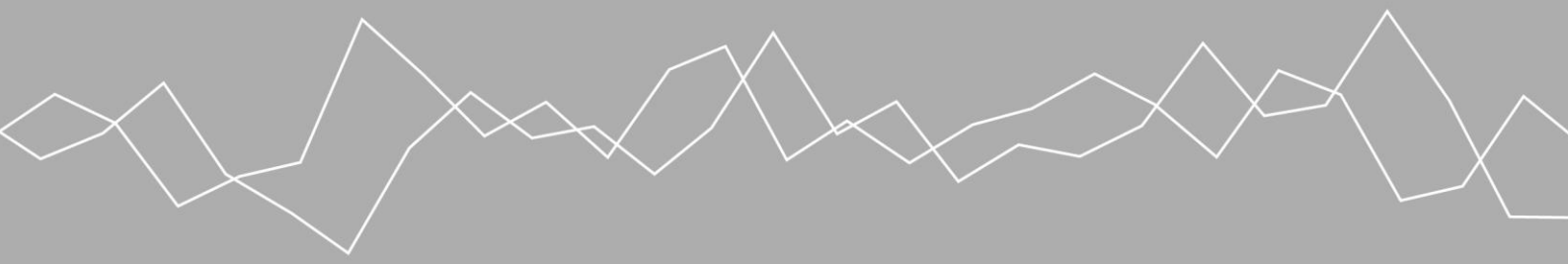
Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt



seo economisch onderzoek

Amsterdam, november 2019
In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt

Varianten voor een lottovergunning zonder wettelijk monopolie

Bert Tieben
Bert Hof
Joost Witteman

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. 2019-90
ISBN 978-90-5220-026-2

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 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

Wat zijn de financiële gevolgen van beleidsscenario's voor de lottovergunning indien het monopolie op de lottospelen vervalt? Het vervallen van het monopolie op lottospelen leidt in de meeste scenario's tot een daling van de afdrachten aan goede doelen. Deze daling in de afdrachten is in beperkte mate te voorkomen door het afdrachtpercentage voor de lotto te verhogen.

Achtergrond en vraagstelling

De mogelijkheid bestaat dat de Raad van State oordeelt dat er geen rechtvaardiging is voor het monopolie van de lotto. Andere partijen kunnen dan ook een lottospel in de markt gaan zetten waardoor er een open markt ontstaat voor lottospelen. Dit rapport onderzoekt de financiële effecten van beleidsvarianten voor de lotto om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke financiele effecten als goededoelenloterijen zouden overstappen naar een vergunning voor een lottospel. De belangrijkste knoppen voor het beleid vormen de voorwaarden voor het lottospel zoals het aantal trekkingen en het afdrachtpercentage, dat thans minimaal 18 procent bedraagt.

Omzet

Bij het vervallen van het monopolie voor de lotto zal de omzet van de loterijen groeien als de voorwaarden voor de lotto ongewijzigd blijven. De reden hiervoor is dat nieuwe partijen met een lottovergunning kunnen toetreden. Aanpassingen in de voorwaarden van het lottospel (minder trekkingen en hoger verplicht afdrachtpercentage) maken de loterij minder aantrekkelijk voor de consument. Daarom is de omzetgroei in de andere scenario's kleiner en in enkele gevallen negatief.

Afdrachten aan goede doelen

Het gevolg van het verdwijnen van het lottomonopolie is een daling van de afdrachten aan goede doelen als aanbieders in het goededoelenloterijensegment overstappen naar een lottovergunning. De reden hiervoor is dat het afdrachtpercentage voor de lotto lager is dan voor loterijen met een artikel-3-vergunning (goededoelenloterijen). Dit negatieve effect kan deels gecompenseerd worden door het afdrachtpercentage voor de lotto te verhogen wanneer niet alle artikel-3-loterijen overstappen naar een lottovergunning. Wanneer alle artikel-3-loterijen overstappen (100 procent migratie) zal de impact op de afdrachten in alle onderzochte beleidsvarianten negatief zijn.

Overheidsinkomsten

De beleidsvarianten hebben weinig gevolgen voor de inkomsten van de overheid. Aanpassing van de voorwaarden voor de lotto maken het spel minder aantrekkelijk voor spelers waardoor de omzet daalt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de opbrengsten van de kansspelbelasting.

Methode

De financiële effecten zijn berekend aan de aan de hand van verschillende scenario's voor de overgang van de goede doelenloterijen naar het lottospel. Gegeven veronderstellingen over gedragsreacties leveren een rekenmodel ramingen op voor de verandering van de omzet, afdrachten, prijzengelden en overheidsinkomsten in de verschillende scenario's. De veranderingen zijn

berekend ten opzichte van de ontwikkeling in een referentiescenario voor de jaren 2020-2024. In het referentiescenario blijft het monopolie voor de lotto bestaan.

Inhoud

Samenvatting ..... **i**

1 Inleiding **1**

2 Scenario's **3**
2.1 Methode 3
2.2 Beleidsvarianten 3
2.3 Gedragsreacties en veronderstellingen 5

3 Resultaten **7**
3.1 Referentiepad 7
3.2 Beleidsvariant 1 10
3.3 Beleidsvariant 2 13
3.4 Beleidsvariant 3 15
3.5 Beleidsvariant 4 18
3.6 Beleidsvariant 5 20

4 Conclusies **25**

Literatuur **29**

Bijlage A Reactie Nederlandse Loterij **31**

Bijlage B Reactie Goededoelenloterijen **37**

Bijlage C Reactie Goededoelenplatform **41**

Bijlage D Reactie SEO Economisch Onderzoek op de consultatie **47**

1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft SEO aanvullend onderzoek gedaan naar de financiele gevolgen van het eventuele wegvallen van het wettelijke monopolie voor de lotto.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid moderniseert het loterijstelsel. Voor de besluitvorming heeft SEO Economisch Onderzoek in 2017 de financiële gevolgen onderzocht van diverse beleidsopties voor herinrichting van de loterijmarkt.[1] De onderzochte varianten liepen uiteen van behoud van de huidige wettelijke monopolies tot varianten waarin voor alle loterijen identieke eisen gelden ('uniform stelsel') of waarin een open markt tot stand komt en alle vergunningseisen vervallen. Het rapport berekent de gevolgen van deze mogelijke wijzigingen voor de inkomsten van de staat, de afdrachten aan goede doelen en de uitkeringen aan spelers.

Bij de Raad van State is een zaak aanhangig gemaakt rond de monopolievergunning van de lotto. De mogelijkheid bestaat dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat er geen rechtvaardiging is voor het monopolie van de lotto. Andere partijen kunnen dan ook een lottospel in de markt gaan zetten waardoor er een open markt ontstaat voor lottospelen. Het is mogelijk de "artikel 3" loterijen (goededoelenloterijen) gebruik gaan maken van deze mogelijkheid om hun loterijen te organiseren met minder eisen aan bijvoorbeeld de afdrachten aan goede doelen. Ook zijn er met de lottovergunning meer trekkingen mogelijk en is pooling van prijzen mogelijk. Het ministerie wenst met dit onderzoek inzicht te verkrijgen in de mogelijke financiële effecten van een eventuele overgang van de goededoelenloterijen naar het open marktsegment van het lottospel. De centrale vraag voor dit onderzoek is daarom:

Wat zijn de financiële effecten voor de staat en de afdrachten aan goede doelen van het wegvallen van het wettelijke monopolie voor de lotto?

Deze vraag wordt onderzocht aan de hand van verschillende scenario's voor de overgang van de goededoelenloterijen naar het lottospel. Gegeven veronderstellingen over gedragsreacties leveren een rekenmodel ramingen op voor de verandering van de omzet, afdrachten, prijzengelden en overheidsinkomsten in de verschillende scenario's.

SEO Economisch Onderzoekt heeft in een eerdere scenarioanalyse de financiële effecten doorgerekend van diverse beleidsopties voor de loterijenmarkt (Tieben e.a. 2017). Voor deze studie is de prognose van de eerdere SEO-studie geactualiseerd. Zo is de thans voorziene groei van het bbp voor 2000-2026 iets hoger dan voorzien in 2017. Ook zijn de beleidsscenario's anders dan in Tieben e.a. (2017). Dit rapport veronderstelde geen beleidsmatige wijzigingen voor de lotto. De kern van dit rapport is juist om de gevolgen van beleidsmatige wijzigingen voor de lotto te onderzoeken.

[1] Zie: B. Tieben, J. Witteman, B. Hof, J. Poort, C. Biesenbeek & E. Buunk (2017), *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, SEO-rapport 2017-23, Amsterdam.

Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de scenario's, gedragsreacties en modelmatige veronderstellingen. Hoofdstuk 3 presenteert de resultaten van de doorrekening. Hoofdstuk 4 concludeert.

Consultatie

Dit rapport is in conceptvorm in een marktconsultatie besproken met betrokken partijen in de loterijenmarkt. Doel van deze consultatie was om deze partijen te informeren over de methode en resultaten van het onderzoek en de partijen de mogelijkheid te geven direct van gedachten te wisselen met de onderzoekers. Ook is de mogelijkheid geboden schriftelijk te reageren. Zes partijen hebben deelgenomen aan de consultatie. Drie partijen hebben ook schriftelijk gereageerd. Deze reacties zijn integraal opgenomen in Bijlagen A, B en C van dit rapport. Bijlage D bevat de reactie van SEO Economisch Onderzoek op de consultatie.

2 Scenario's

Conform het eerdere onderzoek naar de financiële gevolgen van herinrichting van de loterijenmarkt is gebruikgemaakt van scenarioanalyses. Deze scenario's bestaan uit beleidsvarianten, die worden vergeleken ten opzichte van een referentiepad. Het referentiepad gaat uit van de status quo, terwijl de beleidsvarianten uitgaan van openstelling van de markt voor lottospelen onder verschillende voorwaarden.

2.1 Methode

De kern van dit onderzoek is een scenarioanalyse van de gevolgen van het verdwijnen van het wettelijke monopolie voor de lotto. Een scenarioanalyse is geen voorspelling van de mogelijke gevolgen van deze situatie voor de afdrachten en de inkomsten van de overheid. Een scenario onderzoekt toekomstige veranderingen aan de hand van logische veronderstellingen over het beleid en de reacties van de aanbieders van loterijen. Zo is een belangrijke veronderstelling voor dit rapport de mate waarin artikel-3-loterijen zullen overstappen op een vergunning voor het lottospel. De beleidsvarianten in combinatie met de veronderstellingen over het gedrag van de loterijen vormen de kern van de scenario's voor dit onderzoek. De gevolgen van de scenario's voor de afdrachten aan goede doelen en de inkomsten van de staat worden vergeleken met de uitkomsten in het referentiepad. Dit is de situatie waarin het wettelijke monopolie voor de lotto blijft bestaan en waarin verder geen wijzigingen in de regelgeving plaatsvinden, anders dan thans voorzien. De resultaten die in dit rapport worden gerapporteerd zijn dan ook afwijkingen ('delta's') ten opzichte van de situatie in dit referentiepad.

