die vermeld worden variëren tussen 15 en 48 procent. Hierbij worden 20 tot 30 procent het meest genoemd. Alle vermelde studies zijn uitgevoerd in de jaren ´80 en ´90 (Tonge & Willett, 2006).

Op basis van de literatuur kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Deze staan samengevat in Tabel 3.31. De meeste studies vinden een kostenbesparing in de bandbreedte tussen 10 en 30 procent. Vaak wordt er bespaard op loonkosten of komen de besparingen voort uit efficiëntie- en besparingstoenames. Er dient wel opgemerkt te worden dat de datasets waar alle gevonden studies zich op baseren veelal uit de jaren tachtig, negentig en begin 2000 komen.

Tabel 3.31 De meeste studies wijzen op een kostenbesparing tussen de 10 en 30 procent

Studie	Sector	Periode	Kosten-besparing	Bron besparing
Stoelinga & Hermans (2005)	Openbaar vervoer	2001-2003	10 tot 20%	Loonkosten, efficiëntiewinsten
Bekken et al. (2006)	Openbaar vervoer (busdienst)	1986-2005	~10%	-
Angeles & Milne (2016)	Schoonmaakdiensten ziekenhuizen	1985-1998	6 tot 32%[30]	-
Angeles & Milne (2016)	Cateringdiensten ziekenhuizen	1985-1998	6 tot 11%[31]	-
Australian Industry Commission (1996)	Metastudie	-[32]	10-30%[33]	Productiviteitstoenames, betere combinatie van productiefactoren, loonkosten[34]
Hodge (1999)	Metastudie	1976-1994	8-14%	-
Hensher & Wallis (2005)	Metastudie (busdiensten)	-[35]	5-54%[36]	Lagere loonkosten, minder loonkosten, lagere brandstofkosten, lagere kosten voor land, betere productieprocessen
Tonge & Willet (2006)	Metastudie (afvaldiensten)	1981-1995	20-30%[37]	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek

30 Deze bandbreedte is gebaseerd op drie verschillende modellen waarbij een tijdelijk effect is gevonden. Het minimum is de minimale kostenbesparing die significant is in een jaar in elk van de modellen, het maximum is de maximale kostenbesparing in een bepaald jaar in elk van de modellen.

31 Deze bandbreedte is gebaseerd op drie verschillende modellen waarbij een tijdelijk effect is gevonden. Het minimum is de minimale kostenbesparing die significant is in een jaar in elk van de modellen, het maximum is de maximale kostenbesparing in een bepaald jaar in elk van de modellen.

32 Er zijn geen dataperiodes gegeven. De uitgavejaren van de studies liggen tussen 1977 en 1995, wat een indicatie is voor de ouderdom van de data.

33 De bandbreedte van de verandering in kosten van alle studies loopt van +34 tot -84 procent. Echter, meer dan de helft van de studies vindt kostenbesparingen tussen de 10 en 30 procent.

34 Voor elke besproken casus verschilt welk type kosten de besparing het grootst is.

35 Er worden dataperiodes gegeven. Er wordt wel opgemerkt dat het data betreft vanaf 1985.

36 Voor Nederland specifiek zijn kostenbesparingen gevonden tussen 15 en 37 procent.

37 Eén studie vindt kostenbesparingen van 15 procent, één andere van maximaal 48 procent.

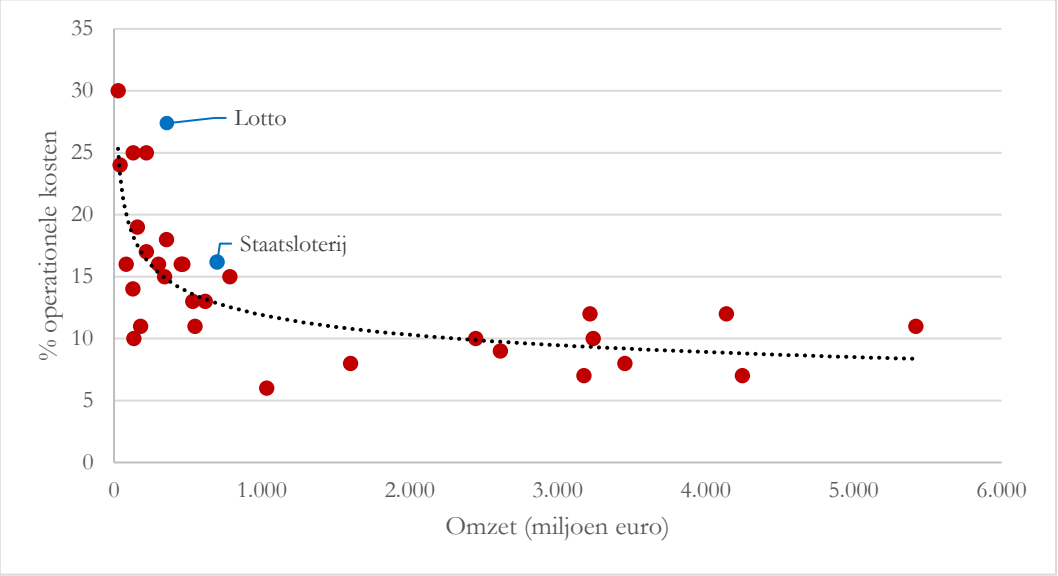
Gerelateerd aan de totale kosten, resulteert deze analyse in scenario 2a in een kostenvoordeel van ongeveer 5 procent. Dit kostenvoordeel wordt volledig behaald via de operationele uitvoeringskosten. In scenario 2b heeft de private partij die de Nederlandse loterij heeft gekocht naar verwachting meer mogelijkheden kostenvoordelen te behalen. In dat geval kan ook voor operationele niet-uitvoeringskosten waaronder bijvoorbeeld marketing worden bezien of kostenverlaging of heronderhandeling met leveranciers mogelijk is. Op grond van de hierboven beschreven analyse resulteert een kostenvoordeel van ongeveer 13 procent. De bandbreedte van 5 tot 13 procent bevindt zich aan de onderkant van de 10 tot 30 procent kostenbesparing die op grond van de literatuurstudie naar aanbestedingen te verwachten is.

In aanvulling op de analyse van de kostenstructuur van beide loterijen en de literatuurstudie naar aanbestedingen is een beknopte benchmarkanalyse uitgevoerd. De analyse vergelijkt de operationele kosten als percentage van de bruto omzet (voor uitkeren van prijzengeld) van de Nederlandse Staatsloterij en de Lotto anno 2015 met een groep van dertig Amerikaanse loterijen op basis van Cotfelter en Cook (1990). De loterijen in deze studie worden gerund met een duidelijk winstoogmerk en lijken in dat opzicht dus op de situatie die zich voor zou doen in scenario's 2a en 2b.[38] Cotfelter en Cook (1990) schrijven: *"…lotteries are a qualitatively new activity for state governments, in that they are a business operated, in effect, for profit. State liquor stores are perhaps the closest analog, but they were created to encourage temperate drinking practices and do not engage in the sales promotion and marketing activities that are characteristic of the lotteries."*

Uit deze studie komt eenduidig naar voren dat grotere loterijen (hogere bruto omzet) gemiddeld genomen een lager percentage operationele kosten hebben. Voor de grootste tien loterijen ligt dit percentage op ongeveer 10 procent. Voor de kleinste tien gaat het om ongeveer 18 procent van de bruto omzet. In Figuur 3.32 is de gehele groep loterijen weergegeven. Op de horizontale as staat de omzet in miljoen euro. Voor de Amerikaanse loterijen is daarbij gecorrigeerd voor inflatie om de omzetten uit 1989 te vertalen naar 2015 en is gebruikgemaakt van de euro/dollar wisselkoers van december 2015.

[38] Met de kanttekening dat de Lotto een groot deel van zijn omzet haalt uit sportweddenschappen.

Figuur 3.32 Staatsloterij en Lotto hebben hogere kosten als percentage van de omzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Cotfelter en Cook (1990). Data van Amerikaanse loterijen gecorrigeerd voor inflatie en omgerekend naar 2015 euro's.

Figuur 3.32 geeft indicatief weer dat Staatsloterij en vooral Lotto relatief hogere kosten hebben dan de beschikbare Amerikaanse peers. Dit verschil blijft zichtbaar wanneer gecorrigeerd wordt voor feit dat de Nederlandse loterijen relatief kleiner zijn. De Staatsloterij heeft in 2015 ongeveer 16 procent operationele kosten als percentage van de bruto omzet. De trendlijn in Figuur 3.32 laat zien dat dit voor loterijen van vergelijkbare omvang in de steekproef van Cotfelter en Cook (1990) ongeveer 13 procent is, oftewel een vijfde lager. De operationele kosten van Lotto liggen verhoudingsgewijs op 27 procent. Dit is niet verwonderlijk gezien de kleinere omvang van deze loterij. Desalniettemin geldt voor loterijen van een vergelijkbare omvang dat deze kosten hebben van ongeveer 16 procent van de omzet, oftewel ruim een derde lager.

Ondanks de verschillen tussen Amerikaanse en Nederlandse loterijen en het feit dat de steekproef relatief oude gegevens betreft, suggereert deze analyse dat waarschijnlijk ruimte bestaat voor kostenbesparing. Ook ten opzichte van deze analyse is de becijferde kostenbesparing van 5 procent in scenario 2a en 13 procent in scenario 2b aan de conservatieve kant, met name gezien de huidige kosten en activiteiten van Lotto.

4 Beschrijving marktmodel

4.1 Marktmodel

Om de gevolgen van de beleidsscenario's te berekenen gebruikt dit rapport een model van de loterijenmarkt. Dit model geeft per scenario vanaf het jaar 2016 de volgende uitkomsten weer:

- de ontwikkeling van de totale loterijenmarkt in termen van omzet;
- de ontwikkeling in de aangeboden spelsoorten (verdeling van de omzet);
- de door de Staat ontvangen dividenden, vennootschapsbelasting en kansspelbelasting;
- de opbrengsten van de veilingen (voor de scenario's met veilingen);
- de opbrengsten van de verkoop van de Nederlandse loterij (voor de scenario's met verkoop);
- de door goede doelen & sport ontvangen afdrachten.

Bij de aangeboden spelsoorten wordt onderscheid gemaakt naar de Staatsloterij, De Lotto, de huidige goededoelenloterijen en nieuwe toetreders (goededoelenloterijen en prijzenloterijen). Onder De Lotto vallen de Instantloterij (krasloten), de Sporttotalisator en het Lottospel, maar deze worden niet separaat weergegeven omdat de beschikbare cijfers uit het verleden hiervoor onvoldoende aanknopingspunten geven. De huidige goededoelenloterijen zijn de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij. Deze worden om praktische redenen niet separaat weergegeven.

Bij de door goede doelen & sport ontvangen afdrachten wordt waar relevant onderscheid gemaakt tussen begunstigden van de goede doelenloterijen en van de overige loterijen (in het huidige stelsel de Nederlandse Loterij en de totalisator).

Het marktmodel wordt tevens gebruikt om te onderzoeken wat het effect is op de inkomsten van de Staat en van de goede doelen van variaties in de vergunningsduur, de uitkeringspercentages van prijzen aan spelers en de afdrachtspercentages aan goede doelen en sport.

Uitgangspunten kansspelbelasting en vennootschapsbelasting

Voor de kansspelbelasting en de vennootschapsbelasting worden in alle scenario's de huidige tarieven gehanteerd. Dit betreft voor de kansspelbelasting 29 procent over bruto uitgekeerde prijzen[39], met een vrijstelling voor prijzen die ten hoogste € 449 zijn en prijzen die niet hoger zijn dan de inleg. Voor de vennootschapsbelasting betreft het 20 procent vennootschapsbelasting over het deel van het belastbare bedrag (de winst min de verrekenbare verliezen) tot en met € 200.000 en 25 procent voor het deel van het belastbare bedrag daarboven.

Met betrekking tot de vennootschapsbelasting geldt dat de feitelijke afdracht van de Staatsloterij aan de Staat van de Vpb-plichtige winst mag worden afgetrokken tot een maximum van 15 procent van de omzet van de Staatsloterij. Voor de Vpb geldt dus dat:

[39] Derhalve 29/(100-29) = 29/71 = 40,8 procent van netto uitgekeerde prijzen.

- voor het deel van de opbrengst dat na aftrek van de prijzen en kosten kleiner dan of gelijk aan 15 procent van de opbrengst is: Vpb over de opbrengst van de staatsloterij na aftrek van de prijzen en kosten én afdrachten aan de Staat;
- voor het deel van de opbrengst dat na aftrek van de prijzen en kosten groter dan 15 procent van de opbrengst is: Vpb over de opbrengst van de staatsloterij na aftrek van de prijzen en kosten.

Vanwege de vrijstellingen voor de kansspelbelasting is het effectieve tarief niet 29 procent en varieert het effectieve tarief tussen loterijen (vanwege variatie in het 'prijzenpakket'). Het marktmodel gaat uit van de volgende effectieve tarieven als percentage van de bruto uitgekeerde prijzen:

- BankGiro Loterij: 11 procent;
- Nationale Postcode Loterij: 18 procent;
- Vriendenloterij: 10 procent;
- Totalisator: 2 procent;
- De Lotto: 9 procent;
- Staatsloterij: 12 procent
- toetredende goededoelenloterijen: 16 procent (gewogen gemiddelde van de huidige goededoelenloterijen).

Voor toepassing in het marktmodel is voor de *Instantloterij* en de *Sporttotalisator* aangenomen dat 18 procent van de nominale waarde van de verkochte loten en dergelijke wordt afgedragen aan begunstigden. Dit is gebaseerd op het feit dat het Lottodeel van de Nederlandse Loterij (Lottospel, Sporttotalisator en Instantloterij tezamen) ongeveer 18 procent afdraagt aan begunstigden. Dit is een vereenvoudiging: de werkelijke afdracht per loterij kan afwijken van dit gemiddelde van 18 procent over de drie loterijen.[40] Over deze werkelijke afdracht per loterij is evenwel te weinig bekend op basis van historische gegevens[41].

Het marktmodel maakt de vereenvoudigende veronderstelling dat wijzigingen in de regulering onder de streep geen effect hebben op de kansspelbelasting als percentage van de bruto uitkeringen aan spelers.

Wat de bestemming van de opbrengst van de *Staatsloterij* na aftrek van de prijzen en kosten betreft, dit leidt tot een dividenduitkering (en vennootschapsbelasting) aan de Staat, afdrachten aan goede doelen en een deel "onverdeelde winst" dat aan het eigen vermogen wordt toegevoegd.[42] We veronderstellen dat de verdeling van de opbrengst na aftrek van de prijzen en kosten verdeeld wordt volgens de gemiddelde verdeling in de jaren 2013-2015 over dividenduitkering aan de Staat en onverdeelde winst, te weten 91 procent dividend en 9 procent onverdeelde winst (bron: jaarverslagen Staatsloterij).

---

40 De bronnen hiervoor zijn de jaarverslagen van de Staatsloterij en De Lotto over 2013-2015, de kwartaalrapportages voor de Totalisator over 2013-2015 en Tieben e.a. (2014; p. 23) voor de goededoelenloterijen over 2010-2013.

41 Naast de genoemde 18 procent over de drie loterijen is alleen bekend dat de Sporttotalisator in 2015 ongeveer 6 procent afdroeg (Kansspelautoriteit, Markscan Landgebonden Kansspelen 2015, par. 4.3.2).

42 Uit de jaarverslagen van de Staatsloterij blijkt dat er sprake is van onverdeelde winst. Jaarlijks doet het bestuur van de onderneming een voorstel aan het ministerie van Financiën over de bestemming van de winst, wat leidt tot een dividenduitkering en een deel onverdeelde winst dat aan het eigen vermogen wordt toegevoegd (bron: ministerie van Financiën).

4.2 Gedragsreacties in het referentiescenario

Het referentiescenario gaat uit van de eisen aan de loterijen in de nuloptie zoals vermeld in paragraaf 2.2. Het referentiescenario neemt het jaar 2015 als uitgangspunt en projecteert de ontwikkeling van de totale loterijenmarkt na 2015 (en de verdeling over spelsoorten) als eerste stap op basis van een scenario voor economische groei. Dit betreft de ontwikkeling in nominale termen. De lengte van de vergunningsperiode is in dit scenario in beginsel vijf jaar (en onbepaald voor de Staatsloterij). De vergunningen van de vergunninghouders anders dan de Staatsloterij lopen af per 1 juli 2017 (Totalisator) of per 2022 (de andere loterijen).

Effect economische groei
De gehanteerde projectie voor de economische groei is tot en met 2021 gemaakt op basis van CPB (Middellangetermijnverkenning 2018-2021).[43] Voor de jaren daarna is de veronderstelling dat de jaarlijkse groeivoet gelijk zal zijn aan die van 2021. Voor de ontwikkeling van de totale loterijenmarkt na 2015 in de eerste stap is gebruikgemaakt van de in paragraaf 3.4 geschatte coëfficiënten uit het regressiemodel (zie Tabel 3.11). De groeivoet van de totale markt is in dit scenario in de eerste stap geprojecteerd op de onderscheiden loterijen. De marktaandelen blijven hierdoor in de eerste stap constant. De achterliggende veronderstelling is dat de groei van de markt door de toename van de koopkracht niet leidt tot andere voorkeuren voor de onderscheiden loterijen.

Effect ontwikkeling kansspelen op afstand op land based loterijen
Paragraaf 3.5 concludeerde dat er steun is voor de aanname dat ontwikkelingen in kansspelen op afstand geen effect hebben op de land based loterijenmarkt, met mogelijke uitzondering van sportweddenschappen. Het referentiescenario rekent twee 'extreme' varianten hiervan door:

- het effect van ontwikkelingen in kansspelen op afstand is nihil, zowel op de totale markt voor land based loterijen als op de verdeling hiervan over de onderscheiden spelsoorten;
- ontwikkelingen in kansspelen op afstand hebben als gevolg dat de land based sportweddenschappen verdwijnen, te weten de Sportweddenschappen (Sporttotalisator) en de Totalisator (draf- en rensport).

In de overige scenario's (2a, 2b, 3 en 4) hanteren we de eerste variant: geen effect.

Merk op dat het marktmodel alleen de land based loterijenmarkt betreft. Verschuivingen van land based naar online vallen bijvoorbeeld negatief uit voor de kansspelbelasting, terwijl de groei van online dit zou kunnen compenseren. Deze compensatie wordt door het marktmodel niet meegenomen.

Effect mogelijke toetreding markt goededoelenloterijen
Een mogelijk effect van toetreding op de markt voor goededoelenloterijen is dat deze markt wordt vergroot (bovenop de vergroting van de omzet van alle loterijen door toename van de welvaart). Dit gebeurt als de huidige markt voor goededoelenloterijen nog niet verzadigd is, dat wil zeggen dat er een (latente) behoefte is aan meer goededoelenloterijen. Als deze markt door toetreding wordt vergroot (de omzet van een toetreder gaat niet volledig ten koste van een bestaande

[43] Voor de jaren 2022-2026 is de verwachte jaarlijkse bbp-groei 1,8 procent reëel en 3,6 procent nominaal.

aanbieder van goededoelenloterijen), is de vervolgvraag in hoeverre dit ten koste gaat van de omzet van de andere loterijen (dan goededoelenloterijen).

In algemene zin geeft de literatuur aan dat extra toetreders met een voldoende onderscheidende loterij de markt kunnen vergroten, hoewel dit deels ten koste kan gaan van bestaande loterijen (Tieben e.a. 2014). In Nederland lijkt ook nog wel ruimte voor marktgroei van de totale loterijenmarkt. Eerdere toetreding (de Nationale Postcode Loterij en de VriendenLoterij in 1989) en het introduceren van extra loterijen (krasloten in 1993/1994) lijken te hebben gezorgd voor marktgroei die niet volledig ten koste is gegaan van andere loterijen (Tieben e.a., 2014). De krasloten hadden na vijf jaar een marktaandeel van ongeveer 8 procent en in 2015 van ongeveer 4 procent en de Nationale Postcode Loterij had na vijf jaar een marktaandeel van ongeveer 18 procent en in 2015 van ongeveer 33 procent (zie paragraaf 3.3). Omdat er al verschillende loterijen bestaan, zullen nieuwe loterijen waarschijnlijk een minder groot effect sorteren, en wanneer er enige substitutie is tussen loterijen, is een deel van de omzet van krasloten en de Nationale Postcode Loterij ten koste gegaan van andere loterijen.

We gaan uit van marktvergroting door de openstelling van de markt voor goededoelenloterijen en modelleren de gedragsreacties als volgt:

- we nemen de absolute toename van de omzet van de Nationale Postcode Loterij en de krasloten in de eerste tien jaar van hun bestaan als uitgangspunt, waarbij we de historische cijfers via een inflatiecorrectie vergelijkbaar maken met het huidige prijspeil;
- nieuwe toetreders zijn in tien jaar tijd in staat om in totaal een omzet te genereren van het gemiddelde van deze twee cijfers; er is geen verdere groei door toetreding aangenomen;
- deze omzet gaat in subscenario laag voor 40 procent ten koste van de bestaande goededoelenloterijen en de Nederlandse loterij (maar niet van de Totalisator), naar rato van de omzet van deze loterijen;
- deze omzet gaat in subscenario hoog voor 10 procent ten koste van de bestaande goededoelenloterijen en de Nederlandse loterij (maar niet van de Totalisator), naar rato van de omzet van deze loterijen.

Om een stapeling van scenario's te voorkomen zal in de beleidsscenario's 2a en 2b worden gewerkt met het gemiddelde van deze twee subscenario's, genaamd subscenario midden, waarbij 25 procent van de nieuwe omzet ten koste gaat van de bestaande goededoelenloterijen en de Nederlandse loterij (maar niet van de Totalisator).

Een ander mogelijk effect van toetreding is dat (dreigende) concurrentie op de markt voor (goededoelen)loterijen ervoor kan zorgen dat de loterijen hun lotprijzen gaan verlagen of hun uitkeringen aan spelers gaan verhogen, teneinde de consument voor zich te winnen. De vereenvoudigende veronderstelling in dit scenario is dat hiervan geen effect uitgaat op lotprijzen, uitkeringen aan spelers, kostenratio's en dergelijke.

Ontwikkeling kosten loterijen

Kostenratio's (kosten als percentage van de omzet) worden constant in de tijd verondersteld en gezet op het gemiddelde van de jaren 2013-2015 op basis van de jaarstukken van de vergunninghouders. De toetredende goededoelenloterijen worden verondersteld een kostenratio

te hebben van het gewogen gemiddelde van de bestaande goededoelenloterijen, te weten 19 procent. Dit levert de volgende kostenratio's op:

- Staatsloterij: 16 procent;
- De Lotto: 28 procent;
- Nationale Postcode Loterij: 18 procent;
- Vriendenloterij: 25 procent;
- BankGiro Loterij: 22 procent;
- Totalisator: 21 procent.

Ontwikkeling percentage uitkering van prijzen aan spelers Staatsloterij
Omdat de uitkering van prijzen in het verleden op het wettelijk minimum van 60 procent lag, wordt dit gehanteerd in het referentiescenario.

Ontwikkeling verdeling opbrengst na aftrek kosten over spelers versus goede doelen en sport bij De Lotto
Omdat deze in het verleden op de wettelijke minima lagen (47,5 procent aan spelers, 18 procent aan goede doelen/sport) worden deze gehanteerd in het referentiescenario.

Ontwikkeling percentage afdracht aan goede doelen en sport bij de goededoelenloterijen
Omdat deze in het verleden op het wettelijke minimum lagen (50 procent), wordt dit percentage gehanteerd in het referentiescenario, ook voor de toetredende goededoelenloterij(en).

Ontwikkeling percentage afdracht aan draf- en rensport bij de Totalisator
Dit percentage lag in het verleden boven het wettelijk geëiste van 2,5 procent en is daarom gezet op tussen de 6 en 7 procent (gebaseerd op het gemiddelde over de jaren 2013-2015, op basis van jaarverslagen van de vergunninghouder).

4.3 Gedragsreacties in scenario 2a

Scenario 2a gaat uit van de eisen aan de loterijen zoals vermeld in paragraaf 2.3. In scenario 2a berekent het marktmodel bovenop de effecten zoals in het referentiescenario ook de effecten van het aanbesteden van de exploitatie van de Nederlandse Loterij middels veilingen met een vergunningsduur van vijf jaar. Dit heeft effect op de kosten van de exploitatie.

Voor de Nederlandse Loterij is onderzocht op welke onderdelen van de exploitatiekosten besparingen zouden kunnen worden gerealiseerd en hoe hoog deze besparingen zouden kunnen zijn (zie paragraaf 3.7). Deze analyse leidt tot de conclusie dat in scenario 2a een besparing van 5 procent mogelijk is op de operationele uitvoeringskosten. In dit scenario gaan we ervan uit dat het aanbesteden van de exploitatie middels veilingen ervoor zorgt dat deze besparingen op de exploitatiekosten daadwerkelijk worden behaald en wel meteen bij de eerste veiling.

Omdat het uitgangspunt is dat de exploitatie de backoffice en niet de frontoffice betreft, leidt de kostenbesparing niet tot aanpassing van het percentage uitkering van prijzen aan spelers bij de Staatsloterij en De Lotto. De besparing komt derhalve ten gunste van de Staatskas en de goede doelen & sport.

We veronderstellen dat de management fee (waarin rekening is gehouden met de kostenbesparing die oploopt tot 5 procent) precies genoeg is om de daadwerkelijke exploitatiekosten te dekken. De in de referentie al bestaande 'onverdeelde winst' (zie paragraaf 2.2) komt ten goede aan de exploitant.

4.4 Gedragsreacties in scenario 2b

Scenario 2b gaat uit van de eisen aan de loterijen zoals vermeld in paragraaf 2.4. In scenario 2b berekent het marktmodel bovenop de effecten zoals in het referentiescenario ook de effecten van verkoop van de Nederlandse Loterij en het veilen van de vergunningen voor de betreffende loterijen met een vergunningsduur van vijf jaar. Hierbij komen de eisen te vervallen dat de opbrengst na aftrek van prijzen en kosten volledig ten goede moet komen aan begunstigden bij de Lotto en dat de Staatsloterij dividend afdraagt aan de Staat.

Effect verkoop en veiling op kosten
Net als in scenario 2a is voor de Nederlandse Loterij onderzocht op welke onderdelen van de exploitatiekosten besparingen zouden kunnen worden gerealiseerd en hoe hoog deze besparingen zouden kunnen zijn (zie paragraaf 3.7). Deze analyse leidt tot de conclusie dat in scenario 2b een besparing van 13 procent mogelijk is op de operationele kosten. In dit scenario gaan we ervan uit dat het aanbesteden van de exploitatie middels veilingen ervoor zorgt dat deze besparingen op de exploitatiekosten daadwerkelijk worden behaald en wel meteen na verkoop bij de eerste veiling.

Effect vervallen van eisen op de loterijen onder de Nederlandse Loterij op afdrachtspercentages en uitkeringspercentages
In tegenstelling tot scenario 2a hoeft de Staatsloterij de opbrengst na aftrek van kosten en uitgekeerde prijzen niet meer af te dragen aan de Staat. Dit is winst voor de (nieuwe) eigenaar/vergunninghouder, die daarover vpb afdraagt.

Wel dient nog steeds minimaal 60 procent van de spelopbrengst van de Staatsloterij te worden uitgekeerd aan spelers. De vraag is of dit percentage door de vergunninghouder zal worden verhoogd, teneinde meer afzet en omzet te genereren in het kader van winstmaximalisatie.[44] In de *huidige* situatie bestaat ook al de vrijheid om dit uitkeringspercentage te verhogen, terwijl dit in de praktijk op de vereiste 60 procent ligt. De literatuur over effectieve prijselasticiteiten (zie paragraaf 3.6) geeft hierover geen uitsluitsel. Voor loterijen met uitkeringspercentages rond de 50 procent worden vaak elasticiteiten van rond de -1 gevonden. Dit suggereert dat grote afwijkingen van 50 procent gemiddeld genomen niet winstgevend zullen zijn. Aanpassingen op de huidige 60 procent zouden in dat geval eerder tot hogere winst leiden als deze naar *beneden* zou worden aangepast, in plaats van naar boven. Ook suggereert de analyse in paragraaf 3.6 dat verhogingen van de uitkeringen aan spelers alleen winstgevend zullen zijn bij een zeer elastische vraag. Om deze reden veronderstellen we dat bij de Staatsloterij nog steeds wordt gekozen voor een uitkeringspercentage van 60 procent.

[44] Als deze ruimte er is, zou dit kunnen worden verklaard doordat er sprake is van andere prikkels dan die een private partij heeft onder omstandigheden van het veilen van vergunningen met een beperkte vergunningsduur en met de mogelijkheid om winst te genereren die niet hoeft te worden afgedragen aan de Staat.

In tegenstelling tot scenario 2a hoeft voor de andere loterijen onder de Nederlandse loterij de opbrengst na aftrek van prijzen en kosten niet meer ten goede te komen aan begunstigden. We nemen aan dat er door de vergunninghouder zal worden gekozen om helemaal geen afdracht meer te verrichten aan begunstigden. De betreffende loterijen zullen door consumenten waarschijnlijk niet worden herkend als specifieke goededoelenloterijen en de veiling van de vergunningen betekent dat er scherp zal moeten worden gelet op kosten en afdrachten om geen verlies te maken. Het vervallen van de afdracht aan begunstigden is winst voor de (nieuwe) eigenaar/vergunninghouder, die daarover vpb afdraagt.

Ook dient nog steeds minimaal 47,5 procent van de spelopbrengst van deze loterijen te worden uitgekeerd aan spelers. De vraag is ook hier of dit percentage door de vergunninghouder zal worden verhoogd, teneinde meer afzet en omzet te genereren in het kader van winstmaximalisatie. In de praktijk wordt gekozen voor uitkering van 47,5 procent[45]. Hier volgen we dezelfde lijn als bij de Staatsloterij: bij De Lotto nog steeds wordt gekozen voor een uitkeringspercentage van 47,5 procent.

Omzetgroei en investeringen de Nederlandse Loterij

De nieuwe exploitant van de Nederlandse Loterij realiseert niet alleen kostenbesparingen, maar kan ook innovaties doorvoeren teneinde meer omzet te genereren. De veronderstelling is dat dit gebeurt en dat dit leidt tot verhoudingsgewijs eenzelfde groei in vijf jaar tijd als de groei die is verondersteld in de referentie als gevolg van de toetreding van goededoelenloterijen in de eerste vijf jaar. Aan deze groei zijn wel kosten verbonden, specifiek marketingkosten. Station 10 becijfert het marketingbudget bij regulering van de Nederlandse markt. Het zou hier gaan om 50 procent van het bruto spelresultaat in jaar 1, 35 procent in jaar 2, en 25 procent in jaar 3 (Station 10, 2015). Het blijkt dat voor de Staatsloterij 25 procent ongeveer *business as usual* is. Wij passen deze cijfers toe op dit scenario. Over de vergunningsperiode investeert de Nederlandse Loterij dus de eerste twee jaar stevig in marketing, om daarna de vruchten daarvan te plukken. Vergelijkbaar met het referentiescenario nemen wij aan dat een deel van de groei die hierdoor tot stand komt ten koste gaat van concurrerende loterijen. Deze omzet kannibaliseert voor 25 procent op de omzet van de bestaande goededoelenloterijen en de Nederlandse loterij, naar rato van de omzet van deze loterijen.

Opbrengsten verkoop Nederlandse Loterij / geveilde vergunningen

De toegepaste waarderingsmethodiek staat toegelicht in paragraaf 4.7. De waarde van een vergunning met een beperkte vergunningsduur hangt af van de inschatting van een bieder van de te maken kosten en te behalen opbrengsten van de loterij gedurende de vergunningsduur. Het effect op de *kosten* is hierboven beschreven. De aanname is dat de meest efficiënte aanbieder de veiling wint en kostenbesparingen doorvoert. De gedragsreacties die van invloed kunnen zijn op de omzet zijn hierboven besproken onder *Effect van vervallen eisen* en *Effect van vervallen voorwaarden*. De waarde van de eerste vergunning (per 2022) hangt af van de kosten en opbrengsten van de eerste vergunningsperiode bij exploitatie door de te privatiseren/verkopen Nederlandse loterij. De waardering van de vergunningperiodes daarna verloopt op eenzelfde wijze.

45 In de huidige situatie bestaat de vrijheid om dit uitkeringspercentage te verhogen, met dien verstande dat minimaal 18 procent van de loterijenomzet aan begunstigden dient te worden uitgekeerd. Er blijft dus 100 minus 18 minus kosten over voor uitkering aan spelers. Dit geeft ruimte voor verhoging van de uitkering boven de 47,5 procent zolang de kosten lager zijn dan (100-18-47,5=) 35,5 procent. Momenteel is dat ongeveer 26 procent.

Een complicerende factor in de waardering van een vergunning kan zijn dat een bieder investeringskosten moet maken om een vergunning te kunnen exploiteren. Als dit het geval is en als deze kosten aan het einde van de periode kunnen worden terugverdiend door verkoop of als de investering alternatief kan worden ingezet (nieuwe vergunning op dezelfde loterij, andere vergunning elders in Nederland of daarbuiten) kan worden verondersteld dat een bieder enkel kijkt naar de kosten en opbrengsten over één vergunningsperiode. We veronderstellen als vereenvoudiging dat aan deze voorwaarden is voldaan.[46]

4.5 Gedragsreacties in scenario 3

Scenario 3 gaat uit van het openstellen van de markt voor loterijen (zie paragraaf 2.5). Daarbij *vervalt* enerzijds de eis met betrekking tot de uitkering van prijzen aan spelers en wordt anderzijds de eis *geïntroduceerd* aan *alle* loterijen dat minstens 50 procent moet worden afgedragen aan goede doelen en sport. De sportweddenschappen hebben een uitzondering in dit scenario.[47] In een variant wordt gekeken naar een eis van 25 procent op alle loterijen. Net als in scenario 2b wordt de Nederlandse loterij verkocht / geprivatiseerd (met het vervallen van de afdracht aan de Staat), wat effect heeft op de kosten van de exploitatie.

Effect openstellen markt en verkoop/privatisering de Nederlandse loterij op kosten
Vanwege de toegenomen concurrentie in dit scenario gaan we ervan uit dat de loterijen onder de Nederlandse loterij eenzelfde kostenbesparing kennen als in scenario 2b.

Variant 50 procent
In deze variant worden alle loterijen de facto goededoelenloterijen. De vraag is wat de omvang van de markt wordt en de aandelen daarin van de huidige goededoelenloterijen, de loterijen onder de Nederlandse loterij en toetreders.

Merk op dat de markt voor goededoelenloterijen in de referentie en in beleidsscenario's 2a en 2b ook al is opengesteld. Als gevolg hiervan vindt in dit deel van de markt al groei plaats. Deze groei gaat voor een deel ten koste van de bestaande goededoelenloterijen en de Nederlandse loterij. In die scenario's hebben de goededoelenloterijen 'concurrentie' van de loterijen die een hoger percentage uitkeren als prijzen aan de spelers. In het huidige scenario wordt enerzijds deze concurrentie beperkt doordat de andere loterijen lagere percentages gaan uitkeren, anderzijds zullen de bestaande goededoelenloterijen minder onderscheidend worden.

Voor de Staatsloterij en De Lotto geldt dat de uitkeringspercentages aan spelers omlaag gaan. Deze waren 60 resp. 47,5 procent. De uitkeringspercentages worden nu de delen die overblijven van de omzet na aftrek van kosten en de verplichte afdracht aan goede doelen en sport van 50 procent. Hierbij nemen we aan dat de afdracht voor alle loterijen precies 50 procent wordt, conform de huidige afdrachtspercentages van de goededoelenloterijen.

46 Als er investeringskosten zijn en niet aan deze voorwaarden is voldaan, speelt de kans dat ná een vergunningsperiode opnieuw de vergunning wordt 'gewonnen' een rol..
47 Het karakter van de sportweddenschappen met hoge uitkeringspercentages betekent dat een verplicht afdrachtpercentage van 50 procent niet mogelijk is.

Vanwege de concurrentie nemen we aan dat overwinsten worden weggeconcurreerd. We hanteren een 'normale' winst van circa 9 procent. De huidige goededoelenloterijen keren wat overblijft van de omzet na aftrek van kosten en de afdracht aan goede doelen en sport van 50 procent uit als prijzen aan spelers.

De daling van de uitkering aan spelers bij de Staatsloterij en De Lotto maakt deze loterijen minder aantrekkelijk voor spelers. Dit wordt slechts ten dele gecompenseerd doordat deze loterijen een goededoelenkarakter krijgen. De Nederlandse Loterij investeert extra in marketing en spelvormen om het verlies aan marktaandeel te compenseren. Deze investeringen kannibaliseren voor 25 procent op de omzet van overige loterijen. Via de investeringen behoudt de Nederlandse Loterij een beperkt winstpercentage.

We veronderstellen verder in dit scenario dat:
- in tien jaar tijd toetreders op de markt eenzelfde deel vullen als verondersteld voor de toetredende goededoelenloterijen in de scenario's 1, 2a en 2b;
- dit voor 25 procent ten koste gaat van de huidige goededoelenloterijen en de Staatsloterij en De Lotto;
- de procentuele daling in het uitkeringspercentage aan spelers bij de Staatsloterij en De Lotto zich vertaalt in een evenredige procentuele daling in de omzet bij deze loterijen, conform een effectieveprijselasticiteit van minus 1;
- de verminderde aantrekkelijkheid van de loterijen van de Nederlandse Loterij als gevolg van een hogere effectieve prijs, zorgt voor substitutie. Het creëert ruimte voor extra groei van goede doelenloterijen. Dit substitutie-effect is 25 procent.