2.2 Beleidsvarianten

Het is onbekend hoe de regelgeving eruit zal zien als het wettelijke monopolie voor het lottospel verdwijnt. Deze studie onderzoekt de gevolgen van het verdwijnen van dit monopolie daarom aan de hand van diverse beleidsvarianten. Deze varianten zijn gebaseerd op de mogelijkheden in het kansspelbeleid om de mogelijke gevolgen van het verdwijnen van het wettelijke monopolie voor de lotto op te vangen. De belangrijkste knoppen voor het beleid vormen de voorwaarden voor het lottospel zoals het aantal trekkingen en het afdrachtpercentage, dat thans minimaal 18 procent bedraagt. Deze paragraaf beschrijft de beleidsvarianten.

2.2.1 Referentie: wettelijk monopolie lottospel

In de referentie zijn alle voorwaarden voor alle loterijen zoals nu, met uitzondering van het feit dat het minimum afdrachtpercentage van goededoelenloterijen (artikel-3-loterijen) omlaag gaat van 50 procent naar 40 procent per 1-1-2020. Daarbij kiest dit rapport de aanname dat na de invoering van de wet Kansspelen op afstand (Koa) er niet langer een positieve businesscase voor de landgebonden Toto en Totalisator is. Daarnaast zal er sprake zijn van toetreding in het marktsegment van de artikel-3-loterijen, zoals thans in de praktijk ook gebeurt door enkele nieuwe vergunninghouders.

2.2.2 Beleidsvarianten 1-5

De beleidsvarianten zijn allemaal gebaseerd op het verdwijnen van het wettelijke monopolie voor het lottospel. De veronderstelling is dat dit marktsegment wordt opengesteld per 1-1-2020. Aangenomen wordt dat Lucky Day een aparte monopolievergunning tegen de huidige voorwaarden krijgt, omdat dit spel door de hoge frequentie van de trekkingen een hogere verslavingsgevoeligheid kent.[2] De varianten zijn deels cumulatief. Dit houdt in dat er per variant extra wijzigingen in de voorwaarden van het lottospel worden geïntroduceerd.

Beleidsvariant 1: Openstelling met voorwaarden conform lottospel
De eerste beleidsvarianten kijkt naar de gevolgen van het verdwijnen van het wettelijke monopolie voor de lotto en laat daarom de voorwaarden van het spel ongewijzigd. Dit houdt in dat het aantal trekkingen is gemaximeerd op 182 vanwege de uitzondering (zie boven) van Lucky Day (547-365=182).[3] Daarnaast mogen 12 cijferspelen per jaar worden aangeboden.[4] De houder van de vergunning draagt af aan doelen op het terrein van sport/welzijn, volksgezondheid of cultuur. Het afdrachtpercentage is 18 procent. De openstelling van het lottosegment betekent dat aanbieders kunnen toetreden tot de loterijenmarkt met een lottovergunning. Ook kunnen bestaande aanbieders met een artikel-3-vergunning migreren naar het lottoregime. Over de mate waarin dat gebeurt, worden bij de gedragsreacties nadere veronderstellingen gemaakt.

Beleidsvariant 2: Openstelling met afdrachtpercentage hetzelfde als huidige lottospel, maar minder trekkingen
De tweede beleidsvariant introduceert een wijziging in de voorwaarden van het lottospel. Deze aanpassing is een daling van het aantal trekkingen. Het aantal toegestane trekkingen daalt in deze beleidsvariant naar 110 plus 12 cijferspelen per jaar. Het afdrachtpercentage blijft 18 procent en ook de overige voorwaarden blijven ongewijzigd. Ook in deze variant ontstaat concurrentie tussen aanbieders van het lottospel door nieuwe toetreding en migratie van bestaande aanbieders.

Beleidsvariant 3: Openstelling, maar minder trekkingen en met afdrachtpercentage 25 procent
In de derde beleidsvariant wordt niet alleen het aantal toegestane trekkingen verlaagd naar 110 plus 12 cijferspelen per jaar, maar gaat ook de verplichte afdracht omhoog van 18 naar 25 procent. Ook in deze variant ontstaat concurrentie tussen aanbieders van het lottospel door nieuwe toetreding en migratie van bestaande aanbieders.

Beleidsvariant 4: Openstelling, maar minder trekkingen en met afdrachtpercentage 40 procent
Ook in de vierde beleidsvariant geldt het lagere aantal trekkingen (110 plus 12 cijferspelen per jaar). De kern van deze variant is de verhoging van de verplichte afdracht van 18 naar 40 procent. Ook in deze variant ontstaat concurrentie tussen aanbieders van het lottospel door nieuwe toetreding en migratie van bestaande aanbieders.

---

2 Zie: ministerie van Justitie en Veiligheid, Brief over het loterijstelsel, 5 juli 2019, p. 4.
3 Dit betreft het aantal toegestane trekkingen op grond van het Besluit vergunning lotto 2017-2021, geconsolideerde versie 21-09-2017. Inmiddels geldt er per 1-5-2019 een nieuwe geconsolideerde versie met een maximum aantal trekkingen van 600. Dit onderzoek is gebaseerd op de regelgeving zoals die gold in april 2019.
4 Een cijferspel is een toegevoegd kansspel met een prijs van maximaal € 2. De volgnummers van de deelnamebewijzen aan de lotto vormen het lotnummer. Zie: Besluit vergunning lotto 2017-2021.

Beleidsvariant 5: Openstelling, maar minder trekkingen, afdrachtpercentage 25 procent en kostenbesparingen bij lottoaanbieders
De vijfde beleidsvariant is een subvariant van de derde beleidsvariant. Er gelden dan ook dezelfde voorwaarden als in deze variant zoals de verhoging van de afdracht naar 25 procent. Kenmerk van deze variant is dat de toegenomen concurrentie tussen de lottoaanbieders deze loterijen tot kostenbesparingen dwingt, die 5 procent bedragen van de omzet.

2.3 Gedragsreacties en veronderstellingen

Referentie: wettelijk monopolie lottospel
Voor de referentie wordt met het jaar 2018 als uitgangspunt de ontwikkeling van de totale loterijenmarkt en de verdeling van de omzet over de loterijen berekend. De omzet van de loterijenmarkt als geheel hangt sterk af van de economische groei. De economische groei is conform de meer recente ramingen in het Centraal Economisch Plan 2019 (CPB, 2019).

Veronderstelling is dat er effect optreedt van ontwikkelingen in kansspelen op afstand, conform het eerdere rapport uit 2017.[5] Vervolgens vindt marktvergroting plaats door de opengestelde markt voor goededoelenloterijen conform het rapport uit 2017 met een subscenario laag, hoog en midden.[6]

Kostenratio's worden constant verondersteld, net zoals de uitkeringspercentages aan spelers. Van beide kengetallen zijn schattingen gemaakt op basis van de laatste drie jaar aan beschikbare jaarstukken, welke consistent gemaakt zijn met de vergunningsvoorwaarden voor de verschillende loterijen.

Tot slot gaat als gevolg van de wijziging van het afdrachtpercentage bij de goededoelenloterijen (van 50 procent naar 40 procent op 1 januari 2020) de helft in de vorm van hogere prijzen naar spelers. Dit betekent een daling van de effectieve prijs. Dit rapport veronderstelt dat als gevolg hiervan de afzet van de goededoelenloterijen groeit wat ook de omzet doet toenemen. Dit gaat deels ten koste van de marktpositie van concurrerende loterijen. We veronderstellen een substitutie van 25 procent vanuit andere loterijen bij een effectieve prijselasticiteit van -1, conform het rapport uit 2017.

Beleidsvarianten 1-5
Dit rapport rekent voor elke variant door wat de gevolgen zijn als artikel-3-loterijen overstappen naar de lottovergunning. Deze analyse wordt uitgevoerd voor drie migratiepercentages: i) 10 procent, ii) 50 procent, iii) 100 procent stapt over van de artikel-3-vergunning naar een vergunning voor het lottospel. Daarnaast gaan we uit van groei (bovenop de Referentie): er vindt marktvergroting plaats bij de lottospelen vanwege de openstelling van de markt: meer aanbieders betekent meer aanbod, betekent meer trekkingen, die conform empirische inzichten ook de afzet positief beïnvloeden. Toetreding van nieuwe lottoaanbieders zal de marktpositie van de bestaande lotto negatief beïnvloeden. Het rapport uit 2017 gaat uit van drie subscenario's met respectie-

5 De Wet kansspelen op afstand reguleert de vergunningen voor aanbieders van kansspelen op het internet.
6 *Laag:* omzet nieuwe toetreders met een artikel-3-vergunning gaat voor 40 procent ten koste van bestaande loterijen naar rato van de omzet van deze loterijen; *Hoog*: ...voor 10 procent...; *Midden*: ...voor 25 procent.

velijk 10, 25 en 40 procent substitutie.[7] Dit rapport gebruikt alleen het substitutiepercentage van 25 procent om het aantal te onderzoeken situaties hanteerbaar te houden.

Beleidsvariant 2
In beleidsvariant 2 wordt het aantal toegestane trekkingen voor lottospelen teruggebracht naar 110 plus 12 cijferspelen per jaar. We nemen aan dat dit tot een omzetdaling van 15 procent leidt. Deze aanname volgt uit de redenatie dat het aantal trekkingen met meer dan 30 procent afneemt. Dit kost omzet. Echter, minder trekkingen bij een gelijkblijvende prijzenpot impliceert een hogere prijzenpot per trekking. Dit stimuleert de afzet, omdat consumenten een voorkeur hebben voor hogere prijzen. We nemen aan dat dit vraageffect het effect op de omzetdaling halveert waarmee we op een aanname van een omzetdaling van 15 procent komen.

Beleidsvarianten 3-5
In beleidsvarianten 3-5 gaan lottospelen meer afdragen aan begunstigden dan nu het geval is. Dit hogere afdrachtpercentage moet opgebracht worden uit de kosten en de prijzenpot. We nemen een gelijke verdeling hierin aan: de helft van de toename van het afdrachtpercentage betekent dat de loterij zijn kosten moet reduceren, de andere helft wordt bekostigd door lagere prijzen uit te keren.

Lagere prijzen leiden tot een minder aantrekkelijk spel. Dit kost omzet ten opzichte van het referentiepad. Verondersteld wordt een substitutie van 25 procent vanuit andere loterijen bij een effectieve prijselasticiteit van -1, conform het rapport uit 2017.

Beleidsvariant 5
In beleidsvariant 5 veronderstellen we kostenbesparingen bij de lottoaanbieders ten gevolge van geïntensiveerde concurrentie. We veronderstellen dat deze kostenbesparing volledig doorwerkt in de omvang van de prijzenpot: lagere kosten betekenen dus hogere prijzen. De afdrachten zijn immers verplicht tot een gegeven niveau. Verondersteld wordt een substitutie van 25 procent vanuit andere loterijen bij een effectieve prijselasticiteit van -1, conform het rapport uit 2017.

[7] Bij 40 procent substitutie gaat de omzet van nieuwe toetreders voor 40 procent ten koste van bestaande loterijen.

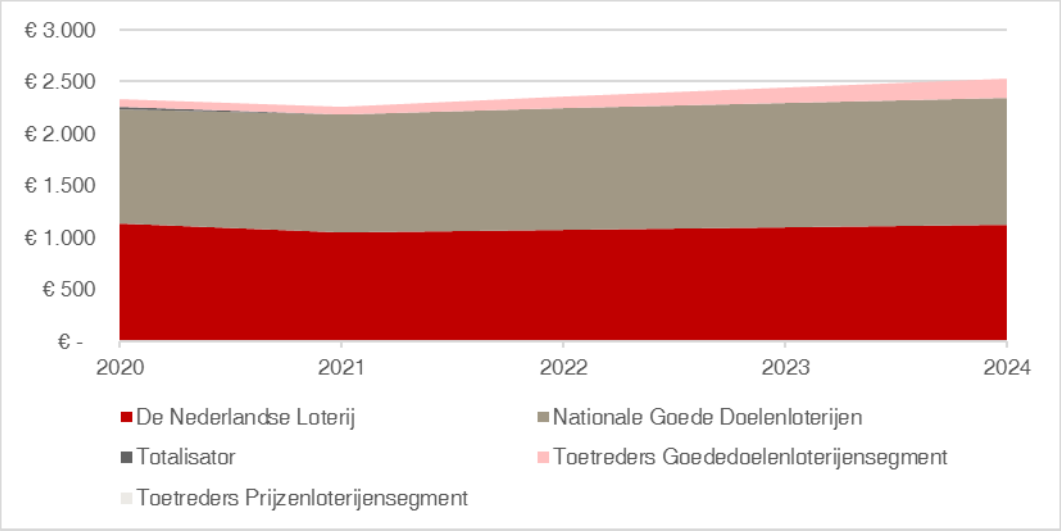
3 Resultaten

Het rekenmodel levert referentiepaden en mutatieramingen op dit pad op voor omzet, kosten, prijzen, afdrachten en overheidsinkomsten. De omzet en afdrachten stijgen in het referentiepad. Het belangrijkste gevolg van het verdwijnen van het wettelijke monopolie voor de lotto is dat de afdrachten aan goede doelen dalen doordat goededoelenloterijen overstappen naar een lottovergunning.

3.1 Referentiepad

In het referentiescenario groeit de totale markt van € 2,33 naar € 2,53 miljard tussen 2020 en 2024 (Figuur 3.1 en Tabel 3.1). Dit is het gevolg van 'normale' economische groei (zie CEP 2019) en de toetreding van een speler in het artikel-3-segment van de loterijenmarkt (zie Tieben et al., 2017). Een malus op deze groei is de veronderstelling dat de legalisering van de online kansspelmarkt zorgt voor het wegvallen van de Toto en de Totalisator (zie Tieben et al., 2017).

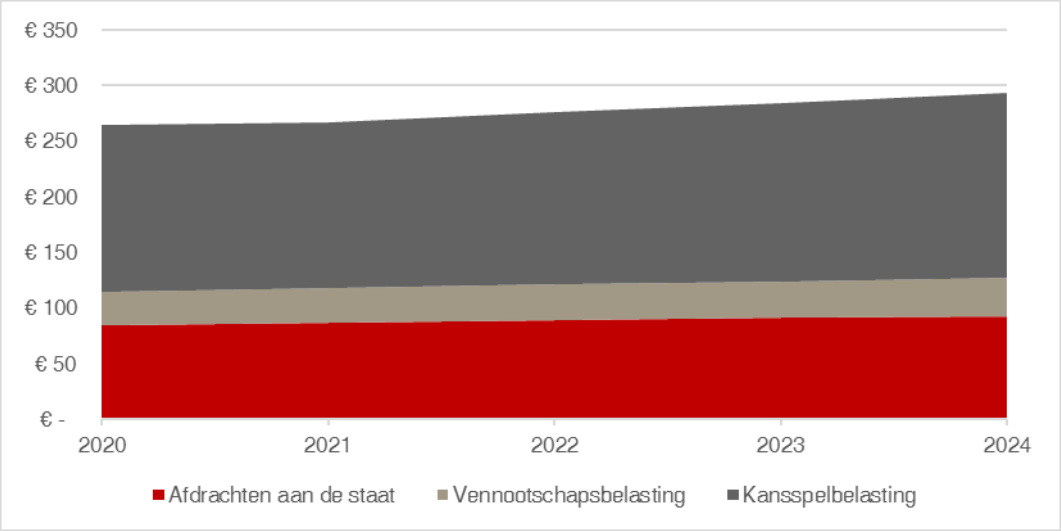
Figuur 3.1 Marktgroei van 2,33 naar 2,53 mrd. tussen 2020 en 2024 in referentie



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

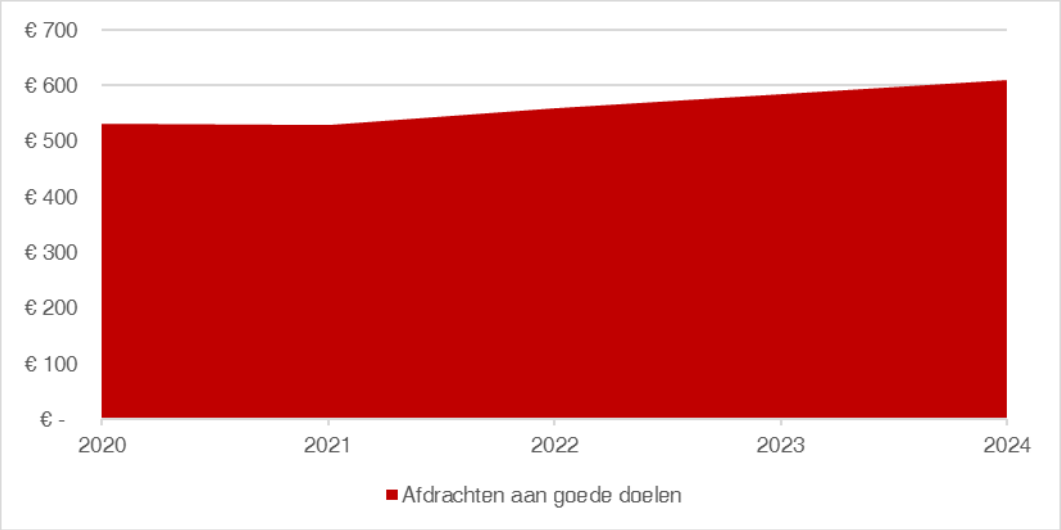
In het referentiescenario bewegen de overheidsinkomsten, afdrachten aan goede doelen en de uitkeringen aan spelers goeddeels met de omzetontwikkeling mee. Dit betekent een groei van de overheidsinkomsten van € 265 naar € 293 miljoen, een toename van de afdrachten aan goede doelen van € 530 naar € 609 miljoen en een toename van de prijzengelden van € 1,15 naar € 1,22 miljard zoals de onderstaande figuren laten zien (zie Figuur 3.2, Figuur 3.3, Figuur 3.4).

Figuur 3.2 Groei overheidsinkomsten van € 265 naar € 293 mln. tussen 2020 en 2024 in referentie



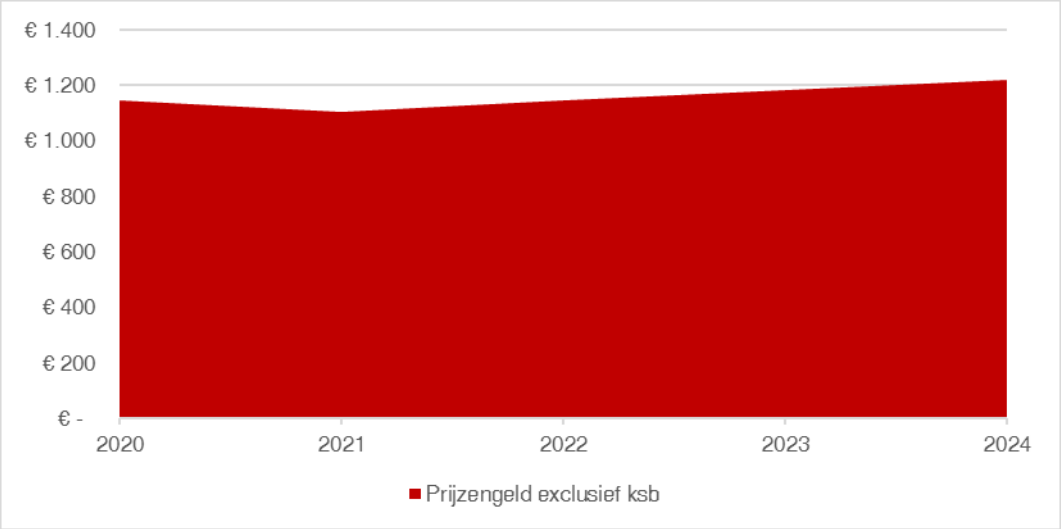
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 3.3 Toename afdrachten aan goede doelen van 530 naar 609 mln. in referentie



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 3.4 Groei prijzengeld van 1,15 naar 1,22 mrd. tussen 2020 en 2014 in referentie



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 3.1 In het referentiescenario groeit de totale markt naar een omzet van € 2,53 miljard

Samenvatting referentie					
Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ 1,132	€ 1,046	€ 1,073	€ 1,099	€ 1,124
Nationale Goede Doelenloterijen	€ 1,105	€ 1,139	€ 1,169	€ 1,198	€ 1,227
Totalisator	€ 25	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 67	€ 80	€ 119	€ 150	€ 182
Toetreders met lottovergunning	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ 530	€ 530	€ 559	€ 584	€ 609
Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ 84	€ 86	€ 89	€ 91	€ 93
Vennootschapsbelasting	€ 31	€ 32	€ 32	€ 33	€ 34
Kansspelbelasting	€ 150	€ 149	€ 155	€ 160	€ 166
Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 1,147	€ 1,103	€ 1,145	€ 1,183	€ 1,221
Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ 531	€ 507	€ 530	€ 549	€ 569

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle bedragen in miljoenen.