Variant 25 procent op effectieve prijzen en omzet
Een subvariant van dit scenario stelt het verplichte uniforme afdrachtpercentage op 25 procent. Voor dit scenario zijn extra gedragsreacties nodig:
- Het afdrachtpercentage van de goededoelenloterijen daalt van 50 naar 25 procent. Het scenario veronderstelt dat 50 procent van de verlaging van de afdracht in de vorm van hogere prijzen naar de spelers gaat. Het uitkeringspercentage aan spelers stijgt hierdoor van 32 procent nu naar 44,5 procent (zie ook Hoofdstuk 4.6). De verhoging van de prijzenpot impliceert een daling van de effectieve prijs voor goededoelenloterijen. De effectieve prijs daalt met 12,5 procentpunt, dat is relatief 18,3 procent als aandeel van een effectieve prijs van 68 procent. Bij een effectieve prijselasticiteit van -1 stijgt de afzet met 18,3 procent (bij gelijkblijvende lotprijs stijgt dus ook de omzet met dit percentage).
- De lagere effectieve prijs van de goededoelenloterijen veroorzaakt substitutie: spelers vinden deze loterijen na prijsaanpassing relatief aantrekkelijker. Als gevolg hiervan genereert de Nederlandse Loterij minder omzet. Dit substitutie-effect is 25 procent;

De ontwikkeling van de omzet van de markt is een resultante van deze effecten en zal per saldo hoger uitvallen dan in de 50 procentvariant van scenario 3.

Verkoopopbrengst Nederlandse Loterij
De toegepaste waarderingsmethodiek staat toegelicht in paragraaf 4.7. De waarde van een vergunning met een beperkte vergunningsduur hangt af van de inschatting van een bieder van de te maken kosten en te behalen opbrengsten van de loterij gedurende de vergunningsduur. De

veronderstellingen die invloed hebben op de omzet en kosten van de Nederlandse Loterij staan hierboven beschreven.

Een complicerende factor in de waardering van een vergunning kan zijn dat een bieder investeringskosten moet maken om een vergunning te kunnen exploiteren. Als dit het geval is en als deze kosten aan het einde van de periode kunnen worden terugverdiend door verkoop of als de investering alternatief kan worden ingezet (nieuwe vergunning op dezelfde loterij, andere vergunning elders in Nederland of daarbuiten) kan worden verondersteld dat een bieder enkel kijkt naar de kosten en opbrengsten over één vergunningsperiode. We veronderstellen als vereenvoudiging dat aan deze voorwaarden is voldaan[48].

4.6 Gedragsreacties in scenario 4

Scenario 4 gaat net als scenario 3 uit van het openstellen van de markt (zie paragraaf 2.6). Het verschil met scenario 3 is dat alle afdrachtseisen aan goede doelen en sport vervallen. In het huidige stelsel gelden er eisen voor de goededoelenloterijen, De Lotto en de Totalisator.

Effect openstellen markt en verkoop/privatisering de Nederlandse loterij op kosten
Vanwege de toegenomen concurrentie in dit scenario gaan we ervan uit dat de loterijen onder de Nederlandse loterij eenzelfde kostenbesparing kennen als in scenario 2b. Ook de goededoelenloterijen en de Totalisator worden met toegenomen concurrentie geconfronteerd. Ook voor deze loterijen gaan we daarom uit van eenzelfde percentage kostenbesparing.

Toetreding, aanbod, uitkering, afdracht, marktaandelen, vpb
Een vraag is hoe groot de markt wordt. Hoofdstuk 3 stelde dat groei van de Nederlandse markt naar het EU-gemiddelde een groei van ruim 40 procent voor loterijen zou betekenen en voor sportweddenschappen zelfs meer dan een vervijfvoudiging. Als gevolg van toetreding, investeringen en hogere uitkeringen aan spelers groeit de markt in scenario 4. Dit groeipercentage is een resultante van de genoemde veranderingen en komt uit op in totaal 23 procent in 2026. Daarmee blijft de groei beneden het wellicht maximale potentieel van 40 procent groei in tien jaar tijd (bovenop de reeds veronderstelde groei door welvaartsgroei).

Een vraag is in hoeverre er prijzenloterijen en goededoelenloterijen naast elkaar blijven bestaan. De analyses in hoofdstuk 3 geven aan dat dit goed mogelijk is. Ondanks hogere uitkeringen aan spelers bij de Staatsloterij hebben goededoelenloterijen thans een stevig marktaandeel dat eerder groeit dan daalt. Ze vormen voor een deel een ander 'product' dan de prijzenloterijen en appelleren aan andere gevoelens dan alleen de winkans op een prijs of een 'fun'-factor.

De huidige vergunninghouder van de Totalisator draagt meer af aan de draf- en rensport dan de geëiste 2,5 procent. We nemen aan dat er voor de Totalisator niets wijzigt.

Vanwege de concurrentie nemen we aan dat overwinsten worden weggeconcurreerd. We hanteren een 'normale' winst van circa 9 procent. De loterijen keren wat overblijft van de omzet na aftrek van kosten en eventuele afdracht aan goede doelen en sport uit als prijzen aan spelers.

[48] Als er investeringskosten zijn en niet aan deze voorwaarden is voldaan, speelt de kans dat ná een vergunningsperiode opnieuw de vergunning wordt 'gewonnen' een rol..

Een belangrijke reactie in dit scenario betreft het uitkeringspercentage aan de goede doelen. Als gevolg van de concurrentie door prijzenloterijen en toetreders, komen deze uitkeringspercentages onder druk te staan. Voor een deel zullen de loterijen hun prijsbeleid optimaliseren door hogere prijzen uit te keren waardoor er minder overblijft voor de goede doelen. Deze 'race to the bottom' qua uitkering kent een onbekende ondergrens die bepaald wordt door de mate waarin de loterijen door consumenten worden herkend als productvariaties (imperfecte substituten). We veronderstellen voor dit scenario dat deze ondergrens ligt bij een uitkeringspercentage van 25 procent.[49]

De Staatsloterij, De Lotto en andere loterijen gaan zich afficheren als pure prijsloterijen. Dit betekent voor deze loterijen dat het afdrachtpercentage voor goede doelen voor deze loterijen gelijkgesteld wordt aan nul.

De verlaging van het percentage afdrachten aan de goede doelen is een reactie van goededoelenloterijen op de intensieve concurrentie in de open markt van scenario 4. De eerdere verlaging van het verplichte afdrachtpercentage voor de goede doelen is 100 procent doorgegeven aan de spelers in de vorm van hogere prijzen.[50] De verdere daling in de afdracht wordt in scenario 4 niet 100 procent doorgegeven aan de spelers. Loterijen mogen in dit scenario winst maken en zijn niet verplicht de afdrachtverlaging volledig uit te keren. Het scenario veronderstelt dat 50 procent van de verlaging van de afdracht in de vorm van hogere prijzen naar de spelers gaat. Het uitkeringspercentage aan spelers stijgt hierdoor van 32 procent nu naar 44,5 procent in scenario 4.[51]

De verhoging van de prijzenpot (het uitkeringspercentage) impliceert een daling van de effectieve prijs voor goededoelenloterijen. De effectieve prijs daalt met 12,5 procentpunt, dat is relatief 18,3 procent als aandeel van een effectieve prijs van 68 procent.[52] Bij een effectieve prijselasticiteit van -1 stijgt de afzet met 18,3 procent (bij gelijkblijvende lotprijs stijgt dus ook de omzet met dit percentage).

De lagere effectieve prijs van de goededoelenloterijen veroorzaakt substitutie: spelers vinden deze loterijen na prijsaanpassing relatief aantrekkelijker. Als gevolg hiervan genereert concurrent de Nederlandse Loterij minder omzet.

Bovendien ontstaat in de vrije markt ruimte voor toetreding van nieuwe prijzenloterijen. We veronderstellen dat deze toetreders een potentiële groei kunnen realiseren die nominaal overeenkomt met de omzet van toetreders in het goede doelenloterijensegment van de markt. Ook

---

49 Dit is het percentage dat goede doelenloterijen in enkele buitenlanden afdragen. Zie Hoofdstuk 2.5.

50 Per 1 september 2004 is het verplichte afdrachtpercentage verlaagd van 60 naar 50 procent. Deze verlaging is toentertijd exact doorgevoerd door de loterijen.

51 Deze conclusie is gebaseerd op de berekening van de optimale effectieve prijs in Bijlage B. Voor een zuivere prijzenloterij correspondeert een effectieve prijs van 0,55 met een prijselasticiteit van -2. De vraag zal voor een goededoelenloterij waarschijnlijk iets inelastischer zijn, omdat spelers ook een positieve waardering hebben voor de afdracht aan de goede doelen. Grofweg correspondeert een uitkeringspercentage van circa 45 procent in dit scenario daarom met een elasticiteit die ergens ligt tussen -1 en -2.

52 De effectieve prijs is 1 minus het uitkeringspercentage (prijzengeld). Als het uitkeringspercentage met 12,5 procentpunt stijgt, daalt dus de effectieve prijs met 12,5 procentpunt. Bij een uitkeringspercentage van 32 procent is de effectieve prijs 68 procent. Deze prijs daalt in dit scenario naar 68 procent minus 12,5 procentpunt is 55,5 procent. Dit is een relatieve daling in de effectieve prijs van 18,3 procent.

staat de winst van de Nederlandse Loterij onder druk als gevolg van de concurrentie door toetreders. Verondersteld is dat het bedrijf extra kosten maakt om de concurrentie het hoofd te bieden waardoor het rendement van de onderneming tendeert naar een normaal niveau van circa 9 procent. Ook investeert de Nederlandse Loterij extra in marketing en spelvormen. Deze investeringen kannibaliseren voor 25 procent op de omzet van overige loterijen.

Verkoopopbrengst Nederlandse Loterij
De toegepaste waarderingsmethodiek staat toegelicht in paragraaf 4.7. De waarde van een vergunning met een beperkte vergunningsduur hangt af van de inschatting van een bieder van de te maken kosten en te behalen opbrengsten van de loterij gedurende de vergunningsduur. De veronderstellingen die invloed hebben op de omzet en kosten van de Nederlandse Loterij staan hierboven beschreven.

Een complicerende factor in de waardering van een vergunning kan zijn dat een bieder investeringskosten moet maken om een vergunning te kunnen exploiteren. Als dit het geval is en als deze kosten aan het einde van de periode kunnen worden terugverdiend door verkoop of als de investering alternatief kan worden ingezet (nieuwe vergunning op dezelfde loterij, andere vergunning elders in Nederland of daarbuiten) kan worden verondersteld dat een bieder enkel kijkt naar de kosten en opbrengsten over één vergunningsperiode. We veronderstellen als vereenvoudiging dat aan deze voorwaarden is voldaan[53].

4.7 Waarderingsmethodiek

Waardering op basis van kasstromen
In een aantal scenario's worden de vergunningen voor de loterijen van de Nederlandse Loterij geveild. Deze veilingopbrengsten moeten geschat worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de *netto contante waarde van de kasstromen*. Deze methodiek veronderstelt dat de waarde die een bieder in een veiling toekent aan een vergunning of aan De Nederlandse Loterij gelijk is aan de contant gemaakte netto winsten die deze bieder zou kunnen genereren indien hij of zij de vergunning of De Nederlandse Loterij zou winnen. Gegeven deze waarderingen zijn de biedingen van de bieders in een veiling ten hoogste gelijk aan de waarderingen. Als de waarderingen en daarmee de biedingen in een veiling afhangen van de netto contante waarde van de winsten volgt dat de meest efficiënte bieder de veiling zal winnen. Deze bieder kan immers tegen de laagste kosten opereren en kan zo de hoogste winst genereren. De waardering van deze bieder zal dus het hoogste zijn, en daarmee ook zijn bod. In een goed opgezette competitieve veiling neigt dit bod naar de waardering. Wij veronderstellen in onderstaande dat de veiling competitief is. De veilingopbrengst is dan de waardering van de meest efficiënte bieder.

Balanswaarde onderneming
De scenario's veronderstellen dat de Nederlandse Loterij na verkoop wordt voortgezet als 'going concern'. Dit betekent dat de nieuwe exploitant investeert in voor de exploitatie noodzakelijke bedrijfsmiddelen (onderhoud/vervanging). Deze investeringen zijn onderdeel van de kasstromen. De analyse maakt geen veronderstellingen over de voorwaarden voor overdracht van

[53] Als er investeringskosten zijn en niet aan deze voorwaarden is voldaan, speelt de kans dat ná een vergunningsperiode opnieuw de vergunning wordt 'gewonnen' een rol..

bedrijfsmiddelen aan de koper. De waardering van activa en passiva waarover koper en verkoper wellicht afspraken willen maken, valt buiten de scope van deze analyse.

4.7.1 WACC

Achtergrond en berekeningswijze

Ten behoeve van het bepalen van de waarde van de Staatloterij en de Lotto dienen kasstromen gedurende de vergunningsperiode contant te worden gemaakt naar één moment in de tijd. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de *Weigthed Average Cost of Capital* (WACC). De WACC geeft het geëiste rendement op vermogen weer, dus de beloning die vermogensverschaffers van eigen en vreemd vermogen verwachten op het door hen ter beschikking gestelde geld. Box 4.1 licht de WACC nader toe, en illustreert de berekeningswijze.

Box 4.1 Berekening WACC

De WACC is gedefinieerd als een gewogen gemiddelde van de kostenvoeten van eigen en vreemd vermogen, met een veronderstelde vermogensstructuur als basis voor de wegingsfactor:

WACC = % eigen vermogen × kostenvoet eigen vermogen
+
% vreemd vermogen × kostenvoet vreemd vermogen

Bij de berekening van de kostenvoet van het eigen vermogen (*cost of equity*) van een bedrijf wordt uitgegaan van het gangbare *Capital Asset Pricing Model* (CAPM). De meeste specialisten op het gebied van bedrijfswaardering gebruiken dit model en in Nederland wordt het CAPM bijvoorbeeld ook gehanteerd door de ACM.

Uitgangspunt bij het CAPM is dat het geëiste rendement op *eigen vermogen* gelijk is aan de risicovrije rentevoet plus een risicopremie. Die risicopremie is gelijk aan de marktrisicopremie (het verschil tussen het rendement op een brede marktportefeuille en de risicovrije rentevoet), vermenigvuldigd met een factor voor de beweeglijkheid (volatiliteit) van de specifieke aandelen ten opzichte van de marktindex, de bèta.

In formulevorm:

kostenvoet eigen vermogen = risicovrije rentevoet + bèta × marktrisicopremie

De kostenvoet van het *vreemd vermogen* wordt berekend als de risicovrije rentevoet plus een opslag (zoals banken in het algemeen rente op leningen bepalen). Daarnaast wordt de aftrekbaarheid van rente meegenomen door deze nominale rente te verminderen met de belastingdruk. De rente die werkelijk betaald wordt is immers de nominale rente minus het percentage dat van de fiscus weer ontvangen wordt.

In formulevorm:

kostenvoet vreemd vermogen[54] = (risicovrije rentevoet + opslag)(1-belastingdruk)

[54] Dit is: na belastingen.

Voor een aantal variabelen die nodig zijn voor het berekenen van de WACC – i.c. de beta, leverage en risico-opslag – wordt veelal gebruik gemaakt van een (internationale) benchmark van beursgenoteerde bedrijven om een representatieve inschatting te maken.

Bron: SEO Economisch Onderzoek/IViR

Te hanteren WACC

In het kader van zijn rol als aandeelhouder in de loterijenmarkt stelt het ministerie van Financiën periodiek een *cost of equity* op (CoE, zie Box 4.1).[55] Met het oog op beleidsconsistentie wordt ten behoeve van dit rapport aansluiting gezocht bij de werkwijze en gehanteerde waarden door het ministerie. De meest recente berekening voor de komende drie jaar is echter nog niet definitief.

De onderzoekers hebben inzage gekregen in de vooralsnog vertrouwelijke conceptuitkomst van de CoE, zoals berekend door het ministerie voor de komende periode. Er is consistentie betracht met de parameters van het ministerie ten aanzien van de CoE, op basis waarvan het percentage van de WACC is gekozen.[56]

Onderscheid WACC tussen scenario's

Binnen het regulerend kader wordt de marktstructuur meegewogen in het bepalen van de WACC.[57] Daarbij staat centraal in hoeverre de onderneming is afgeschermd voor marktrisico's, omdat dit mogelijk een verlagend effect heeft op de hoogte van de WACC.[58] Op de loterijenmarkt is maar beperkt sprake van een dergelijke afscherming. Toetreding tot de markt is momenteel weliswaar sterk gereguleerd en ook ten aanzien van uitkeringspercentages en de afdracht aan goede doelen bestaan regels (zie Hoofdstuk 4.1) maar in de huidige marktsituatie is desondanks sprake van concurrentie. Verschillende loterijen dingen om de gunst van de consument. Een individuele loterij kan zodoende niet zomaar hogere kosten doorberekenen aan de consument zonder rekening te houden met mogelijke vraaguitval. Tevens zijn in het regulerend kader geen bepalingen opgenomen die inkomsten garanderen, of anderszins beschermen tegen tegenvallende resultaten. Wanneer de kosten hoger zijn dan de inkomsten, leidt een loterij verlies.

Verdere liberalisering van de markt in scenario 3 en 4 zou weliswaar de concurrentie kunnen verhevigen en langs die route iets meer risico kunnen introduceren, maar deze scenario's gaan tevens gepaard met een gelijker speelveld op vlak van regels voor afdrachten en met meer ruimte voor bijsturing door het wegvallen van regels op datzelfde vlak.[59] Derhalve wordt aangenomen dat bij het bepalen van de WACC ten behoeve van het basisscenario uit kan worden gegaan van een

55 In zijn rol als aandeelhouder gaat de aandacht van het ministerie primair uit naar de kosten van eigen vermogen.

56 Hierbij is rekening gehouden met een verwaarloosbare rol van netto vreemd vermogen in de (internationale) loterijenmarkt. Het exacte percentage is vertrouwelijk.

57 Zo stelt ACM (2016) *"Het belangrijkste criterium bij het samenstellen van de vergelijkingsgroep voor de bèta heeft betrekking op het risicoprofiel van de ondernemingen. Het risicoprofiel van een onderneming is onder meer afhankelijk van de aard van de activiteiten en de wijze van regulering van een onderneming."*

58 Een voorbeeld hiervan in de WACC van Rendac. Rendac zou beschouwd kunnen worden als procestechnisch bedrijf en aldus kunnen worden gebenchmarkt met bedrijven met een relatief hoog risicoprofiel. Rendac is echter in de markt voor slachtbijproducten voor een groot deel afgeschermd van marktrisico's. Rebel (2015) schrijft daarover: *"Er is sprake van een gereguleerd monopolie met cost+ regulering. Rendac kan zijn kosten bijna volledig doorbelasten aan de afnemers. Indien de kosten en opbrengsten in een bepaald jaar afwijken van de opgestelde raming, wordt hiervoor –met uitzondering van transportkosten- gecompenseerd in een later jaar."* Vanuit dat gezichtspunt stelt Rebel een vergelijkingsgroep samen uit ondernemingen met een monopoliepositie die net als Rendac geheel of grotendeels zijn afgeschermd voor marktrisico's.

59 Zo is het in scenario 4 voor spelers mogelijk om zelf de afdracht aan goede doelen te bepalen.

marktsituatie waarin concurrentie een wezenlijke rol speelt[60], en de WACC niet afwijkt in de verschillende scenario's.

4.8 Conclusie

De scenario's hanteren de volgende uitgangspunten en gedragsreacties.

Ontwikkeling omzet totale loterijenmarkt

- hangt af van scenario voor economische groei en gevonden relatie tussen economische groei en omzet loterijenmarkt
- hangt af van effect van open vergunningenstelsel goededoelenloterijen (mogelijke toetreding) en van mogelijke toetreding bij de prijzenloterijen in een open markt;
- hangt af van het effect van de ontwikkeling van kansspelen op afstand. Dit effect is op nul gesteld behalve voor de sportweddenschappen in de gevoeligheidsanalyse;
- hangt af van veranderingen in de effectieve prijs. We veronderstellen een effectieve prijselasticiteit van minus 1. Dit betekent dat bij een daling van de effectieve prijs met 1 procent de afzet stijgt met 1 procent. Bij een gelijkblijvende lotprijs, zou als gevolg hiervan ook de omzet stijgen met 1 procent.

Ontwikkeling verdeling omzet over spelsoorten

- hangt af van de (al dan niet veranderde) voorkeuren voor spelsoorten bij groei van de markt
- bij groei van de omzet van een specifieke loterij vindt substitutie plaats. Dus:
  - groei van een toetreder heeft een negatieve invloed op de omzetontwikkeling van bestaande loterijen;
  - groei van de Nederlandse Loterij heeft een negatieve invloed op de omzetontwikkeling van goededoelenloterijen;
  - groei van de goededoelenloterijen heeft een negatieve invloed op de omzetontwikkeling van de Nederlandse Loterij;
  - Het omgekeerde geldt ook: krimp van een loterij heeft een positieve invloed op de omzetontwikkeling van de concurrent;
- Het percentage waarmee de substitutie plaatsvindt is 25 procent.

Door de Staat ontvangen dividenden, vennootschapsbelasting en kansspelbelasting

- dividenden hangen af van de omzet- en kostenontwikkeling bij de Staatsloterij. Bij privatisering van de Nederlandse Loterij vervalt het dividend aan de Staat;
- vennootschapsbelasting hangt af van de omzet- en kostenontwikkeling bij de Staatsloterij
- kansspelbelasting hangt af van de uitkering van prijzen per spelsoort

Door goede doelen en sport ontvangen afdrachten

- hangt af van de omzet per spelsoort en het aandeel afdrachten aan goede doelen en sport; dit aandeel kan worden beïnvloed door de kosten (want omzet minus kosten blijft over voor uitkering van prijzen aan spelers en afdracht aan goede doelen).

[60] Dit is in lijn met de uitgangspunten die het ministerie van Financien heeft gehanteerd bij het opstellen van de CoE.

Opbrengsten veiling en verkoop de Nederlandse Loterij

- hangt af van de verdisconteerde waarde van de vrije kasstromen die zullen toevallen aan potentiële kopers. Bij de berekening hiervan is gerekend met een WACC.

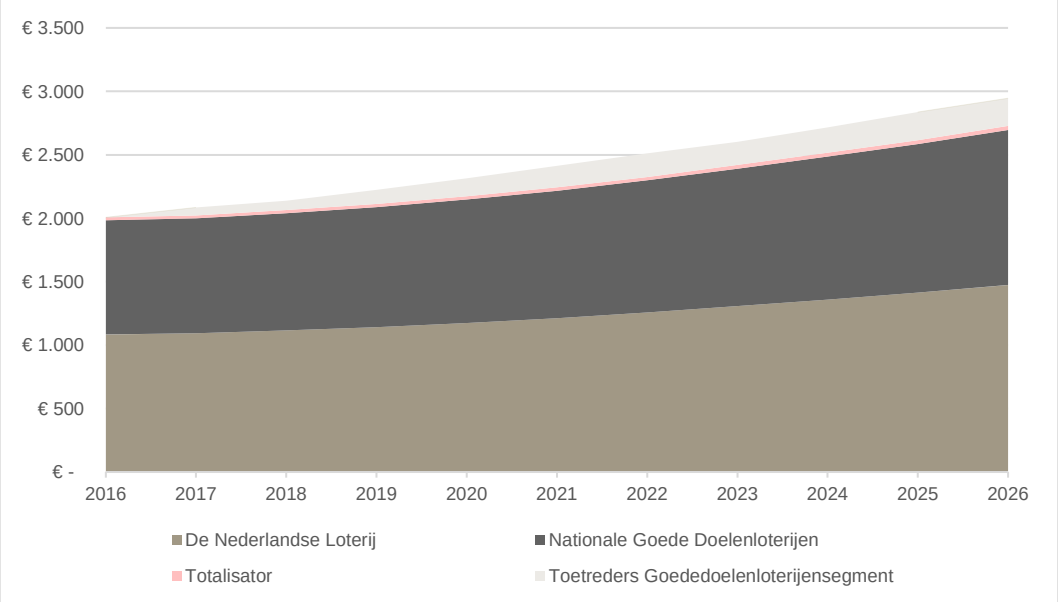
5 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt

De uitkomsten in het referentiescenario geven aan hoe de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte en de middellange termijn ontwikkelen bij ongewijzigd beleid en wat de ontwikkelingen zijn in de belastinginkomsten (en andere financiële gevolgen voor de Staat) alsmede de afdrachten aan de goede doelen. De uitkomsten in de vier beleidsscenario's worden hiermee vergeleken. Deze staan samengevat in Bijlage E.

5.1 Referentiescenario

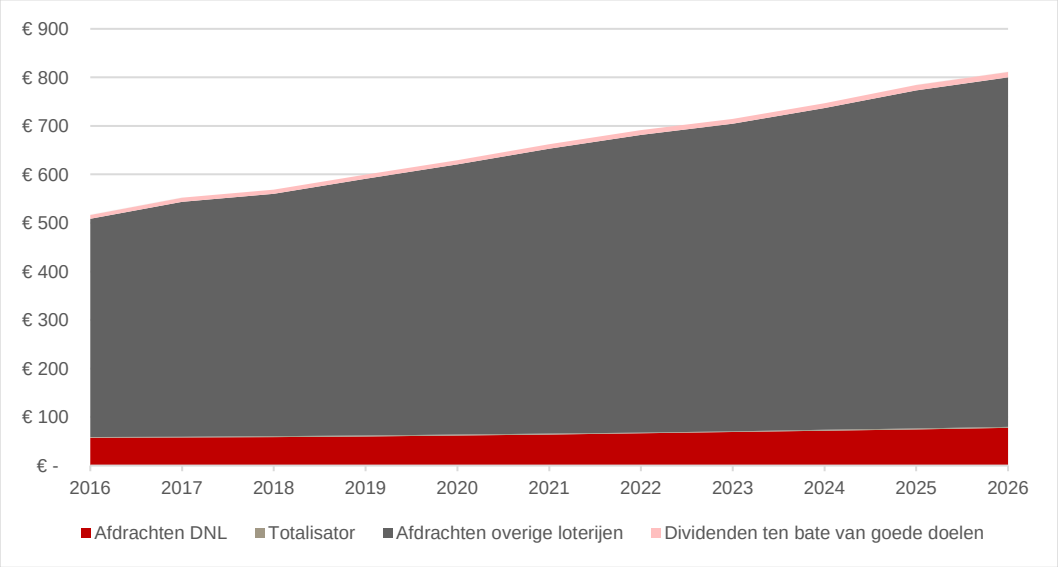
In het referentiescenario groeit de totale loterijenmarkt met ongeveer €1 miljard, tot ongeveer €3 miljard in totaal. Een aanzienlijk deel van deze groei volgt uit de toetreding van één of meerdere nieuwe loterijen in het goededoelensegment. De toetreders weten in 10 jaar een marktaandeel van 7 procent te verwerven. Dit marktaandeel heeft maar in beperkte mate gevolgen voor de marktaandelen van de andere loterijen (zie aannames referentiescenario hierboven). Het marktaandeel van de Nederlandse Loterij bedraagt ongeveer 50 procent. De Totalisator heeft een zeer klein aandeel in de markt. De rest van de loterijenmarkt bestaat uit een aantal goededoelenloterijen.

Figuur 5.1 De loterijenmarkt groeit de komende tien jaar bij ongewijzigd beleid met circa 50 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

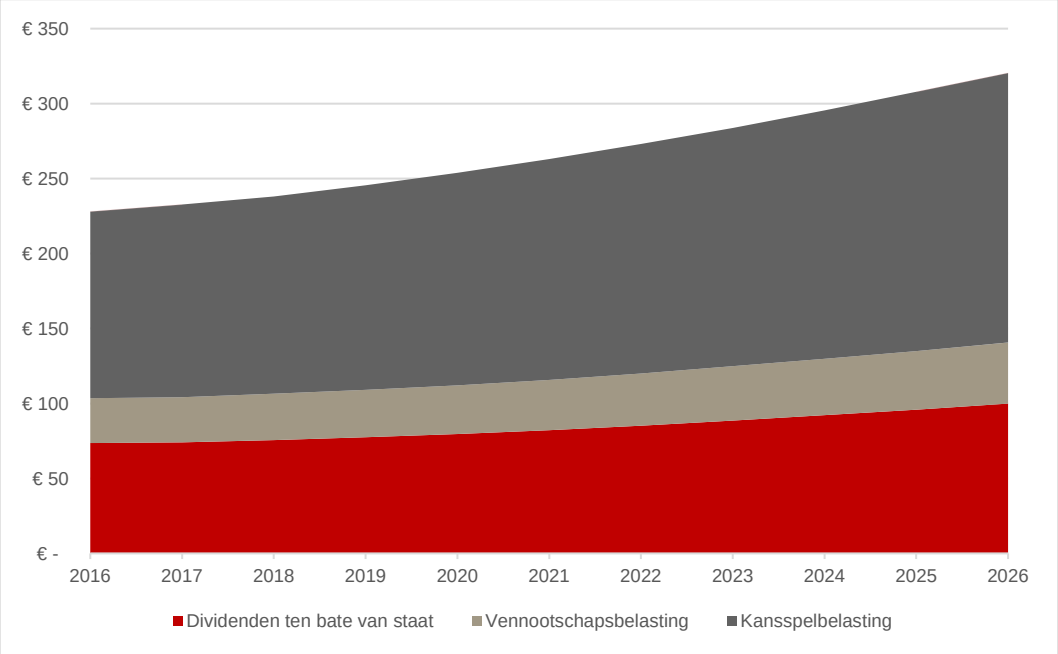
Figuur 5.2 Afdrachten aan goede doelen nemen toe met circa € 300 miljoen



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

De toetreders dragen de helft van de omzet af aan goede doelen. Onder andere hierdoor lopen de totale afdrachten tussen 2016 en 2026 met ongeveer €300 miljoen op tot ongeveer €800 miljoen. De toetreders zijn niet de enige verklaring voor deze groei. De groei van de goededoelenloterijen in het algemeen dragen bij aan dit resultaat. De Nederlandse Loterij draagt beperkt bij aan de groei van de afdrachten. Dit geldt ook voor de Totalisator.

Figuur 5.3 De inkomsten van de overheid groeien met € 85 miljoen



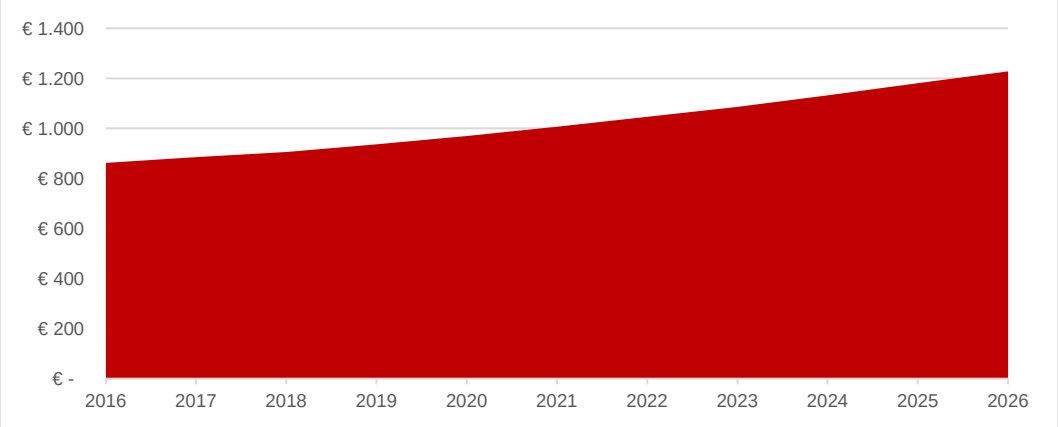
Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

De marktgroei zorgt tevens voor hogere inkomsten voor de overheid. Zo draagt de Nederlandse Loterij meer bij aan de staatskas via de jaarlijkse dividenduitkering: deze neemt toe tussen 2016 en 2017 van €75 tot €100 miljoen euro. De Vpb loop met €10 miljoen op tot ongeveer €40 miljoen. Ten slotte groeit de Ksb-opbrengst voor de rijksoverheid met ongeveer €50 miljoen tot ongeveer €180 miljoen per jaar.

Er wordt in het referentiescenario door consumenten meer besteed aan loterijen. Een hogere marktomzet betekent in dit geval ook hogere prijzen. De prijzenpot groei in tien jaar met circa € 400 miljoen (Figuur 5.4).

Ten opzichte van de uitkomsten van het referentiescenario geven de resultaten van de beleidsopties aan hoe de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte en de middellange termijn ontwikkelen bij nieuw beleid en wat de ontwikkelingen zijn in de belastinginkomsten (en andere financiële gevolgen voor de Staat) alsmede de afdrachten aan de goede doelen.

Figuur 5.4 De prijzenpot groeit met bijna € 400 miljoen

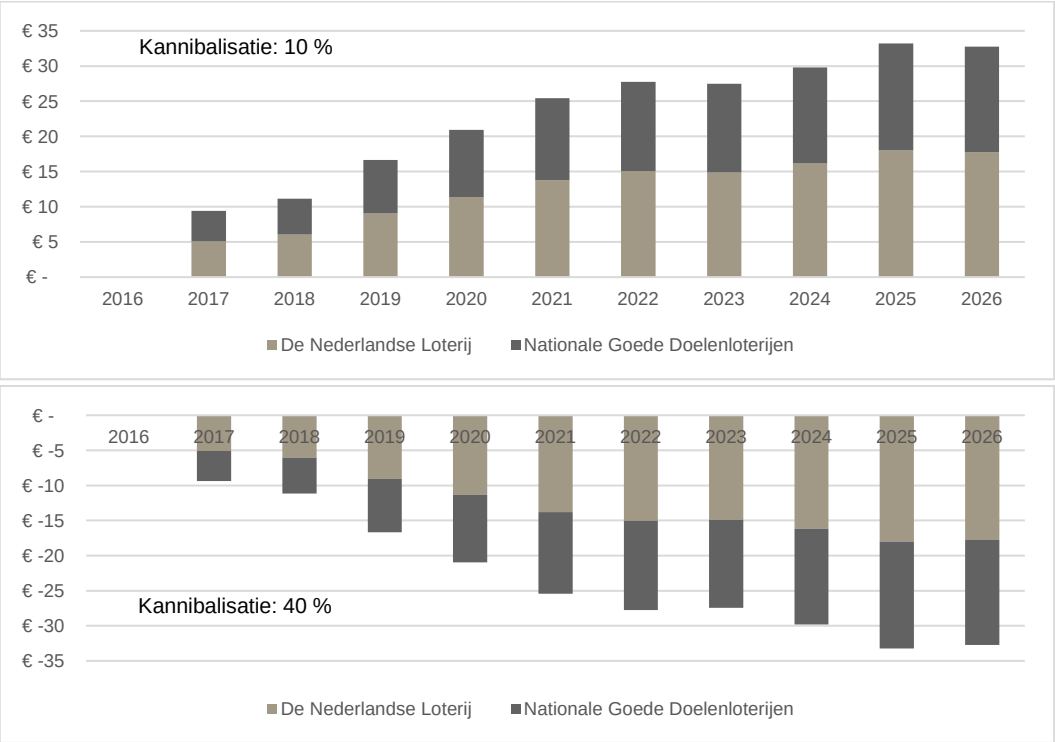


Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

5.2 Gevoeligheid referentiescenario

Om de gevoeligheid van het referentiescenario te onderzoeken laten we hier achtereenvolgens de *incumbents* op de loterijenmarkt meer of minder last hebben van de toetreding van nieuwe goededoelenloterijen in het referentiescenario.

Figuur 5.5 Beperkte gevoeligheid omzet voor mate van kannibalisatie door toetreders

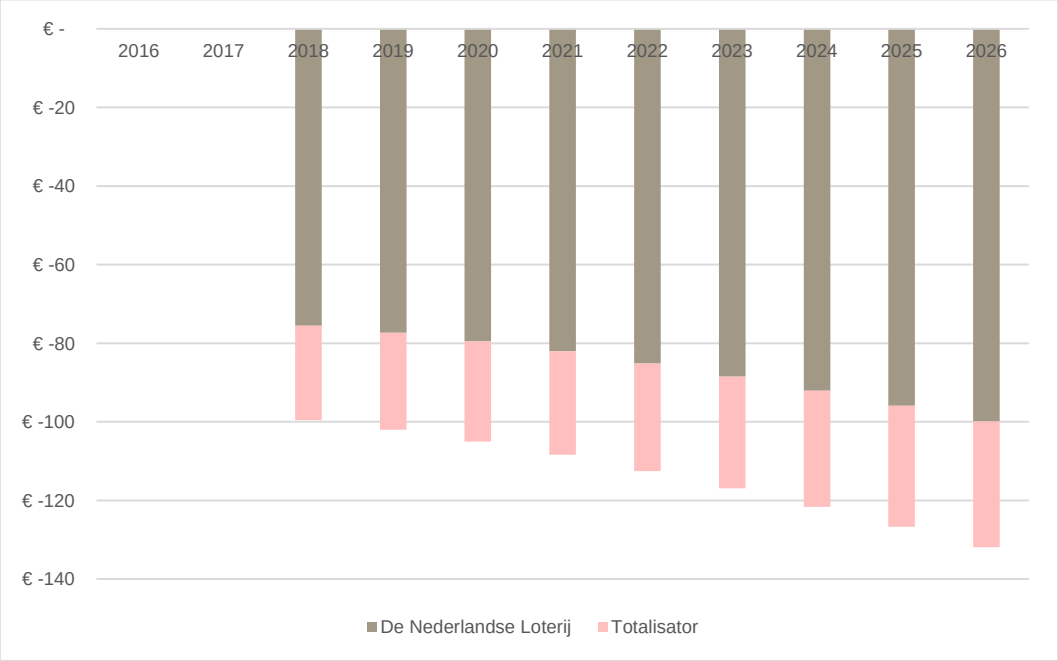


Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € mln.