Tabel 3.1 vat de resultaten van het referentiescenario samen. De resultaten betreffen de omzet op het niveau van de vergunninghouders, en niet (noodzakelijk) op het niveau van de spelvorm. Als bijvoorbeeld de Nationale Goededoelenloterij een lottospel gaat aanbieden, wordt deze omzet geboekt als omzet voor de Nationale Goededoelenloterij. De actoren in dit overzicht zijn met andere woorden als volgt:

- De Nederlandse Loterij: de huidige aanbieder van de lotto;
- Nationale Goededoelenloterijen: de aanbieder van Nationale Postcodeloterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij. In de beleidsvarianten gaat dit bedrijf ook loterijen aanbieden die gebruikmaken van een vergunning voor het lottospel;
- Totalisator: de aanbieder van sportprijsvragen voor de harddraverij. De omzet van dit bedrijf is onderdeel van het referentiescenario;
- Toetreders Goededoelenloterijen: dit zijn aanbieders die actief worden met een artikel-3 vergunning. De omzet die deze bedrijven vervolgens behalen met een lottovergunning is ook opgenomen in deze categorie;
- Toetreders met een lottovergunning: als het wettelijke monopolie vervalt, zullen er ook nieuwe bedrijven actief worden die met een lottovergunning de markt betreden.

De volgende paragrafen bespreken de uitkomsten voor de beleidsvarianten. De uitkomsten worden hieronder gepresenteerd als afwijkingen ('delta's') ten opzichte van de situatie in het referentiepad.

3.2 Beleidsvariant 1

10 procent migratie

Beleidsvariant 1 laat de gevolgen zien van de openstelling van het lottosegment voor nieuwe aanbieders, waarbij er aan de voorwaarden niets verandert. De openstelling genereert marktgroei. 10 procent van de artikel-3-loterijen migreert naar een lottovergunning. [8] Hierdoor ontstaat ruimte voor hogere prijzen, omdat de lottovergunning een lager afdrachtpercentage toestaat dan de artikel-3-vergunning. De hogere prijzen zijn aantrekkelijk voor de consument. We veronderstellen daarom dat de aanbieders die overstappen naar de lottovergunning hun omzet vergroten. Daarbij volgt er toetreding door nieuwe lotto-aanbieders, die nog geen bestaande vergunning hebben. Deze toetreding tot de lotto gaat deels ten koste van de bestaande lottoaanbieder.

Het gevolg van de groei van de omzet is dat het prijzengeld in de markt toeneemt. De effecten op de afdrachten en de inkomsten voor de overheid zijn relatief beperkt.

BELEIDSVARIANT 1 / 10 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -12	€ -12	€ -16	€ -20	€ -23
Nationale Goededoelenloterijen	€ 18	€ 16	€ 13	€ 10	€ 7
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

[8] De migratiepercentages hebben betrekking op het percentage van de omzet dat migreert naar een lottovergunning.

Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 2	€ 2	€ 3	€ 3	€ 4
Toetreders met lottovergunning	€ 62	€ 74	€ 111	€ 139	€ 169

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -14	€ -14	€ -11	€ -8	€ -5

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -1	€ -1	€ -1	€ -2	€ -2
Vennootschapsbelasting	€ -0	€ -0	€ -0	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ 2	€ 3	€ 4	€ 5	€ 6

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ 57	€ 63	€ 80	€ 93	€ 107

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 29	€ 32	€ 42	€ 50	€ 58

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

50 procent migratie

Als de overstap vanuit de artikel-3-vergunning toeneemt, is de ruimte voor groei van de omzet groter. Met de lotto-vergunning daalt echter de verplichte afdracht. Per saldo is het resultaat van dit scenario dus een daling van de afdrachten aan goede doelen. Deze dalen met € 109 mln. in 2024. De financiële gevolgen voor de overheid blijven beperkt.

BELEIDSVARIANT 1 / 50 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -32	€ -32	€ -37	€ -41	€ -44
Nationale Goededoelenloterijen	€ 124	€ 125	€ 124	€ 123	€ 123
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 8	€ 9	€ 14	€ 18	€ 22
Toetreders met lottovergunning	€ 61	€ 73	€ 109	€ 136	€ 166

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -101	€ -104	€ -106	€ -108	€ -109

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3	€ -4
Vennootschapsbelasting	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ 4	€ 4	€ 5	€ 6	€ 8

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**

Prijzengeld exclusief ksb	€ 183	€ 193	€ 217	€ 237	€ 257

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 83	€ 88	€ 101	€ 111	€ 122

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

100 procent migratie

Neemt het percentage overstappers vanuit de artikel-3-vergunning naar de lotto nog verder toe tot 100 procent, dan zijn de hierboven berekende gevolgen nog sterker waarneembaar. De afdrachten aan goede doelen dalen zeer fors met € 229 miljoen in 2024. Daar staan groei van de omzet en een hogere uitkering van prijzengeld tegenover. De omzet bij de bestaande lottoaanbieder NLO daalt door de toegenomen concurrentie. De inkomsten van de overheid veranderen nauwelijks.

BELEIDSVARIANT 1 / 100 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -80	€ -82	€ -88	€ -93	€ -97
Nationale Goededoelenloterijen	€ 279	€ 285	€ 288	€ 291	€ 294
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 18	€ 21	€ 31	€ 39	€ 47
Toetreders met lottovergunning	€ 59	€ 69	€ 103	€ 130	€ 158

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -202	€ -208	€ -215	€ -222	€ -229

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -6	€ -7	€ -7	€ -8	€ -8
Vennootschapsbelasting	€ -2	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3
Kansspelbelasting	€ 5	€ 5	€ 6	€ 8	€ 9

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ 333	€ 349	€ 382	€ 408	€ 436

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 151	€ 159	€ 176	€ 189	€ 203

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

3.3 Beleidsvariant 2

10 procent migratie

Beleidsvariant 2 verschilt enkel van Beleidsvariant 1 in de voorwaarden van het lottospel (minder trekkingen). Lottoaanbieders kunnen hierdoor een minder aantrekkelijk product aanbieden. Het gevolg is dat hun omzet daalt ten opzichte van het voorgaande scenario. Loterijen die overstappen van een artikel-3-vergunning naar een lottovergunning hebben hier minder profijt van dan in beleidsvariant 1. De effecten voor afdrachten, prijzen en inkomsten voor de staat zijn daardoor vergelijkbaar met beleidsvariant 1. Zo is de toename van de prijzenpot beperkt tot € 63 miljoen in 2024. De afdrachten dalen licht.

BELEIDSVARIANT 2 / 10 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -60	€ -44	€ -49	€ -53	€ -57
Nationale Goededoelenloterijen	€ -3	€ -4	€ -9	€ -12	€ -15
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 0	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1
Toetreders met lottovergunning	€ 53	€ 63	€ 94	€ 118	€ 144

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -29	€ -26	€ -23	€ -22	€ -20

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -1	€ -1	€ -1	€ -2	€ -2
Vennootschapsbelasting	€ -0	€ -0	€ -0	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -2	€ -0	€ 1	€ 1	€ 2

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ 15	€ 29	€ 42	€ 52	€ 63

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 5	€ 13	€ 20	€ 26	€ 32

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

50 procent migratie

Bij toename van het percentage overstappers dalen de afdrachten doordat de lotto een lager verplicht afdrachtpercentage kent. De daling van de totale afdrachten is echter groter dan in beleidsvariant 1, omdat de overstappers een lottospel in de markt zetten dat minder aantrekkelijk is dan in beleidsvariant 1 (minder trekkingen). De afzet zal dus lager zijn waardoor er minder geld beschikbaar is bij de nieuwe lotto-aanbieders voor afdrachten. De daling van de afdrachten is € 142 miljoen in 2024. De effecten voor de overheid zijn beperkt. Opvallend is dat de kansspelbelasting nauwelijks meebeweegt met de toename in het prijzengeld. Dit wordt verklaard uit het feit dat

(historisch) de kansspelbelastingopbrengst per euro prijzengeld lager is voor lotto-spelen dan voor de artikel-3-loterijen door verschillen in het prijzenpakket en de kleineprijzenvrijstelling voor de kansspelbelasting: de lotto keert gemiddeld meer kleine prijzen uit die vallen onder de vrijstelling.

BELEIDSVARIANT 2 / 50 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -77	€ -61	€ -66	€ -71	€ -75
Nationale Goededoelenloterijen	€ 22	€ 20	€ 16	€ 14	€ 11
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 2	€ 2	€ 3	€ 4	€ 5
Toetreders met lottovergunning	€ 52	€ 62	€ 93	€ 116	€ 141

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -130	€ -131	€ -135	€ -138	€ -142

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -2	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3
Vennootschapsbelasting	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -5	€ -4	€ -3	€ -2	€ -2

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ 97	€ 114	€ 131	€ 146	€ 161

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 34	€ 42	€ 52	€ 59	€ 67

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

100 procent migratie

Bij 100 procent migratie zet de daling van de afdrachten nog sterker door met € 285 miljoen in 2024. De inkomsten van de overheid dalen met € 17 miljoen. Het prijzengeld stijgt net als in beleidsvariant 1 fors met € 276 miljoen in 2024. Merk ook hier op dat de kosten van de loterijen flink toenemen doordat de artikel-3-loterijen overstappen naar een product met een hogere kostenratio: de lotto.[9]

[9] We observeren hier enkel dat de lotto historisch een hogere kostenratio heeft dan de staatsloterij en het aanbod van de goededoelenloterijen. We doen hier geen uitspraken over de oorzaak van deze hogere kosten. Dit kan te maken hebben met de fysieke distributie van de lotto via winkels. Het precieze aandeel van de kosten van fysieke verkoop in de totale kosten is niet bekend. Een nieuwe aanbieder kan mogelijk besparen op de distributiekosten.

BELEIDSVARIANT 2 / 100 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -118	€ -104	€ -110	€ -115	€ -120
Nationale Goededoelenloterijen	€ 71	€ 72	€ 69	€ 68	€ 66
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 5	€ 6	€ 9	€ 11	€ 13
Toetreders met lottovergunning	€ 50	€ 59	€ 89	€ 111	€ 135

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -250	€ -255	€ -266	€ -275	€ -285

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ -5	€ -6	€ -6	€ -7	€ -7
Vennootschapsbelasting	€ -2	€ -2	€ -2	€ -3	€ -3
Kansspelbelasting	€ -9	€ -8	€ -7	€ -7	€ -7

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ 194	€ 214	€ 237	€ 256	€ 276

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ 70	€ 81	€ 92	€ 101	€ 111

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

3.4 Beleidsvariant 3

10 procent migratie

In Beleidsvariant 3 loopt het verplichte afdrachtpercentage op van 18 procent naar 25 procent. Ten opzichte van het referentiescenario levert dit een bonus op voor de totale afdrachten. Dit is wezenlijk anders dan onder Beleidsvarianten 1 en 2, waar sprake was van dalende afdrachten. De zittende aanbieder van lottospelen moet een deel van de hogere afdrachten opbrengen uit de prijzenpot. Dit kost deze aanbieder omzet: de Nederlandse Loterij zet in 2024 € 69 miljoen minder om. De hogere verplichte afdrachten maken migratie minder aantrekkelijk – er kan immers relatief minder extra prijzengeld geboden worden. De omzeteffecten voor migrerende aanbieders zijn in dit subscenario daarmee beperkt. Voor toetreders blijft een positieve businesscase bestaan zoals blijkt uit de toename van hun omzet met € 131 miljoen in 2024.

BELEIDSVARIANT 3 / 10 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -78	€ -57	€ -61	€ -65	€ -69
Nationale Goededoelenloterijen	€ -7	€ -9	€ -14	€ -17	€ -20
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 0	€ -0	€ 0	€ 0	€ 0
Toetreders met lottovergunning	€ 48	€ 57	€ 86	€ 108	€ 131

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ -1	€ -3	€ 2	€ 5	€ 9

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -0	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Vennootschapsbelasting	€ -0	€ -0	€ -0	€ -0	€ -1
Kansspelbelasting	€ -4	€ -3	€ -2	€ -2	€ -1

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ -15	€ 3	€ 13	€ 21	€ 29

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -20	€ -8	€ -3	€ 1	€ 5

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

50 procent migratie

Hoewel in Beleidsvariant 3 het verplichte afdrachtpercentage voor de lotto hoger komt te liggen (25 procent i.p.v. 18 procent), is dit percentage nog altijd lager dan het thans geldende afdrachtpercentage voor artikel-3-loterijen (40 procent). In het 50 procent migratie-subscenario domineert dit laatste effect waarmee de totale verandering van de afdrachten anders dan in het 10 procent-subscenario negatief wordt, terwijl de omvang van de prijzenpot groeit. De overige mechanismen zijn ongewijzigd: migratie naar de lottopropositie wordt relatief minder aantrekkelijk als de verplichte afdrachten naar 25 procent gaan. Met uitzondering van de toetreders in het lottosegment zijn hiermee weinig omzeteffecten te verwachten.

BELEIDSVARIANT 3 / 50 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -88	€ -67	€ -71	€ -75	€ -79
Nationale Goededoelenloterijen	€ -16	€ -19	€ -23	€ -27	€ -30
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Toetreders met lottovergunning	€ 48	€ 56	€ 84	€ 106	€ 129

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ -76	€ -80	€ -80	€ -80	€ -80

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -1	€ -1	€ -2	€ -2	€ -2
Vennootschapsbelasting	€ -0	€ -0	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -10	€ -9	€ -8	€ -8	€ -8

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 36	€ 56	€ 69	€ 80	€ 90

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -17	€ -5	€ 0	€ 4	€ 9

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

100 procent migratie

De kwalitatieve conclusies voor het 100 procent migratie-subscenario zijn zeer vergelijkbaar met die van het 50 procent-scenario. Numeriek zijn de uitslagen voor het 100 procent-scenario wat groter en/of kleiner.

BELEIDSVARIANT 3 / 100 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -109	€ -89	€ -93	€ -97	€ -100
Nationale Goededoelenloterijen	€ -18	€ -20	€ -25	€ -29	€ -32
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -2
Toetreders met lottovergunning	€ 46	€ 54	€ 81	€ 101	€ 123

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ -166	€ -173	€ -178	€ -183	€ -187

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3	€ -3
Vennootschapsbelasting	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -17	€ -17	€ -17	€ -17	€ -17

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 98	€ 120	€ 137	€ 151	€ 165

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -13	€ -1	€ 5	€ 9	€ 14

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

3.5 Beleidsvariant 4

10 procent migratie

In Beleidsvariant 4 worden de verplichte afdrachten verhoogd naar 40 procent. Dit genereert meer afdrachten van zittende aanbieders, maar deze afdrachten moeten wel gefinancierd worden. De hogere afdrachten moeten opgebracht worden uit lager prijzengeld en uit kostenreducties. Het eerste heeft tot gevolg dat de lotto minder aantrekkelijk wordt voor consumenten: de omzet daalt ten opzichte van de referentie. De kostenreducties zijn dusdanig dat de kosten (als percentage van de omzet) voor een lottospel naar een historisch laag punt dalen.

BELEIDSVARIANT 4 / 10 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -117	€ -82	€ -87	€ -91	€ -95
Nationale Goededoelenloterijen	€ -15	€ -20	€ -24	€ -26	€ -29
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -0	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Toetreders met lottovergunning	€ 38	€ 46	€ 68	€ 86	€ 104

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ 38	€ 30	€ 38	€ 44	€ 50

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ 0	€ 0	€ -0	€ -0	€ -0
Vennootschapsbelasting	€ 0	€ 0	€ -0	€ -0	€ -0
Kansspelbelasting	€ -9	€ -7	€ -7	€ -6	€ -6

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ -70	€ -43	€ -38	€ -34	€ -30

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -63	€ -44	€ -43	€ -42	€ -41

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

50 procent migratie

Bij 50 procent migratie verscherpen de negatieve gevolgen van dit scenario. Meer migratie betekent dat een nog grotere reductie van de prijzenpot en de kosten nodig is om de vereiste afdrachten op te brengen. Het gevolg is minder omzet wat doorwerkt in de afdrachten die minder stijgen dan bij 10 procent migratie. Het snijden in de prijzenpot begint ook de overheid te raken; zo daalt de kansspelbelasting met € 19 mln. in 2024.

BELEIDSVARIANT 4 / 50 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -112	€ -78	€ -82	€ -85	€ -89
Nationale Goededoelenloterijen	€ -93	€ -100	€ -105	€ -110	€ -115
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -5	€ -6	€ -9	€ -12	€ -14
Toetreders met lottovergunning	€ 38	€ 45	€ 67	€ 84	€ 102

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ 3	€ -5	€ 0	€ 5	€ 9

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
Vennootschapsbelasting	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Kansspelbelasting	€ -20	€ -18	€ -18	€ -19	€ -19

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ -74	€ -48	€ -43	€ -39	€ -35

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -105	€ -88	€ -89	€ -90	€ -91

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

100 procent migratie

De effecten in het 50 procent-subscenario zijn in extremere vorm door te trekken naar het 100 procent-geval. Er moet hard in de kosten en prijzen gesneden worden om de hogere afdrachten te financieren en het snijden in de prijzen kost omzet. We bereiken in dit scenario een omslagpunt. Ondanks een hoger afdrachtpercentage gaan de lottoaanbieders in totaal minder afdragen aan goede doelen: de markt is teveel gekrompen. Per saldo daalt de omzet van de goededoelenlo-

terijen met € 236 miljoen in 2024. De migratie naar de lottovergunning is zo bezien niet lonend. Ook de overheid voelt meer pijn, met name door een krimp van de kansspelbelastingopbrengsten met € 34 miljoen in 2024.

BELEIDSVARIANT 4 / 100 PROCENT MIGRATIE

Omzet	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
De Nederlandse Loterij	€ -90	€ -58	€ -58	€ -59	€ -60
Nationale Goededoelenloterijen	€ -204	€ -211	€ -220	€ -228	€ -236
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ -12	€ -14	€ -21	€ -27	€ -33
Toetreders met lottovergunning	€ 36	€ 43	€ 64	€ 81	€ 98

Afdrachten aan goede doelen	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan goede doelen	€ -48	€ -57	€ -54	€ -53	€ -51

Overheidsinkomsten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Afdrachten aan de overheid	€ 5	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4
Vennootschapsbelasting	€ 2	€ 1	€ 1	€ 2	€ 2
Kansspelbelasting	€ -33	€ -32	€ -33	€ -33	€ -34

Prijzengeld	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Prijzengeld exclusief ksb	€ -72	€ -48	€ -42	€ -38	€ -33

Kosten	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Kosten	€ -159	€ -144	€ -148	€ -151	€ -155

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

3.6 Beleidsvariant 5

10 procent migratie

We kijken in deze variant wat er gebeurt als de toegenomen concurrentie in het lottosegment kostenbesparingen stimuleert. Dit lijkt niet onwaarschijnlijk aangezien de kostenratio voor de lotto in de huidige markt relatief hoog is.

We veronderstellen dat de verplichte afdrachten voor de lotto omhoog gaan naar 25 procent (net zoals in Beleidsvariant 3), terwijl er door toegenomen concurrentie in de kosten gesneden wordt. De toename van de verplichte afdrachten impliceert nog steeds dat er gesneden moet worden in het prijzengeld, maar dit wordt gecompenseerd door scherpe kostenreducties. Dit impliceert meer omzetgroei ten opzichte van het referentiepad en ten opzichte van Beleidsvariant 3. Ook de prijzen en de afdrachten nemen toe.

BELEIDSVARIANT 5 / 10 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -55	€ -41	€ -46	€ -50	€ -53
Nationale Goededoelenloterijen	€ -1	€ -3	€ -7	€ -10	€ -14
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 0	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1
Toetreders met lottovergunning	€ 53	€ 63	€ 95	€ 119	€ 144

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ 7	€ 5	€ 10	€ 14	€ 18

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -1	€ -1	€ -1	€ -2	€ -2
Vennootschapsbelasting	€ -0	€ -0	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -0	€ 0	€ 2	€ 2	€ 3

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 27	€ 38	€ 52	€ 63	€ 75

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -36	€ -22	€ -18	€ -15	€ -12

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

50 procent migratie

Met toename van het migratiepercentage worden de nadelen van het hogere afdrachtpercentage sterker voelbaar. Per saldo dalen de afdrachten, ondanks de kostenbesparingen die sterker zijn dan in Beleidsvariant 3. Per saldo dalen de afdrachten met € 58 miljoen in 2024.