Figuur 5.5 laat de marktontwikkeling zien bij veranderingen in de mate van kannibalisatie. Het referentiescenario veronderstelt dat de groei van concurrerende toetreders zittende exploitanten 25 procent van hun omzet kost. Deze mate van kannibalisatie kan variëren van 10 procent (bovenste deel van Figuur 5.5) tot 40 procent (onderste deel van Figuur 5.5). In 2026 zou de markt op basis van de variatie in deze veronderstelling tot 30 miljoen groter of kleiner kunnen zijn. Gezien deze beperkte gevoeligheid van de marktontwikkeling voor deze aanname, bestuderen we in het vervolg alleen de marktontwikkeling bij 25 procent kannibalisatie.

Figuur 5.6 laat het effect zien van de *Wet Kansspelen op Afstand* (KOA) in het referentiescenario. Het maximale effect van KOA is gemodelleerd als het wegvallen van de Sportweddenschappen en de Totalisator. Per 2018 zou de markt hiermee €100 miljoen kleiner zijn. In 2016 gaat het om meer dan €120 miljoen per jaar. Dit zijn niet te verwaarlozen bedragen, maar op de hele markt bezien is het effect beperkt. Daarbij is het onwaarschijnlijk dat KOA zo'n maximaal negatief effect zal sorteren. Sterker nog, voor loterijvennootschappen bestaat de kans op een positief effect van KOA als deze partijen de online markt ontwikkelen. Dit effect ligt echter buiten de scope van dit onderzoek naar de *land based* loterijenmarkt. Wij rekenen in onze scenarioanalyses met een referentiescenario zonder de hieronder weergegeven maximale negatieve impact van KOA.

Figuur 5.6 Openstellen online kansspelmarkt heeft negatieve invloed op de landbased markt



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

5.3 Scenario 2a – Operatorconstructie

In de operatorconstructie wordt de exploitatie van de Nederlandse Loterij uitbesteed aan een derde partij.

De gunning van de exploitatie van de Nederlandse Loterij aan de meest efficiënte operator heeft beperkte financiële gevolgen. De marktomvang en de marktaandelen veranderen niet. Dit volgt uit de aanname dat de meest efficiënte exploitant enkel invloed heeft op de kosten.

De goede doelen merken wél wat van de efficiencywinst bij de Nederlandse Loterij: de door de goede doelen ontvangen afdrachten nemen met tussen de €5 en €10 miljoen toe ten opzichte van het referentiescenario. Hierdoor hoeft de staat minder van haar dividend af te dragen aan de goede doelen.

De staat wint dus ook. In totaal ontvangt de staat jaarlijks tussen de €5 en €10 miljoen euro meer dividend. Oók het winstdeel van de Nederlandse Loterij draagt bij aan het resultaat van de overheid. De rijksoverheid ontvangt in dit scenario tussen de €0 en €5 miljoen euro meer Vpb (zie aannames hierboven voor het winstdeel van de Nederlandse Loterij).

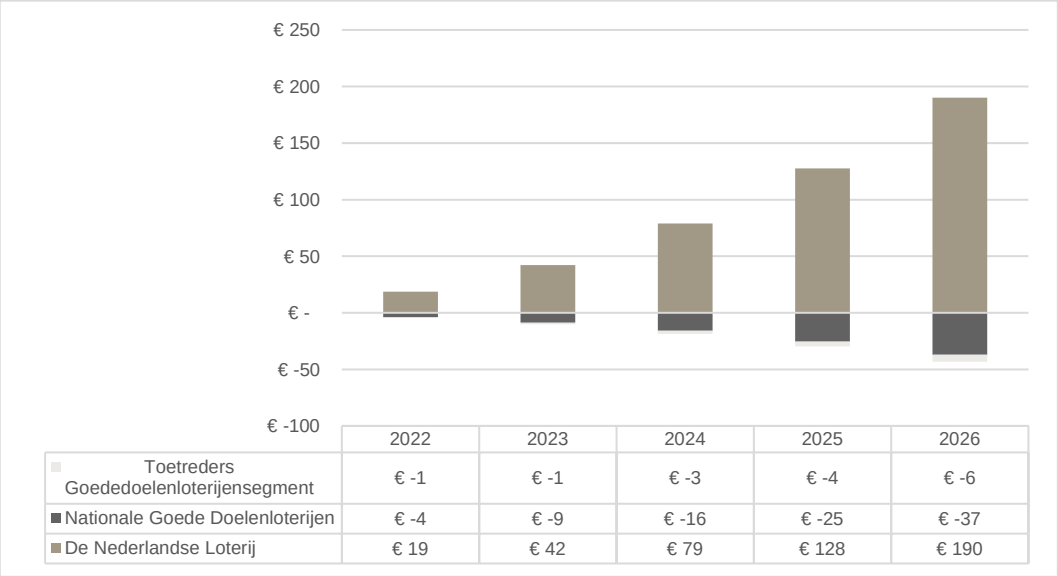
Conform de veronderstellingen zijn de loterijspelers in dit scenario ten opzichte van het referentiescenario niet beter noch slechter af: de prijzenpot verandert niet.

5.4 Scenario 2b – privaat monopolie

De kern van scenario 2b is het periodiek veilen van de wettelijke monopolies van de Nederlandse Loterij. Het bedrijf wordt in deze variant tevens geprivatiseerd.

Anders dan in Scenario 2a, wordt in Scenario 2b door de nieuwe exploitant van de Nederlandse Loterij wél aan marktontwikkeling gedaan. Na het verkrijgen van het monopolievergunningen van de Nederlandse Loterij zal de nieuwe exploitant/eigenaar investeren in marketing en eventueel in nieuwe spelvormen. Door deze investeringen groeit de omzet van de Nederlandse Loterij en daarmee ook de markt. Wel gaat de groei van de Nederlandse Loterij deels ten koste van de omzet van andere loterijen.

Figuur 5.7 Groei Nederlandse Loterij gaat deels ten koste van concurrenten*

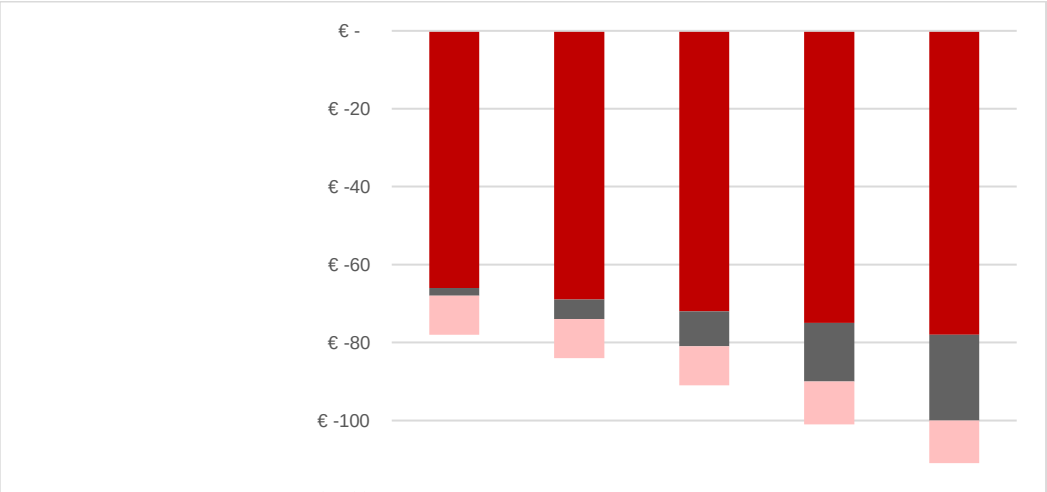


	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -1	€ -1	€ -3	€ -4	€ -6
Nationale Goede Doelenloterijen	€ -4	€ -9	€ -16	€ -25	€ -37
De Nederlandse Loterij	€ 19	€ 42	€ 79	€ 128	€ 190

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Het feit dat de Nederlandse Loterij in private handen komt raakt de goede doelen. Zij ontvangen niet langer de afdracht van het De Lotto-deel van de Nederlandse Loterij. Dit gaat om jaarlijks €66 à €78 miljoen tussen 2022 en 2026. Ook hebben de goede doelen last van het feit dat de groei van de Nederlandse Loterij deels ten koste gaat van de goededoelenloterijen en de toetreders in het goededoelensegment van de markt.

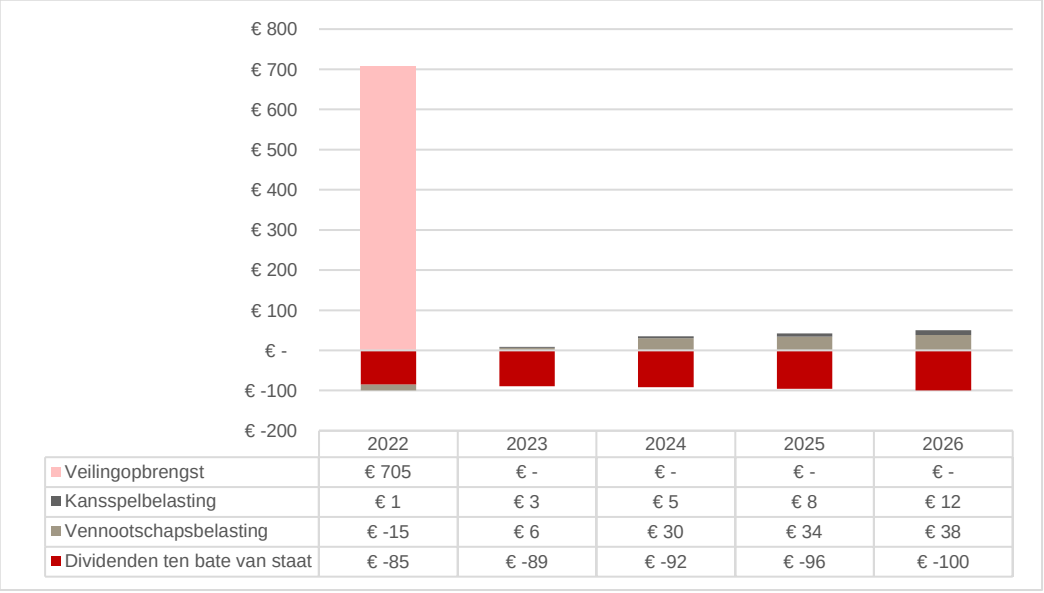
Figuur 5.8 Jaarlijks minder afdrachten naar goede doelen*



	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ -2	€ -5	€ -9	€ -15	€ -22
Afdrachten DNL	€ -66	€ -69	€ -72	€ -75	€ -78

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Figuur 5.9 Minder dividenden voor de overheid, wel meer vpb én veilingopbrengsten*



	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 705	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ 1	€ 3	€ 5	€ 8	€ 12
Vennootschapsbelasting	€ -15	€ 6	€ 30	€ 34	€ 38
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

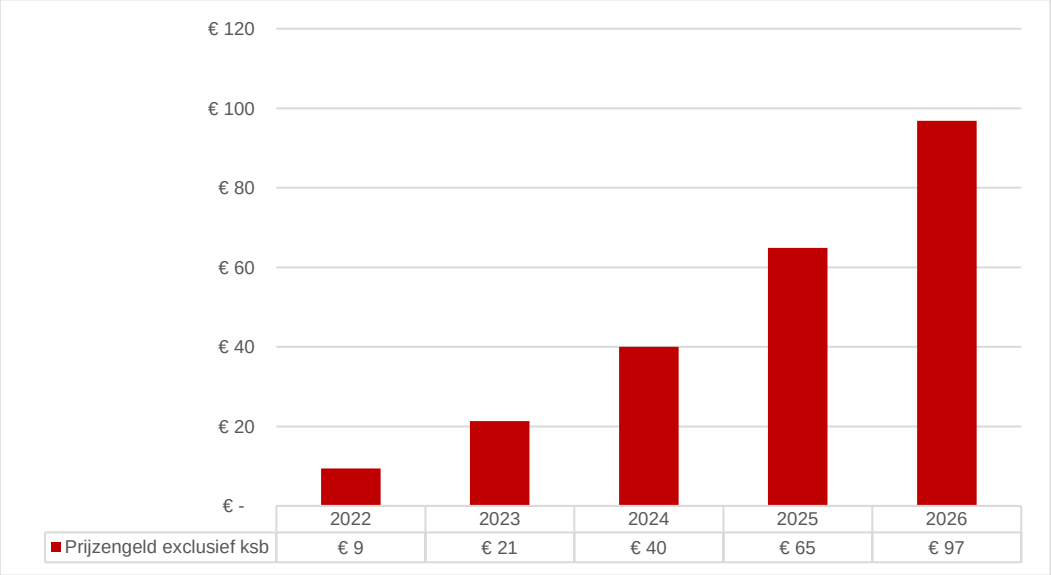
De inkomsten van de overheid veranderen als gevolg van de privatisering van de Nederlandse Loterij en de veiling van de vergunningen. De staat zal de jaarlijkse dividenduitkering moeten missen. Daar staat de veilingopbrengst aan het begin van de vergunningsperiode tegenover.[61] Het gaat hier om ongeveer €700 miljoen. De groei in de omzet van de Nederlandse Loterij na de

[61] Dit is dus een opbrengst die periodiek terugkeert.

privatisering en de veiling van de vergunningen pakt voor de overheid positief uit: zij ontvangt hierdoor meer Ksb én meer Vpb. In 2026 kan het hier gaan om een baat van €50 miljoen op jaarbasis.

Ook de spelers hebben baat bij dit scenario: de prijzenpot groei met bijna € 100 miljoen per jaar in 2026 (Figuur 5.10).

Figuur 5.10 Meer prijzengeld



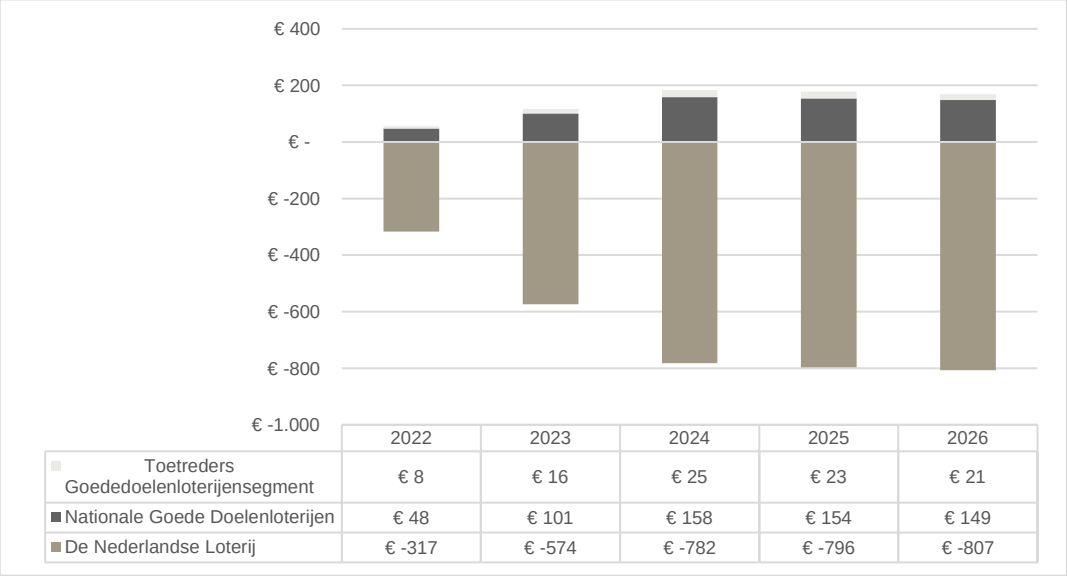
Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

5.5 Scenario 3 – uniform stelsel

Het uniform stelsel betekent een belangrijke verandering in de voorwaarden voor de loterijenmarkt. Er zijn in dit scenario geen wettelijke monopolies meer en het onderscheid tussen loterijen verdwijnt: alle loterijen dragen een verplicht minimumpercentage af aan de goede doelen. Dit percentage bedraagt 50 procent in de basisvariant van dit scenario.

De overgang naar een uniform stelsel heeft nadelen voor de Nederlandse Loterij: zij verliest een aanzienlijk deel van haar omzet. Het marktaandeel van de Nederlandse Loterij loopt hiermee terug en de markt als geheel krimpt. De krimp van de Nederlandse Loterij volgt uit de verminderde aantrekkelijkheid van de Nederlandse Loterij doordat zij voortaan verplicht een deel van de omzet afdraagt aan goede doelen. Deze afdracht is alleen mogelijk bij verkleining van de prijzenpot en verlaging van het uitkeringspercentage voor spelers. Anderzijds worden hiermee de goededoelenloterijen wat aantrekkelijker: er vindt substitutie plaats tussen de loterijen van de Nederlandse Loterij en de goededoelenloterijen. Deze laatste groep groeit en dit zorgt voor een minder sterke afname van de totale marktomvang dan zonder substitutie-effect het geval zou zijn geweest.

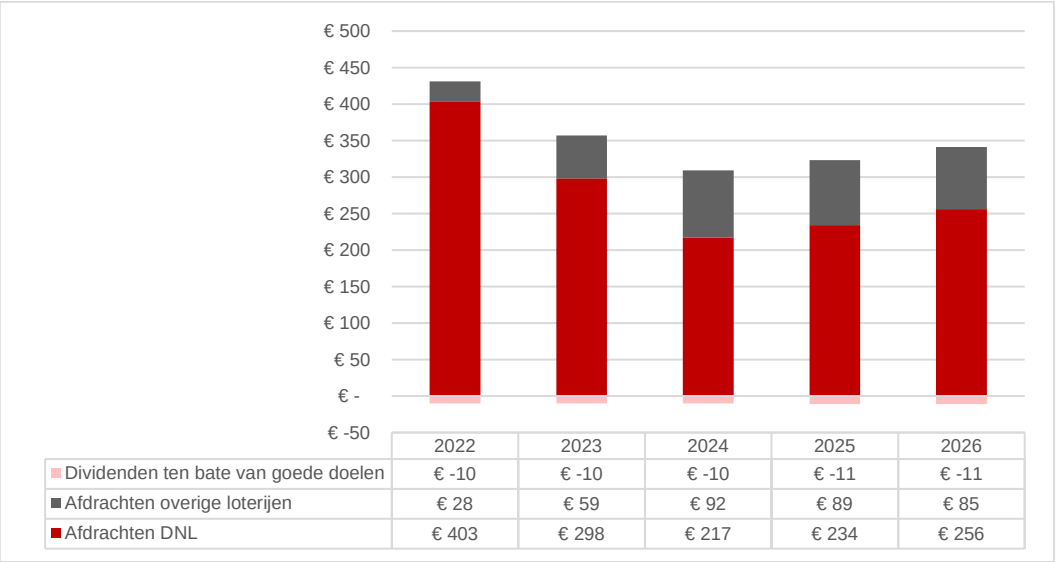
Figuur 5.11 Krimp omzet De Nederlandse Loterij als gevolg van uniforme voorwaarden*



	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 8	€ 16	€ 25	€ 23	€ 21
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 48	€ 101	€ 158	€ 154	€ 149
De Nederlandse Loterij	€ -317	€ -574	€ -782	€ -796	€ -807

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Figuur 5.12 Door de verplichte afdracht hebben de goede doelen sterk groeiende inkomsten*



	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ 28	€ 59	€ 92	€ 89	€ 85
Afdrachten DNL	€ 403	€ 298	€ 217	€ 234	€ 256

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

De goede doelen zien in dit scenario hun inkomsten stijgen omdat de Nederlandse Loterij verplicht moet gaan afdragen. De stijging van de inkomsten bedraagt in 2026 meer dan €250 miljoen op jaarbasis. De jaren daarvoor is deze afdracht hoger of lager. De goededoelenloterijen winnen marktaandeel in dit scenario. Daardoor stijgen ook de afdrachten van de goededoelenloterijen met €85 miljoen in 2026.

Figuur 5.13 Overheid verliest inkomsten in scenario 3*



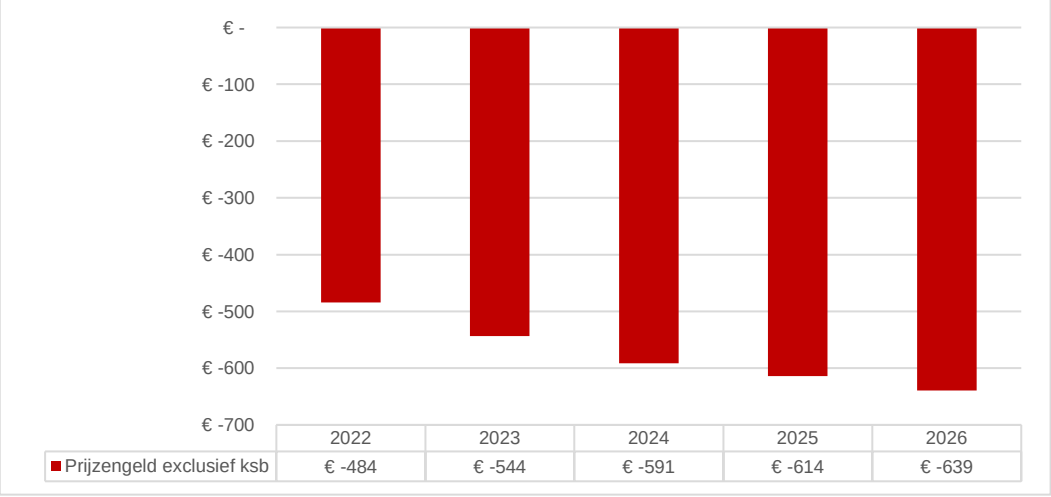
	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 36	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ -63	€ -69	€ -75	€ -78	€ -81
Vennootschapsbelasting	€ -35	€ -35	€ -28	€ -29	€ -30
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

De overheid voelt de meeste pijn in dit scenario: zowel de Ksb, de Vpb als de dividenden worden lager. De kansspelbelasting wordt lager omdat de Nederlandse Loterij méér afdraagt aan goede doelen, en dus minder uitkeert aan spelers. Dit drukt de Ksb met tussen de €60 en €80 miljoen euro per jaar. De Vpb loopt terug omdat door de overstap naar het goededoelenregime, de Nederlandse Loterij minder omzet heeft, en minder winst maakt. De terugloop van het dividend volgt uit het wegvallen van de verplichting voor de Nederlandse Loterij dividend af te dragen. Anders dan in Scenario 2b. staat hier geen aanzienlijke veilingopbrengst tegenover. Deze veilingopbrengst is bovendien eenmalig.

De verliezer in dit scenario is de speler. Door de verplichte afdracht aan goede doelen krimpt de prijzenpot met maximaal bijna € 640 miljoen per jaar in 2026.

Figuur 5.14 De speler verliest



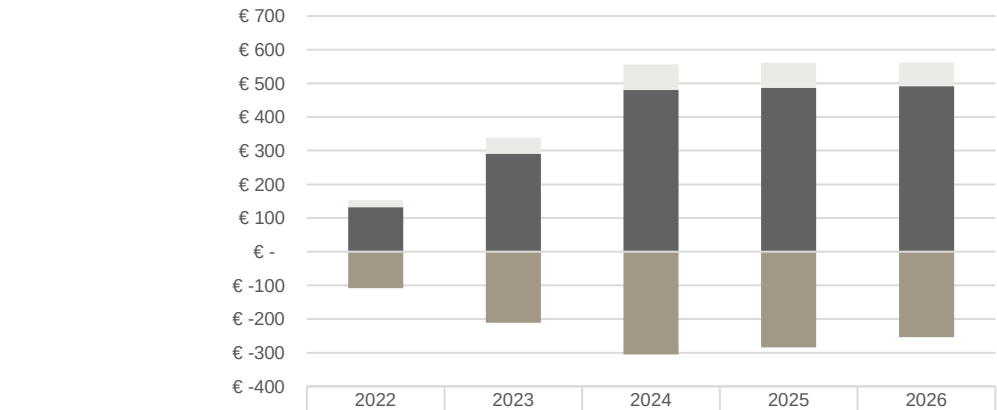
	2022	2023	2024	2025	2026
Prijzengeld exclusief ksb	€ -484	€ -544	€ -591	€ -614	€ -639

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Bedragen in € miljoen.

Subvariant – verplicht 25 procent afdragen aan goede doelen

Een subvariant van scenario 3 is dat het gehanteerde uniforme afdrachtpercentage voor de goede doelen 25 procent bedraagt in plaats van 50 procent. Dit verandert de uitkomsten van het scenario. De omzet van de Nederlandse Loterij zal door de verplichte afdracht nog steeds krimpen. Een gevolg van de verplicht afdracht is immers een verlaging van prijzengeld waardoor spelers kiezen voor concurrerende loterijen. Voor de goededoelenloterijen geldt daarentegen dat zij relatief minder gaan afdragen aan goede doelen. Een deel van deze lagere afdrachten wordt doorgegeven aan spelers in de vorm van hogere uitkeringspercentages. Dit resulteert in omzetgroei. Dit is een belangrijk verschil tussen de 25 en 50 procent variant van scenario 3. Per saldo groeit de omzet in de loterijenmarkt.

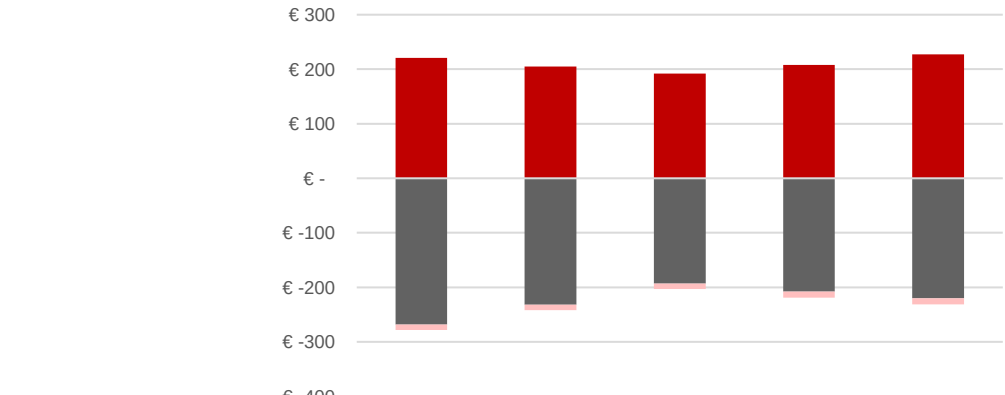
Figuur 5.15 Beperkte groei omzet totale loterijenmarkt met 25 procent afdracht aan goede doelen*



	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 21	€ 47	€ 76	€ 74	€ 70
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 132	€ 291	€ 480	€ 487	€ 492
De Nederlandse Loterij	€ -108	€ -211	€ -305	€ -284	€ -254

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Figuur 5.16 Per saldo geen wijziging in de afdrachten voor goede doelen*



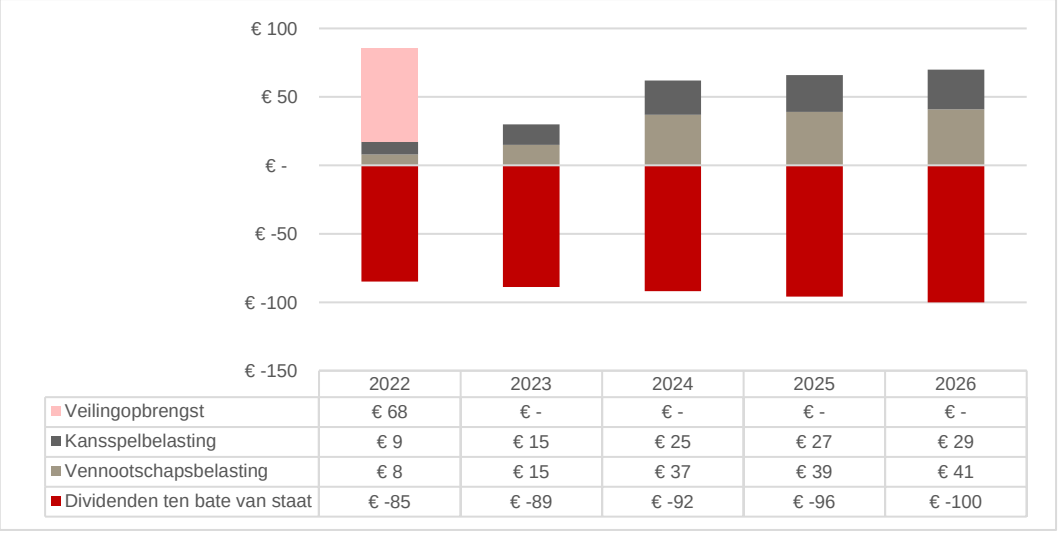
	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ -268	€ -232	€ -193	€ -208	€ -220
Afdrachten DNL	€ 221	€ 205	€ 192	€ 208	€ 227

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

In de veranderingen in de afdrachten aan goede doelen werk in dit scenario een aantal effecten tegen elkaar in. Enerzijds wordt het afdrachtenpercentage van de goededoelenloterijen lager dan in de 50 procentvariant, waardoor zij minder afdragen. Anderzijds groeien zij in omzet doordat zij meer spelers kunnen trekken met hogere uitkeringspercentages. Per saldo dragen de goededoelenloterijen minder af aan de goede doelen. De verplichte afdracht van de Nederlandse Loterij compenseert deze teruggang waardoor per saldo de afdrachten ongeveer gelijk blijven (Figuur 5.16).

Ook in dit scenario verliest de overheid inkomsten. Het wegvallen van de dividendinkomsten wordt niet opgevangen door de veilingopbrengst en de groei van de Vpb- en Ksb-inkomsten (Figuur 5.17).

Figuur 5.17 Veilingopbrengsten, toename vpb, en ksb compenseren niet de daling van dividendinkomsten*



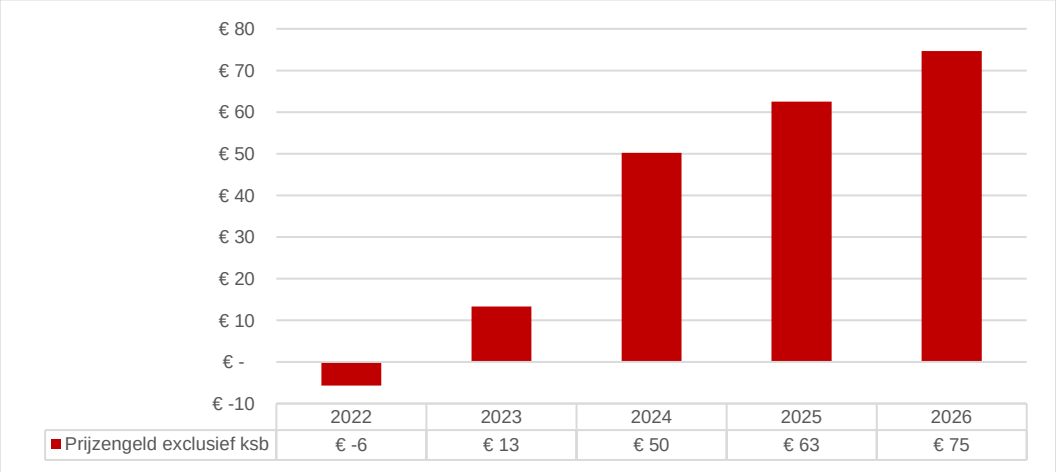
	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 68	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ 9	€ 15	€ 25	€ 27	€ 29
Vennootschapsbelasting	€ 8	€ 15	€ 37	€ 39	€ 41
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Met een verplicht afdrachtpercentage van 50 procent dalen de prijzen voor spelers flink. Bij een lager verplicht afdrachtpercentage van 25 procent kan de markt licht groeien en neemt ook de prijzenpot voor spelers toe met in 2026 jaarlijks € 75 miljoen (Figuur 5.18).

Het uniform stelsel is ook doorgerekend met verplichte afdrachtpercentages van respectievelijk 33 procent en 40 procent. De resultaten van deze twee subvarianten zijn opgenomen in Bijlage D.

Figuur 5.18 Bij een verplichte afdracht van 25 procent kan de prijzenpot groeien*



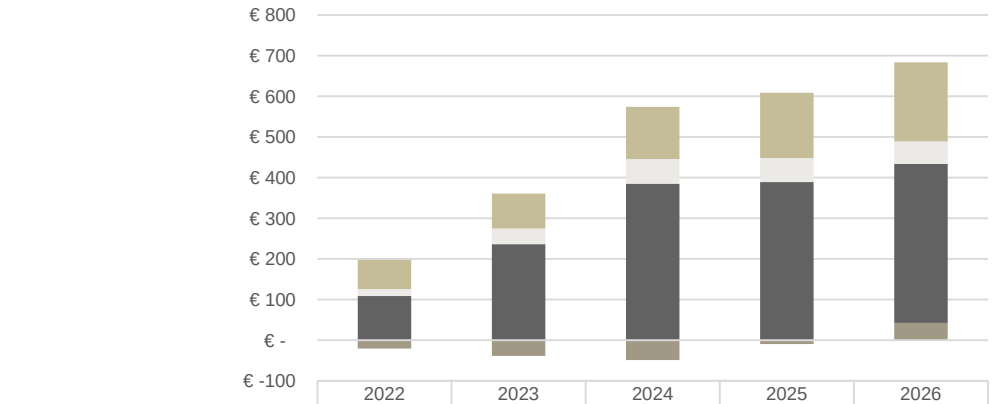
Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

5.6 Scenario 4 – open markt

Scenario 4 creëert een open markt voor loterijen. Er zijn geen wettelijke monopolies meer en ook de verplichte uitkeringspercentages voor loterijen verdwijnen. Het vergunningsstelsel voor loterijen wordt open zonder een maximum aantal aanbieders. Dit scenario geeft de sterkste impuls aan de concurrentie tussen loterijen in alle segmenten van de markt.

Het openstellen van de markt leidt tot een aanzienlijke additionele groei in het goede doelensegment (zie aannames Hoofdstuk 4). De goededoelenloterijen gaan meer uitkeren aan spelers wat deze spelvorm aantrekkelijker maakt. De groei die hiervan het gevolg is bedraagt maximaal € 390 miljoen op jaarbasis in 2026. Het gevolg hiervan is extra concurrentie voor de Nederlandse Loterij, omdat de goededoelenloterijen in dit scenario sterker op een prijzenloterij gaan lijken. Er is sprake van substitutie: spelers verruilen de loterijen van de Nederlandse Loterij voor één van de goededoelenloterijen. Daar komt bij dat de Nederlandse Loterij in de open markt te maken krijgt met toetreders. De omzet van de toetreders bedraagt maximaal circa € 195 miljoen in 2026. Deze groei heeft ook een negatief effect op de omzet van de Nederlandse Loterij. De concurrentie van nieuwe toetreders en de goededoelenloterijen verklaren de teruggang van de omzet van de Nederlandse Loterij die in 2023 maximaal € 48 miljoen bedraagt. Het scenario veronderstelt dat de Nederlandse Loterij extra investeert in marketing en spelvormen om de teruggang in omzet tegen te gaan. Hierdoor loopt de omzet van het bedrijf richting 2026 geleidelijk weer op. Als gevolg van toetreding, toename van de uitkeringspercentages en investeringen groeit de loterijenmarkt als geheel. Deze is in 2026 qua omzet circa €700 miljoen groter dan in het referentiescenario. Dit is een stijging van 23 procent.

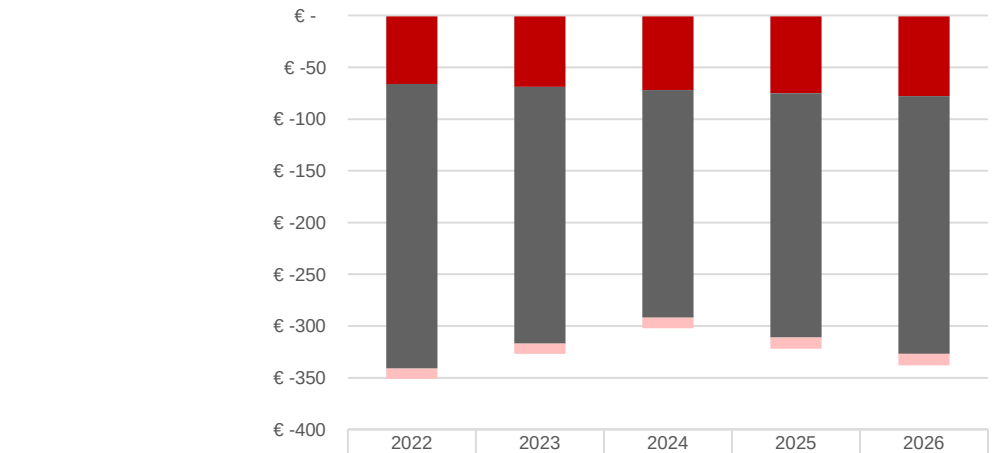
Figuur 5.19 In een open markt scenario groei de omzet in de loterijenmarkt sterk*



	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Prijzenloterijensegment	€ 72	€ 85	€ 128	€ 160	€ 195
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 18	€ 38	€ 61	€ 59	€ 55
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 108	€ 236	€ 385	€ 389	€ 391
De Nederlandse Loterij	€ -20	€ -39	€ -48	€ -9	€ 43

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

Figuur 5.20 Minder afdrachten goede doelen*



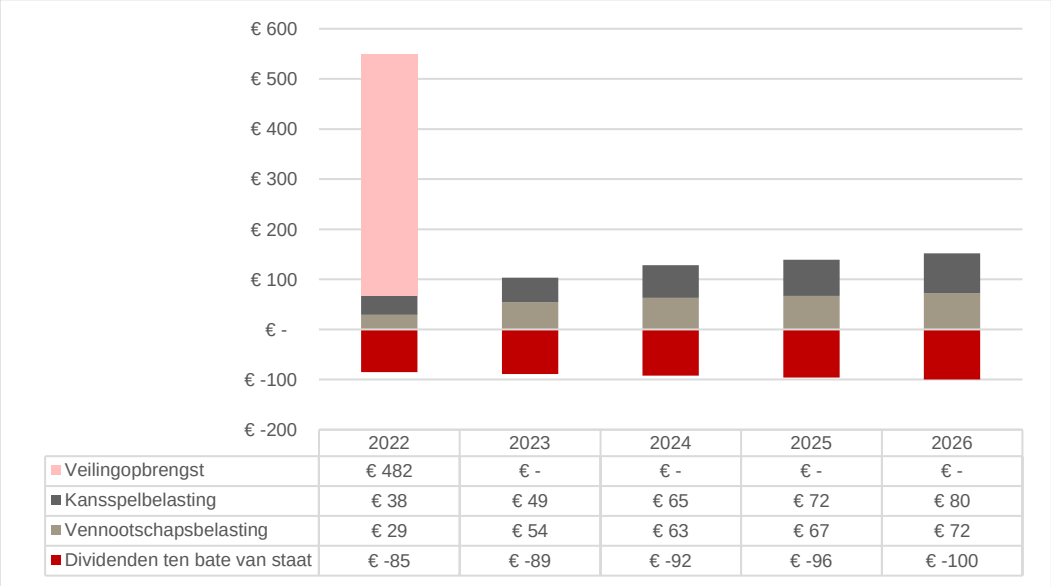
	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ -275	€ -248	€ -220	€ -236	€ -249
Afdrachten DNL	€ -66	€ -69	€ -72	€ -75	€ -78

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

De manier waarop deze groei wordt gerealiseerd heeft wel gevolgen voor onder andere de afdrachten aan goede doelen. De loterijen in het goededoelensegment genereren deze groei door hun afdrachten te verlagen en te investeren in uitkeringen aan spelers (meer en grotere prijzen). Dit trekt weliswaar meer spelers en vergroot de markt, maar verlaagt per saldo de afdrachten aan de goede doelen. Via deze weg verliezen de goede doelen meer dan €300 miljoen aan inkomsten in 2026.