BELEIDSVARIANT 5 / 50 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -74	€ -60	€ -65	€ -69	€ -73
Nationale Goededoelenloterijen	€ 31	€ 30	€ 27	€ 24	€ 22
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 2	€ 3	€ 4	€ 5	€ 6
Toetreders met lottovergunning	€ 52	€ 62	€ 93	€ 117	€ 142

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ -56	€ -62	€ -60	€ -59	€ -58

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3	€ -4
Vennootschapsbelasting	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1	€ -1
Kansspelbelasting	€ -2	€ -2	€ -1	€ 0	€ 1

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 121	€ 136	€ 155	€ 171	€ 187

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -50	€ -36	€ -33	€ -31	€ -28

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

100 procent migratie

Bij 100 procent migratie dalen de afdrachten nog sterker met € 144 miljoen in 2024. Zoals verwacht is deze daling minder sterk dan in Beleidsvariant 3 doordat een groter deel van de afdrachten bekostigd wordt door kostenbesparingen. De kosten dalen met € 47 miljoen in 2024. Het prijzengeld groeit met € 320 miljoen in 2024 wederom fors, terwijl de inkomsten voor de overheid met € 13 miljoen dalen.

BELEIDSVARIANT 5 / 100 PROCENT MIGRATIE

Omzet	2020	2021	2022	2023	2024
De Nederlandse Loterij	€ -120	€ -107	€ -114	€ -119	€ -124
Nationale Goededoelenloterijen	€ 95	€ 96	€ 94	€ 93	€ 92
Totalisator	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toetreders Goededoelenloterijensegment	€ 6	€ 7	€ 11	€ 14	€ 17
Toetreders met lottovergunning	€ 50	€ 60	€ 89	€ 112	€ 136

Afdrachten aan goede doelen	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan goede doelen	€ -128	€ -136	€ -138	€ -141	€ -144

Overheidsinkomsten	2020	2021	2022	2023	2024
Afdrachten aan de overheid	€ -6	€ -7	€ -7	€ -8	€ -8
Vennootschapsbelasting	€ -2	€ -3	€ -3	€ -3	€ -3
Kansspelbelasting	€ -5	€ -5	€ -4	€ -3	€ -2

Prijzengeld	2020	2021	2022	2023	2024
Prijzengeld exclusief ksb	€ 232	€ 251	€ 277	€ 298	€ 320

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024
Kosten	€ -65	€ -52	€ -50	€ -49	€ -47

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

4 Conclusies

Het vervallen van het monopolie op lottospelen leidt in de meeste scenario's tot een daling van de afdrachten aan goede doelen en een stijging van de prijzen voor spelers. De inkomsten van overheid worden beperkt beïnvloed door het vervallen van het monopolie. Er wordt geen uitspraak gedaan over de waarschijnlijkheid van de overwogen scenario's.

Dit hoofdstuk vat de resultaten van de scenarioanalyse samen. Hiervoor vergelijken we de ontwikkeling van de omzet, afdrachten, prijzen en inkomsten voor de overheid voor alle scenario's. De uitkomsten per beleidsscenario zijn de afwijkingen ('delta's') ten opzichte van de situatie in het referentiepad.

De omzet in het lottosegment groeit als gevolg van het verdwijnen van het monopolie

Tabel 3.1 laat zien dat de omzet het sterkst groeit bij openstelling van de markt zonder enige aanpassing van de voorwaarden. De groei in de omzet is het gevolg van de toetreding tot het lottosegment, dat voorheen (in de referentie) gesloten was vanwege het wettelijke monopolie. Aanpassingen in de voorwaarden van het lottospel (minder trekkingen en hoger verplicht afdrachtpercentage) maken de loterij minder aantrekkelijk voor de consument. Daarom is de omzetgroei in de andere scenario's kleiner en soms negatief. De effecten van aanpassing van de vergunningsvoorwaarden kunnen worden opgevangen met kostenbesparingen indien dit haalbaar is.

Tabel 4.1 Omzet ten opzichte van referentiepad in 2024

	2024	Beleidsvariant				
referentie	*€ 2.533*	1	2	3	4	5
Migratie	10%	€ 157	€ 72	€ 42	€ -21	€ 78
	50%	€ 266	€ 82	€ 18	€ -115	€ 97
	100%	€ 402	€ 94	€ -11	€ -230	€ 120

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

Lagere afdrachten aan goede doelen zijn moeilijk te voorkomen

In de meeste scenario's dalen de afdrachten aan goede doelen, ondanks een hoger verplicht afdrachtpercentage voor de lotto. De daling is verklaarbaar, aangezien het afdrachtpercentage voor de lotto lager is dan voor artikel-3-loterijen. De migratie zal dus gepaard gaan met minder afdrachten. Dit negatieve effect kan deels gecompenseerd worden door het afdrachtpercentage voor de lotto te verhogen. Tabel 3.2 laat zien dat deze strategie deels kan slagen wanneer niet alle artikel-3-loterijen overstappen naar een lottovergunning. Wanneer alle artikel-3-loterijen overstappen zal de impact op de afdrachten in alle onderzochte beleidsvarianten negatief zijn.

Tabel 4.2 Afdrachten ten opzichte van referentiepad in 2024

	2024	Beleidsvariant				
referentie	*€609*	1	2	3	4	5
Migratie	10%	€ -5	€ -20	€ 9	€ 50	€ 18
	50%	€ -109	€ -142	€ -80	€ 9	€ -58
	100%	€ -229	€ -285	€ -187	€ -51	€ -144

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

De gevolgen voor de inkomsten van de overheid zijn beperkt

Tabel 3.3 laat zien dat de gevolgen van de openstelling van de markt voor lottospelen voor de overheid beperkt zijn, ongeacht welk scenario bezien wordt. De overheid voelt het meest van de openstelling indien zij de voorwaarden voor de lottospelen aanpast, omdat dit marktpartijen dwingt de prijzenpot in te krimpen, met een daling van met name de kansspelbelastingopbrengsten tot gevolg.

Tabel 4.3 Overheidsinkomsten ten opzichte van referentiepad in 2024

	2024	Beleidsvariant				
referentie	*€293*	1	2	3	4	5
Migratie	10%	€ 4	€ -0	€ -3	€ -7	€ 1
	50%	€ 3	€ -6	€ -11	€ -18	€ -4
	100%	€ -2	€ -16	€ -21	€ -28	€ -14

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

De consument profiteert via een grotere prijzenpot

Vanuit het perspectief van een hoge prijzenpot, heeft de consument het meest baat bij het opheffen van het wettelijke monopolie op de lotto. Tabel 3.4 laat zien dat de uit te keren prijzen in vrijwel alle scenario's toenemen, en in de meeste gevallen is de toename zeer fors. Alleen in beleidsvariant 4 krimpen de prijzen licht, doordat de hogere afdrachtpercentages de loterijen minder aantrekkelijk maakt: de afzet loopt terug waardoor er ook minder prijzen zijn uit te keren.

Tabel 4.4 Prijzengeld ten opzichte van referentiepad in 2024

	2024	Beleidsvariant				
referentie	*€1.221*	1	2	3	4	5
Migratie	10%	€ 107	€ 63	€ 29	€ -30	€ 75
	50%	€ 257	€ 161	€ 90	€ -35	€ 187
	100%	€ 436	€ 276	€ 165	€ -33	€ 320

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

De kosten van loterijen nemen toe bij migratie naar het lottospel

Tabel 3.5 laat zien dat de kosten van lotto-aanbieders in veel gevallen zullen toenemen omdat lottospelen historisch gezien duurder zijn gebleken om aan te bieden dan artikel-3-loterijen. Sommige scenario's vragen echter (scherpe) kostenreducties om bijvoorbeeld hogere afdrachten te financieren. In deze varianten dalen de kosten. Dit kan ook het gevolg zijn van de concurrentie die ontstaat in het opengestelde lotto-segment. Een kanttekening bij de resultaten is dat de hier berekende kosten in sommige gevallen zo sterk dalen dat ze lager worden dan historisch is vastgesteld in de loterijenmarkt.[10]

Tabel 4.5 Kosten ten opzichte van referentiepad in 2024

	2024	Beleidsvariant				
referentie	*€569*	1	2	3	4	5
Migratie	10%	€ 58	€ 32	€ 5	€ -41	€ -12
	50%	€ 122	€ 67	€ 9	€ -91	€ -28
	100%	€ 203	€ 111	€ 14	€ -155	€ -47

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Alle cijfers zijn mutaties ten opzichte van het referentiescenario. Alle bedragen in miljoenen.

[10] De kosten moeten dalen om bijvoorbeeld de hogere afdrachten te kunnen betalen. Daarbij komen de kosten voor sommige loterijen beneden het niveau zoals gerapporteerd in de jaarverslagen van deze loterijen in de afgelopen jaren.

Literatuur

B. Tieben, J. Witteman, B. Hof, J. Poort, C. Biesenbeek & E. Buunk (2017), *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt*, SEO-rapport 2017-23, Amsterdam.

CPB (2019), *CEP 2019*, CPB: Den Haag.

Goede Doelen Loterijen (2019), *Jaarverslag 2018*, Goede Doelen Loterijen: Amsterdam.

Goede Doelen Loterijen (2018), *Jaarverslag 2017*, Goede Doelen Loterijen: Amsterdam.

Goede Doelen Loterijen (2017), *Jaarverslag 2016*, Goede Doelen Loterijen: Amsterdam.

Nederlandse Loterij (2019), *Jaarverslag 2018*, Nederlandse Loterij: Rijswijk.

Nederlandse Loterij (2018), *Jaarverslag 2017*, Nederlandse Loterij: Rijswijk.

Nederlandse Loterij (2017), *Jaarverslag 2016*, Nederlandse Loterij: Rijswijk.

ZEbetting & Gaming Nederland B.V. (2019), *Jaarverslag 2018*, ZEbetting & Gaming Nederland B.V.: Den Haag.