De overheid heeft voordeel bij dit scenario. De extra marktgroei die ontstaat door de hogere prijzengelden betekent hogere inkomsten uit zowel Ksb als Vpb. Hoewel het dividend vervalt, maakt de winstgevendheid van de Nederlandse Loterij dat een private partij in de veiling bereid is te betalen voor de Nederlandse Loterij. Dit vormt een extra inkomstenbron voor het Rijk. Deze veilingopbrengst bedraag circa € 480 miljoen. Deze veilingopbrengst is, anders dan in scenario 2b, eenmalig.

Figuur 5.21 Plussen en minnen voor de overheid*



	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 482	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ 38	€ 49	€ 65	€ 72	€ 80
Vennootschapsbelasting	€ 29	€ 54	€ 63	€ 67	€ 72
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomsten in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

De concurrentie heeft gevolgen voor het uitgekeerde prijzengeld. Dit stijgt fors zoals blijkt uit Figuur 5.22.

Figuur 5.22 In een open markt stijgt het prijzen fors*



	2022	2023	2024	2025	2026
Prijzengeld exclusief ksb	€ 203	€ 258	€ 342	€ 389	€ 441

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * Uitkomst in vergelijking met het referentiescenario. Bedragen in € miljoen.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen. De conclusies van het onderzoek worden per vraag separaat toegelicht.

6.1 Kenmerken en ontwikkeling van de loterijenmarkt

Het eerste blok vragen betreft de ontwikkeling van de loterijenmarkt en de werking van de markt voor loterijen. Van belang voor het beleid is bijvoorbeeld de vraag of er segmenten van de loterijenmarkt zijn die relatief onafhankelijk werken ten opzichten van de andere deelmarkten. Ook speelt de vraag wat de relatie is tussen de loterijenmarkt en andere kansspelen.

1. **Hoe ontwikkelt de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte (0-5 jaar) en de middellange termijn (5-10 jaar)?**
   Dit rapport heeft verschillende factoren onderzocht ter verklaring van de ontwikkeling van de loterijenmarkt. De belangrijkste factor is de groei van de economie als geheel: als mensen meer te besteden hebben, nemen ook de verkopen van de loterijen toe. Daarnaast is de groei van de loterijenmarkt zelf van belang. Nieuwe spelers blijven spelen en prijzen worden weer gebruikt voor deelname aan een volgend spel. Hierdoor ontstaat een positieve correlatie tussen de groei van de loterijenmarkt in opeenvolgende jaren. Het onderzoek gebruikt de relevante verklarende variabelen voor het berekenen van de omzet in de loterijenmarkt in de periode 2017-2026. Bij ongewijzigd beleid groeit de omzet in de loterijenmarkt in deze periode van circa € 2 miljard naar circa €3 miljard.[62] Dit is een groei van de totale marktomvang van bijna 50 procent. Voor de middellange termijn (2016-2021) is de gecumuleerde groei van de loterijenmarkt ongeveer 20 procent. De Nederlandse Loterij heeft in dit scenario in 2026 een marktaandeel van 50 procent. De goededoelenloterijen hebben in dat jaar een marktaandeel van 41 procent. Nieuwe toetreders in het segment van de goededoelenloterijen zijn in staat een marktaandeel van 7,5 procent te realiseren.

2. **In hoeverre zijn de vijf spelsoorten afzonderlijke markten?**
   a. Zijn loterijen een aparte markt ten opzichte van andere kansspelmarkten en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   De loterijenmarkt is qua marktwerking een apart onderdeel van de kansspelmarkt. Dit onderscheid heeft te maken met het karakter van het kansspel en de beleving van de consument. Bij goededoelenloterijen komt daar nog bij dat in feite een combinatieproduct in de markt wordt gezet: een kansspel in combinatie met een gift aan een goed doel. Uit Europese cijfers over de bestedingen aan diverse kansspelen blijkt dat er geen statistisch significante correlaties bestaan tussen de deelname aan loterijen, sportweddenschappen en casinospelen. Dit suggereert dat kansspelen in de hier genoemde categorieën naast elkaar bestaan en complementen noch substituten zijn. Op grond van onderzoek onder Nederlandse consumenten is nauwkeuriger onderzoek mogelijk naar de deelname aan diverse kansspelen. Hieruit volgt een voorzichtig positief verband tussen deelname aan

[62] Alle bedragen zijn nominaal en dus niet gecorrigeerd voor inflatie.

loterijen en overige kansspelen zoals casino's, speelautomaten en poker. Dit wijst erop dat deze kansspelen in beperkte mate complementair zijn. Deels spreken deze kansspelen verschillende groepen deelnemers aan. Zo zijn de spelers in loterijen gemiddeld genomen ouder dan de deelnemers aan kansspelen als poker, casinospelen en speelautomaten. Ook verschillen de deelnemers aan de diverse typen kansspelen in termen van geslacht, opleiding en inkomen.

b. Zijn land based kansspelen een aparte markt ten opzichte van online kansspelen? Op basis van welke kenmerken?

Ook online en land based kansspelen spreken deels verschillende doelgroepen aan. Spelers van (thans nog illegale) online kansspelen in Nederland zijn relatief jong, vaker man en midden- tot hoogopgeleid. Offline spelers zijn vaker juist wat ouder en iets vaker vrouw. Onderzoek laat zien dat spelers uit de online markt ook actief zijn op de offline markt, maar de mate waarin dit voor interactie tussen deze markten zorgt is niet bekend. Beperkt dataonderzoek in Nederland geeft geen aanwijzing voor substitutie of complementariteit. De verwachting is dat het legaal worden van de online kansspelmarkt in Nederland weinig tot geen negatieve gevolgen zal hebben voor de omzet van de bestaande land based kansspelen. Een uitzondering hierop vormt de markt voor sportweddenschappen. Deze markt zou volgens ramingen na het legaliseren van de markt sterk kunnen groeien. Bij online sportweddenschappen zijn de uitkeringspercentages relatief hoog, tot wel 90 procent. Dit zou de positie van de bestaande offline sportweddenschappen met een ongunstiger uitkeringspercentage kunnen bedreigen, mede gezien de verschillen in de percentages af te dragen kansspelbelasting tussen online en offline markt.

c. Zijn long odd kansspelen een aparte markt ten opzichte van short odd kansspelen, en zo ja, op basis van welke kenmerken?

Het verschil tussen kansspelen met *long odds* en *short odds* is de tijd tussen inleg en het bekend worden van verlies of winst. Bij kansspelen met een *short odd* is deze tijd relatief kort; bij *long odds* relatief lang. Loterijen zijn een voorbeeld van deze laatste categorie. Krasloten behoren echter tot de *short odds*. Dit geldt ook voor speelautomaten en de casinospelen. Het verschil tussen short odds en long odds komt zo bezien overeen met de hierboven toegelichte wisselwerking – of beter het gebrek daaraan – tussen enerzijds de loterijenmarkt en anderzijds de overige kansspelen. Onderzoek onder Nederlandse consumenten toont aan dat deze kansspelen in beperkte mate complementair zijn. Deels spreken deze kansspelen verschillende groepen deelnemers aan. Zo zijn de spelers in loterijen gemiddeld genomen ouder dan de deelnemers aan kansspelen als poker, casinospelen en speelautomaten. Ook verschillen de deelnemers in termen van geslacht, opleiding en inkomen.

d. Zijn sportweddenschappen een aparte markt ten opzichte van casino's en kansspelautomaten? Waarom?

Sportweddenschappen zijn een apart onderdeel van de kansspelmarkt. Spelers aan sportweddenschappen hebben qua leeftijd, inkomen en opleiding een ander profiel dan spelers aan andere kansspelen. Gegevens over de deelname aan verschillende kansspelen laten zien dat er geen of hooguit een positieve wisselwerking is tussen sportweddenschappen en andere kansspelen. Deelname aan sportweddenschappen verhoogt de kans dat mensen meespelen met andere kansspelen.

e. Wisselwerking tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen

Van belang voor de beoogde beleidswijzigingen in het loterijbeleid is tevens of er sprake is van wisselwerking tussen de markten voor prijzenloterijen en goededoelenloterijen. Als consumenten op basis van de veranderingen in de prijzenpot of de kans op een prijs hun abonnement opzeggen om mee te gaan spelen met de staatsloterij (of vice versa) is er sprake van substitutie tussen loterijen. Dit onderzoek maakt duidelijk dat prijzenloterijen en goededoelenloterijen in beperkte mate substituten zijn. Dit geldt vooral voor deelname aan de staatsloterij en de nationale postcodeloterij. Consumenten switchen actief tussen deze loterijen op grond van de aantrekkelijkheid qua prijzengeld en winkans wat de staatsloterij en de nationale postcodeloterij deels directe concurrenten maakt. De achtergrond van de spelers aan deze loterijen is vergelijkbaar en deze ondernemingen dingen om de gunst van dezelfde klant.. De mate van substitutie is echter niet heel sterk. Ook is er een grote groep die aan beide loterijen meespeelt. Voor veel consumenten sluit deelname aan de ene loterij deelname aan de andere loterij niet uit. De loterijen kunnen in dat opzicht ook complementair zijn, zoals mensen ook geabonneerd kunnen zijn op verschillende kranten: klanten willen een ochtend- én een avondkrant, een kwaliteitskrant én een krant met nieuws uit de snelle wereld van sport en entertainment. Deze kranten zijn productvariëteiten: heterogene producten binnen de homogene groep kranten. Deze variaties tussen schijnbaar homogene producten is van belang, omdat de variaties aansluiten bij verschillen in de voorkeuren van consumenten. Voor loterijen is de situatie vergelijkbaar. Loterijen lijken een homogene groep kansspelen, maar door verschillen in prijzenschema, omvang van de jackpot, winkans, frequentie van de trekking, spelbeleving en eventueel koppeling aan een goed doel ontstaan productvariaties die voor een heterogene productgroep zorgt. Net als bij de kranten sluiten de productvariëteiten aan bij verschillen in voorkeuren van consumenten. Zo bezien hoeft de keuze voor het ene product de verkoop van het andere product niet in de weg te zitten en de gegevens over het daadwerkelijk koopgedrag van loterijspelers bevestigen dit beeld.

3. **Wat is de optimale vergunningsduur? Gevraagd is tevens aan te geven wat een redelijke vergunningsduur is in het licht van de terugverdientijd voor investeringen.**

In de twee varianten van scenario 2 blijft het monopolie op de loterijen van de Nederlandse Loterij bestaan. Voor deze varianten is de vergunningsduur van belang voor zowel de overheid als de exploitant. De berekeningen voor dit onderzoek zijn uitgevoerd voor een vergunningsduur van 5 jaar. Bij deze vergunningsduur is de waarde van de verdisconteerde vrijekasstroom positief in beide varianten van dit beleidsscenario. Bij een langere vergunningsduur zal de omvang van de vrije kasstroom toenemen en is een exploitant bereid meer te betalen voor het verkrijgen van de exploitatie (scenario 2a) of de vergunning (scenario 2b). Dit houdt in dat er geen optimale vergunningsduur is te berekenen. Een langere duur is gunstiger voor de exploitant die kan beschikken over hogere kasstromen. Eventuele aanloopkosten zijn ook beter te dekken naar mate de duur van de vergunning langer is. Hierdoor is de veilingopbrengst ook hoger wat positief uitvalt voor de overheid. Beide partijen hebben dus belang bij een vergunningsduur die zo lang mogelijk is.

Een pragmatisch optimum zou zijn om de duur van de vergunning te laten afhangen van de economische levensduur van de belangrijkste activa. Voor dit rapport is geen onderzoek uitgevoerd naar de activa van de Nederlandse Loterij.

6.2 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt

Dit rapport onderzoekt de financiële gevolgen van vier scenario's voor herinrichting van de loterijenmarkt. De gevolgen zijn berekend ten opzichte van de marktontwikkeling in het referentiescenario.

4. **Wat zijn de financiële gevolgen voor de belastingkomsten van de Staat?**
   De beleidswijzigingen hebben gevolgen voor de belastinginkomsten van de staat. De veranderingen in omzet en winsten raken de kansspelbelasting en de vennootschapsbelasting. Tabel 6.1 geeft het overzicht van de veranderingen in de belastinginkomsten voor de scenario's. Scenario 4 genereert de hoogste inkomsten als gevolg van de groei van de markt. In scenario 3 creëren de uniforme voorwaarden een rem voor de omzetontwikkeling waardoor de belastinginkomsten teruglopen in het geval van een verplicht afdrachtpercentage van 50 procent.

Tabel 6.1 Veranderingen in belastinginkomsten

	2022	2023	2024	2025	2026
Referentiescenario	€ 121	€ 126	€ 131	€ 136	€ 142
t.o.v. referentie					
Scenario 2a - operator	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
Scenario 2 b – privaat monopolie	€ -14	€ 9	€ 35	€ 42	€ 50
Scenario 3 – uniform stelsel	€ -98	€ -104	€ -103	€ -106	€ -111
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	€ 17	€ 30	€ 62	€ 66	€ 70
Scenario 4 – open markt	€ 67	€ 103	€ 128	€ 139	€ 152

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € mln

5. **Wat zijn andere financiële gevolgen voor de Staat? Denk hierbij aan:**
   a. Afdrachten Nederlandse Loterij
   b. Waarde van de Nederlandse Loterij
   c. Opbrengst van verkoop van de Nederlandse Loterij

Naast de belastinginkomsten wijzigen de dividenduitkeringen aan de staat (afdrachten, zie Tabel 6.2). Het wegvallen van de dividenduitkering is gelijk voor alle scenario's (met uitzondering van scenario 2a). Hier staat tegenover dat de overheid de opbrengsten van de veiling van de vergunningen van de Nederlandse Loterij ontvangt. Deze opbrengst varieert van € 705 miljoen voor scenario 2b tot € 36 miljoen in scenario 3. De opbrengst hangt samen met het feit dat de vrije kasstroom maximaal is bij behoud van de monopoliepositie van de Nederlandse Loterij. Scenario 2b is ook het enige scenario waarbij de veilingopbrengst niet eenmalig is, omdat de vergunning na afloop van de vergunningsperiode weer geveild kan worden. Bij het wegvallen van de monopolies in combinatie met het invoeren van een afdrachtverplichting van 50 procent, nemen de vrije kasstromen flink af wat de veilingopbrengst beperkt. In een open markt resteert een veilingopbrengst van € 482 miljoen. In scenario's 3 en 4 is de veilingopbrengst eenmalig.

In alle scenario's (met uitzondering van scenario 2a) is verondersteld dat het bedrijf de Nederlandse Loterij via de veiling wordt verkocht. De opbrengst van de verkoop is verdisconteerd in de

veilingopbrengst. Hierbij is geen rekening gehouden met de waarde van eventuele activa: de waarde van de onderneming staat gelijk aan de winsten die het bedrijf genereert.

Tabel 6.2 Dividenduitkering Nederlandse Loterij aan de Staat

	2022	2023	2024	2025	2026
Referentiescenario	€ 86	€ 90	€ 93	€ 97	€ 101
t.o.v. referentie					
Scenario 2a - operator	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6	€ 7
Scenario 2 b – privaat monopolie	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100
Scenario 3 – uniform stelsel	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100
Scenario 4 – open markt	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € mln

Tabel 6.3 Veilingopbrengst Nederlandse Loterij

	2022	2023	2024	2025	2026
Scenario 2a - operator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Scenario 2 b – privaat monopolie	€ 705	€ -	€ -	€ -	€ -
Scenario 3 – uniform stelsel	€ 36*	€ -	€ -	€ -	€ -
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	€ 68*	€ -	€ -	€ -	€ -
Scenario 4 – open markt	€ 482*	€ -	€ -	€ -	€ -

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € mln * Eenmalige opbrengst

6. **Wat zijn de gevolgen voor de Nederlandse Loterij? Te onderzoeken aspecten zijn:**
   - **a.** De continuïteit van de bedrijfsvoering
   - **b.** De aangeboden spelvormen
   - **c.** Werkgelegenheid
   - **d.** Intellectuele eigendomsrechten op de spelvormen
   - **e.** De mogelijkheid om de Staatsloterij te transformeren tot een goede doelenloterij en dit deel ook te privatiseren. Welke modaliteiten zijn hierbij mogelijk?

In het referentiescenario groeit de omzet van de Nederlandse Loterij en zijn voor een gegeven niveau van arbeidsproductiviteit meer werknemers nodig. Dit betekent een stijging van de *werkgelegenheid* bij de Nederlandse Loterij tot circa 331 fte in 2026 (Tabel 6.4). De gevolgen van de beleidsscenario's zijn berekend door af te zien van mogelijke veranderingen in de productiviteit van werknemers. Dit betekent dat kostenbesparingen in de scenario's die neerslaan op de loonkosten zijn doorgevoerd via versobering van de arbeidsvoorwaarden en niet door het afvloeien (of niet aannemen) van personeel. Het voordeel van deze aanpak is dat de gevolgen van de scenario's voor de factor arbeid eenduidig vergeleken kunnen worden. Tabel 6.4 laat zien dat bij instandhouding van het monopolie (scenario 2b) de werkgelegenheid het meest toeneemt. Invoering van een uniform stelsel (scenario 3) heeft de grootste negatieve impact op de werkgelegenheid vanwege de remmende invloed van het verplichte afdrachtpercentage op de marktpositie en omzet van de onderneming. Deze negatieve impact kan oplopen tot circa 170 fte. Dit negatieve resultaat wordt groter naarmate kostenbesparingen niet worden doorgevoerd via de arbeidsvoorwaarden maar via productiviteitsverhogingen. In een open markt (scenario 4) blijft de werkgelegenheid bij de Nederlandse Loterij grosso modo op een gelijk niveau ten opzichte van de ontwikkeling in het referentiescenario.

Tabel 6.4 Werkgelegenheid bij de Nederlandse Loterij

	2022	2023	2024	2025	2026
Referentiescenario	282	294	305	317	331
t.o.v. referentie					
Scenario 2a - operator	0	0	0	0	0
Scenario 2 b – privaat monopolie	4	9	18	29	43
Scenario 3 – uniform stelsel (50%)	-70	-127	-174	-177	-179
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	-25	-48	-70	-65	-59
Scenario 4 – open markt	-6	-12	-17	-8	3

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Werkgelegenheid in fte.

De *continuïteit van de bedrijfsvoering* van de Nederlandse Loterij blijft in alle beleidsscenario's gewaarborgd. Invoering van een uniform stelsel (scenario 3) met een verplicht afdrachtpercentage van 50 procent vormt de grootste bedreiging voor de continuïteit van de onderneming. In dit scenario zal de omzet van de Nederlandse Loterij in de jaren 2022-2026 ook in absolute zin krimpen. Na 2026 herstelt de omzet weer als gevolg van de gepleegde investeringen om in 2032 (nominaal) weer uit te komen op het niveau van de omzet in 2016. Deze terugval gaat gepaard met een verlies van het marktaandeel van 41 procent in 2022 naar 34 procent in 2032 waarna het marktaandeel stabiliseert. Ondanks deze terugval is er bedrijfseconomisch gesproken een toekomst voor de Nederlandse Loterij in dit scenario.

Alle scenario's houden rekening met de mogelijkheid van toetreding. Deze toetreding vindt plaats op alle segmenten van de loterijenmarkt, zowel bij de prijzenloterijen in de open markt (scenario 4) als bij de goededoelenloterijen (in elk scenario). Bescherming van intellectuele eigendomsrechten zou de toetreding tot de loterijenmarkt kunnen belemmeren. Voor dit onderzoek is geen juridisch onderzoek uitgevoerd naar de mate van bescherming voor loterijconcepten in het intellectueel eigendomsrecht. In gesprekken komt naar voren dat spelvormen geen bescherming genieten in het intellectueel eigendomsrecht en dus door toetreders gekopieerd kunnen worden. Namen en logo's kunnen wel beschermd zijn in het beeld- en merkenrecht.

In scenario 3 transformeert de Nederlandse Loterij de facto tot een goededoelenloterij. Daarbij verandert de spelvorm niet, maar is de onderneming verplicht de afdracht aan goede doelen te verhogen tot 25 of 50 procent. Het onderzoek heeft niet gekeken naar de mogelijke aanpassing van de aangeboden spelvormen als gevolg van deze verandering.

7. **Wat zijn de financiële gevolgen voor de goede doelen die:**
   - **a.** Beneficiant zijn van de Nederlandse Loterij en de totalisator-vergunning;
   - **b.** Beneficiant zijn van de goede doelenloterijen.

De beleidswijzigingen hebben gevolgen voor de afdrachten aan de goede doelen (Tabel 6.5). In een open markt (scenario 4) nemen de afdrachten af met circa € 330 miljoen op jaarbasis. Het uniform stelsel (scenario 3) pakt in de 50-procentvariant het meest positief uit voor de afdrachten met extra inkomsten van 300 à 400 € miljoen per jaar.

Tabel 6.5 Afdrachten aan goede doelen

	2022	2023	2024	2025	2026
Referentiescenario	€ 692	€ 715	€ 748	€ 785	€ 812
t.o.v. referentie					
Scenario 2a - operator	€ 4	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5
Scenario 2 b – privaat monopolie	€ -78	€ -84	€ -91	€ -101	€ -111
Scenario 3 – uniform stelsel (50%)	€ 421	€ 348	€ 299	€ 312	€ 330
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	€ -57	€ -37	€ -11	€ -11	€ -4
Scenario 4 – open markt	€ -351	€ -327	€ -302	€ -322	€ -338

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € mln

8. **Wat zijn de negatieve effecten indien de Nederlandse Loterij wordt beëindigd?**
Beëindiging van de Nederlandse Loterij houdt in dat de onderneming geprivatiseerd wordt. In alle scenario's is een positieve opbrengst van verkoop voorzien (zie Tabel 6.3). In scenario 3 (uniform stelsel) is de opbrengst maar zeer beperkt. Het belangrijkste negatieve effect van de privatisering hangt samen met de wijziging van de marktordening en niet met de privatisering op zich.

6.3 Conclusie

Dit rapport brengt de financiële gevolgen van verschillende beleidsscenario's voor de loterijenmarkt in kaart. Tabel 6.6 vat de conclusies van deze studie op een kwalitatieve wijze samen. De effecten van de mogelijke herinrichting van de loterijenmarkt op de inkomsten van de overheid lopen via diverse kanalen zoals de belastingen, de veilingopbrengst en het effect op de dividenden. Dit effect is samengevat in de kolom inkomsten staat (en verklaren waarom de kolommen belastingen, veiling en dividend in Tabel 6.6 lichter zijn afgedrukt). Daarnaast staan de effecten op de afdrachten en de uitkeringen aan spelers centraal.

De tabel laat zien dat scenario 2a (operator constructie) relatief de minst sterke effecten heeft waarbij zowel inkomsten voor de overheid als de afdrachten aan de goede doelen licht positief beïnvloed worden. Bij de andere scenario's is sprake van een afruil tussen de verschillende belangen. Zo stimuleren scenario's 2b (privaat monopolie) en 4 (open markt) de inkomsten voor de overheid, maar gaan deze extra inkomsten ten koste van de afdrachten aan goede doelen; in scenario 2b in beperkte mate, maar in scenario 4 zeer sterk.

Scenario 3 (uniform stelsel) kent in de 50 procent variant een sterk negatief effect op de inkomsten van de overheid, maar genereert een zeer sterk positief effect op de afdrachten aan de goede doelen. Bij een lager verplicht afdrachtpercentage van 25 procent wijzigt deze conclusie en lopen de afdrachten aan de goede doelen per saldo terug, terwijl ook de inkomsten voor de overheid beperkt negatief beïnvloed worden. Dit is het enige scenario waarbij zowel de overheid als de goede doelen een (beperkt) negatieve uitkomst van de beleidswijziging ervaren.

Ter illustratie geeft Tabel 6.7 de financiële gevolgen aan voor het jaar 2026. De cijfers voor dit jaar onderbouwen redelijk de kwalitatieve inschatting van het effect voor de gehele reeks van jaren waarin de beleidswijzigingen voelbaar zijn: 2022-2026. Tevens geeft de tabel de veilingopbrengst aan voor het jaar 2022.

Tabel 6.6 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt

	Belastingen	Veiling	Dividend	Inkomsten staat	Afdrachten goede doelen	Uitkeringen spelers
Scenario 2a - operator	+	0	0	+	+	0
Scenario 2 b – privaat monopolie	++	++++	--	+++	--	+
Scenario 3 – uniform stelsel (50%)	---	+	--	---	+++	---
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	++	+	--	-	-	+
Scenario 4 – open markt	+++	+++	--	+++	---	+++

Bron: SEO Economisch Onderzoek.
Kwalitatieve inschatting van het gemiddelde effect voor de jaren 2022-2026: + positief effect, – negatief effect

Tabel 6.7 Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt in 2026

	Marktomzet	Veiling-opbrengst*	Overige inkomsten staat	Afdrachten goede doelen	Uitkeringen spelers
Scenario 2a - operator	€ 0	€ 0	€ 8	€ 5	€ 0
Scenario 2 b – privaat monopolie	€ 147	€ 705	€ -50	€ -111	€ 97
Scenario 3 – uniform stelsel (50%)	€ -637	€ 36	€ -211	€ 330	€ -639
Scenario 3 sub – uniform stelsel (25%)	€ 308	€ 68	€ -30	€ -4	€ 75
Scenario 4 – open markt	€ 684	€ 482	€ 52	€ -338	€ 441

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Afwijking ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen € miljoen.
* Veilingopbrengst in 2022. In scenario's 3 en 4 is de veilingopbrengst eenmalig.

Literatuur

Angeles, L. & Milne, R.G. (2016), Competitive provision of public services: cost savings over successive rounds of tendering, *Applied Economic Letters*, 23:9, pp. 627-632

Australian industry Commission (1996), Competitive tendering and contracting by public sector agencies, Melbourne: Australian Government Publishing Services

Bekken, T.J., Longva, F., Fearnley, N. & Osland, O. (2006), Norwegian experiences with tendered buss services, *European Transport,* N. 33, pp. 29-4.

Blauw (2015), De voorkeuren van loterijspelers. Rapportage vergunningszaak SENS-SNS, Rotterdam.

Coon, M. & Whieldon, G. (2016). Elasticity of Demand and Optimal Prize Distribution for Instant Lottery Games. Atlantic Economic Journal, 44, 4. 457-469.

Cotfelter en Cook (1990). On the economics of State Lotteries. *The Journal of Economic Perspectives*, 4-4, pp. 105-119

Farrel, L, Morgenroth, E. & Walker, I. (1999). A Time Series Analysis of UK Lottery Sales: Long and Short Run Price Elasticities. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 61, 4.

Forrest, D., O. D. Gulley, and R. Simmons (2000, December). Elasticity of Demand for UK National Lottery Tickets, National Tax Journal, vol. 53 (4:1), pp. 853-863.

Forrest, D., L. Perez & R Baker (2010), Evaluating the effects of game design on lotto sales: a case study from Spain, Journal of Gambling Business & Economics, vol. 4(2), pp. 1-19.

Frontier Economics (2014). The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions.

Geronikolaou, G. & Papachristou, G. (2016). Lottery pricing and price elasticity dispersion in the UK and Canada. Applied Economics, 48, 35. 3322-3328

Gulley, O.D. & Scott, F.A. (1993). The demand for wagering at state-operated lotto games. National Tax Journal, 46, 1.

Hadzi-Miceva-Evans, K. (2010). Lottery Proceeds as a Tool for Support of Good Causes and Civil Society Organizations: A Fate or a Planned Concepts? The International Journal of Not-for-Profit Law, 12, 4.

Hensher, D.A. & Wallis, I.P. (2005), Competitive tendering as contrating mechanism for subsidising transport: the bus experience

Hodge, G.A. (1999), Competitive tendering and contracting out; rhetoric or reality? *Public Productivity & Management Review,* Vol. 22, No. 4, pp. 455-469

Kansspelautoriteit (2015). *Marktscan online kansspelen 2015: Een analyse vanuit internationaal perspectief*, Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit (2016). *Marktscan landgebonden kansspelen 2015,* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kruize, A., Boendermaker, M., Sijtstra, M., Bieleman, B. (2016). Modernisering kansspelbeleid: Nulmeting 2016. Groningen/Rotterdam: Intraval Onderzoek en Advies.

Papachristou, G.A. (2006) Is lottery demand elasticity a reliable marketing tool? Evidence from a game innovation in Greece. International Review of Economics, 53, 4.

Peacock, M. (2000). Charity ends with the lottery. It ain't what you give, it's the way that you give it. New Economy, 1070-3535.

Perez, L. & Humphreys, B. (2015). The 'Who and Why' of Lottery: Empircal Highlights from the seminal economic literature. Journal of Economic Surveys, 27, 5. 915-940.

Roger, P. (2009). The Demand for EuroMillions Lottery Tickets: An International Comparison. Revue Économique: 1, 62.

Station 10 (2015), Online kansspelen en Televisie: Inventarisatie van instrumenten en impact, Hilversum.

Stoelinga, A. & Hermans, G. (2005), encouraging results of tendering in Dutch public transport

Sugden, R., Paul. (1993). Thinking as a team. In: Paul, E.F., Miller, F.D. Jr. & Paul, J. (1993). Altruism. Cambridge: Cambridge University Press.

Tieben, B., B. Hof, W. Rougoor en T. Smits (2014), Economische effecten marktordening loterijen, SEO-rapport 2014-20, Amsterdam.

Tonge, R. & Willett, C. (2006), Cost saving through competitive tendering: the case of refuse collection revisited, *Journal of Finance and Management in Public Services*, Volume 5, Number 2, pp. 53-65

Trousdale, M.A. & Dunn, R.A. (2014). Demand for Lottery Gambling: Evaluating price sensitivity within a portfolio of lottery games. National Tax Journal, 67, 3. 595-620.

Walker, I. (1998). Lotteries: Determinants of ticket sales and the optimal payout rate. Economic Policy No. 27.

Wilms, P., Blankers, I., Douma, K. (2012). *Substitutie tussen online en offline kansspelen*, Ape-rapport 03-937. Den Haag: APE.

Bijlage A Reguleringsdimensies beleidsopties

Onderstaande tabel geeft in de rijen de reguleringsdimensies voor land-based loterijen (inclusief e-commerce) en in de kolommen de nuloptie en de beleidsopties samengevat weer.

Tabel A. 1 Reguleringsdimensies beleidsopties

		Nuloptie	**Beleidsopties**			
			Transparante gunning monopolievergunningen			
Dimensies		1. monopolies	2a. operator	2b. privaat monopolie	3. uniform stelsel	4. open markt
1 Vergunningstelsel	Gesloten	X (DNL, Totalisator)	X (DNL, Totalisator)	X (DNL, Totalisator)		
	Open	X (**GDL**)	X (GDL)	X (GDL)	**X**	**X**
2 Wijze van gunning	Onderhands	X (**DNL**)	X (**niet-exploitatiedeel DNL**)			
	Transparant	X (**Totalisator; GDL**)	X (Totalisator, GDL, **nu ook exploitatie DNL: veiling**)	X (Totalisator, GDL, **veiling DNL** met **verkoop / privatisering DNL**)	X (met verkoop / privatisering DNL)	X (met verkoop / privatisering DNL)
3 Afdrachten Staat	Vpb *[volgt uit 8]*	**SL** vpb (20/25%)	**SL+expl. DNL** vpb (20/25%)	**DNL** vpb (20/25%)	**Vpb (20/25%)**	**vpb (20/25%)**
	Dividend	**SL** dividend (min. 15% nominale waarde verkochte loten minus vennootschapsbelasting)	Zelfde	**Nee** (wel 63% van veilingopbrengsten **DNL**)	**Nee** (wel veiling-opbrengsten)	**Nee** (wel veiling-opbrengsten)
4 Afdracht goede doelen, sport		**GDL:** minstens 50%; **Lotto, Sporttotalisator, Instantloterij:** opbrengst na aftrek prijzen en kosten; **Lotto:** minstens 18% nominale waarde verkochte loten; **DNL**: 37 procent van opbrengst na aftrek prijzen en kosten;	Zelfde	GDL: minstens 50%; Totalisator: 2,5% van totale inzetten aan draf- en rensport; 37% van veilingopbrengsten **DNL**	**Minstens 50%**, behalve Totalisator *(variant: minstens 25%)*	**Niet verplicht**

	Totalisator: 2,5% van totale inzetten aan draf- en rensport				
5 Uitkering spelers (prijzen)*	Minstens 60% (**SL**), minstens 47,5% (**Lotto, Sporttotalisator, Instantloterij**); **GDL en Totalisator**: opbrengst / inleg-afdracht-kosten	Zelfde	Zelfde	**Geen verplicht %**	**Geen verplicht %**
6 Lengte vergunningsperiode	5 jaar (**SL** onbepaald)	**5 jaar**	**5 jaar**	**5 jaar**	**5 jaar**
7 Kansspelbelasting**	29%	29%	29%	29%	29%
8 Mag & kan winst worden gemaakt?	Alleen **SL**, rest prijzengeld of afdracht *[volgt uit 4 en 5]*	**SL en exploitatie DNL**	**DNL wel**, rest niet *[volgt uit 4 en 5]*	**Ja**	**Ja**
9 Overige voorwaarden (o.a.)	**SL** # loterijen, deelloten, maximum verkoopprijs; **Instantloterij** # loterijen, # deelnamebewijzen; **sporttotalisator** # prijsvragen; **totalisator** # draverijen / rennen, maximum inzet p.p.; **lotto** # lotto's; **GDL** # bewijzen van deelneming, daarin aangegeven inleg	Zelfde	**Geen**	**Geen**	**Geen**
10 Kansspelheffing***	€ 1.000 indien nominale waarde verkochte deelnamebewijzen € 1 -5 mln; € 10.000 indien € 5 - 20 mln; € 50.000 indien € 20 – 50 mln; € 50.000 + (1/500) * (waarde hoger dan € 50 mln) indien hoger dan € 50 mln	Zelfde	Zelfde	Zelfde	Zelfde

DNL De Nederlandse Loterij (exploiteert momenteel Staatsloterij, Lottospel, Sporttotalisator en Instantloterij)
GDL Goededoelenloterijen (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij)
SL Staatsloterij
* Eisen aan uitkering van prijzen aan spelers hebben betrekking op het bedrag na aftrek van kansspelbelasting
** Vrijstelling indien de prijs ten hoogste € 449 is of als de prijs niet hoger is dan de inleg
*** Huidige Wet op de kansspelen & Wijziging in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (VOORSTEL VAN WET ZOALS HET LUIDT NA DE DAARIN TOT EN MET 5 JULI 2016 AANGEBRACHTE WIJZIGINGEN)

Bijlage B Prijselasticiteit en optimale takeout

Wat zegt de literatuur over de effectieve prijselasticiteit van de vraag naar loterijen?

Uit eerder literatuuronderzoek van SEO volgt dat de effectieveprijselasticiteit van de vraag bij loterijen rond de -1 ligt. Dit houdt in dat bij een verhoging van de effectieve prijs met 1% de afzet met eveneens ongeveer 1% daalt. (Tieben e.a. 2014). Recente studies bevestigen dat de effectieveprijselasticiteit van de vraag naar loterijen gemiddeld rond de -1 ligt.

In een studie naar bestaande economische literatuur voor verschillende landen vinden Perez & Humphreys (2015) prijselasticiteiten tussen -0,66 en -3,2. Uit Frontier Economics (2014) volgt een prijselasticiteit van -1,08 en Trousdale & Dunn (2014) vinden eveneens een gemiddelde prijselasticiteit van -1,08 voor verschillende loterijen. De recente literatuur geeft geen sterke aanwijzingen om af te wijken van de eerder door SEO gevonden prijselasticiteit van rond -1.