Bijlage A Reactie Nederlandse Loterij

NEDERLANDSE LOTERIJ

SEO Economisch Onderzoek
T.a.v. dhr. B. Tieben
Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

Betreft Reactie Nederlandse Loterij op SEO onderzoeken "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt" en "Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument"

Datum
25 oktober 2019

Geachte heer Tieben,

Op 27 september 2019 heeft Nederlandse Loterij de SEO onderzoeken "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt" en "Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument" ontvangen. Nederlandse Loterij heeft het gewaardeerd op vrijdag 11 oktober 2019 ten kantore van SEO economisch onderzoek een nadere toelichting te hebben gekregen op de onderzoeksmethoden en -resultaten. Daarnaast stellen wij het op prijs dat wij in de gelegenheid worden gesteld een schriftelijke reactie te geven op de rapporten. Kopieën van deze reactie zijn in ieder geval verstrekt aan de heer van Breemen (Ministerie van J&V), mevrouw Solleveld (Ministerie van Financiën), de heer Jansen (voorzitter Kansspelautoriteit) en de heer Loorbach (voorzitter RvC Nederlandse Loterij).

In deze reactie deelt Nederlandse Loterij eerst haar visie op de (toekomst) van de Nederlandse loterijmarkt. Daarnaast geeft zij haar formele reactie op de voorliggende onderzoeken.

Visie Nederlandse Loterij op de Nederlandse loterijmarkt
Nederlandse Loterij constateert, mede op basis van onderzoek dat is uitgevoerd door Boston Consulting Group (BCG, 2019), dat het Nederlandse loterijstelsel goed functioneert en dat er momenteel geen aanleiding is om het Nederlandse loterijstelsel te hervormen. Dat is gebaseerd op de volgende conclusies:

- De huidige marktordening is doeltreffend. Er is in de huidige ordening sprake van een zeer hoge kanalisatie, wat nodig is om op de drie publieke doelstellingen (beschermen van de speler, voorkomen van kansspelverslaving en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit) juiste resultaten te boeken en toezicht te houden. Deze kanalisatie wordt bereikt doordat de markt een divers productaanbod kent. Dit diverse productaanbod kan deels verklaard worden door de ordening in de twee marktsegmenten 'prijzenloterijen' en 'goededoelenloterijen'.
- De huidige marktordening draagt bij aan de goede resultaten op de drie publieke beleidsdoelstellingen. De aanwezigheid van een beperkt aantal aanbieders, het ontbreken van een winstoogmerk bij partijen en de aanwezigheid van een staatsdeelneming zijn factoren die mede verklaren waarom in Nederland een laag risico op kansspelverslaving voor loterijen bestaat, de consumentenbescherming adequaat is en het risico op criminaliteit zeer beperkt is.

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

- De huidige marktordening is doelmatig. Het ordeningsmodel zet in op aanbieders die zelf verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van de publieke beleidsdoelstellingen. Een model waar aanbieders zelf verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van deze beleidsdoelstellingen is gebaat bij continuïteit van aanbieders. Het huidige model zet daarop in.
- De huidige marktordening is toekomstbestendig. Uit een vergelijking van het huidige ordeningsmodel met vier alternatieve scenario's blijkt dat geen van de onderzochte alternatieve scenario's leidt tot betere resultaten op de drie publieke beleidsdoelstellingen, de kanalisatie óf de omvang van de maatschappelijke bijdrage.
- De huidige marktordening zorgt in Nederland voor een aanzienlijk hogere maatschappelijke bijdrage dan in de rest van Europa. De gezamenlijke Nederlandse loterijen dragen nu bijna 40% van hun omzet af aan de maatschappij. Dit is in de vorm van kansspelbelasting, afdracht aan goede doelen en sport en aan de Nederlandse staat. In 2017 was dit in totaal zo'n € 780 miljoen. De huidige inrichting van de Nederlandse loterijmarkt levert daarmee een grote maatschappelijke bijdrage in vergelijking met andere Europese landen waar de gemiddelde afdracht aanzienlijk lager is (26%). Uit het BCG onderzoek blijkt voorts dat geen enkel alternatief ordeningsmodel leidt tot structurele hogere maatschappelijke afdrachten.

Reactie Nederlandse Loterij op SEO onderzoeken

Algemene opmerkingen
Nederlandse Loterij heeft met belangstelling kennis genomen van de onderzoeken van SEO naar de Nederlandse loterijmarkt. In de onderzoeken staan vooral financieel en economische onderzoeksvragen centraal. Nederlandse Loterij betreurt het dat de realisatie van de kansspelbeleidsdoelstellingen slechts in beperkte mate zijn betrokken bij het onderzoek. Zeker gelet op het feit dat een aantal scenario's substantiële negatieve impact kunnen hebben op de doelstellingen van het kansspelbeleid.

SEO plaatst bij de studie "Financiële gevolgen herinrichting loterijmarkt" zelf een aantal belangrijke beperkingen. Zo geeft SEO onder andere aan dat een scenarioanalyse geen voorspellende waarde heeft voor de mogelijke gevolgen voor de afdrachten en inkomsten van de overheid. Nederlandse Loterij onderschrijft de beperkte praktische toepasbaarheid van deze onderzoeksmethode. De mechanische extrapolatie van de analyses uit het SEO onderzoek "Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt" (2017) dragen er verder aan bij dat de onderzoeksresultaten te theoretisch zijn en daarmee niet zijn door te vertalen naar praktijksituaties. Bovendien heeft Nederlandse Loterij een aantal feitelijke onjuistheden geconstateerd in het rapport.

In het onderzoek naar keuzegedrag en consumentenvoorkeuren worden belangrijke drivers die van invloed zijn op consumenten geheel buiten beschouwing gelaten. Daarnaast brengt een vignettenanalyse belangrijke beperkingen met zich mee waardoor de uitkomsten op zichzelf weinig praktische toegevoegde waarde hebben.

Nederlandse Loterij betreurt het op basis van het voorgaande te moeten concluderen dat de onderzoeken onvoldoende basis leveren om gefundeerde uitspraken te doen over de impact van verschillende beleidsscenario's voor de realisatie van de drie publieke doelen en de ontwikkeling van de hoogte van de afdracht aan goede doelen, sport en de Nederlandse staat.

In onderstaande passages gaan wij separaat in meer detail in op de onderzoeken.

Reactie op onderzoek "Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument"
Voor het onderzoek naar het keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument wordt gekozen voor een vignettenanalyse. Een dergelijke onderzoeksmethode brengt belangrijke beperkingen met zich mee, waardoor de onderzoeksresultaten buiten de gestileerde onderzoeksomgeving geen toepassingswaarde hebben. Nederlandse Loterij vindt het een gemiste kans dat ervoor is gekozen actieve marktpartijen niet te betrekken bij het onderzoek, waardoor zeer relevante kennis van de loterijmarkt geen plaats heeft gekregen in het rapport.

De kenmerken die in de vignettenanalyse worden meegenomen zijn op product- en merkattributenniveau. Andere relevante variabelen zoals psychologische kenmerken (*regret aversion*, *anticipated regret* en het *recency effect*) die van invloed zijn op consumentenvoorkeuren worden niet betrokken in het onderzoek, terwijl dit belangrijke onderliggende drivers van consumentengedrag zijn. Een concreet voorbeeld is dat het effect van geanticipeerde spijt op de keuze voor deelname van consumenten aan Postcodeloterij niet is meegenomen.

De consument staat centraal in dit onderzoek, maar de keuzes die de respondent in het onderzoek moet maken missen een relatie met een bestaande situatie waarin een consument zich kan bevinden. Zo wordt in het onderzoek gebruikt gemaakt van fictieve winkans-beschrijvingen waarbij de respondent zich een voorstelling moet proberen te maken van zijn gedrag. Ervaring van Nederlandse Loterij met een dergelijke onderzoeksmethode leert dat het voor respondenten aan een onderzoek moeilijk is om op basis van abstracte informatie een inschatting te maken van hun eigen toekomstige gedrag. Het exact vaststellen van het effect van een winkans (en andere effecten) kan in principe alleen via een testmarkt; een nagebootste situatie waarin de totale klantervaring inclusief marketing en andere externe factoren bestaat. Helaas is een dergelijke testmarkt-aanpak geen onderdeel van dit onderzoek.

Het onderzoek stelt tevens dat de winkansen van een loterij belangrijker zijn dan de jackpotstand. Analyses uit onze eigen omzetcijfers laten echter zien dat de relatie tussen de jackpotstand en omzet juist heel sterk is. Dit heeft te maken met het feit dat een jackpotstand veel effectiever te verkopen is dan betere winkansen. Kortom, de dagelijkse praktijk weerspreekt de resultaten van het theoretische onderzoek.

Kortom, de gekozen onderzoeksmethode en het ontbreken van belangrijke psychologische elementen in het onderzoek maken dat Nederlandse Loterij van mening is dat de onderzoeksresultaten van de vignettenanalyse niet geschikt zijn om te gebruiken naar een doorvertaling van marktontwikkelingen per scenario.

Reactie op onderzoek "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt"
In haar reactie op het SEO onderzoek "Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt" (2017) heeft Nederlandse Loterij gewezen op het hoog theoretische karakter en de feitelijke onjuistheden in het onderzoek (zie bijlage 1). Helaas blijkt uit de mechanische extrapolatie van het onderzoek uit 2017 in het voorliggend rapport dat onze opmerkingen er niet toe hebben geleid dat SEO in voorliggende vervolgonderzoeken andere aannames heeft gedaan.

Nederlandse Loterij stelt dat de veronderstelde groei (van de Nederlandse loterijmarkt) in het onderzoek oplopend van 8% naar 18% onjuist is. Momenteel is er een uitgebreid volledig dekkend Lotto-aanbod op de Nederlandse markt in de vorm van een dagelijkse Lotto, een wekelijkse Lotto en een Europese (gepoolde) Lotto. Het is onduidelijk in welke consumentenbehoefte door nieuwe aanbieders zou moeten worden voorzien. Daarnaast is de hoge kanalisatiegraad in Nederland een indicatie dat er voldoende wordt ingespeeld op de behoefte van de Nederlandse consument. Uit onderzoek van BCG (2019) blijkt dat de Nederlandse loterijen in vergelijking met andere Europese loterijen relatief hoge marketingkosten hebben. Ook dit wijst erop dat de Nederlandse loterijmarkt sterk verzadigd is en het groeipotentieel beperkt is.

Tot slot heeft Nederlandse Loterij enkele inconsistenties en feitelijke onjuistheden in het onderzoek aangetroffen. Een voorbeeld hiervan is dat in het rapport wordt gesproken over kannibalisatie op bepaalde loterijproducten. Wanneer er sprake is van kannibalisatie dan zal dit alle huidige merken treffen. Dit werd overigens ook bevestigd door SEO tijdens de mondelinge toelichting op 11 oktober. Een ander voorbeeld zien wij in beleidsvariant 1/ 10% migratie waar er slechts € 4 miljoen negatieve impact op Nederlandse Loterij wordt verondersteld, terwijl de omzet van toetreders in 2024 € 169 miljoen bedraagt en er ruim € 140 miljoen migratie is van artikel 3 loterijen naar een Lotto-vergunning.