De genoemde prijselasticiteit rond -1 betreft een gemiddelde prijselasticiteit. De prijselasticiteit kan aanzienlijk variëren tussen landen, blijkt uit een studie naar de vraag naar eenzelfde loterij in meerdere landen (Roger, 2009). Ook binnen een land kan de effectieveprijselasticiteit variëren. Zo tonen Geronikolaou & Papachristou (2016) aan dat de prijselasticiteit toeneemt met het aantal deelnemers aan de loterij en met de omvang van de jackpot.

Daarnaast blijkt dat de effectieveprijselasticiteit van de vraag samenhangt met het uitkeringspercentage. De Maryland loterij verkoopt krasloten met een prijs tussen $1 en $20. De goedkoopste krasloten kennen uitkeringspercentage van gemiddeld 59% en een korte termijnprijselasticiteit van ongeveer -5,8, en de duurste een uitkeringspercentage van ongeveer 78% en een prijselasticiteit van ongeveer -1,5. Effectieveprijselasticiteiten van krasloten zijn over meestal hoger dan die van loterijen met trekkingen, omdat deelnemers direct zien of ze een prijs gewonnen hebben. (Coon & Whieldon, 2016).

Studies naar de prijselasticiteit van de vraag naar goededoelenloterijen en prijsloterijen zijn meestal gebaseerd op een uitkeringspercentage van ongeveer 50%, omdat een uitkeringspercentage in deze orde van grootte in de praktijk het meest voorkomt. In een onderzoek naar de effectieveprijselasticiteit van Amerikaanse loterijen wordt voor de loterijen met de hoogste uitkeringspercentages, te weten 47% en 52%, een effectieveprijselasticiteit van respectievelijk -0,19 en -1,15 gevonden (Gulley & Scott, 1993). Forrest et al. (2000) vinden een effectieveprijselasticiteit van -1 bij een uitkeringspercentage van 50 procent. Papachristou (2006) vindt een effectieveprijselasticiteit van -2,38 bij een loterij met een uitkeringspercentage van ongeveer 40% en een effectieveprijselasticiteit van ongeveer -1,727 bij een uitkeringspercentage van ongeveer 50%. Walker (1998) toont een effectieveprijselasticiteit van -1,07 bij 45%.

Wat is het optimale uitkeringspercentage voor een loterij?

Voor een gegeven effectieve prijselasticiteit van de vraag is het mogelijk om een optimale effectieve prijs voor een loterij te berekenen. Deze optimale prijs is:

$p = (k + \beta)/(1+ \beta) \cdot \eta/(1 + \eta)$

Deze optimale prijs is afgeleid onder de veronderstelling dat:

- De vraagcurve iso-elastisch is met elasticiteit η
- De kosten een vast percentage k zijn van de omzet
- De kansspelbelasting een vast percentage β is van de uitkeringen

Ga uit van een loterij met één soort loten, met lotprijs L.

Definieer de effectieve prijs $p \in [0, 1]$ als het deel van de inleg dat *niet* in de vorm van netto prijzen wordt uitgekeerd aan spelers.

Definieer het aantal verkochte loten $Q(p)$, dat afhankelijk is van de effectieve prijs

Dan geldt voor de omzet:

$$O(p) = L \cdot Q(p) \quad (1)$$

De uitkeringen worden gegeven door:

$$U(p) = L \cdot Q(p) \cdot (1 - p) \quad (2)$$

Veronderstel, in lijn met de bevindingen in Hoofdstuk 3, dat de operationele kosten bestaan uit vaste kosten plus variabele kosten die proportioneel zijn met de omzet. Voor dat laatste kan het bijvoorbeeld gaan om verkoopcommissies, maar ook om advertentie-uitgaven, gratis loten, etc.

Dan geldt voor de kosten:

$$K(p) = K_0 + k \cdot L \cdot Q(p) \quad (3)$$

Als de samenstelling van het prijzenpakket niet afhangt van de omzet en de effectieve prijs, is de af te dragen kansspelbelasting een vast percentage van het netto uitgekeerde prijzengeld:

$$B(p) = \beta \cdot U(p) = \beta \cdot L \cdot Q(p) \cdot (1 - p) \quad (4)$$

De winst van de loterij is gelijk aan deze omzet, minus de operationele kosten, de netto uitkeringen aan spelers en de af te dragen kansspelbelasting:

$$\begin{aligned} W &= O(p) - U(p) - K(p) - B(p) \\ &= L \cdot Q(p)[1 - (1 - p) - k - \beta \cdot (1 - p)] - K_0 \\ &= L \cdot Q(p)[p(1 + \beta) - k - \beta] - K_0 \end{aligned} \quad (5)$$

De winst is maximaal wanneer:

$$\frac{dW}{dp} = 0 \quad (6)$$

Oftewel:

$$L \cdot \frac{dQ(p)}{dp}[p(1+\beta) - k - \beta] + L \cdot Q(p)(1+\beta) = 0$$
$$\frac{dQ(p)}{dp}[p(1+\beta) - k - \beta] = -Q(p)(1+\beta)$$
$$Q(p) = \frac{dQ(p)}{dp} \cdot \frac{-p(1+\beta)+k+\beta}{1+\beta} = \frac{dQ(p)}{dp} \cdot \left[-p + \frac{k+\beta}{1+\beta}\right] \quad (7)$$

Uitgaande van vraagcurve die lokaal iso-elastisch met elasticiteit η, heeft deze lokaal de volgende vorm:

$$Q(p) = \alpha \cdot p^{\eta} \quad (8)$$

Dan geldt:

$$\alpha \cdot p^{\eta} = \alpha\eta \cdot p^{\eta-1} \cdot \left[-p + \frac{k+\beta}{1+\beta}\right] \quad (9)$$

Oftewel:

$$p = \eta \cdot \left[-p + \frac{k+\beta}{1+\beta}\right] \quad (10)$$

Oplossen voor p geeft:

$$p \cdot (1+\eta) = \eta \cdot \frac{k+\beta}{1+\beta} \quad (11)$$

Voor $\eta = -1$ heeft dit geen oplossingen. In dat speciale geval geldt dat de winst in vergelijking (5) maximaal is voor p = 1, dus een uitkeringspercentage van 0%.

Voor $\eta \neq -1$ geldt:

$$p = \frac{\eta}{1+\eta} \cdot \frac{k+\beta}{1+\beta} = \frac{1}{1+\frac{1}{\eta}} \cdot \frac{k+\beta}{1+\beta} \quad (12)$$

De optimale effectieve prijs is dus een functie van de elasticiteit η, de kostenratio k en de effectieve kansspelbelasting β, en is onafhankelijk van L, K_0 en a.

Voor in-elastische vraag ($\eta > -1$) kan eenvoudig worden aangetoond dat de afgeleide van de winst naar p altijd positief is voor $p > 0$. Ook in dat geval maximaliseert is een zo hoog mogelijk p dus de winst.

Voor elastische vraag ($\eta < -1$) geldt voor de optimale effectieve prijs in vergelijking (12):

- neemt *toe* als de kostenratio k hoger wordt,
- neemt *toe* als de effectieve kansspelbelasting β hoger wordt,
- neemt *af* als de vraag elastischer wordt: bij $\eta \to \infty$ tendeert de effectieve prijs naar $\frac{k+\beta}{1+\beta}$

Enkele rekenvoorbeelden bij elastische vraag worden gegeven in de onderstaande tabel:

Tabel B. 1 Optimale takeout bij verschillende effectieveprijselasticiteiten

k	β	η	p	k	β	η	p
0.2	0.1	-1.1	3.00	0.7	0.1	-1.1	8.00
0.2	0.1	-1.5	0.82	0.7	0.1	-1.5	2.18
0.2	0.1	-2	0.55	0.7	0.1	-2	1.45
0.2	0.1	-3	0.41	0.7	0.1	-3	1.09
0.2	0.1	-4	0.36	0.7	0.1	-4	0.97
0.2	0.1	→ ∞	0.3/1.1 ≈ 0.27	0.7	0.1	→ ∞	0.8/1.1 ≈ 0.73

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De rekenvoorbeelden links in Tabel B.1 hebben betrekking op een prijzenloterij met een kostenratio van 20% en een effectief kanspelbelastingtarief van 10%. Bij een elasticiteit van -2 zal een dergelijke loterij nog altijd willen kiezen voor een effectieve prijs van 55%, dus een uitkeringspercentage van 45%. Pas bij een elasticiteit van -3 komt het optimale uitkeringspercentage in de buurt van 60% te liggen, wat nu het verplichte minimum is voor de Staatsloterij. Bij extreem elastische vraag, tendeert het netto uitkeringspercentage (bij de gegeven parameters k en β) naar 73%.

Voor de loterij is het met andere woorden altijd winstgevend om bij een verplicht minimaal netto uitkeringspercentage van 60% precies op dat percentage te gaan zitten, *tenzij de vraag extreem elastisch is*. Met andere woorden, als de markt niet zeer competitief is en de vraag niet zeer prijsgevoelig, is het bij een iso-elastische vraag voor alle partijen optimaal om zo min mogelijk uit te keren. Voor de beleidsscenario's kunnen we daarom veronderstellen dat loterijen het minimaal verplichte uitkeringspercentage hanteren of, wanneer het verplichte percentage vervalt, een percentage dat overeenkomst met de optimale effectieve prijs.

De voorbeelden rechts in Tabel B.1 hebben betrekking op een winstmaximaliserende goededoelenloterij, die naast een kostenratio van 20% tevens 50% afdraagt aan goede doelen. Deze loterij heeft pas bij elasticiteiten hoger dan –3 de prikkel een positief uitkeringspercentage te kiezen. Merk hierbij wel op dat de impliciete aanname hierbij is, dat consumenten de goededoelenuitkeringen geheel niet waarderen. In het andere extreme geval dat consumenten deze uitkeringen evenzeer waarderen als prijzengeld, zijn de rekenvoorbeelden links meer van toepassing op een goededoelenloterij.

Stel dat k = 0,2 en β = 0,1. De optimale prijs is nu afhankelijk van de waarde van de prijselasticiteit. Bij waardes voor η kleiner dan -1,38 (dus elastischer) is de optimale prijs kleiner dan 1 en pas bij η = -3 krijgen we prijs die gelijk is aan 0,4.

Bijlage C Kasstroom Staatsloterij en De Lotto

De financiële gevolgen voor de Rijksoverheid van een herschikking van de marktordening op de loterijenmarkt volgen uit de financiële gevolgen van deze herschikking voor de Nederlandse Loterij – de fusieloterij van de Staatsloterij en de Stichting Nationale Sporttotalisator. Om deze gevolgen te kunnen bepalen hanteren wij kasstroommodellen voor de Staatsloterij en de Stichting Nationale Sporttotalisator. Een kasstroommodel laat zien hoe de omzet zich via welke kostenposten vertaalt naar een netto-bedrijfsresultaat. Omdat dit model expliciet is over de koppeling tussen omzet, kosten en bedrijfsresultaat, kunnen wij in onze scenarioanalyses 'sleutelen' aan bijvoorbeeld specifieke kostenposten waarvan te verwachten is dat zij ten gevolge van de herschikking van de marktordening op de loterijenmarkt veranderen. Ook is een kasstroommodel de basis van een veelgebruikte waarderingsmethodiek van bedrijfsactiva – namelijk de netto-contante waarde van de kasstromen-benadering. Hiermee kunnen we incidentele baten van de herschikking van de markt bepalen voor de overheid, bijvoorbeeld de verkoop van de Nederlandse Loterij.

De brondata voor ons kasstroommodel zijn de jaarverslagen van de Staatsloterij en de Stichting Nationale Sporttotalisator voor de jaren 2013 tot en met 2015. Tabel C.1 en Tabel C.2 laten de posten met waarden van het kasstroommodel zien. De brondata voor ons kasstroommodel zijn de jaarverslagen van de Staatsloterij en de Stichting Nationale Sporttotalisator voor de jaren 2013 tot en met 2015. Sommige posten in de tabellen hieronder zijn niet direct herleidbaar tot een specifieke post in een van de jaarverslag, omdat posten uit deze jaarverslagen soms samengevoegd zijn of omdat de posten in de tabellen hieronder transformaties zijn van posten uit de jaarverslagen.

Voor de Staatsloterij blijken de bedrijfsopbrengsten vooral te bestaan uit lotverkopen, en de bijdrage van niet-opgehaalde prijzen aan de bedrijfsopbrengsten blijkt klein. Voor de kosten geldt dat zij meer bestaan aan niet-uitvoerings- dan aan uitvoeringskosten. Dit betekent niet dat de uitvoeringskosten verwaarloosbaar zijn, met name doordat de Staatsloterij toch forse provisies betaalt aan verkopers. In de categorie non-uitvoeringskosten is het vooral marketing wat voor kosten zorgt. Als wij prijzengeld, kansspelbelasting en de kosten voor de KSA onder bedrijfskosten scharen heeft de Staatsloterij een bedrijfsresultaat van ongeveer 16% van de omzet. Via de vennootschapsbelasting en de dividenduitkering gaat veruit het grootste deel hiervan naar de staat.

De Lotto rapporteert geen niet-opgehaalde prijzen in haar jaarverslag en haar bedrijfsopbrengsten zijn dus gelijk aan de som van de omzetten van de verschillende spelen die zij organiseert. Anders dan bij de Staatsloterij zijn de kosten van de Lotto ongeveer gelijk verdeeld tussen uitvoerings- en niet-uitvoeringskosten. Wél zijn in beide categorieën respectievelijk provisiekosten en marketingkosten ook de grootste. Door afdrachten aan goede doelen en uitkeringen aan spelers komt de nettowinst van de Lotto conform de vergunningen op nul uit.

Tabel C. 1 Kasstroom Staatsloterij

bedragen in duizenden euro's		Jaar	2013	2014	2015
Opbrengsten en kosten					
Opbrengsten	Omzet		€ 772.649	€ 737.848	€ 691.872
	Niet opgehaalde prijzen		€ 5.941	€ 5.863	€ 5.837
	Som der bedrijfsopbrengsten		***€ 778.590***	***€ 743.711***	***€ 697.709***
Operationele Uitvoeringskosten	Loonkosten uitvoering		€ 5.994	€ 5.785	€ 6.341
	Provisie		€ 22.723	€ 20.594	€ 19.410
	Automatisering/ICT		€ 5.482	€ 5.157	€ 6.018
	Afschrijvingen uitvoeringsactiva		€ -	€ -	€ -
	Overige uitvoeringskosten		€ 10.076	€ 10.448	€ 8.363
	Subtotaal		***€ 44.275***	***€ 41.984***	***€ 40.132***
Operationele non-uitvoeringskosten	Loonkosten non-uitvoering		€ 9.789	€ 9.678	€ 9.756
	Marketingkosten		€ 57.319	€ 59.162	€ 49.850
	Afschrijvingen non-uitvoeringsactiva		€ -	€ -	€ -
	Overige operationele kosten		€ 6.401	€ 10.200	€ 13.008
	Subtotaal		***€ 73.509***	***€ 79.040***	***€ 72.614***
	Totale operationele kosten		***€ 117.784***	***€ 121.024***	***€ 112.746***
Afdrachten	Prijzengeld		€ 466.270	€ 446.973	€ 413.409
	Goede Doelen				
	Kansspelbelasting		€ 63.863	€ 64.543	€ 59.267
	KSA		€ 1.500	€ 1.500	€ 1.300
	Totale afdrachten		***€ 531.633***	***€ 513.016***	***€ 473.976***
Afschrijvingen op non-exploitatie activa	Gebouwen				
	Automatisering/ICT				
	Immateriele activa				
	Totale afschrijving non-exploitatie				
	Totale non-operationele kosten				
	Som der bedrijfskosten		***€ 649.417***	***€ 634.040***	***€ 586.722***
Resultaat	***Bedrijfsresultaat***		***€ 129.173***	***€ 109.671***	***€ 110.987***
	Als % omzet		***17%***	***15%***	***16%***
	Saldo buitengewone/incidentele baten en lasten (+: winst; -: verlies)		€ -	€ -	€ -
	Saldo opbrengst beleggingen en rente (+: winst; -: verlies)		€ 1.732	€ 1.510	€ 1.108

	Resultaat voor belastingen		***€***	***130.905***	***€***	***111.181***	***€***	***112.095***
	Vennootschapsbelasting		***€***	***33.319***	€	27.740	€	28.024
	Netto winst voor afdracht Staat		***€***	***97.586***	***€***	***83.441***	***€***	***84.071***
	Afdracht aan de staat		*€*	*83.247*	*€*	*82.938*	€	75.403
	Nettowinst		***€***	***14.339***	***€***	***503***	***€***	***8.668***
Investeren en financieren								
(Des-)Investeringen	Balanswaarde materiële vaste activa per eindejaar							
	waarvan	Automatisering	€	1.841	€	1.919	€	965
		Overig						
	Aanschafwaarde materiele vaste activa per eindejaar		€	6.502	€	6.561	€	7.172
	Balanswaarde immateriële activa per eindejaar							
	waarvan	Software	€	3.274	€	3.862	€	2.419
		Overig						
	Aanschafwaarde immateriele vaste activa per eindejaar		€	3.392	€	4.429	€	5.867
Werkkapitaal	***Netto werkkapitaal per einde jaar, waarvan***		***€***	***77.548***	***€***	***75.841***	***€***	***90.089***
	waarvan	Liquide middelen	€	151.551	€	179.214	€	144.889
		Debiteuren	€	75.450	€	71.729	€	87.439
		Voorraden						
		Overige vlottende activa	€	6.569	€	9.499	€	7.208
		Crediteuren	€	6.183	€	9.444	€	6.595
		Nog uit te keren prijzen	€	87.854	€	106.507	€	84.141
		Vooruitontvangen inleggelden	€	27.212	€	26.018	€	24.585
		Overige vlottende passiva	€	34.773	€	42.632	€	34.126
Financiering	Omvang VV		€	157.043	€	191.015	€	156.564
	Omvang EV		€	83.335	€	81.844	€	87.880
Aantal FTE			153		143		128	

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel C. 2 Kasstroom Lotto

bedragen in duizenden euro's		Jaar	2013	2014	2015
Opbrengsten en kosten					
Opbrengsten	Omzet		€ 306.872	€ 321.829	€ 357.645
	Niet opgehaalde prijzen				
	Som der bedrijfsopbrengsten		**€ 306.872**	**€ 321.829**	**€ 357.645**
Operationele Uitvoeringskosten	Loonkosten uitvoering		€ 4.805	€ 4.243	€ 4.515
	Provisie		€ 19.174	€ 20.855	€ 24.124
	Automatisering/ICT		€ 11.383	€ 10.816	€ 12.263
	Afschrijvingen uitvoeringsactiva		€ -	€ -	€ -
	Overige uitvoeringskosten		€ 7.154	€ 8.061	€ 8.526
	Subtotaal		***€ 42.516***	***€ 43.975***	***€ 49.428***
Operationele non-uitvoeringskosten	Loonkosten non-uitvoering		€ 7.848	€ 7.098	€ 6.946
	Marketingkosten		€ 25.853	€ 32.195	€ 36.529
	Afschrijvingen non-uitvoeringsactiva				
	Overige operationele kosten		€ 6.523	€ 5.776	€ 5.009
	Subtotaal		***€ 40.224***	***€ 45.069***	***€ 48.484***
	Totale operationele kosten		**82740**	**89044**	**97912**
Afdrachten	Prijzengeld		164746	173454	204788
	Goede Doelen		€ 59.646	€ 59.051	€ 59.972
	Kansspelbelasting		20500	14500	13800
	KSA		€ 477	€ 543	€ 615
	Totale afdrachten		245369	247548	279175
Afschrijvingen op non-exploitatie activa	Gebouwen				
	Automatisering/ICT				
	Immateriele activa				
	Totale afschrijving non-exploitatie				
	Totale non-operationele kosten				
	Som der bedrijfskosten		**328109**	**336592**	**377087**
Resultaat	***Bedrijfsresultaat***		**€ 43.253-**	**€ 44.238-**	**€ 55.070-**
	Als % omzet		**-14%**	**-14%**	**-15%**
	Saldo buitengewone/incidentele baten en lasten (+: winst; -: verlies)		€ 388-	€ 536-	€ 5.209
	Saldo opbrengst beleggingen en rente (+: winst; -: verlies)		€ 1.125	€ 799	€ 433

	Resultaat voor belastingen			0		0		0
	Vennootschapsbelasting							
	Netto winst voor afdracht Staat							
	Afdracht aan de staat							
	Nettowinst			0		0		0
Investeren en financieren								
(Des-)Investeringen	Balanswaarde materiële vaste activa per eindejaar							
	waarvan	Automatisering	€	319	€	300	€	847
		Overig						
	Aanschafwaarde materiele vaste activa per eindejaar		€	2.051	€	1.262	€	1.911
	Balanswaarde immateriële activa per eindejaar							
	waarvan	Software						
		Overig						
	Aanschafwaarde immateriele vaste activa per eindejaar							
Werkkapitaal	***Netto werkkapitaal per einde jaar, waarvan***		***€***	***39.784***	***€***	***49.800***	***€***	***55.498***
	waarvan	Liquide middelen	€	83.535	€	87.060	€	98.188
		Debiteuren	€	3.190	€	4.759	€	8.663
		Voorraden	€	220	€	180	€	142
		Overige vlottende activa	€	3.797	€	4.450	€	7.790
		Crediteuren	€	4.245	€	1.771	€	2.034
		Nog uit te keren prijzen	€	13.335	€	12.238	€	13.285
		Vooruitontvangen inleggelden	€	11.791	€	6.053	€	12.895
		Overige vlottende passiva	€	21.587	€	26.587	€	31.071
Financiering	Omvang VV		€	50.958	€	46.649	€	59.285
	Omvang EV		€	41.212	€	51.030	€	57.784
Aantal FTE			128		121		117	

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage D Subvarianten voor het uniform stelsel

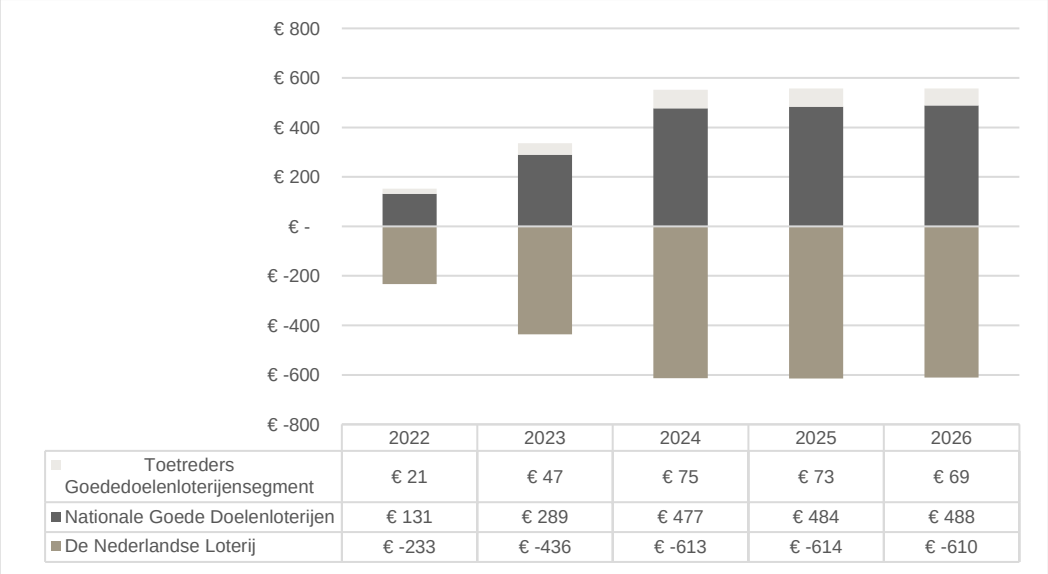
Voor scenario 3 – het uniform stelsel – zijn twee extra subvarianten doorgerekend.

Subvariant met afdrachtpercentage goede doelen van 40 procent

In deze subvariant hebben alle loterijen de verplichting om 40 procent af te dragen aan goede doelen. De gedragsreacties gebruikt voor deze variant komen overeen met de 50-procentvariant.

Deze variant kent een betere omzetontwikkeling dan de 50-procentvariant, maar per saldo is de omzet negatief. De afdrachten aan de goede doelen lopen door het verplichte afdrachtpercentage sterk op. Ook de huidige goededoelenloterijen gaan ondanks het lagere afdrachtpercentage per saldo meer afdragen aan de goede doelen. Het volume-effect (groei van de omzet) domineert in dit geval de verlaging van het afdrachtpercentage. Dit komt mede door het substitutie-effect: een lagere omzet voor de Nederlandse Loterij creëert ruimte voor extra groei voor de goededoelenloterijen.

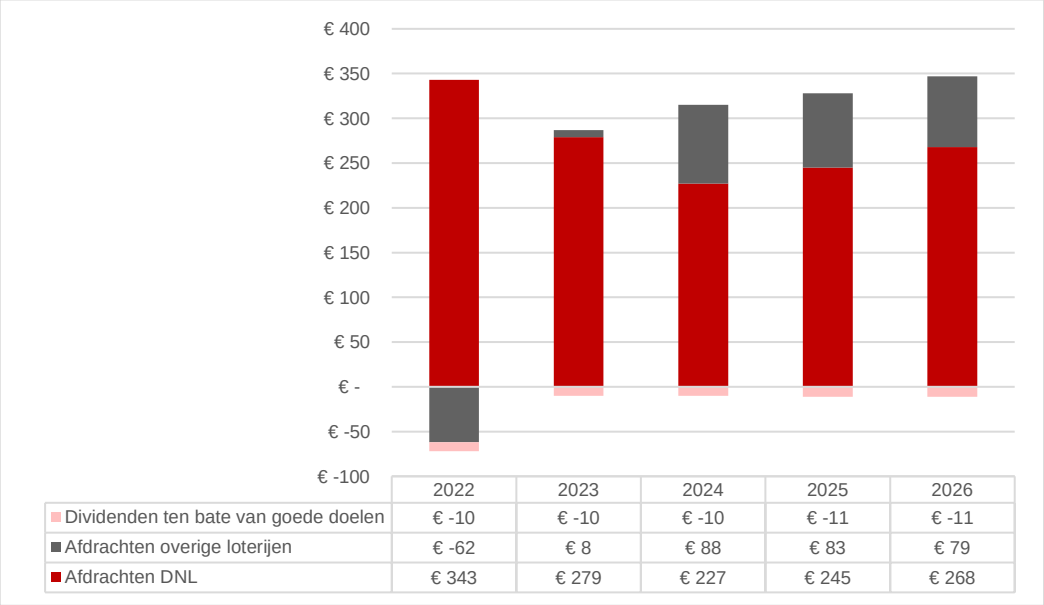
Figuur D. 1 Licht negatieve omzetontwikkeling



	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 21	€ 47	€ 75	€ 73	€ 69
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 131	€ 289	€ 477	€ 484	€ 488
De Nederlandse Loterij	€ -233	€ -436	€ -613	€ -614	€ -610

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

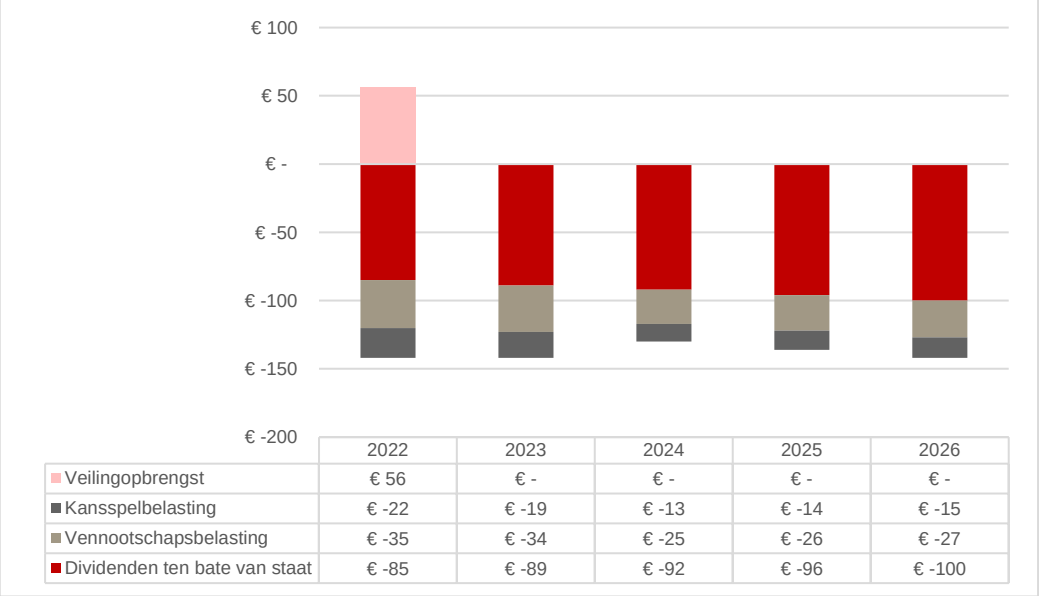
Figuur D. 2 Sterk hogere afdrachten aan goede doelen



	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ -62	€ 8	€ 88	€ 83	€ 79
Afdrachten DNL	€ 343	€ 279	€ 227	€ 245	€ 268

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

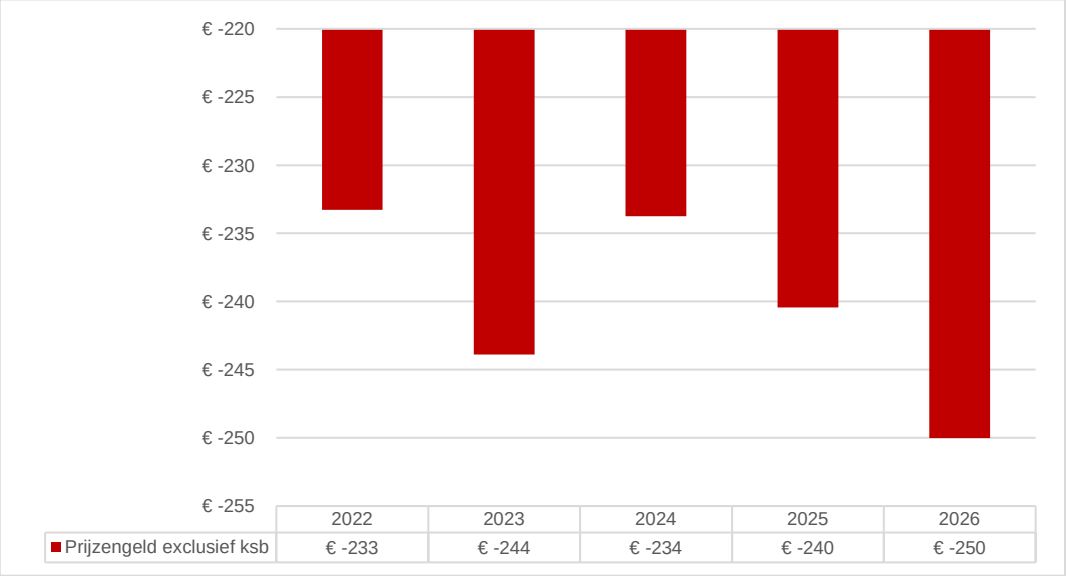
Figuur D. 3 Inkomsten voor de overheid sterk negatief



	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 56	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ -22	€ -19	€ -13	€ -14	€ -15
Vennootschapsbelasting	€ -35	€ -34	€ -25	€ -26	€ -27
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

Figuur D. 4 Prijzenpot krimpt sterk



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

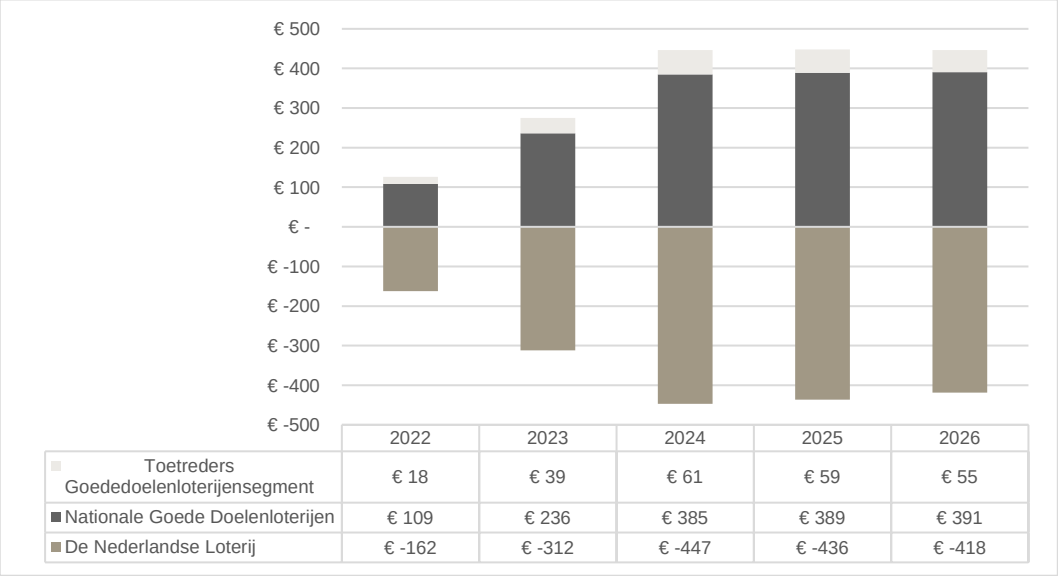
Subvariant met afdrachtpercentage goede doelen van 33 procent

In deze subvariant hebben alle loterijen de verplichting om 33 procent af te dragen aan goede doelen. De gedragsreacties gebruikt voor deze variant komen overeen met de 25-procentvariant. Dit betekent onder meer dat:

- Het verplichte afdrachtpercentage van de goededoelenloterijen daalt van 50 naar 33 procent. Het scenario veronderstelt dat 50 procent van de verlaging van de afdracht in de vorm van hogere prijzen naar de spelers gaat. Het uitkeringspercentage aan spelers stijgt hierdoor van 32 procent nu naar 40,5 procent (zie ook Hoofdstuk 4.6). De verhoging van de prijzenpot impliceert een daling van de effectieve prijs voor goededoelenloterijen. De effectieve prijs daalt met 8,5 procentpunt, dat is relatief 12,5 procent als aandeel van een effectieve prijs van 68 procent. Bij een effectieve prijselasticiteit van -1,5 stijgt de afzet met 18,75 procent (bij gelijkblijvende lotprijs stijgt dus ook de omzet met dit percentage).
- De lagere effectieve prijs van de goededoelenloterijen veroorzaakt substitutie: spelers vinden deze loterijen na prijsaanpassing relatief aantrekkelijker. Als gevolg hiervan genereert de Nederlandse Loterij minder omzet. Dit substitutie-effect is 25 procent;

Onder deze voorwaarden genereert dit scenario resultaten die qua omzet en inkomsten voor de overheid minder positief zijn dan in de subvariant van scenario 3 met een afdrachtpercentage van 25 procent. De afdrachten aan goede doelen vallen hoger uit door het hogere afdrachtpercentage.

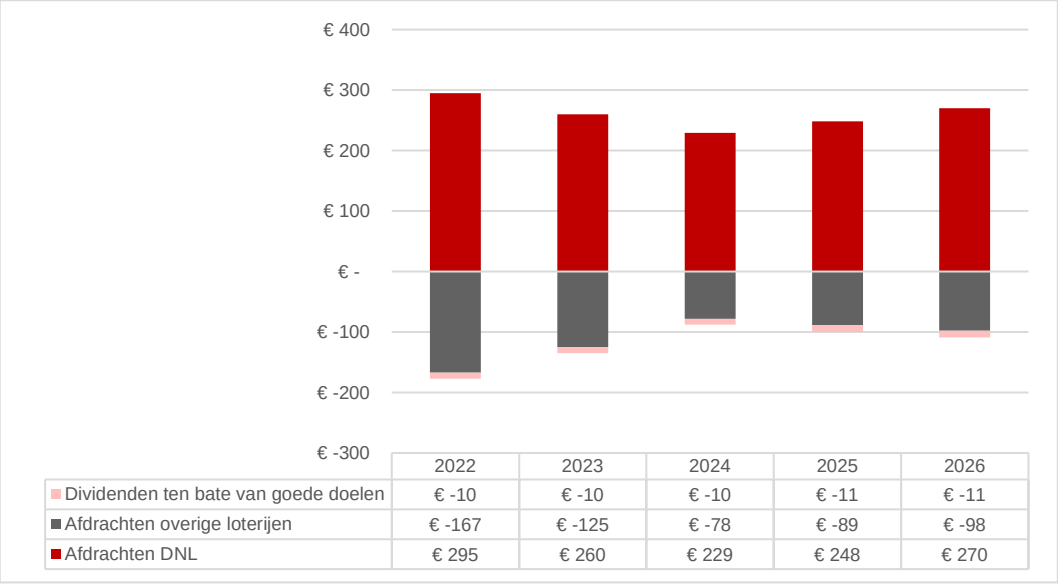
Figuur D. 5 Omzet groeit licht



	2022	2023	2024	2025	2026
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 18	€ 39	€ 61	€ 59	€ 55
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 109	€ 236	€ 385	€ 389	€ 391
De Nederlandse Loterij	€ -162	€ -312	€ -447	€ -436	€ -418

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

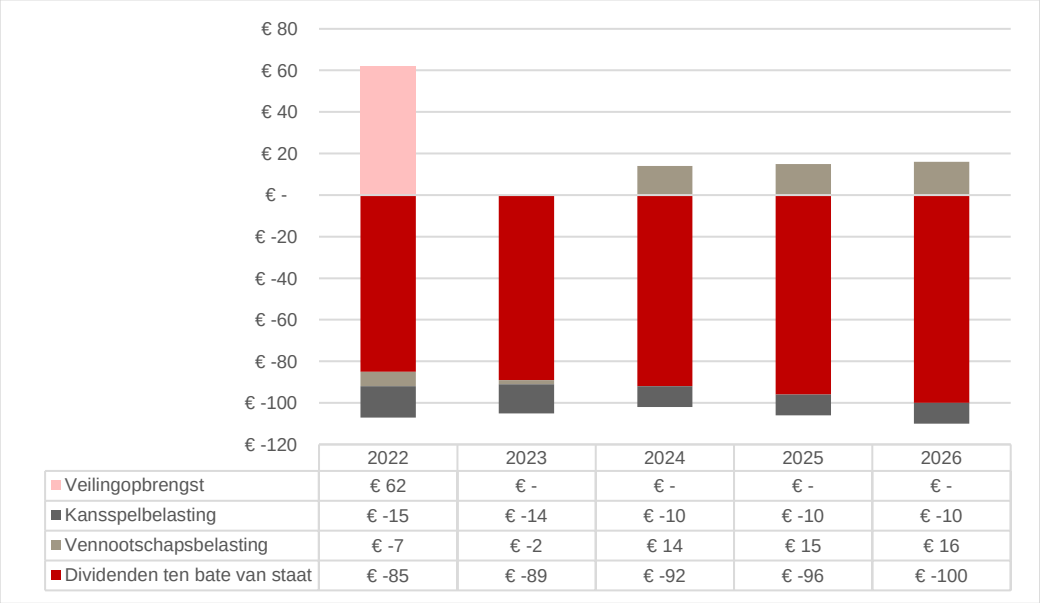
Figuur D. 6 Afdrachten aan goede doelen nemen toe



	2022	2023	2024	2025	2026
Dividenden ten bate van goede doelen	€ -10	€ -10	€ -10	€ -11	€ -11
Afdrachten overige loterijen	€ -167	€ -125	€ -78	€ -89	€ -98
Afdrachten DNL	€ 295	€ 260	€ 229	€ 248	€ 270

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

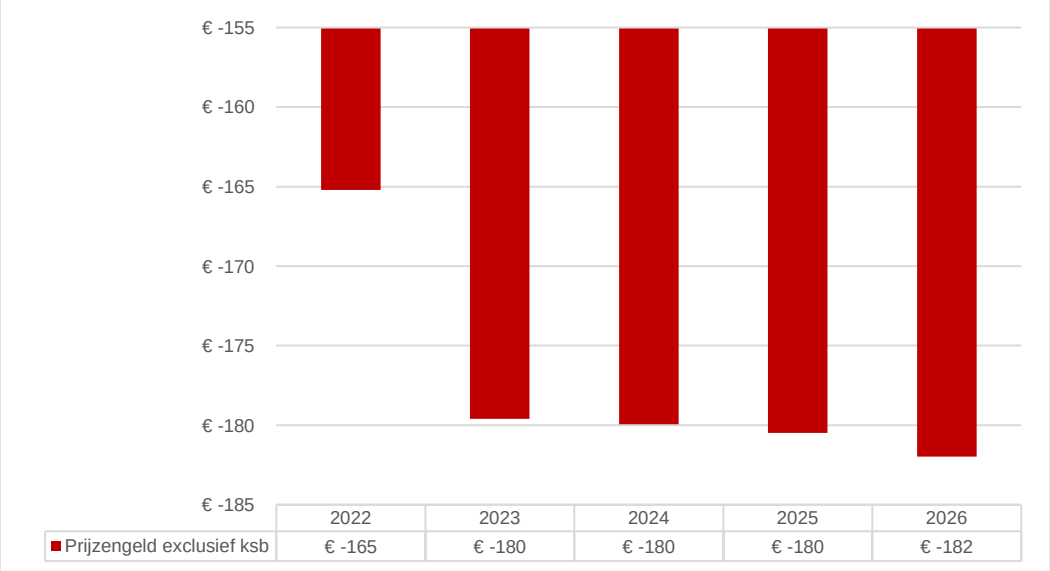
Figuur D. 7 Inkomsten overheid krimpen met circa € 100 miljoen per jaar



	2022	2023	2024	2025	2026
Veilingopbrengst	€ 62	€ -	€ -	€ -	€ -
Kansspelbelasting	€ -15	€ -14	€ -10	€ -10	€ -10
Vennootschapsbelasting	€ -7	€ -2	€ 14	€ 15	€ 16
Dividenden ten bate van staat	€ -85	€ -89	€ -92	€ -96	€ -100

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

Figuur D. 8 Prijzenpot kleiner door hogere afdrachten aan goede doelen



	2022	2023	2024	2025	2026
Prijzengeld exclusief ksb	€ -165	€ -180	€ -180	€ -180	€ -182

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in € miljoen.

Bijlage E Tabellen met jaarreeksen bij hoofdstuk 5

Alle bedragen zijn in *miljoenen*.

Ref betreft het referentiescenario. De bedragen zijn daarbij weergegeven in absolute getallen. In de overige scenario's (2a, 2b, 3 en 4) zijn de getallen *ten opzichte van* de uitkomsten in de referentie.

Tabel E. 1 Bedragen 2022

	Ref	2a	2b	3 (50%)	3 (25%)	4
2022						
Omzet						
De Nederlandse Loterij	€ 1.257	€ -	€ 19	€ -317	€ -108	€ -20
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 1.042	€ -	€ -4	€ 48	€ 132	€ 108
Totalisator	€ 27	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 185	€ -	€ -1	€ 8	€ 21	€ 18
Toetreders Prijzenloterijensegment	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 72
Goede doelen						
Afdrachten DNL	€ 66	€ 5	€ -66	€ 403	€ 221	€ -66
Totalisator	€ 2	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Afdrachten overige loterijen	€ 613	€ -	€ -2	€ 28	€ -268	€ -275
Dividenden ten bate van goede doelen	€ 10	€ -1	€ -10	€ -10	€ -10	€ -10
Staat						
Dividenden ten bate van staat	€ 85	€ 6	€ -85	€ -85	€ -85	€ -85
Vennootschapsbelasting	€ 35	€ 2	€ -15	€ -35	€ 8	€ 29
Kansspelbelasting	€ 153	€ -	€ 1	€ -63	€ 9	€ 38
Veilingopbrengst	€ -	€ -	€ 705	€ 36	€ 68	€ 482
Spelers						
Prijzengeld exclusief ksb	€ 1.047	€ -	€ 9	€ -484	€ -6	€ 203

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel E. 2 Bedragen 2023

2023	Ref	2a	2b	3 (50%)	3 (25%)	4
Omzet						
De Nederlandse Loterij	€ 1.307	€ -	€ 42	€ -574	€ -211	€ -39
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 1.084	€ -	€ -9	€ 101	€ 291	€ 236
Totalisator	€ 28	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 183	€ -	€ -1	€ 16	€ 47	€ 38
Toetreders Prijzenloterijensegment	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 85
Goede doelen						
Afdrachten DNL	€ 69	€ 6	€ -69	€ 298	€ 205	€ -69
Totalisator	€ 2	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Afdrachten overige loterijen	€ 634	€ -	€ -5	€ 59	€ -232	€ -248
Dividenden ten bate van goede doelen	€ 10	€ -1	€ -10	€ -10	€ -10	€ -10
Staat						
Dividenden ten bate van staat	€ 89	€ 6	€ -89	€ -89	€ -89	€ -89
Vennootschapsbelasting	€ 36	€ 2	€ 6	€ -35	€ 15	€ 54
Kansspelbelasting	€ 159	€ -	€ 3	€ -69	€ 15	€ 49
Veilingopbrengst	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Spelers						
Prijzengeld exclusief ksb	€ 1.087	€ -	€ 21	€ -544	€ 13	€ 258

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel E. 3 Bedragen 2024

2024	Ref	2a	2b	3 (50%)	3 (25%)	4
Omzet						
De Nederlandse Loterij	€ 1.359	€ -	€ 79	€ -782	€ -305	€ -48
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 1.127	€ -	€ -16	€ 158	€ 480	€ 385
Totalisator	€ 30	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 199	€ -	€ -3	€ 25	€ 76	€ 61
Toetreders Prijzenloterijensegment	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 128
Goede doelen						
Afdrachten DNL	€ 72	€ 6	€ -72	€ 217	€ 192	€ -72
Totalisator	€ 2	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Afdrachten overige loterijen	€ 663	€ -	€ -9	€ 92	€ -193	€ -220
Dividenden ten bate van goede doelen	€ 10	€ -1	€ -10	€ -10	€ -10	€ -10
Staat						
Dividenden ten bate van staat	€ 92	€ 6	€ -92	€ -92	€ -92	€ -92
Vennootschapsbelasting	€ 38	€ 2	€ 30	€ -28	€ 37	€ 63
Kansspelbelasting	€ 166	€ -	€ 5	€ -75	€ 25	€ 65
Veilingopbrengst	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Spelers						
Prijzengeld exclusief ksb	€ 1.132	€ -	€ 40	€ -591	€ 50	€ 342

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel E. 4 Bedragen 2025

2025		Ref		2a		2b		3 (50%)		3 (25%)		4
Omzet												
De Nederlandse Loterij	€	1.413	€	-	€	128	€	-796	€	-284	€	-9
Nationale Goede Doelenloterijen	€	1.172	€	-	€	-25	€	154	€	487	€	389
Totalisator	€	31	€	-	€	-	€	-	€	-	€	-
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€	221	€	-	€	-4	€	23	€	74	€	59
Toetreders Prijzenloterijensegment	€	-	€	-	€	-	€	-	€	-	€	160
Goede doelen												
Afdrachten DNL	€	75	€	6	€	-75	€	234	€	208	€	-75
Totalisator	€	2	€	-	€	-	€	-	€	-	€	-
Afdrachten overige loterijen	€	697	€	-	€	-15	€	89	€	-208	€	-236
Dividenden ten bate van goede doelen	€	11	€	-1	€	-11	€	-11	€	-11	€	-11
Staat												
Dividenden ten bate van staat	€	96	€	6	€	-96	€	-96	€	-96	€	-96
Vennootschapsbelasting	€	39	€	2	€	34	€	-29	€	39	€	67
Kansspelbelasting	€	173	€	-	€	8	€	-78	€	27	€	72
Veilingopbrengst	€	-	€	-	€	-	€	-	€	-	€	-
Spelers												
Prijzengeld exclusief ksb	€	1.181	€	-	€	65	€	-614	€	63	€	389

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel E. 5 Bedragen 2026.

2026	Ref	2a	2b	3 (50%)	3 (25%)	4
Omzet						
De Nederlandse Loterij	€ 1.474	€ -	€ 190	€ -807	€ -254	€ 43
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 1.222	€ -	€ -37	€ 149	€ 492	€ 391
Totalisator	€ 32	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 218	€ -	€ -6	€ 21	€ 70	€ 55
Toetreders Prijzenloterijensegment	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 195
Goede doelen						
Afdrachten DNL	€ 78	€ 6	€ -78	€ 256	€ 227	€ -78
Totalisator	€ 2	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Afdrachten overige loterijen	€ 720	€ -	€ -22	€ 85	€ -220	€ -249
Dividenden ten bate van goede doelen	€ 11	€ -1	€ -11	€ -11	€ -11	€ -11
Staat						
Dividenden ten bate van staat	€ 100	€ 6	€ -100	€ -100	€ -100	€ -100
Vennootschapsbelasting	€ 41	€ 2	€ 38	€ -30	€ 41	€ 72
Kansspelbelasting	€ 180	€ -	€ 12	€ -81	€ 29	€ 80
Veilingopbrengst	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Spelers						
Prijzengeld exclusief ksb	€ 1.228	€ -	€ 97	€ -639	€ 75	€ 441

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage F Reactie Nederlandse Loterij

NEDERLANDSE LOTERIJ

SEO economisch onderzoek
Tav de heer B. Tieben
Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

Betreft Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt – reactie Nederlandse Loterij

Geachte heer Tieben,

Datum
28 juni 2017
Ons kenmerk
KodK/MB/28062017

Nederlandse Loterij ontving op 9 juni van SEO economisch onderzoek het onderzoeksrapport "Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt" dat in opdracht van de Ministeries van Veiligheid & Justitie en Financiën is uitgevoerd. Een nadere toelichting op het rapport vond plaats op 23 juni ten kantore van SEO economisch onderzoek en hierbij waren van de kant van SEO aanwezig de heren Tieben, Witteman en Poort. Namens Nederlandse Loterij waren aanwezig de heren Onkenhout en Blok en mevrouw Op den Kamp. Conform afspraak deelt Nederlandse Loterij op 28 juni middels deze brief haar formele reactie op het rapport. Kopieën van deze reactie zijn verstrekt aan de heer van Breemen (Ministerie van V&J), de heer Boere (Ministerie van Financiën) en de heer Loorbach (voorzitter RvC Nederlandse Loterij).

<u>Algemeen</u>
Nederlandse Loterij heeft met interesse kennis genomen van de resultaten van dit onderzoek door SEO. Tegelijkertijd was Nederlandse Loterij verrast door de, in haar optiek, beperkte reikwijdte van dit onderzoek en enkele onderzoeksresultaten. Waar het onderzoek richting Nederlandse Loterij is geduid als een diepgaande inventarisatie naar de mogelijkheden van "modernisering" van de loterijmarkt, blijkt het onderzoek zich slechts te richten op de toekomst van Nederlandse Loterij. Waarbij uitsluitend de financiële consequenties van enkele vooraf gedefinieerde beleidsopties zijn onderzocht. Nederlandse Loterij meent dat een bredere onderzoeksopzet (meer beleidsopties, naast financiële gevolgen ook de consequenties inventariseren op de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid in Nederland) de relevantie van dit onderzoek had kunnen vergroten.

De onderzoekers hebben hun grondige theoretische analyse gebaseerd op een veelheid aan veelal generieke marktdata en slechts in beperkte mate op specifieke data van Nederlandse Loterij. Hiermee vormen de resultaten van dit onderzoek slechts een indicatie van de mogelijke consequenties van de verschillende beleidsopties en in sommige gevallen tot een, in onze optiek, incorrecte analyse.
Nederlandse Loterij meent dat dit onderzoek weliswaar een goede basis is voor een eerste discussie over de gevolgen van de verschillende beleidsopties, doch adviseert met klem om voorafgaand aan besluitvorming nader onderzoek te laten doen. Dit nadere onderzoek zou zich moeten richten op alternatieve beleidsopties, op de gevolgen van de diverse beleidsopties op de doelstellingen van het Nederlandse Kansspelbeleid en de juistheid van de specifieke gevolgen van de beleidsopties voor Nederlandse Loterij en haar medewerkers. Gelet op de positie van

Nederlandse Loterij Organisatie bv
Laan van Hoornwijck 55, 2289 DG Rijswijk | Postbus 3074, 2280 GB Rijswijk | KvK 65691288 | Btw 856217220B01 | T +31 (0)70 321 6600
www.nederlandseloterij.nl | Staatsloterij bv, Lotto bv en Nederlandse Loterij Organisatie bv zijn onderdeel van Nederlandse Loterij bv

Nederlandse Loterij op de Kansspelmarkt blijven wij graag en pro-actief aan dit onderzoek meewerken.

Bevindingen

Nederlandse Loterij heeft na aandachtige bestudering van het rapport kunnen vaststellen dat er een grondige theoretische analyse van (een deel van) de Nederlandse loterijmarkt is gedaan. In deze constatering ligt een aantal algemene bevindingen besloten, die hieronder nader worden uitgelicht.

In de eerste plaats is de verwachting gewekt dat de "modernisering" van de Nederlandse loterijmarkt zou worden onderzocht, maar het rapport maakt duidelijk dat het onderzoek zich heeft beperkt tot toekomstige scenario's voor Nederlandse Loterij en meer specifiek de monopoliepositie van haar vergunningen. Het zou verhelderend werken als dit explicieter in het rapport wordt verwoord, zowel in de titel van het rapport als in de tekst. Het volgende voorbeeld is hierbij illustratief bedoeld. Op pagina i (samenvatting) wordt vermeld "Het ministerie van Veiligheid & Justitie bekijkt verschillende beleidsopties voor de herinrichting van de loterijenmarkt. Het gaat hierbij om 5 loterijen waarvoor thans een monopoliepositie bestaat:…". Dit wekt de indruk dat de Nederlandse loterijenmarkt 5 loterijen kent, maar dat is evident niet het geval. De feitelijke situatie wordt meer recht gedaan met een zinsnede als "…beleidsopties voor dat deel van de loterijenmarkt waarvoor thans een monopolie positie bestaat: …".

In de tweede plaats ontstaat bij het lezen van het rapport de indruk dat het onderzoek naar de loterijmarkt tot de genoemde beleidsscenario's heeft geleid, inclusief de privatiseringsopties vanaf 2022, het privatiseringsuitgangspunt dat Nederlandse Loterij volledig in handen komt van een nieuwe derde partij, alsmede de uitgifteduur van vergunningen voor 5 jaar. Uit het nader overleg bleek dat ook dit uitgangspunten waren uit de opdrachtverlening en de suggestie is dan ook om dit expliciet in het rapport te maken en voor zover mogelijk ook de integrale opdrachtverlening aan het rapport toe te voegen. Wellicht zijn namelijk ook andere scenario's relevant in het kader van daadwerkelijke modernisering, die nader onderzocht kunnen worden.

De volgende meer algemene bevinding is dat het onderzoek een grondige theoretische analyse is, maar dat op punten duidelijk aanwijsbaar is dat de praktijk / realiteit zich niet naar dit theoretisch model gedraagt. Voor verdere besluitvorming is raadzaam het rapport op deze punten aan te vullen, dan wel naar deze realiteit nader onderzoek te doen. Het meest evidente voorbeeld betreft de impact van scenario 3; hoewel in dit onderzoek rekening is gehouden met een significante omzetdaling, zal het er in de werkelijkheid op neerkomen dat Nederlandse Loterij haar deuren zal sluiten.

Voorts is vastgesteld dat bij de uitvoering van de opdracht om naar de financiële consequenties te kijken niet is ingegaan op de borging van enig publieke belang, anders dan de stelling dat wet- en regelgeving dit moet waarborgen. De Nederlandse Loterij en haar rechtsvoorgangers zijn opgericht om juist op dat vlak een functie te vervullen, te weten het voorkomen van gokverslaving en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Door het niveau van presteren op deze parameters niet in het onderzoek mee te nemen, kan ook geen uitspraak gedaan worden over de verwachte impact op dat presteren in eender welk scenario, terwijl een vermindering van dit presteren uiteraard een duidelijke negatieve (financiële) impact op de samenleving heeft.

Opvallend is dat de online markt en de te verwachten ontwikkelingen op dat terrein niet in het onderzoek zijn meegenomen. Niet alleen hebben deze ontwikkelingen impact op de verwachte omvang van de loterijmarkt, maar ook op de inrichting van de productportfolio van de relevante loterijorganisaties. Ook is opvallend dat de onderzoekers voorbijgaan aan het feit dat er op de loterijmarkt sprake is van twee markten/ klantgroepen. Een klantgroep die deelneemt aan een zogenaamde Prijzenloterij vanwege de (grote) kans op (grote) prijzen en een klantgroep die deelneemt aan een zogenaamde Goede Doelenloterij vanwege de hoge afdracht aan Goede Doelen.

Tot slot is tijdens het overleg uitvoerig stilgestaan bij de diverse scenario's en wel in de eerste plaats om het onderscheid tussen de verschillende scenario's goed te kunnen doorgronden. Met name een verdere precisering van scenario 2a en 2b zou de leesbaarheid van het onderzoek ten goede komen. Een zinsnede als "veiling exploitatie Nederlandse Loterij" kan al snel worden begrepen als "veiling van de vergunningen die momenteel zijn vergund aan Nederlandse Loterij", wat niet juist is en wat ook het onderscheid met scenario 2b onduidelijk maakt. Een aanvullende suggestie is om na de toelichting op scenario 4 een tabel toe te voegen waarin de scenario's worden afgezet tegen de uitputtende lijst van huidige vereisten (verwoord onder de nuloptie) zodat in één oogopslag duidelijk is hoe de verschillende scenario's zich ten opzichte van elkaar én de huidige situatie verhouden.

<u>Specifieke bevindingen bij beleidsoptie 3 "uniform stelsel"</u>
De keuze voor scenario 3 "uniform stelsel" heeft bij Nederlandse Loterij fundamentele vragen opgeroepen, die wij in onze reactie graag nogmaals expliciet toelichten.
Door te kiezen voor een "uniform stelsel" wordt voorbij gegaan aan de consument, die duidelijk maakt dat er een markt is voor twee specifieke productcategorieën in de Nederlandse loterijmarkt, te weten Prijzenloterijen en Goede Doelenloterijen. Er zijn consumenten die meespelen wegens een aantrekkelijk prijzenpakket en er zijn consumenten die meedoen met een loterij om zo een goed doel te steunen en wellicht ook een prijs te winnen. Staatsloterij is hét voorbeeld voor een product uit de eerste categorie en de Nationale Postcode Loterij hoort bij die tweede categorie. De marktaandelen van beide producten tonen ook aan dat er een duidelijke raison d'être is voor beide type producten.

In een analyse van de modernisering van de loterijmarkt kan natuurlijk een dergelijk radicaal scenario worden meegenomen, maar dan had ook van het omgekeerde scenario een analyse gedaan kunnen of moeten worden; alle loterijen moeten een Prijzenloterij worden met een afdrachtsverplichting aan Goede Doelen uit het bedrijfsresultaat, na uitkering van een hoog minimaal prijzenpakket. Het bevreemdt ons dat dit niet is gebeurd.

Het huidige scenario 3 heeft een catastrofaal effect op Nederlandse Loterij; door een verplichte afdracht van 25-50% aan goede doelen is Nederlandse Loterij niet langer in staat om een relevante propositie op de markt te brengen voor die consumenten die mee willen spelen in een Prijzenloterij. Een spel als Eurojackpot moet per direct worden gestopt omdat feitelijk niet langer aan de internationale voorwaarden voor participatie kan worden voldaan. Maar ook bijvoorbeeld "De Lotto" en "Krasloten" zullen per direct worden gestopt, omdat het minimaal aantrekkelijke prijzenpakket om het product levensvatbaar in de markt te houden niet meer kan worden aangeboden. In de praktijk zal Nederlandse Loterij haar deuren sluiten.

Voor zover er nog loterijen door Nederlandse Loterij georganiseerd zouden kunnen worden, zou aangelopen worden tegen een volgende beperking; het overgrote deel van Goede Doelen is reeds "gemonopoliseerd" door Nova Media groep. De daarbij aangesloten Goede Doelen kunnen zich nauwelijks nog verbinden aan andere loterijen zonder het grote risico hun bijdrage vanuit Nova Media Groep te verliezen. Daardoor kan Nederlandse Loterij nauwelijks een relevante propositie op de markt brengen, c.q. het geleidelijk opbouwen van een Goede Doelenloterij, voor die groep consumenten die primair kiest voor deelname aan een Goede Doelenloterij.

De negatieve effecten van de invoering van het "uniform stelsel" worden niet gemitigeerd door het verplichte afdracht percentage te verlagen naar 25%. Ook dat biedt Nederlandse Loterij geen ruimte om een gezonde rendabele onderneming te voeren, maar het zou daarentegen juist extra "spending power" geven aan die organisatie die door deze beleidskeuze toch al bovenmatig wordt bevoordeeld.

Ter afsluiting

In het rapport wordt op enkele plaatsen een uitspraak gedaan in relatie tot Nederlandse Loterij of haar producten die feitelijk onjuist is. Wij hechten eraan de belangrijkste onjuistheden bij deze aan te geven. Tevens heeft Nederlandse Loterij op een aantal punten nog twijfel en zorg geuit bij aannames en uitgangspunten bij het onderzoek. Ook die worden hieronder nader uiteen gezet.
In scenario 2b wordt gesteld dat de huidige voorwaarden niet knellen, maar dit strookt niet met de realiteit. De huidige voorwaarden worden door Nederlandse Loterij wel degelijk als knellend ervaren, getuige ook een momenteel op handen zijnde aanvraag tot verruiming van één van de vergunningen.

Onder meer op p.41 maar ook verderop in het rapport wordt stellig beweerd dat Staatsloterij zich strikt houdt aan de minimum afdracht van 60%. Dit aspect wordt meegenomen in de theorieën hoe nieuwe toetreders zich in de markt zullen gaan gedragen. In de realiteit ligt het afdrachtspercentage van Staatsloterij aanzienlijk hoger en beweegt zich rond de 68%. Een zelfde stelling geldt voor De Lotto waarbij met een huidig uitkeringspercentage van omstreeks 53% royaal boven het minimum van 47,5% wordt uitgegaan; noodzakelijke uitkeringspercentages om de aantrekkelijkheid van deze loterijen te waarborgen richting de "Prijzenloterij consument".

De verwachte groeiontwikkeling van de Nederlandse loterijmarkt is onder meer gebaseerd op te verwachten economische groei en het onbenut potentieel ten opzichte van andere Europese landen. Dit schijnt Nederlandse Loterij als een uiterst dunne en gevaarlijke aanname. Door Nederlandse Loterij wordt dan ook anders naar de markt en het groeipotentieel gekeken. Bovengenoemd groeipotentieel is in onze beleving op korte termijn redelijk beperkt, gedreven door de aard en leeftijd van de consument. Mogelijke grote innovaties, c.q. aanpassingen in het loterijstelsel zijn daarbij uiteraard nog niet voorzien.

Andersom valt het op dat er geen groeiscenario wordt voorzien voor de online markt. Ook op dit punt bestaan binnen Nederlandse Loterij volstrekt andere aannames. De huidige (nog illegale) markt voor online kansspelen van jaarlijks €350-500 mio omzet ontwikkelt zich naar verwachting tot een omzet van ca. 1 miljard op jaarbasis.

In hoofdstuk 3 wordt een analyse gedaan voor het potentieel aan kostenbesparing in de Staatsloterij en in de Lotto. In de eerste plaats gaat dit voorbij aan het feit dat beide organisaties

zijn gefuseerd en dat deze fusie synergiën met zich meebrengt. In de tweede plaats wordt een vergelijking gemaakt met loterijen in de VS, waarbij het naar onze mening de vraag is in hoeverre het verschil in schaalgrootte, regulering, bedrijfsvoering etc. tussen beide landen een dergelijke vergelijking mogelijk maakt. Maar niet in de laatste plaats stellen wij vraagtekens bij deze analyse omdat hier gebruik is gemaakt van onderzoeksgegevens uit 1990. Wat ons betreft is de stelling dat deze Nederlandse organisaties relatief hoge kosten hebben niet of nauwelijks onderbouwd. Overigens hebben wij reeds tijdens informele gesprekken met medewerkers van het Ministerie van Financiën bemerkt dat deze uiterst wankele aannames mogelijk al een "eigen leven" gaan leiden. Actueel en feitelijk onderbouwd onderzoek is derhalve zeer gewenst op dit gebied.

Op p.60 wordt aangegeven dat er gerekend wordt met de door MinFin vertrouwelijk gedeelde CoE. Wij vragen ons af weke CoE is gebruikt (Beta, Risk free rate), en welke berekening ten grondslag ligt aan de ingeschatte veilingopbrengst van EUR 700 miljoen (voor 5-jaarsperiode).

Gegeven de geuite twijfel bij een aantal aannames en uitgangspunten en gegeven de opgebrachte bezwaren bij scenario 3 is opgemerkt dat tabel 6.6 mogelijkerwijs beter niet aan het rapport kan worden toegevoegd. Enerzijds is beargumenteerd dat de toewijzing van het aantal "-" of "+" niet strookt met onze praktijkervaring, anderzijds kan een lezer die minder goed op het dossier is ingevoerd dan huidige partijen hieruit te snel een conclusie trekken over wat zo ongeveer wel of niet goed zal uitpakken.

Tenslotte, doen wij een klemmend beroep om op basis van het hierboven gestelde, aanpassingen door te voeren in het concept rapport om zo de feitelijke onjuistheden te corrigeren en de positionering van het rapport zelf (bijvoorbeeld de titel versus inhoud) zo te verduidelijken.

Met vriendelijke groet,



N.R. Onkenhout
CEO

cc. de heer van Breemen (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
de heer Boere (Ministerie van Financiën)
de heer Loorbach (voorzitter Raad van Commissarissen Nederlandse Loterij)

Bijlage G Reactie Nationale Goededoelen Loterijen

Een loterijstelsel met maximale opbrengst voor de samenleving

Reactie Goede Doelen Loterijen op conceptrapport "Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt"

De Goede Doelen Loterijen stellen het op prijs dat de gelegenheid is geboden om te reageren op het rapport van SEO van juni 2017 en dat deze reactie wordt bijgevoegd bij het rapport.

SEO heeft in opdracht van de ministeries van Veiligheid & Justitie en van Financiën de financiële gevolgen van een aantal scenario's voor de inrichting van de loterijmarkt onderzocht. De deelnemers aan de Nederlandse loterijen brengen jaarlijks circa 750 miljoen euro bijeen voor de samenleving (goede doelen en staatskas). Het is daarom van groot belang dat voorgenomen beleidswijzigingen zorgvuldig onderzocht worden. Tegelijkertijd kent economisch onderzoek beperkingen als het gaat om het doen van voorspellingen over een markt als die van loterijen. Loterijen zijn immers geen normale economische dienst en loten worden niet op rationele gronden aangeschaft. Daarom is het van belang om zorgvuldig om te gaan met de interpretatie van de cijfers in dit rapport en deze in een breder kader te plaatsen.

Hieronder treft u aan:

1. *De hoofdreactie van de Goede Doelen Loterijen op het rapport en de conclusies;*
2. *Een bijlage met een aantal algemene opmerkingen en enkele feitelijke onjuistheden.*

1. SEO bevestigt dat een uniform stelsel voor loterijen de hoogste maatschappelijke opbrengsten levert

De Goede Doelen Loterijen en haar begunstigde goede doelen pleiten al jaren voor een kansspelbeleid met de hoogste maatschappelijke opbrengst. Een onderdeel van een dergelijk kansspelbeleid is een uniform stelsel voor loterijen waarbij alle loterijen evenveel (minimaal 40% van de omzet) afdragen aan de samenleving.

Uit de analyse van SEO blijkt dat een dergelijk uniform stelsel met gelijke voorwaarden voor alle loterijen inderdaad zorgt voor de hoogste opbrengst voor goede doelen. Een bijkomend voordeel van een verplicht minimum afdrachtspercentage is dat er een prikkel ontstaat om de kosten zo laag mogelijk te houden, omdat loterijen concurreren op het uitkeren van zo veel mogelijk en zo hoog mogelijke prijzen.

Ten onrechte trekt SEO de conclusie dat dit uniforme stelsel op de *korte termijn* niet goed zou zijn voor de inkomsten van de staat (op de lange termijn pakt dit scenario ook voor de staat positief uit aldus de onderzoekers). Naar onze mening kan de staat in dit scenario juist meer inkomsten verwerven, als het scenario gefaseerd wordt uitgevoerd:

- in de eerste fase kan de afdracht van de Staatsloterij[1] stapsgewijs verhoogd worden;
- in een later stadium, als de loterijmarkt zich gestabiliseerd heeft, kan de Nederlandse Loterij ofwel meer op afstand gezet worden door de exploitatie uit te besteden, ofwel geprivatiseerd worden.

Hogere afdracht aan de samenleving leidt niet tot verminderde aantrekkelijkheid loterij
Uit de analyse van SEO blijkt onomstotelijk dat de Staatsloterij en de Postcode Loterij directe concurrenten zijn (o.a. p. ii, 81). Er zijn geen gescheiden markten. Uit het onderzoek van SEO blijkt

[1] Wij beperken ons hier tot verhoging van de afdracht van de Staatsloterij producten. Er wordt vaak beweerd dat het lottospel en aanverwante spellen zich niet lenen voor een afdracht van 40%. Wij hebben daar gerede twijfels bij.

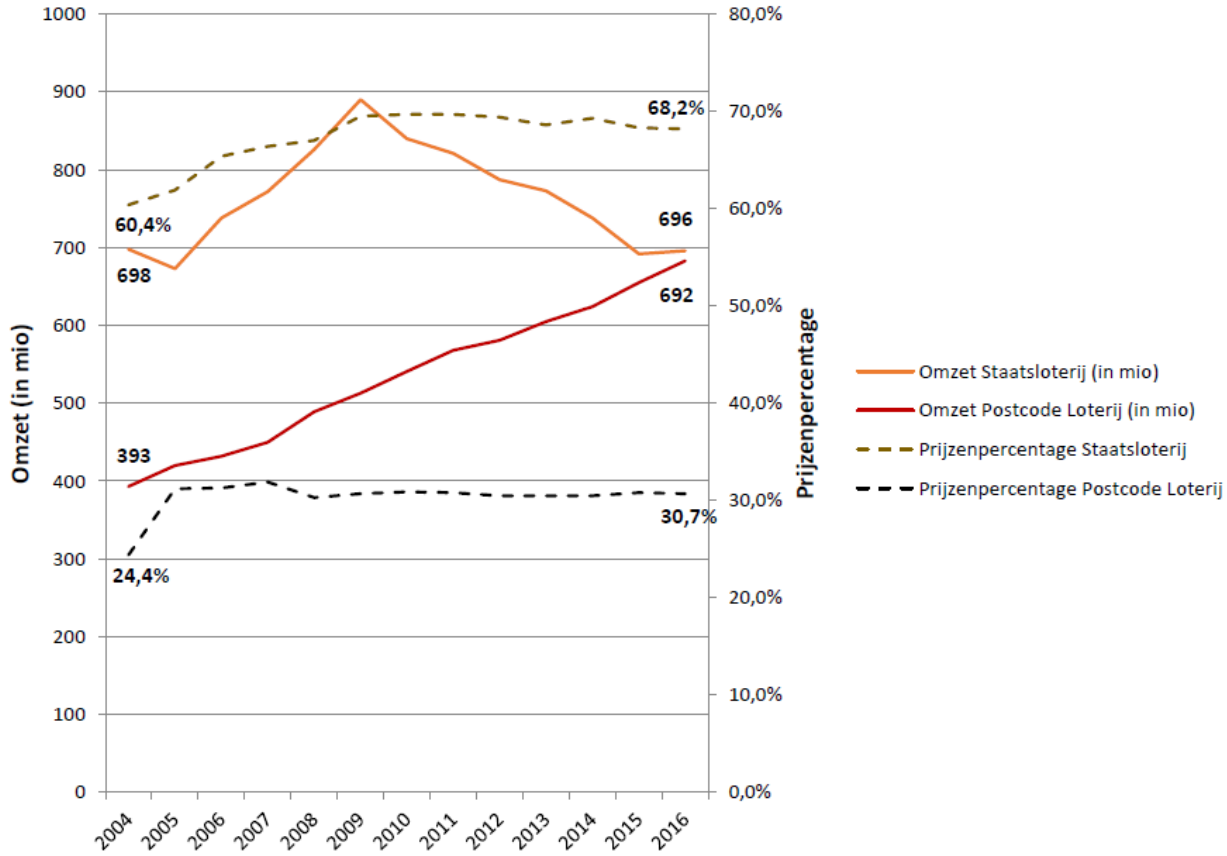
voorts dat meer dan de helft van de deelnemers van de Goede Doelen Loterijen ook meespeelt bij de Staatsloterij en vice versa (SEO, p. 36).

De veronderstelling van de onderzoekers dat bij stijging van het afdrachtspercentage de omzet van de Nederlandse Loterij met een evenredig percentage zou afnemen onderschrijven de Goede Doelen Loterijen zeker niet: verhoging van het afdrachtspercentage - en daarmee een verlaging van het prijzenpercentage – bij de Nederlandse Loterij betekent geenszins dat de Nederlandse Loterij automatisch minder aantrekkelijk wordt voor deelnemers.

Internationaal onderzoek[2] bevestigt het belang van het prijzenpercentage voor het succes van een loterij, maar laat ook zien dat dit zeker niet de enige succesfactor is: goede marketing, inclusief aantrekkelijke incentives, en de hoogte van de hoofdprijs zijn minstens zo belangrijk. Uit ervaring weten wij dat ook de inrichting van het prijzenschema een belangrijke rol speelt.

Het succes van de Postcode Loterij vormt aanvullend bewijs. De Postcode Loterij slaagt er ondanks een uniek hoge afdracht (en bijbehorend laag prijzenpercentage) al jaren in om de omzet te laten groeien:

Omzet en prijzenpercentage Staatsloterij en Nationale Postcode Loterij (2004-2016)



*Tot en met 2004 keerde de Staatsloterij 60% van de inleg uit aan prijzen (inclusief kansspelbelasting)
**In september 2004 is het afdrachtspercentage van de Postcode Loterij verlaagt van 60% naar 50% waardoor de Postcode Loterij meer prijzengeld kon uitkeren.

Als het prijzenpercentage de enige succesfactor zou zijn voor een loterij dan is de omzetgroei van de Postcode Loterij niet te verklaren.

[2] MECN (2017) MECN Lottery Benchmarking Report 2016-2017

Overigens spreekt SEO zichzelf een aantal keer tegen als het gaat om succesfactoren voor loterijen. In de scenario's wordt steeds verondersteld dat de Nederlandse Loterij marktaandeel verliest op het moment dat er een hoge verplichte afdracht komt voor de Nederlandse Loterij. Deelnemers zouden deze loterij minder aantrekkelijk vinden. Goededoelenloterijen zouden in hoge mate profiteren van wat SEO aanduid met de 'warme gloed': geld schenken via een goededoelenloterij zou, net als direct geld schenken aan een goed doel, een 'warme gloed' geven. SEO stelt dat deelname aan een goededoelenloterij mogelijk beter zichtbaar is in de sociale kring dan direct schenken, waardoor de warme gloed nog groter is. Wij stellen echter vast dat als er al sprake zou zijn van een dergelijk fenomeen de Nederlandse Loterij hier natuurlijk in gelijke mate als de goededoelenloterijen van zou moeten profiteren.

De Goede Doelen Loterijen hebben overigens sterke twijfels bij het effect van deze 'warme gloed'; wij hebben in 27 jaar nog nooit een deelnemer horen zeggen dat het beter overkomt in de sociale kring om deel te nemen aan een loterijen dan direct te schenken aan het goede doel. Daarbij blijkt uit onderzoek dat deelnemers aan de Goede Doelen Loterijen over het algemeen geen idee hebben hoeveel procent er naar het goede doel gaat en eerder aan 20% denken dan aan 50%.

Wat is een prijzenloterij en wat is een goededoelenloterij?
Het begrip 'prijzenloterij' wordt in het rapport niet gedefinieerd. Wanneer spreekt men van een 'prijzenloterij' en wanneer van een 'goededoelenloterij'? Alle loterijen zijn immers prijzenloterijen. En alle loterijen geven ook aan goede doelen.

De Nederlandse Loterij profileert zich als goededoelenloterij voor met name de sport. Dit is onder meer zichtbaar in reclame-uitingen en op de website.

In tegenstelling tot de Goede Doelen Loterijen, die 50% van de inleg afdragen aan goede doelen:
- keert de Nederlandse Loterij slechts 13,5% van de inleg af aan haar begunstigden (staatskas, NOC*NSF en ALN);
- ontvangt de sport (NOC*NSF) in totaal minder dan 4% van de inleg[3].

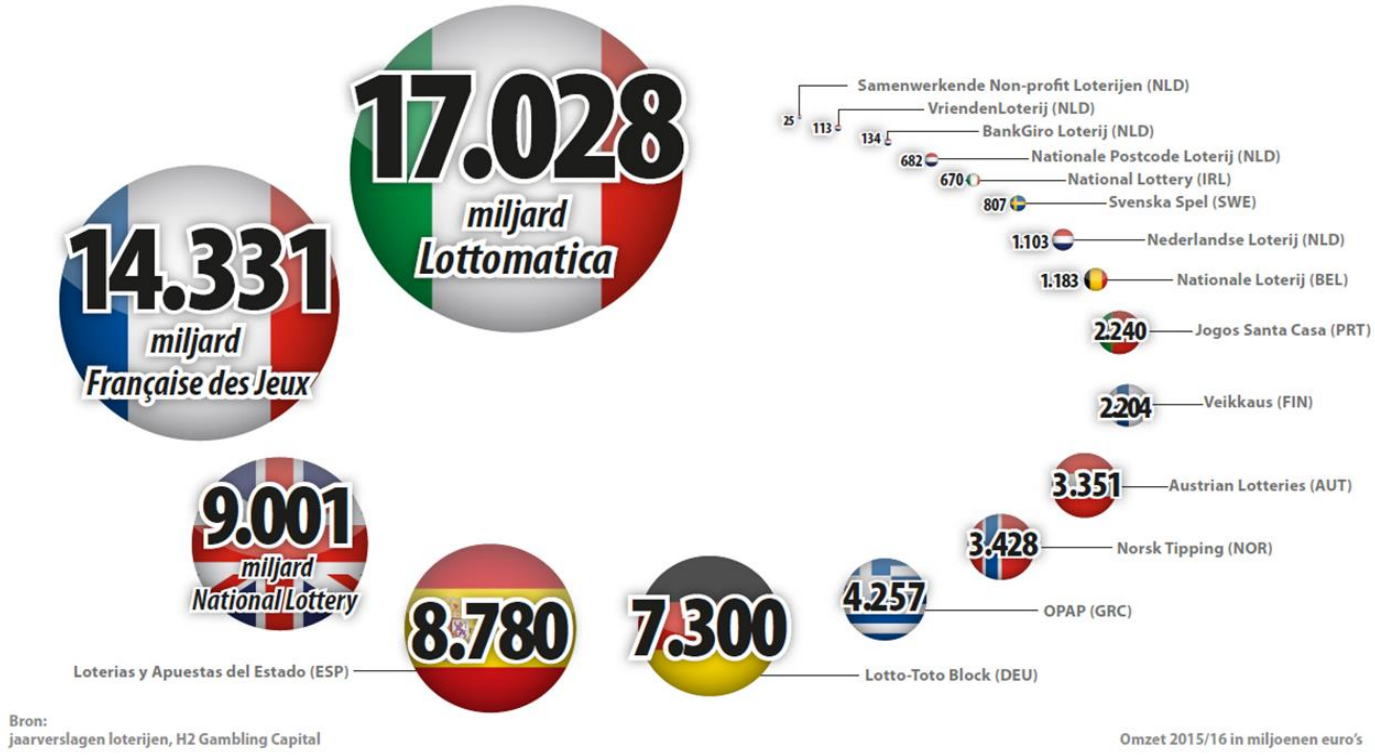
Terwijl de Nederlandse Loterij zich profileert als goededoelenloterij, wordt zij in het rapport omschreven als 'prijzenloterij'. Dit zaait verwarring.

Een open markt voor loterijen zonder eisen aan prijzenpercentage en afdrachtspercentage kent alleen maar verliezers
Een ernstige (winst)waarschuwing bij de uitkomsten van het vierde onderzochte scenario - een loterijstelsel zonder verplichtingen ten aanzien van prijzengeld of afdracht aan goede doelen - is op zijn plaats. Een dergelijke commercieel ingerichte loterijmarkt bestaat nergens ter wereld. Om die reden hebben de Goede Doelen Loterijen bij aanvang van het onderzoek er reeds op gewezen dat dit scenario enorme risico's met zich meebrengt die in een economische studie niet direct aan het licht komen.

Zoals SEO erkent is dit scenario desastreus voor goede doelen. Maar dat niet alleen, een open markt zonder eisen aan loterijen met betrekking tot afdracht en prijzen zal alleen maar verliezers kennen. Nederland zou dan het enige land ter wereld zijn dat de loterijmarkt liberaliseert en ook nog voor commercieel gewin inricht. Dit zal een enorm aanzuigende werking hebben op buitenlandse loterijen. Nederlandse loterijen zijn in vergelijking met loterijen in andere Europese landen zeer kleine spelers (zie ook illustratie hieronder).

[3] In 2016 was de afdracht van de Nederlandse Loterij € 149 miljoen (13,5% van de omzet). De verdeling is als volgt: € 91 miljoen (8,3% van de inleg) voor de staatskas, € 42 miljoen (3,8% van de inleg) voor NOC*NSF en € 16 miljoen (1,5% van de inleg) voor de goede doelen van de ALN.

Jaaromzetten van loterijen in Europese landen



Daarbij zouden buitenlandse loterijen hun Nederlandse prijzenpot kunnen samenvoegen met hun vele malen hogere prijzenpot in het buitenland, waardoor zij in staat zouden zijn om prijzen aan te bieden die zij nooit op basis van het aantal deelnemers in Nederland zouden kunnen aanbieden. Niet alleen zullen zij hiermee alle Nederlandse (goede doelen) loterijen direct uit de markt duwen, ook wint de consument noch de overheid hierbij. De hoge loterijprijzen zullen niet in Nederland vallen, maar in het land met de meeste inwoners. Er zal in vergelijking met nu minder kansspelbelasting worden betaald aan de Nederlandse staat.

Dit scenario roept tal van vragen op. Wat brengt dit Nederland? De enigen die hier winnen zijn de aandeelhouders van de buitenlandse partij die hier de markt verovert. Is dit een scenario dat gewenst is gezien de doelstellingen van het kansspelbeleid? Wat betekent dit voor alle goede doelen die nu in hun werkzaamheden ondersteund worden door een loterijbijdrage? Hoe wint de Nederlandse consument hierbij?

Economisch onderzoek naar loterijmarkt kent zware beperkingen

Wat is de waarde en betrouwbaarheid van economisch onderzoek in een markt die bij uitstek draait om emotie en het verkopen van dromen? Een lot wordt niet op economische, rationele gronden aangeschaft en marktcijfers uit het verleden bieden absoluut geen garanties voor de toekomst.

De Goede Doelen Loterijen hebben zich vanaf de start van het onderzoek kritisch opgesteld ten aanzien van het ontwerp van het onderzoek. De respons die mensen op vragenlijsten geven is vaak niet in overeenstemming met daadwerkelijk gedrag; zo hebben bijvoorbeeld veel mensen moeite de Postcode Loterij en de Staatsloterij uit elkaar te houden. De gebruikte modellen zijn onvolledig en kennen daardoor vermoedelijk een te grote invloed toe aan het totaal aan uitgekeerde prijzen. Er zijn oneindig veel andere mogelijke oorzaken voor de omzetstijging van de loterijmarkt.

Zo kan een grotere prijzenpot bij loterijen een oorzaak zijn, maar ook een positiever imago, of een verminderde interesse in andere kansspelen, en zo verder. De modellen van SEO zijn daarom niet te gebruiken om de loterijmarkt te voorspellen: ze zijn enkel indicatief. Om deze markt te voorspellen moeten (veel) meer voorspellers worden meegenomen in het model - en zelfs dan geeft het model slechts een indicatie.

Het onderzoek zegt niets over impact op goede doelen en de juridische context
Voorts ontbreekt het verhaal achter de cijfers. Deze cijfers moeten in een bredere context gezien worden: de totale opbrengsten voor goede doelen kunnen onder de streep gelijk blijven of zelfs toenemen, maar er kunnen wel grote verschuivingen optreden tussen de verschillende loterijen, en als gevolg daarvan voor de begunstigden. Als bijvoorbeeld de BankGiro Loterij, een grote financier van de culturele sector, marktaandeel verliest aan een nieuwe toetreder, dan zullen de culturele instellingen die gesteund worden door de BankGiro Loterij minder inkomsten krijgen, terwijl nieuwe toetreders andere goede doelen gaan steunen.

Ook zien wij graag meer terug van de juridische context. Is het bijvoorbeeld toegestaan om als overheid de Nederlandse Loterij te privatiseren tot een commercieel bedrijf (scenario 2b) in een markt die verder 100% non-profit is? Helemaal wanneer er, zoals ook dit rapport aantoont, geen reden is voor een aparte behandeling van deze loterij ten opzichte van de rest van de markt?

2. Bijlage met algemene opmerkingen en enkele feitelijke onjuistheden

Opmerkingen met betrekking tot het referentiescenario:
Het lijkt erop dat het referentiescenario goed is voor staat, goede doel en deelnemer. Er zijn echter wat kritische kanttekeningen te plaatsen bij dit scenario dat uitgaat van een verbazingwekkende groei van de loterijmarkt van 2 naar 3 miljard euro binnen 10 jaar.

- Het effect van de introductie van kansspelen op afstand (KOA) wordt op nul gesteld. (p. 29,49,61). Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat iedere kansspeleuro maar 1x uitgegeven kan worden, evenmin als met stijgende (advertentie)kosten die nu al zichtbaar zijn. Wat als de legalisering van online kansspelen wel effect heeft? Dan hebben we het over een totaal andere markt: een dalende omzet bij loterijen betekent een verlies van inkomsten voor goede doelen. Dit kan niet gecompenseerd worden door online kansspelen te laten afdragen; dit spelconcept staat een hoge afdracht zoals bij loterijen niet toe (online kansspelen hebben gemiddeld een prijzenpercentage van 95% van de omzet nodig om de felle - illegale - concurrentie op het internet het hoofd te bieden). In Denemarken heeft de staatsloterij ervoor gekozen om na de legalisering van online kansspelen fors te investeren in de ontwikkeling van online kansspelen; ten koste van het investeren in de eigen loterijproducten. Hierdoor is de afdracht aan goede doelen gedaald. De Nederlandse Loterij is ook al jaren aan het investeren in online kansspelen (pas voorzien voor 2019). Hoe wordt voorkomen dat in Nederland hetzelfde gebeurt als in Denemarken?

- SEO stelt: '*We gaan uit van een marktvergroting door de openstelling van de markt voor goededoelenloterijen*" (pp.50,63) Hoe kan de voorspelling gedaan worden dat nieuwe toetreders op de loterijmarkt over 10 jaar 7% marktaandeel zullen hebben terwijl vooralsnog onbekend is hoeveel aanbieders er bij gaan komen en wat ze gaan aanbieden? In 2016 heeft Ecorys[4] onderzoek gedaan naar de effecten van de liberalisering van de artikel 3 loterijen. Zij concluderen dat er noch een economisch-theoretische noch een empirische onderbouwing bestaat voor de stelling dat de uitgifte van nieuwe vergunningen aan loterijen leidt tot groei van de totale loterijomzet in Nederland. Op korte termijn is het weliswaar mogelijk dat de totale loterijmarkt groeit na de toetreding van nieuwe loterijen, maar op de lange termijn kan door de hoge kosten vanwege de concurrentie een neerwaartse spiraal ontstaan van minder prijzengeld, minder aantrekkelijke loterijen en een per saldo krimpende Nederlandse loterijmarkt. Zij concluderen dat door directe concurrentie tussen bestaande en nieuwe loterijen (zowel goededoelenloterijen als andere loterijen) er een reëel risico is dat de afdrachten aan goede doelen zullen afnemen.

- Waarop baseert SEO dat het kostenpercentage van een toetredende loterij gelijk is aan het gemiddelde van de huidige kostenpercentages (19%) van loterijen (zie p.51)? De Goede Doelen Loterijen zijn het hier niet mee eens. Een loterij heeft in de opstartfase met veel hogere kosten te maken om een positie te verwerven tussen de bestaande loterijen (zo weten wij uit eigen ervaring).

Opmerkingen met betrekking tot het scenario 'aanbesteden exploitatie Nederlandse Loterij'

- Met het aanbesteden van de exploitatie van de Nederlandse Loterij kan volgens SEO een kostenbesparing van 5% gerealiseerd worden. Op basis van de cijfers van 2015 komt dit neer op een bedrag van ca. 52 miljoen euro. Waarom is er niet voor gekozen om de Staatsloterij het wettelijk prijzenpercentage van 60% uit te laten uitkeren in plaats van 68%? Het verschil tussen het huidige uitgekeerde prijzenpercentage en het wettelijke prijzenpercentage – op basis van de cijfers van 2015 ca. 55 miljoen euro – kan worden afgedragen aan de staat en de begunstigden. De wet op de kansspelen hoeft hiervoor niet eens gewijzigd te worden.

[4] Ecorys (2016) 'Liberalisering van de loterijenmarkt? Mogelijke gevolgen van toetreding van nieuwe loterijen voor de afdracht aan goede doelen'.

- De nieuwe exploitant mag winst maken: waarom zou een private partij geld mogen verdienen aan een staatsbedrijf terwijl de vergunningen op de rest van de loterijmarkt zonder winstoogmerk moeten worden geëxploiteerd? Is de juridische kwetsbaarheid hiervan onderzocht?

Opmerkingen met betrekking tot het scenario 'privatisering Nederlandse Loterij'
SEO stelt dat de staat de meeste inkomsten kan verwachten indien de Nederlandse Loterij wordt verkocht aan een private partij. De nieuwe eigenaar hoeft niets af te dragen aan de staat en er zijn ook geen verplichtingen t.a.v. andere begunstigden. De eigenaar mag winst maken.

- Klopt het dat de winst voor de nieuwe eigenaar niet gemaximeerd is? Zie o.a. p. 52 - hier staat dat de opbrengst na aftrek van kosten en prijzen voor de nieuwe eigenaar is en dat deze daar vennootschapsbelasting over betaalt. Dit is voor zover wij weten nergens ter wereld het geval bij loterijen. Daar waar al winst gemaakt wordt met de organisatie van een (staats) loterij is dit altijd gemaximeerd (zie bijvoorbeeld Verenigd Koninkrijk en Italië). Is er rekening gehouden met de juridische kwetsbaarheid van het introduceren van een privaat monopolie met winstoogmerk in een markt die verder 100% non-profit is?

- Waarop baseert SEO de veronderstelling dat indien de Nederlandse Loterij investeert in extra marketing en spelvormen dit voor 25% kannibaliseert op de omzet van de andere loterijen (p.53,55)?

Opmerkingen met betrekking tot het scenario 'uniform stelsel voor alle loterijen'
- Op p.72 wordt gewezen op een afname van kansspelbelasting doordat de Nederlandse Loterij minder uitkeert aan prijzen. De toename van kansspelbelasting door de groei van goededoelenloterijen wordt echter niet meegenomen.

- SEO veronderstelt dat indien de verplichte afdracht bij de goededoelenloterijen naar beneden wordt gesteld dit voor de helft in de vorm van hogere prijzen gaat zitten, en de rest in de kosten (p.55). Hoe komt SEO tot deze veronderstelling? Waarom zou bijvoorbeeld bij een verlaging van het verplichte afdrachtspercentage naar 40% het verschil niet allemaal in de prijzenpot gaan? Het enige praktijkvoorbeeld waar naar gekeken kan worden is de verlaging van het afdrachtspercentage van 60 naar 50% in 2004 voor goededoelenloterijen. Die liet zien dat de vrijgekomen 10% geheel naar de prijzenpot is gegaan (zoals ook gesteld wordt in het rapport op p.57).

Feitelijke onjuistheden
- Het is feitelijk onjuist dat de afdrachten van de goededoelenloterijen zijn gedaald, zoals SEO stelt op pagina 19: '*Sinds 1 september 2004 is dit verplichte afdrachtenpercentage 50 procent van de omzet. In reactie op deze verandering in de regelgeving zijn de afdrachten van de goededoelenloterijen lager geworden, en de uitkeringen aan spelers hoger. Blijkbaar kiezen de goededoelenloterijen ervoor om slechts net aan de afdrachtenverplichting te voldoen, en de rest uit te keren aan spelers of kosten mee te dekken*.'. Het afdrachtspercentage is gewijzigd van 60 naar 50% van de inleg; in absolute zin is de afdracht echter gestegen.

- Het is feitelijk onjuist dat de Sponsor Loterij in 2014 minder dan 50% van de inleg zou hebben afgedragen (grafiek op pagina 20); de Sponsor Loterij (sinds 2011 heet deze loterij de VriendenLoterij) heeft altijd zorggedragen voor de minimale afdrachtsverplichting van 50%.

- Het is feitelijk onjuist dat in andere Europese landen 'goededoelenloterijen' en 'prijzenloterijen' naast elkaar bestaan (p.39). SEO gebruikt verwijst naar de *Association of Charity Lotteries in the European Union (ACLEU)*. Deze vereniging hanteert echter niet het begrip *prijzen*loterijen, maar *staats*loterijen (die ook vaak afdragen aan goede doelen). SEO stelt vervolgens: "*Uit Tabel 3.30 blijkt dat goededoelenloterijen en prijzenloterijen ook in andere landen naast* elkaar kunnen bestaan." Wij

gaan ervan uit dat hier het onderscheid tussen staatsloterijen en private goededoelenloterijen wordt bedoeld.

- Het is feitelijk onjuist dat op verschillende plaatsen in het rapport (pp. 41, 51,52,54,94) wordt gesteld dat de uitkering van de Staatsloterij de laatste jaren op het wettelijke minimum van 60% lag. Dit is niet het geval, het ligt daar structureel 8-9% boven. De Belastingdienst beschouwt de kansspelbelasting als onderdeel van de prijs[5]. Bovendien heeft de Staatsloterij in het verleden wel op een prijzenpercentage van 60% gezeten (tot 2004), inclusief kansspelbelasting. Er is geen aanleiding om nu met prijzengeld exclusief kansspelbelasting te rekenen.

- Het is feitelijk onjuist dat Amerikaanse Loterijen een winstoogmerk hebben (zie pagina 45). De opbrengsten (‘*profits’*) gaan daar naar met name onderwijs. De Verenigde Staten zijn zeer restrictief wanneer het op loterijen aankomt. Ook belangrijk om te vermelden in dit kader: het gaat in de Verenigde Staten om monopolisten (elke staat heeft 1 staatsloterij); ze hebben dus geen concurrentie van andere loterijen. Verder zullen schaalvoordelen ook een rol spelen als het gaat om de lagere kosten ten opzichte van Nederlandse loterijen. De vergelijking met Amerikaanse krasloterijen in bijlage B is helemaal vergezocht gezien de verschillen in spelvorm.

[5]https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/kansspelbelasting/wie_moet_waarover_kansspelbelasting_betalen/wie_moet_waarover_kansspelbelasting_betalen

Bijlage H Reactie Goededoelen platform

GOEDEDOELENPLATFORM

FINANCIËLE CONSEQUENTIES BELEIDSOPTIES HERINRICHTING LOTERIJMARKT

Het Goede Doelen Platform heeft met belangstelling kennis genomen van het SEO-rapport Financiële Consequenties Beleidsopties Herinrichting Loterijmarkt. *Wij waarderen de mogelijkheid die de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën bieden om feedback te leveren op dit rapport. In het bijzonder waarderen wij het feit dat onze reactie als bijlage aan het rapport zal worden toegevoegd.*

Vierde pijler. De visie van het Goede Doelen Platform is dat het Nederlandse kansspelbeleid verder kan worden geoptimaliseerd door in aanvulling op de 'traditionele' drie pijlers van het kansspelbeleid – consumentenbescherming, voorkomen kansspelverslaving en tegengaan van fraude en overige criminaliteit – daar de vierde pijler aan toe te voegen van het maatschappelijke belang van loterijen. Deze visie vindt steeds meer ingang. In dat verband zijn we verheugd te kunnen constateren dat deze visie volledig wordt omhelsd in de methodologie en probleemstelling van het voorliggende rapport.

Effecten. Uw rapport bevat een schat aan informatie, waarvan u in uw samenvattende tabel 6.6 echter maar een deel gebruikt. Onderstaande tabel bevat de effecten zoals gerapporteerd ten opzichte van het bassiscenario zonder interventies ('referentiescenario'). De resultaten zijn geordend aan de hand van de doorgerekende bijdrage aan de samenleving. Wij raden u van harte aan om deze informatieve tabel aan uw rapport toe te voegen.

Bijdrage aan de samenleving	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*2026*	*Gemiddeld*
Subscenario 3c - Uniform Stelsel - 40% afdracht	+185	+135	+267	+277	+295	**+174**
Subscenario 3a - Uniform Stelsel - 50% afdracht	+274	+154	+104	+109	+119	**+152**
Subscenario 3d - Uniform Stelsel - 33% afdracht	+73	+20	+53	+57	+67	**+54**
Scenario 2a - Operatorconstructie	+15	+15	+15	+15	+15	**+15**
Scenario 2b - Privaat Monopolie	+528*	-164	-148	-155	-161	**-20**
Subscenario 3b - Uniform Stelsel - 25% afdracht	-57	-96	-41	-41	-34	**-54**
Scenario 4 - Open Markt	+113	-313	-266	-279	-286	**-206**

Bron: SEO 2017. Alle bedragen in miljoen euro. Bedragen afgerond op gehele getallen. Samengesteld op basis van tabellen D2 en D3 (Subscenario 3c), tabellen 5.12 en 5.13 (Subscenario 3a), tabellen D5 en D6 (Subscenario 3d), tabellen 5.16 en 5.17 (Subscenario 3b), tabellen 6.2 en 6.5 (Subscenario 2a), tabellen 5.8 en 5.9 (Subscenario 2b) en tabellen 5.20 en 5.21 (Subscenario 4). * = vijfjaarlijks terugkerende opbrengst, bij nieuwe veiling van de vergunning voor 1 vergunningsperiode.

De scenario-doorrekeningen laten duidelijk zien dat een stelsel met een verplichte afdracht van 40 procent of 50 procent van de inleg op afstand het meest profijtelijk is voor de samenleving. We zijn blij met deze bevestiging. De doorrekening laat tevens zien dat het scenario van de open markt – internationaal eigenlijk zonder precedent – de samenleving fors in de min zet. Op basis van dit resultaat is het raadzaam om deze voor de samenleving schadelijke variant niet langer in de beraadslagingen te betrekken. Deze beleidsoptie, waarvoor toch al elk draagvlak ontbreekt, kan daarmee definitief worden afgevoerd uit de beleidsdiscussies. Aangezien dit onderzoek mede dient ter voorbereiding van een nieuw regeerakkoord, ligt het voor de hand om daarin expliciet melding te maken van dit besluit.

Kanttekeningen bij de resultaten

- **Kannibalisatie.** De door SEO gevolgde methode bestaat uit een doorrekening waarbij aan de inputzijde soms forse assumpties worden gemaakt. Een dergelijke methode is daardoor uit de aard der zaak kwetsbaar voor kritiek op de modelassumpties. Wij zien er hier bewust van af om elk van deze assumpties te bespreken. Wel willen wij opmerken dat het rapport te luchtig omgaat met de inschatting van mogelijke kannibalisatie van loterijen door de komst van online kansspelen (remote gambling). Ronduit omineus zijn in dit verband de huidige schermutselingen in een aantal Europese landen met een online aanbieder die producten aanbiedt waarmee kan worden gewed op de uitslagen van loterijen. Voorts zien we een terugloop van loterijopbrengsten in onder andere het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, ontwikkelingen die moeilijk los te zien zijn van ontwikkelingen op de online kansspelmarkt. Voor Nederland benadrukt onderzoeksbureau APE in haar in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie verrichte onderzoek[1] dat 'ook relatief beperkte substitutie-effecten forse financiële effecten [kunnen] hebben voor de goede doelen' (p46). Voorts concludeert TNS-NIPO[2], in een onderzoek

[1] APE (2012). Iris Blankers, Karlien Douma, Peter Wilms. 2012. 'Substitutie tussen online en offline kansspelen.'
[2] TNS NIPO (2012). *Mogelijke verschuivingen in kansspelgedrag bij legaal aanbieden van online gokken.*

eveneens in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat ‘in vergelijking met ongewijzigde regelgeving legalisering [van online kansspelen] zo’n 450.000 loterijdeelnemers [zou] kunnen kosten.’ (p2). Dit komt neer op een achteruitgang van maar liefst 5 procent, wat betekent dat goede doelen en de overheid (in haar rol als loterijbeneficiant) tientallen miljoenen euro’s zullen mislopen. Dat betekent dat tientallen goede doelen voortaan verstoken zullen blijven van een bijdrage van de loterijen. Het Goede Doelen Platform meent dat SEO er tegen deze achtergrond verstandig aan had gedaan om de cijfers van TNS-NIPO te verwerken in de inputvariabelen en vraagt om alsnog een poging in die richting te ondernemen. Verder denken we dat het rapport verder aan waarde kan winnen als consequent wordt gerekend met ofwel nettoprijzen ofwel brutoprijzen.

- **Individuele effecten.** De rapportage van de effecten van de verschillende scenario’s vindt plaats voor alle goede doelen gezamenlijk. Wij vragen aandacht voor het feit dat een neutrale uitkomst op geaggregeerd niveau nogal altijd gepaard kan gaan met heftige veranderingen in de loterijbijdragen aan individuele goede doelen. Een neutrale geaggregeerde uitkomst sluit evenmin de mogelijkheid uit van grote onevenwichtigheden in de verdeling van de loterijbijdragen aan de verschillende maatschappelijke sectoren (sociale cohesie, natuur, cultuur, etc.). Het zou goed zijn om hier bij toekomstige onderzoeksinspanningen actiever rekening mee te houden.
- **Juridische context afwezig.** Het onderzoek door SEO draagt een louter economisch karakter. Dat kan bijten met de juridische en beleidsmatige context. Hier en daar lijkt dat ook zo te zijn. Het zou goed zijn om deze mogelijke botsingen systematisch in kaart te brengen.
- **Transitiestrategie**. De onderscheiden scenario’s betreffen vooral eindstations van mogelijke ontwikkelingen. Minstens zo belangrijk is dat zicht ontstaat op de wijze waarop dergelijke transities gestalte krijgen. Daarbij kan op verschillende manieren aan verschillende knoppen worden gedraaid. Het zou goed zijn om een aantal van deze transitiemogelijkheden in kaart te brengen en deze door te rekenen.

Economische theorie

- **Definitie prijzenloterij.** Het rapport zou naar de mening van het Goede Doelen Platform aan kwaliteit winnen met een preciezere definiëring van het begrip ‘prijzenloterij’. Onduidelijk is wat in het rapport nu precies onder dit begrip wordt verstaan. Wanneer gezocht wordt naar parallellen in het buitenland wordt het onderscheid nog onduidelijker. Tabel 3.30 helpt daarbij niet. Deze tabel suggereert indirect dat staatsloterijen in andere landen allemaal af zouden dragen aan de staat, maar dat is onjuist. In veel landen wordt bijvoorbeeld de sport op deze wijze gefinancierd. Meer informatie daarover op www-european-lotteries.org.
- **Relevantie ‘warme gloed’.** Met enige bevreemding hebben we kennis genomen van uw uiteenzetting over ‘warme gloed’ en hoe een en ander een lager prijzenpercentage zou rechtvaardigen. Uit de praktijk is ons daar niets van bekend. De afwezigheid van recente literatuurverwijzingen – u citeert enkel werk uit 1993 en 2000 – draagt niet bij aan vertrouwen in de geldigheid van deze theorie.

Wij danken u nogmaals voor de geboden gelegenheid om te reageren op uw rapport. Desgewenst is het Platform vanzelfsprekend beschikbaar voor een nadere toelichting.

* * *

Bijlage I Reactie Lottovate

Allereerst nogmaals hartelijk dank voor de mogelijkheid om nog zaken in te brengen in reactie op het door u opgestelde concept rapport 'Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt'.

Lottovate herhaalt in reactie op het concept rapport voor de duidelijkheid nog eens haar standpunten en zienswijze zoals deze aan u is weergegeven ten tijde van het mondelinge interview eerder dit jaar in het kader van de voorbereidingen op deze studie.

Kort samengevat komt de zienswijze van Lottovate op het volgende neer:

- De huidige Nederlandse loterijmarkt is onvoldoende concurrerend, hierdoor is er een gebrek aan consumentenkeuze, innovatie en prijsconcurrentie;
- In de afgelopen 15 jaren is het aantal aanbieders door fusie en overnames gedaald van 4 naar 2 (marktaandeel SNL is verwaarloosbaar);
- Er is juridisch gezien geen houdbare argumentatie te vinden voor een instandhouding van de verschillende resterende loterij (product) monopolies, deze monopolies zijn strijdig met de fundamentele vrijheden uit het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie;
- Loterijen concurreren weldegelijk met elkaar op de markt voor lotto en loterijspelen en de abstractie dat de verschillende loterijen en lottospelen niet met elkaar zouden concurreren is slechts een theoretische fictie;
- De fusie tussen de Staatsloterij en de Lotto had dan ook niet zo maar onvoorwaardelijk kunnen mogen plaatsvinden;
- Er is geen goed houdbaar argument om het huidige onderscheid in afdracht verplichting (50% vs. 16-18%) in stand te laten, Lottovate pleit voor een uniforme afdrachtsverplichting aan door de overheid duidelijk geclassificeerde en goedgekeurde goede doelen en sportorganisaties. Op deze afdracht en het gebruik ervan ziet de overheid streng toe. De loterij organiseert vooral de loterij en doet alleen waar het goed in is en bedrijft geen politiek d.m.v. de afdrachten aan goede doelen;
- De overheid moet zich op korte termijn volledig terugtrekken uit De Nederlandse Loterij en dit verkopen aan de meest betrouwbare, hoogste bieder;
- De loterijmarkt moet worden vrijgegeven, onder forse toelatingseisen en strikt overheidstoezicht op die markt;
- Deze markt moet worden bevolkt met bestaande en nieuwe aanbieders die met elkaar concurreren op een gelijk speelveld;
- Dit gelijke speelveld wordt verder bevorderd door middel van asymmetrische regulering waarmee de aanmerkelijke marktmacht van de bestaande aanbieders wordt ingebonden ten gunste van de nieuwe toetreder(s).

Bijlage J Repliek SEO op reacties in de marktconsultatie

Dit onderzoeksrapport is na afronding voorgelegd aan de vergunninghouders en het Goede Doelen Platform (verder: vergunninghouders). Zij hebben ten kantore van SEO én schriftelijk op het onderzoek kunnen reageren. De schriftelijke reacties staan hierboven integraal afgedrukt. Deze bijlage clustert de hoofdpunten van de reacties. De bijlage biedt op verschillende punten een extra toelichting en licht toe op welke wijze de commentaarpunten zijn verwerkt.

Scope van het onderzoek

De vergunninghouders zijn universeel van mening dat dergelijke verdere invulling van de discussie over de toekomst van de kansspelmarkt gewenst is. De vergunninghouders wijzen in dit kader ook – terecht – op enkele zaken die (bewust) buiten de *scope* van het rapport hebben gelegen. Zo zijn niet alle mogelijke scenario's onderzocht. Een scenario waarin bijvoorbeeld uniformering van voorwaarden op de loterijenmarkt tot stand komt via een gelijkschakeling van de verplichte uitkeringspercentages in plaats van via een gelijkschakeling van de verplichte afdrachtenpercentages is niet onderzocht. Ook is niet gekeken naar de transitie van de huidige marktordening naar de eindsituaties waar de scenario's vanuit gaan en alle problematiek die daar bij komt kijken. De uniformering van voorwaarden wordt in de scenario's nu in één jaar gerealiseerd.

Gerelateerd hieraan is dat in het rapport geen studie is gemaakt van de bestuurlijke en juridische aspecten van herinrichting van de loterijenmarkt. Er is enkel gekeken naar de economische/financiële gevolgen. Ook is er enkel naar de financiële gevolgen gekeken op de geaggregeerde niveaus van vergunninghouders, spelers, goede doelen en de overheid. De doorvertaling van deze financiële gevolgen op microniveau voor onder andere de verschillende specifieke spelvormen, verschillende groepen spelers, of verschillende goede doelen valt buiten de scope van het onderzoek. De nadruk op de financiële gevolgen van een herinrichting van de markt betekent ook dat andere aspecten van het kansspelmarktbeleid, zoals de beheersing van gokverslaving buiten beschouwing zijn gebleven. Het rapport veronderstelt dat dat de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid niet veranderen en dat wet- en regelgeving waarborgen dat de publieke doelstellingen in alle scenario's worden gerealiseerd.

Dat van deze vijf zaken – andere scenario's, transitiescenario's, bestuurlijke/juridische aspecten , effecten op microniveau, en bredere maatschappelijke aspecten – geen studie is gemaakt volgt uit de onderzoeksopdracht die SEO heeft gekregen (zie ook de inleiding van dit rapport). Hieruit spreekt dus geen voorkeur of oordeel van SEO. Duidelijk is dat dergelijke zaken belangrijk zijn bij de herinrichting van de loterijenmarkt en bovendien invloed hebben op de financiële gevolgen van een herschikking van de marktordening. Bij de uitwerking van een specifieke beleidsvariant zullen dergelijke vragen moeten worden opgepakt.

Marktmodel

De beleidsscenario's zijn middels een marktmodel vertaald naar waarschijnlijke uitkomsten voor de loterijenmarkt. Het model voorspelt onder meer de omzet in de markt voor de periode 2017-2026 en vergelijkt de omzetgroei in de beleidsscenario's met de ontwikkeling in het referentiepad

waarin het beleid niet wijzigt. Het marktmodel is gebaseerd op historische data, de wetenschappelijke literatuur en aannames over de (gedrags)reacties van loterijen in de beleidsscenario's. Partijen betrokken in de marktconsultatie wijzen op de beperkingen in deze aanpak. De aannames kunnen bekritiseerd worden en de resultaten worden indicatief genoemd. De Nederlandse Loterij stelt dat 'de praktijk zich niet naar het model gedraagt'.

Elk model abstraheert per definitie van bepaalde aspecten van de werkelijkheid. Zonder abstractie is wetenschappelijke analyse onmogelijk. Het marktmodel analyseert de werking van de loterijenmarkt op het niveau van de vergunninghouders. Meer gedetailleerde modellering waarin bijvoorbeeld alle spelvormen individueel onderdeel zijn van het model, kunnen een betere voorspelling opleveren maar hebben als nadeel een sterk toenemende complexiteit van het verklarende model wat de discussie over de werking van de markt niet ten goede komt. De hier gevolgde aanpak is verdedigbaar vanuit de wens inzicht te bieden in de gevolgen van wijzigingen in het beleid voor de omzet op de loterijenmarkt, de inkomsten van de overheid en de afdrachten aan de goede doelen. Het gebruik van scenario's hierin past bij de werkwijze van bijvoorbeeld het Centraal Planbureau voor langetermijnstudies voor de Nederlandse economie, waarin de werking van de economie op geaggregeerd niveau is gemodelleerd en niet elke sector afzonderlijk onderdeel is van het model.[63]

Specifiek noemt De Nederlandse Loterij de in het rapport gehanteerde relatie tussen economische groei en de ontwikkeling van de loterijenmarkt 'een dunne en gevaarlijke aanname'.[64] Deze reactie verwijst naar een regressiemodel waarin de groeivoet van de marktomzet verklaard wordt door de vertraagde groeivoet van de marktomzet en de groeivoet van het bruto binnenlands product (bbp). Het rapport stelt dat extra variabelen nuttig zouden zijn voor de verklaring van de omzetgroei, bijvoorbeeld marketinguitgaven. Voor het rapport is gebruik gemaakt van alle thans beschikbare gegevens. Extra data over bijvoorbeeld marketing uitgaven is niet beschikbaar voor een voldoende lange tijdreeks en voor een voldoende groot deel van de loterijenmarkt. Het rapport noemt verder dat de extra variabelen die wél voorhanden zijn (bijvoorbeeld marktconcentratie) geen extra voorspellende waarde hebben ten opzichte van de vertraagde groeivoet van de marktomzet en de groeivoet van het bbp. Voor de marktanalyse zijn verschillende specificaties van het verklarende model getest. Het gehanteerde omzetmodel biedt gegeven de beschikbare data het beste resultaat.[65]

De Nationale Goede Doelen Loterijen stellen over een aantal gedragsreacties in het model dat deze 'vermoedelijk een te grote invloed [toekent] aan het totaal aan uitgekeerde prijzen' en dat 'er oneindig veel andere mogelijke oorzaken [SEO: dan veranderingen in de prijzenpot] voor … omzetstijging' zijn. Het *mogelijke* effect van deze 'oneindig veel andere *mogelijke* oorzaken' is echter onbekend. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat het effect van veranderingen in de prijzenpot wél bekend is en dat dit effect groot is. De kritiek van de Nationale Goede Doelen

63 Voor een goed voorbeeld, zie: Centraal Planbureau (2003). Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040. Den Haag.

64 De Nederlandse Loterij meent in het rapport ook te lezen dat 'het onbenut potentieel ten opzichte van andere Europese landen' als voorspeller gebruikt wordt. Dit is technisch niet juist. Het 'omzet-deel' van het marktmodel is gebaseerd op een aantal regressies waar dit 'onbenut potentieel' geen variabele in is. Elders in het rapport wordt ter duiding wel gewezen op dit 'onbenut potentieel'. Strikt genomen is het dan geen onderdeel van de raming.

65 Nota bene: dit regressiemodel is één van de onderliggende inputs van het marktmodel. De uitkomst van dit model vormt een eerste 'impuls' waarop afhankelijk van het scenario een bonus of een malus op wordt aangebracht.

Loterijen op de veronderstelling dat een stijging van het afdrachtspercentage bij De Nederlandse Loterij zou leiden tot een omzetdaling bij laatstgenoemde loterij moet ook in dit licht bezien worden. Als een hoger afdrachtspercentage opgebracht wordt uit lagere prijzenuitkeringen dan leert de wetenschappelijke literatuur dat er een omzetdaling volgt. Bijlage B van het rapport gaat in detail in op de economische onderbouwing van deze reactie en verwijst naar de wetenschappelijke literatuur hierover. Zoals bij iedere wetenschappelijke verklaring geldt een ceteris paribus clausule: mogelijk verstorende factoren worden constant verondersteld om de analyse te concentreren op de meest bepalende factoren. Dit verklaart waarom de praktijk zich in sommige jaren niet gedraagt zoals het model voorspelt. De Nationale goededoelenloterijen verwijzen naar zo'n periode in figuur 2 van hun reactie. Dit laat onverlet dat de economische reacties in het model empirisch en theoretisch voldoende gefundeerd zijn en dat modelspecificaties met andere mogelijke oorzakelijke factoren niet beschikbaar of onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn.

De Nationale Goede Doelen Loterijen hebben commentaar op de manier waarop in het model met toetreders wordt omgegaan. De Nationale Goede Doelen Loterijen menen dat het model de 'aanzuigende werking … op buitenlandse loterijen' in scenario 4 veronachtzaamt. In dit kader moet opgemerkt worden dat er in verschillende scenario's sprake van toetreding is, zo ook in scenario 4. Deze toetreder kan 'buitenlands' zijn, maar ook 'binnenlands'. De mate waarin er verschil in gedrag zit tussen 'binnenlandse' en 'buitenlandse' toetreders is niet onderzocht. Hieronder valt ook de mogelijkheid dat er door een samengevoegde prijzenpot druk komt te staan op strikt 'binnenlandse' loterijen – consumenten reageren immers op prijzengelden. De aantrekkelijkheid van een megaprijs van een buitenlandse loterij die zoals de reactie van de goededoelenloterijen benadrukt "niet in Nederland zal vallen" lijkt ons echter niet gegarandeerd en daarmee ook het effect dat buitenlandse toetreders de Nederlandse loterijen uit de markt zullen duwen. De andere kant op geredeneerd kan er ook sprake zijn van een 'home bias', zeker in het goede doelen-segment. Dit behoeft nader onderzoek.

Substituten of complementen op de loterijenmarkt

De vergunninghouders staan in hun reacties uitgebreid stil bij scenario 3. De Nationale Goede Doelen Loterijen en het Goede Doelen Platform benadrukken de baten van dit scenario voor goede doelen. De Nederlandse Loterij benadrukt dat in dit scenario dat een aantal spelvormen zal verdwijnen en derhalve een groep consumenten niet langer de loterijen van hun voorkeur kunnen spelen. Niet alleen is de speler hierdoor slechter af, maar zijn ook de gevolgen voor De Nederlandse Loterij ingrijpend. Vanuit de huidige marktposities van beide vergunninghouders zijn deze reacties goed te verklaren.

Onder deze twee verschillende reacties gaat een wezenlijke discussie schuil over de aard van de loterijenmarkt, namelijk of verschillende loterijen substituten of complementen van elkaar zijn. Een groot deel van het commentaar van de vergunninghouders raakt aan deze discussie. Zo vragen de Nationale Goede Doelen Loterijen en het Goede Doelen Platform om een nadere definitie van de in het rapport gehanteerde begrippen 'Prijzenloterijen' en 'Goede Doelen Loterijen' omdat 'alle loterijen immers prijzenloterijen' zijn en 'alle loterijen … ook aan goede doelen [geven]'. De Nationale Goede Doelen Loterijen en het Goede Doelen Platform zien hier geen onderscheid en dus ook 'geen gescheiden markten' – 'de Staatsloterij en de Postcode Loterij [zijn] directe concurrenten'. De Nederlandse Loterij meent daarentegen dat het onderzoek '[voorbijgaat] aan het feit dat er op de loterijenmarkt sprake is van twee markten/klantgroepen'. Een van deze

groepen zou willen deelnemen aan 'een zogenaamde Prijzenloterij vanwege de (grote) kans op (grote) prijzen'. De andere groep zou een voorkeur hebben deel te nemen aan 'een zogenaamde Goede Doelenloterijen vanwege de hoge afdracht aan goede doelen'.

De in het rapport gemaakte aannames over substitutie houden het midden tussen deze twee perspectieven. De analyses laten zien dat de loterijenmarkt *deels* gescheiden is, maar ook *deels* overlappend. Het rapport erkent dus dat bij er uniformering van de voorwaarden op afdrachtenpercentages er een groep spelers is die minder gaat uitgeven aan loterijen omdat zij niet langer '(grote) kans [maken] op (grote) prijzen'. Echter, er zal ook een groep zijn die in plaats van aan 'prijzenloterijen' mee gaat doen aan 'goede doelen loterijen'. Dit sluit aan bij andere opmerkingen van beide vergunninghouders. Hoewel het prijzenpercentage niet de enige factor in het succes van een loterij is, en marketing of de hoogte van de hoofdprijs ook belangrijk zijn, doet de winkans en het totale prijzengeld er wel degelijk toe.[66] De effectieve prijselasticiteit gevonden in de literatuur is niet nul.

Ook de opmerkingen van De Nationale Goede Doelen Loterijen en het Goede Doelen Platform over de 'warme gloed' moet in dit licht gezien worden. Hoewel te term wellicht onbekend overkomt, sluit het onderliggende concept nauw aan bij marketingstrategieën als "u een kans, zij een kans". Als markten volledig overlappend zijn en de concurrentie dus hoog is moet er (economisch-theoretisch) een reden zijn waardoor spelers van 'goede doelen loterijen' een lagere verwachtingswaarde van hun lot accepteren dan spelers van 'prijzenloterijen'. Als spelers nut ontlenen aan giften aan goede doelen via hun lot zorgt dat voor de acceptatie van een lagere verwachtingswaarde. Als markten volledig gescheiden zijn moet er sprake zijn van een onderscheidend kenmerk waardoor spelers in één van de gescheiden markten sorteren.

De Nederlandse Loterij geeft aan het risico te zien dat zij in scenario 3 per direct een aantal loterijen zou moeten staken omdat niet langer aan internationale voorwaarden voldaan zou worden (Eurojackpot), of omdat het prijzenpakket niet langer aantrekkelijk genoeg zou zijn (Lotto, Krasloten). Hierdoor zou 'in de praktijk … Nederlandse Loterij haar deuren sluiten'. Ook achter deze redeneerlijn gaat een idee van compleet gescheiden markten schuil. Bij dit idee zijn hierboven reeds kanttekeningen geplaatst. Dat scenario 3 een negatieve gevolgen heeft voor De Nederlandse Loterij blijkt ook uit de resultaten. Het kan zijn dat de Nederlandse Loterij in dit scenario stopt met het aanbieden van specifieke spelvormen. SEO beschikt echter niet over de business case van de afzonderlijke spelvormen waardoor dergelijke reacties geen onderdeel zijn van het marktmodel. Daar staat tegenover dat het marktmodel veronderstelt dat Nederlandse Loterij in dit scenario via innovaties extra omzet kan genereren wat goed past bij het beeld dat sommige spelvormen wellicht beëindigd moeten worden waardoor de onderneming geprikkeld wordt tot het ontwikkelen van nieuwe en mogelijk meer succesvolle spelvormen in de gewijzigde marktstructuur van het beleidsscenario.

Substituten of complementen van de loterijenmarkt

Ook een aantal reacties op de gehanteerde aannames over het effect van de openstelling van de online kansspelmarkt (KOA) hangen samen met de marktafbakening en de mate van substitutie en

[66] Eerdere studies van SEO onderbouwen dit punt. Zie: Tieben, B. , B. Hof, W. Rougoor en T. Smits (2014), Economische effecten marktordening loterijen, SEO-rapport 2014-20, Amsterdam. En: J. Poort, I. Akker, B. Baarsma, C. Hennes (2010), Lotsbestemming, SEO-rapport 2010-62, Amsterdam.

complementariteit. De Nationale Goede Doelen Loterijen stelt vragen bij de aanname dat in de meeste doorrekeningen het effect van KOA op nul is gesteld. Op deze manier zou er 'geen rekening gehouden [worden] met het feit dat iedere kansspeleuro maar 1x uitgegeven kan worden'. Die stelling zou echter impliceren dat online kansspelen en loterijen perfecte substituten van elkaar zijn. Daar zijn geen aanwijzingen voor. De Nederlandse Loterij geeft aan te opereren onder aanname van een aanzienlijke groei van de online kansspelmarkt, zonder hierbij duidelijk te maken of zij daar van profiteert of dat dat ten koste van hun omzet gaat.

Het rapport stelt effectief dat de loterijenmarkt voor een aanzienlijk deel een andere (afgebakende) markt is dan de markt waar KOA invloed op gaat hebben. Dit is vergelijkbaar met het onderscheid tussen de loterijenmarkt en de markt voor casinospelen. Hoewel zij beide kansspelen zijn, zijn er weinig indicaties dat ontwikkelingen op deze separate, afgebakende markten elkaar 'bijten'. Als KOA bijvoorbeeld leidt tot een groei van het aantal online pokerspelen hoeft dit niet per se te leiden tot minder loterijspelen. Dit is in het algemeen de lijn die gevolgd wordt in het rapport. Ook als de markt voor online kansspelen hard groeit, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs meegenomen te worden in een studie naar de 'financiële gevolgen van herschikking van de loterijenmarkt' als de online markt (hoofdzakelijk) een separate, afgebakende markt is. De *scope* van het onderzoek sluit het onderwerp dan uit.

Uitzondering hierop is de markt voor sportweddenschappen. Deze markt is in het buitenland ook online sterk ontwikkeld. Openstelling van het onlinesegment voor sportweddenschappen kan daarmee schade toebrengen aan de opbrengsten van de exploitatie van de traditionele land-gebonden sportweddenschappen. In een robuustheidscontrole in het referentiescenario zorgt dit ook voor lagere omzet bij De Nederlandse Loterij. De mogelijkheid dat De Nederlandse Loterij profiteert van de openstelling van de online kansspelmarkt door sterk in te zetten op de ontwikkeling van bijvoorbeeld online sportweddenschappen is weinig aandacht gegeven. Dit is een beperking van het onderzoek.

Kosten van loterijen

De Nationale Goede Doelen Loterijen verwachten ten slotte dat een toetreder in het begin relatief hogere kosten heeft dan het huidige gemiddelde van de markt. Er moet immers extra geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld naamsbekendheid en het werven van klanten. Anderzijds kan ook geredeneerd worden dat een toetreder flexibeler en daarmee goedkoper kan opereren door het ontbreken van langjarige arbeidscontracten grote kantoren, of verouderde licenties voor systemen.

Het datamateriaal ondersteunt de suggestie dat startende loterijen ook kostenvoordelen kunnen hebben. Bij de BankGiro Loterij zijn de kosten als percentage van de omzet sterk opgelopen tussen 1992 en 2015. Bij de Vriendenloterij is er een milde toename van de verhouding kosten tot omzet, zij het met enige fluctuaties. De verhouding van de kosten tot omzet daalde bij de Postcode Loterij tot 1998 maar is daarna weer opgelopen. Het gemiddelde kostensaldo tussen 2008 en 2012 lag boven het gemiddelde kostensaldo tussen 1992 – 1997. In dit licht bezien acht SEO de veronderstelling dat toetreders een gemiddeld kostenniveau hebben niet in tegenspraak met de ervaringen in de markt.

De Nederlandse Loterij stelt in zijn commentaar vraagtekens bij de berekende potentiële kostenbesparingen van de beleidsscenario's. Specifiek omdat hierbij gebruik is gemaakt van

onderzoeksgegevens uit 1990. Wij merken op dat het hier gaat om mogelijke kostenbesparingen als gevolg van gewijzigd beleid. Deze relatie tussen bijvoorbeeld enerzijds toepassing van een veilingmechanisme en het periodiek onder concurrentie stellen van monopolierechten en anderzijds de kostenefficiëntie van een onderneming is in de wetenschappelijke literatuur goed onderbouwd. Daarnaast is het kostenniveau van de Staatsloterij en De Lotto vergeleken met een dataset van Amerikaanse loterijen. Gebruik van een internationale benchmark is gebruikelijk in de literatuur over kostenefficiëntie, zeker in markten waarin aanbieders een alleenrecht (monopolie) hebben. Het gebruik van oudere kostengegevens hoeft hierbij geen belemmering te zijn. De bovengenoemde kostenontwikkeling van de goededoelenloterijen onderbouwt dat de verhouding tussen kosten en omzet van een loterij uit 1990 niet significant hoeft te verschillen van een loterij in 2017. Voorwaarde is wel dat de gereguleerde omgeving vergelijkbaar is. Hiervan is naar ons oordeel sprake in de gebruikte benchmark studie.

Prijzengeld

Voorts geven de vergunninghouders aan dat de Nederlandse Loterij een uitkeringspercentage groter dan het minimum van 60% heeft. De interpretatie van de vergunningsvoorwaarden die SEO na afstemming met de opdrachtgever heeft gehanteerd is dat de vergunning een minimumuitkeringspercentage van 60% netto-uitkeringen voorschrijft. Dit zijn de uitkeringen exclusief kansspelbelasting. Op basis van de jaarverslagen van de Staatsloterij en de Lotto over 2013 – 2015 voldeed De Nederlandse Loterij deze jaren precies aan deze voorwaarde.

Tabel Bijdrage aan de samenleving

De reactie van het Goede Doelen Platform bevat een tabel waarin de bijdrage aan de samenleving van de loterijen wordt weergeven voor de verschillende scenario's. De reactie verklaart niet hoe de bijdrage aan de samenleving door het Goede Doelen Platform is berekend. Naar ons begrip bestaat deze figuur uit de optelsom van de bonussen en malussen voor de overheid en de goede doelen.

Feitelijke onjuistheden

De reacties in de consultatie bevatten op verschillende plekken verwijzingen naar feitelijke onjuistheden. Enkele van deze punten zijn geadresseerd in deze repliek. Waar dat niet gebeurd is, is het rapport aangepast of voorzien van een extra toelichting zoals op het punt van het onderscheid tussen prijzenloterijen en goededoelenloterijen.

Tot besluit

Deze bijlage bespreekt op hoofdlijnen de reacties van de partijen die schriftelijk hebben gereageerd in de marktconsultatie. De reacties zijn geclusterd rond een aantal thema's. Enkele detailopmerkingen zijn afzonderlijk geadresseerd. Deze bijlage biedt een extra toelichting op de gehanteerde methode van het rapport en de aannames gehanteerd bij de berekeningen. Op enkele punten is de input van partijen aanleiding tot aanpassing en het opnemen van een extra toelichting in het rapport.

Bijlage K Onderzoeksopdracht

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 18580 2502 EN Den Haag

Aan de genodigde partijen

Dienstencentrum, Inkoopuitvoeringscentrum
Servicepunt Inkoop

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 18580
2502 EN Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Mariela Cevallos Parra
Adviseur Inkoop
m.cevallos.parra@minvenj.nl

T 06 25 68 44 50
T 070 370 78 18

Ons kenmerk
10100021016
Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum **21 december 2016**
Onderwerp **Offertaanvraag: Onderzoek financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt**

Geachte heer/ mevrouw,

Hierbij nodigt de Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB), van het Ministerie van Veiligheid en Justitie u uit, om in het kader van een meervoudig onderhandse procedure (MOP) een offerte uit te brengen ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek m.b.t. de financiële consequenties van de beleidsopties inzake de herinrichting van de loterijmarkt.

Over het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie werkt aan een veilige en rechtvaardige samenleving via wet- en regelgeving, door mensen en organisaties rechtszekerheid en rechtsbescherming te bieden, hulp te bieden, eigen verantwoordelijkheid te stimuleren en in het uiterste geval hard op te treden waar nodig.

Daarom luidt de missie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie:

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie werkt aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Over DGSenB
DGSenB zet zich in om:

- strafbaar gedrag in de samenleving te voorkomen en te zorgen voor een snelle, consequente en effectieve tenuitvoerlegging van sancties
- de positie van slachtoffers te waarborgen
- jeugdigen te beschermen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in hun opvoed- en leefsituatie
- een effectieve aanpak te realiseren van (jeugd-)criminaliteit en geweld in huiselijke kring.
- de samenleving weerbaarder te maken tegen lokale overlast en criminaliteit.

Het DG vormt de schakel tussen politiek en uitvoering en vervult dientengevolge een functie in het ontwikkelen van beleid en ondersteuning van bewindslieden. Het takenpakket strekt zich uit over de volgende werkterreinen: sanctiebeleid (zowel volwassenen als jeugdigen), detentie, jeugdbescherming, reclassering

(jeugd en volwassenen), slachtofferbeleid, huiselijk geweld en kindermishandeling, criminaliteitspreventie, high impact crimes, integriteitsbeleid, kansspelen, internationale kinderontvoering, interlandelijke adoptie en internationale kinderbescherming.

Beleidsdirecties zijn de opdrachtgever van taakorganisaties die met de uitvoering van strafoplegging, jeugdbescherming, slachtofferbeleid, vergunningverlening en reclassering zijn belast. In de afgelopen jaren is daar een programmatische component aan toegevoegd, om in een afgebakende periode en in samenwerking met alle relevante betrokkenen uitvoering te geven aan nieuw beleid. Via deze werkwijze worden actuele onderwerpen als stelselherziening jeugd, straatovervallen en jeugdcriminaliteit aangepakt. Deze tendens naar een gebundelde aanpak van maatschappelijke vraagstukken zet zich voort in een rol die het DG steeds nadrukkelijker gaat vervullen: regie van ketens van organisaties en instanties die op het beleidsterrein samenwerken. Op dit moment gaat veel aandacht uit naar de ketens voor tenuitvoerlegging van sancties en de jeugdketen.

Informatie over de directie en afdeling
Portefeuille Integriteit en Kansspelen (I&K) van de directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (DBAenV).

Context en aanleiding
Met het Nederlandse kansspelbeleid wordt beoogd kansspelverslaving te voorkomen, consumenten te beschermen en criminaliteit en illegaliteit tegen te gaan. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het nee, tenzij-principe voor wat betreft het aanbieden van kansspelen. Op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) mogen in Nederland kansspelen slechts worden aangeboden als daarvoor een vergunning is verleend. Voor sommige spelsoorten kan slechts één vergunning worden verleend (monopolies) en voor andere spelsoorten is een niet op voorhand beperkt aantal vergunningen te verlenen. Zo zijn er monopolies voor de staatsloterij, sportprijsvragen, instantloterij (krasloten), het lottospel en de totalisator (paardenweddenschappen).

Voor zogeheten goede doelen loterijen geldt sinds juli 2016 een niet op voorhand beperkt aantal vergunningen. Op dit moment is het aanbod van kansspelen via internet nog verboden en geldt er een monopolie voor het aanbod van speelcasino's. Met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt een vergunningstelsel voor online kansspelen ingericht en met het wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime wordt de markt voor speelcasino's geopend. Daarnaast kent de Wok een open stelsel voor speelautomatenhallen.

Reeds jarenlang wordt een herinrichting van de loterijmarkt in het vooruitzicht gesteld. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II geeft aan dat "gokken geen overheidstaak is" en dat de loterijvergunningen transparant gegund moeten worden (waaronder de staatsloterij). Vier van de monopolievergunningen (staatsloterij, lottospel, instantloterij en sportprijsvragen) worden nu geëxploiteerd door de staatsdeelneming Nederlandse Loterij (een fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto). De totalisator-vergunning wordt momenteel door Sportech geëxploiteerd en per 1 juli 2017 transparant gegund.

Voor herinrichting van vijf monopolies (staatsloterij, lottospel, instantloterij, sportprijsvragen en totalisator) heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie,

samen met de ministeries van Financiën, EZ en VWS, een breed aantal beleidsopties onderzocht. Vier beleidsopties voor herinrichting van deze vijf monopolies dienen getoetst te worden op de financiële consequenties voor de staat en goede doelen. Hieronder wordt de huidige regulering schematisch weergegeven, de verschillende beleidsopties geschetst en aangegeven waar onderzoek naar gedaan moet worden.

Beleidsopties en onderzoek behoefte
Ten behoeve van de voorbereiding voor de komende kabinetsperiode is het van belang om de beleidsopties van een kwantitatief beeld te voorzien. Dit is in de kern de onderzoeksvraag, die we zullen preciseren na het weergeven van beleidsopties.

Bij het maken van een keuze tussen deze opties spelen meer factoren een rol dan alleen de financiële aspecten, te weten de primaire publieke belangen: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Daarnaast is het van belang dat het aanbod van kansspelen dusdanig passend en attractief is dat de speler weggeleid wordt van het illegale aanbod, en deelneemt aan legaal aanbod.

Het onderzoek naar financiële effecten is één van de bouwstenen voor het formuleren en uitwerken van concrete opties. Het onderzoek moet worden beschouwd als beleidsonderbouwend onderzoek, om tot reële opties te komen. Een komend kabinet zal zijn keuze kunnen maken tussen die verschillende opties.

Huidige regulering

Vergunningen	***Staatsloterij (8 en 9 Wok)***	***Lottospel (27a t/m f) en sport-totalisator (15 en 16 Wok)***	***Goededoelenloterij (3 Wok)***
Marktinrichting	Wettelijk monopolie	Wettelijke monopolies (met elkaar verbonden o.g.v. art. 27b, eerste lid, Wok)	Wettelijk open, beleidsmatig gesloten tot juli 2016
Eigendom / aansturing	Staat	Lotto B.V. / Staatsdeelneming (aandeelhouder: De Nederlandse Loterij BV.)	Privaat
Begunstigden	Staat	72,46% aan NOC*NSF (sport) en 27,54% aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Oranjefonds, cultureel)	Ruim 300 goede doelen organisaties
Vergunning verlening	N.v.t. (eeuwigdurende vergunning)	Onderhands	Sinds juli 2016: transparant
Vergunning duur	Onbepaalde tijd	Tot 1-1-2017	Tot 1-1-2017
Afdrachten	Tenminste 15% van de nominale waarde van alle verkochte loten	Tenminste de totale inzetten van alle sportprijsvragen, verminderd met de uitbetaalde prijzen en de gemaakte kosten, plus 18% van de	50% aan goede doelen

		nominale waarde van alle verkochte loten van lotto's en cijferspelen	
Prijzengeld	Minimaal 60%	Van de gezamenlijke opbrengst van lotto en sporttotalisator wordt, gerekend over een kalenderjaar, ten minste 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen	Opbrengst minus wettelijk verplichte afdracht en noodzakelijke kosten. Geen percentage opgenomen in de wet.
Kansspel-belasting	29% naar de prijs	29% naar de prijs	29% naar de prijs

Vergunningen	**Totalisator (23-27 Wok)**	**Instantloterij)14a t/m e Wok)**
Marktinrichting	Wettelijke monopolie	Wettelijke monopolie
Eigendom/aansturing	Sportech Racing B.V.	Lotto B.V. / Staatsdeelneming (aandeelhouder: De Nederlandse Loterij B.V.)
Begunstigden	Draf- en rensport	72,46% aan NOC*NSF (sport) en 27,54% aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Oranjefonds, cultureel)
Vergunning verlening	Onderhands (per 2017 transparant)	onderhands
Verlenging duur	Tot 1-1-2017	Tot 1-1-2017
Afdrachten	2,5% van de totale inzetten van de afgesloten weddenschappen per kalenderjaar	ten minste de nominale waarde van alle verkochte gedrukte fysieke instant loten, verminderd met de uitbetaalde prijzen en de gemaakte kosten
Prijzengeld	totaal van de inleg, behoudens bij of krachtens de wet toegestane aftrek[1] zal verdeeld worden onder degenen die op de winnaar of op een van de prijswinnaars hebben gewed.	ten minste 47,5%
Kansspelbelasting	29% naar de prijs	29% naar de prijs

Optie 1 — continuering monopolies
De eerste optie is dat de status quo van de huidige monopolies wordt voortgezet. De Nederlandse Loterij blijft een staatsdeelneming die vier vergunningen exploiteert (staatsloterij, lottospel, sportprijsvragen, instantloterij). De

[1] Toegestane wettelijke aftrek is artikel 25, tweede lid, sub c (percentage dat véár de verdeling aan de winnaars der weddenschappen zal worden ingehouden) en gemaakte kosten (vergunningsvoorschrift dat zijn grondslag vindt in art. 25, derde lid, Wok)

totalisatorvergunning wordt transparant in de markt gezet en zal op een nader te bepalen moment door de Ksa in 2017 worden verleend[2].
Deze optie is in feite een nuloptie, die in staat stelt om het ijkpunt vast te stellen voor opties waarin de eigendom en marktordening wel wordt gewijzigd.

Optie 2 - Transparant gunnen monopolievergunningen
In deze optie blijven de vijf monopolies bestaan, maar vindt de vergunningverlening volgens een transparante procedure plaats. Daarbij gelden twee sub-varianten voor wat betreft de Nederlandse Loterij:

Optie 2.1. Operator-constructie
De exploitatie van de Nederlandse loterij komt in private handen. De afdrachten vallen onverkort aan de Staat toe. Dit is een zgn. operator constructie. In feite is er dan sprake van aanbesteding van de uitvoering en is dit geen “echte” privatisering. Met deze variant ontstaat meer efficiëntie bij de uitvoering van de loterij, omdat de concurrentie om de vergunning toeneemt. Dit is uiteindelijk in het belang van de consument.

Optie 2.2 Privaat monopolie
Deze sub variant neemt als uitgangspunt de in het regeerakkoord ingenomen positie dat het aanbieden van kansspelen geen aangelegenheid is voor de overheid. Private partijen kunnen via een veiling de monopolierechten verwerven. Na afloop van de vergunning periode wordt het exploitatierecht van het monopolie opnieuw geveild. In deze sub variant is de Staat nog steeds financieel begunstigde: de veilingopbrengst is de contante waarde van de netto exploitatiebaten die zij anders via eigen aanbod (of via uitvoering door een derde) zou incasseren. Private partijen zullen bij hun bieding rekening houden met een bepaalde winstmarge. In deze optie moet de Wok gewijzigd worden: afdrachten vloeien niet meer naar de staat en er mag winst worden gemaakt.

Om partijen de tijd te geven zich voor te bereiden op de nieuwe situatie, zal — als de keus op deze optie valt — deze per 1 januari 2021 in werking treden.

Optie 3 - Uniform stelsel
In deze optie wordt het aantal te verlenen vergunningen voor de vijf verschillende spelsoorten niet op voorhand beperkt en worden de voorwaarden voor het aanbieden van deze kansspelen geüniformeerd. Er wordt afgedragen aan goede doelen.

In deze benadering: open stelsel en “loterijen dragen af aan goede doelen” past dat de staat ervan afziet om als aanbieder van loterijen op te treden. Dat betekent dat de staat alleen indirect, via de kansspelbelasting middelen verwerft. In deze beleidsoptie zal het staatseigendom van de Nederlandse Loterij worden beëindigd. Er is in deze optiek geen zwaarwegend algemeen belang dat een monopolie op een loterijspel (zoals de Staatsloterij) rechtvaardigt. Of het bedrijf kan worden verkocht en in combinatie met privatisering omgezet naar een goede doelen loterij is onderdeel van het onderzoek.

[2] De Ksa heeft aangegeven dat er een transparante procedure komt waarin wordt bepaald aan welke Partij de totalisatorvergunning vanaf 2017 zal worden verleend. Er zal één vergunning worden afgegeven met een looptijd van 5 jaar (2017-2022). Op 29 november 2016 volgt OP de website van de Kansspelautoriteit de officiële bekendmaking van deze procedure.

Van de andere monopoliespelen wordt het monopolie eveneens opgeheven, maar blijft het type spel wel bestaan. Dat betekent dat ook andere exploitanten een vergunning kunnen verwerven voor dit type kansspel. In deze beleidsoptie worden goede doelen uitgebreid met de sport. Zowel het lottospel als andere typen loterijen kunnen dan alle goede doelen, waaronder de sport, als beneficiant kiezen.

Dit stelsel gaat in per 1-1-2021, en op deze datum wordt de huidige Staatsloterij beëindigd. Deze optie vereist wijziging van de Wok.

Optie 4 — Open markt
In deze optie is er een open stelsel voor loterijen: net als in optie 3 is er geen beperking aan het aantal vergunningen. Er zijn twee verschillen met optie 3. Ten eerste is commercieel aanbod toegestaan, daarnaast gelden er geen restricties aan de afdrachten. Het is niet vereist dat de opbrengst, die resteert na uitkering van de prijzen voor goede doelen wordt aangewend.

Er is een wisselwerking tussen de prijzenloterij zoals de staatsloterij die biedt en goede doelen loterijen. Het gevolg zou kunnen zijn dat een open stelsel van het type prijzenloterij van de staatsloterij (hoog uitkeringspercentage) de business case van goede doelenloterijen — met een lager uitkeringspercentage aan prijzen — uitholt. Aanbieders van kansspelen zouden eerder geneigd kunnen zijn een prijzenloterij te exploiteren omdat zij dan niet aan een verplichte goede doelen afdracht moeten voldoen. Omdat een aanzienlijk deel van de Nederlanders momenteel toch deelneemt aan een goede doelenloterij, valt het evenwel niet uit te sluiten dat deelnemers het een meerwaarde vinden hebben dat een deel van hun inleg aan goede doelen wordt afgedragen.
Daarom is de omvang van deze mogelijke uitholling onderdeel van het onderzoek binnen deze optie 4.

Een randvoorwaarde binnen deze optie is dat de aanbieder transparant is over de besteding van de gelden (hoeveel wordt afgedragen aan goede doelen, prijzen en kosten). Deze optie vereist wijziging van de Wok.

Onderzoeksvragen
De in de aanleiding beschreven publieke belangen moeten zo goed mogelijk worden geborgd.
Daarnaast zijn er substantiële financiële belangen, vanuit Rijk, goede doelen en sport. In 2014 zijn in een onderzoek door SEO de financiële gevolgen van mogelijke scenario's voor inrichting van de loterijmarkt op hoofdlijnen doorberekend[3];dit onderzoek dient als basis voor het thans uit te voeren onderzoek. Nu er beleidsopties zijn geformuleerd gaat het er om, die door te rekenen op marktniveau en op bedrijfsniveau (Nederlandse Loterij) zodat een goed afgewogen besluit kan worden genomen.

Het is nodig om de financiële gevolgen van de vier opties concreet te maken. De onderzoeksvraag luidt daarom:

Wat zijn de economische en financiële gevolgen van de geschetste beleidsopties voor de (afzonderlijke) loterijen, de deelnemers van de loterijen, de begunstigden, m.n. goede doelen, sport en de overheid?

[3] SEO, Economische effecten marktordening loterijen, mei 2014. Dit is een vertrouwelijk rapport, dat aan kandidaat opdrachtnemers ter beschikking wordt gesteld.

Enkele onderliggende vragen (niet uitputtend) die daarbij opkomen zijn:

Marktontwikkeling

1. Hoe ontwikkelt de markt en de omzet van de vijf spelsoorten zich op de korte (0-5 jaar) en middellange termijn (5-10 jaar)?
2. Onderzoek in hoeverre de vijf spelsoorten afzonderlijke markten zijn? Ga daarbij in elk geval in op de volgende deelvragen:
   a. In welke mate vormen loterijen een aparte markt ten opzichte van andere markten en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   b. b. In welke mate vormen land based kansspelen een aparte markt ten opzicht van online kansspelen en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   c. c. In welke mate vormen long odd kansspelen een aparte markt ten opzicht van short odd kansspelen en zo ja, op basis van welke kenmerken?
   d. d. In welke mate vormen (sport)weddenschappen een aparte markt ten opzichte van casino's en kansspelautomaten en zo ja, op basis van welke kenmerken?
3. Wat is de optimale vergunningsduur? Onderzoekers wordt gevraagd aan te geven wat een redelijke vergunningsduur is i.v.m. de terugverdientijd voor investeringen.

Financiële gevolgen

4. Wat zijn de financiële gevolgen voor de belastinginkomsten van de staat?
5. Wat zijn andere financiële gevolgen voor de staat. Hierbij valt te denken aan:
   a. Afdrachten Nederlandse Loterij
   b. Waarde van de Nederlandse Loterij
   c. Opbrengst van verkoop Nederlandse Loterij
6. Onderzoek de gevolgen voor de Nederlandse Loterij, en ga daarbij o.a. in op:
   a. de gevolgen voor de continuiteit van het bedrijf;
   b. de gevolgen voor de spelvormen die worden aangeboden;
   c. werkgelegenheid;
   d. de gevolgen voor de intellectuele eigendomsrechten op de spelvormen[4]
   e. bij optie 3: de mogelijkheid om de staatsloterij te transformeren naar een goede doelenloterij en dit deel (ook) te privatiseren. Geef de modaliteiten aan.
7. Wat zijn de financiële gevolgen voor de goede doelen die:
   a. beneficiant zijn van de Nederlandse Loterij en de totalisator-vergunning.
   b. beneficiant zijn van goede doelen loterijen, die onder de beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen vallen.
8. Onderzoek de negatieve effecten indien de Nederlandse Loterij wordt beëindigd. Ga daarbij in elk geval in op de variant om de financiering uit de Rijksbegroting te vervangen door financiering door goede doelenorganisaties.

[4] Naar de waarde van de intellectuele eigendomsrechten van de staatsloterij is in opdracht van FIN een onderzoek uitgevoerd.

In alle beleidsopties zijn subvarianten mogelijk door bepaalde parameters te veranderen. Te denken valt aan het verplichte uitkeringspercentage voor prijzen, het uitkeringspercentage aan goede doelen (of andere begunstigden) en de duur van de vergunning. Aan de onderzoekers kan worden gevraagd de onderzoeksvragen voor enkele subvarianten te beantwoorden.

Bij het onderzoek wordt ervan uitgegaan dat:
• Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime's in werking zijn getreden op het moment van inwerkingtreding van de te kiezen beleidsoptie;
• De regulering m.b.t. speelautomaten ongewijzigd is.

Aard van het onderzoek
Zoals uit de vraagstelling blijkt heeft het onderzoek een meerledige focus: enerzijds een macrokarakter wat betreft de marktbepaling en marktontwikkeling van de betreffende kansspelen en het bepalen van economische effecten op marktniveau. Vervolgens gaat het om schattingen van financiële effecten voor staat, beneficianten en spelers. Ook gaat het om de effecten op bedrijfsniveau wat betreft huidige kansspelaanbieders die worden geprivatiseerd/voor wie de marktordening verandert. Het onderzoeksbureau zal diverse competenties moeten organiseren evt. door middel van een samenwerkingsverband.

Keuze onderzoeksbureau
Vanwege de diversiteit aan onderwerpen van dit onderzoek kan een consortium van onderzoeksbureau gevormd worden, waarbij één bureau als hoofdopdrachtnemer wordt aangemerkt. Alvorens tot een keus te komen zullen maximaal drie bureaus worden uitgenodigd het onderzoeksvoorstel te pitchen. Onderzoekers wordt gevraagd aan te geven hoe de vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie wordt gewaarborgd. Tevens mag een onderzoeksbureau niet conflicted zijn.

Aannames tijdens het onderzoek
Het kan zijn dat de onderzoekers tijdens het onderzoek aannames nodig hebben om de beleidsopties te preciseren. Dat kan namelijk afhangen van de marktontwikkelingen en de concurrentieverhoudingen tussen en binnen spelsegmenten. Deze aannames moeten in samenspraak met de opdrachtgever worden gemaakt. De betrokken vergunninghouders (Nederlandse Loterij, GDL, SNL, Sportech) zal om informatie verzocht moeten worden.

Onderzoek begeleiding
De ministeries van VenJ en Financiën zijn gezamenlijk opdrachtgever en leiden daarmee de directe dagelijkse begeleiding van het onderzoek. Er is een klankbordgroep waar - naast FIN en VenJ - EZ, VWS en de KSA zitting in hebben. De klankbordgroep komt minimaal twee keer bijeen om tussenresultaten van het onderzoek te bespreken. De volgende partijen worden verder betrokken bij de uitvoering van het onderzoek voor wat betreft de afdrachten: SZW, OCW en BZ.

Duur onderzoek
Het onderzoeksrapport start z.s.m. na gunning van de opdracht en dient uiterlijk 15 maart 2017 te worden opgeleverd.



seo economisch onderzoek

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