Nederlandse Loterij ziet het als een gemiste kans dat onze opmerkingen op het onderzoek 2017 niet zijn gebruikt om vervolgonderzoeken te verbeteren. Aannames zoals de verwachte omzetgroei van de Nederlandse loterijmarkt zijn net als in 2017 onjuist. Daarnaast heeft Nederlandse Loterij een aantal inconsistenties en feitelijke onjuistheden in de data geconstateerd. Wij concluderen dan ook dat het fundament van het onderzoek niet volstaat om gedegen beleidskeuzes te kunnen maken.

Afsluitende opmerkingen

Nederlandse Loterij waardeert het dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid gekozen heeft voor een begeleidingscommissie waarin verschillende departementen en instanties plaatshadden. Wel vragen wij voor de toekomst bijzondere aandacht voor een evenwichtige samenstelling van een dergelijke commissie waardoor de schijn van mogelijke vermenging van verantwoordelijkheden kan worden vermeden.

Nederlandse Loterij stelt het op prijs dat wij in de gelegenheid zijn gesteld een schriftelijke reactie op de onderzoeken te geven en wij waarderen het wanneer u onze reactie op het onderzoek wil opnemen in het eindrapport. Wij zien uw inhoudelijke reactie graag tegemoet en zijn graag bereid een mondelinge toelichting op onze reactie te geven.

Hoogachtend,

N. R. Onkenhout
CEO Nederlandse Loterij

Bijlage B Reactie Goededoelenloterijen

NATIONALE GOEDE DOELEN LOTERIJEN

Betreft: reactie Nationale Goede Doelen Loterijen op conceptrapport Financiële Gevolgen Herinrichting Loterijmarkt.

De Nationale Goede Doelen Loterijen (Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij) hebben met interesse kennis genomen van het conceptrapport 'Financiële Gevolgen Herinrichting Loterijmarkt' en maken graag van de gelegenheid gebruik om te reageren. Ook de mondelinge toelichting van SEO heeft ons geholpen om het concept rapport te kunnen duiden.

Afdracht aan het goede doel als uitgangspunt
Voor de Nationale Goede Doelen Loterijen staat de afdracht aan goede doelen vanuit loterijen voorop. Sinds 2016 is de 'artikel 3' loterijvergunning voor eenieder open. Men kan in beginsel een loterij beginnen mits 40%[1] wordt afgedragen aan het goede doel en de loterij georganiseerd wordt zonder winstoogmerk. Op dit moment zijn er twee uitzonderingen op die regel. Het lottospel en de Staatsloterij zijn onder monopolie vergund en dragen respectievelijk slechts 18% en 15% af. Zodoende vinden wij het bemoedigend dat er in deze studie gekeken wordt hoe ook middels deze twee loterijen meer afgedragen zou kunnen worden aan het goede doel. Immers de afdracht uit deze twee loterijen is op dit moment bijzonder laag, ook in vergelijking met omliggende landen. Wat ons betreft is het zeer onwenselijk om van een lagere afdracht dan 40% de standaard te maken; uniforme scenario's met een afdracht van 25% of lager betekenen een grote achteruitgang van de afdracht aan de samenleving, zo laat ook het voorliggende rapport zien. Dit is tevens de conclusie van eerdere onderzoeken van dezelfde onderzoekers, zoals ''De bijdrage van loterijen aan welvaart'' (SEO, 2019).

Een lotto is ook gewoon een loterij
Wanneer de vergunning voor het lottospel open zou gaan, is het wat ons betreft van groot belang om dit zorgvuldig te doen. Elke loterij kan uiteindelijk gebaseerd worden op het trekkingsmechanisme van een lottospel. Uiteindelijk is de basis van elke loterij, inclusief een lottospel, dezelfde: er wordt een trekking georganiseerd waarin elk lot dezelfde kans heeft op (een deel van een) te winnen prijs. Dit betekent dat het bij het openstellen van een lotto loterijvergunning in feite om de voorwaarden gaat. Een lagere afdrachtplicht dan die van de huidige artikel 3 loterijvergunningen zou daarmee leiden tot uitholling van de afdracht aan goede doelen. De openstelling van de artikel 3 loterijvergunning is daarom ook gepaard gegaan met een aantal belangrijke randvoorwaarden zoals het een verbod om een loterij met winstoogmerk te exploiteren en een verbod op het zogenaamde 'pooling', waarbij hoofdprijzen van loterijen internationaal gestapeld worden. Voor deze laatste bepaling is er juist in de lottovergunning een uitzondering gemaakt voor het spel 'Eurojackpot'. Het is wat ons betreft onwenselijk om ook deze mogelijkheid te openen voor alle mogelijke aanbieders, gezien het risico dat dit afdracht aan goede doelen gaat kosten. Overigens wordt er in de studie ook ten onrechte uitgegaan van een lager aantal trekkingen van De Lotto dan op dit moment vergund. In het voorjaar van 2019 zijn er – in tegenstelling tot in de scenario's van SEO - juist twee nieuwe lottospelen vergund tegen wederom dezelfde lagere afdrachtsvoorwaarden dan die andere loterijen hebben. In een periode waarin de uitzonderingsvoorwaarden van de lottovergunning onder druk staan, hetgeen heeft geleid tot deze studie, is het opvallend dat weer nieuwe lottospelen zijn vergund onder deze lagere afdrachtsvoorwaarden.

De Staatsloterij is ook gewoon een loterij
Behalve in de naam van het rapport komt nergens terug dat het hier gaat om een mogelijke herinrichting van de loterijmarkt als geheel. Puur is gekeken naar het lottospel, terwijl het monopolie van de Staatsloterij ook onder vuur ligt. Dit is immers ook gewoon een loterij. Waar het product De Lotto mogelijk relatief veel kosten (door de handeling die verricht wordt door een winkelmedewerker die de nummers invoert) ten opzichte van de lage lotprijs (€ 2) heeft, gaat dit voor de Staatsloterij niet op. De Staatsloterij is voor de consument bovenal gewoon een loterij, en daarmee in directe concurrentie met bijvoorbeeld de Nationale Postcode Loterij. Dit laten ook de studies van SEO (''*Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument''*, 2019) en Blauw research (*''Meedoen om te winnen''*, 2019) duidelijk zien. Zodoende ligt het voor de hand dat een

[1] Per 1-1-2020; t/m 2019; 50%

openstelling van de lottovergunning ook zal leiden tot het schrappen van de uitzonderingspositie van de Staatsloterij. Aangezien die afdracht op een nog lager niveau ligt (15%), geeft dit extra redenen zorgvuldig om te gaan met de openstelling van de nu nog onder monopolie verstrekte vergunningen.

De input maakt de output

Wat ons bij de voorliggende analyse van SEO vooral opvalt is dat de opdracht aan SEO erg beperkt lijkt te zijn geweest. Zo wordt er ten onrechte van uit gegaan dat alleen al het verkrijgen van een lottovergunning hoge kosten met zich meebrengt. Ons inziens zou dat alleen het geval zijn als daadwerkelijk ook de verplichting wordt meegegeven om loten te verkopen tegen een lage verkoopprijs en hoge kosten. Dit is echter niet wat de lottovergunning behelst. Het onderbrengen van een gewone loterij onder een lottovergunning zal geen extra kosten met zich meebrengen dan de gebruikelijke kosten om loten te verkopen. De opmerking in het rapport *"omdat Lotto-spelen historisch gezien duurder zijn gebleken"* kunnen wij daarom ook niet plaatsen. Dit lijkt alleen het geval bij De Lotto in Nederland, maar niet zozeer in andere landen, waar lottospelen dan ook meer afdragen.

Uit het rapport is duidelijk op te maken dat juist die veronderstelde hoge kosten maken dat een scenario op een gelijke afdracht als die van andere loterijen (40%) lastig te realiseren zou zijn. Gezien het bovenstaande is het een gemiste kans dat er niet gekeken is naar een scenario dat het midden kiest tussen scenario 4 en 5, hetgeen in feite gewoon een artikel 3 loterijvergunning behelst met bijbehorende kosten. Waarom krijgt De Lotto niet ook gewoon een artikel 3 vergunning zoals alle andere loterijen? Op dit moment is de studie niet veel meer dan een feitelijke statische analyse van wat het gevolg zou zijn van het verlagen van de afdracht van artikel 3 loterijen en het verhogen van de afdracht van De Lotto, juist dat maakt dat de gehanteerde aannames de uitkomst bepalen.

De overheid als aandeelhouder én de overheid als wetgever

De Nederlandse loterijmarkt biedt én plaats aan staatsbedrijven én aan private fondsenwervers voor goede doelen zoals de onze. Wij zien dat als een groot goed. Door deze mogelijkheid hebben wij de afgelopen decennia al bijna € 8 miljard kunnen ophalen voor goede doelen. Om daar mee door te gaan achten wij het van groot belang dat de overheid het aandeelhouderschap op de kansspelmarkt strikt scheidt van haar rol als marktmeester. Dit doet de overheid bijvoorbeeld door deze taken bij verschillende departementen te beleggen, zoals nu het geval is. Zodoende achten wij het ook verstandig dat het ministerie van Justitie en Veiligheid de opdrachtgever van deze studie is. Wij zijn echter verbaasd te vernemen dat de begeleidingscommissie daarnaast gevormd wordt door de afdeling Deelnemingen van het ministerie van Financiën. Zeker aangezien de belangen van de andere belanghebbenden bij loterijorganisaties niet vertegenwoordigd zijn; de goede doelen. Temeer daar dit financiële belang van de goede doelen vele malen groter is. Wij verzoeken de overheid dan ook om met een nieuw te vormen begeleidingscommissie opnieuw te kijken naar de randvoorwaarden die aan dit onderzoek zijn meegegeven. In deze begeleidingscommissie zouden dan bijvoorbeeld naast het ministerie van Financiën het Goede Doelen Platform als vertegenwoordiger van het belang van goede doelen en/of relevante vakdepartementen aan kunnen schuiven zoals BuZa, OCW, LNV, VWS en SZW. Deze begeleidingscommissie zou dan ook de andere door de Minister in zijn brief van 5 juli aangekondigde rapporten kunnen begeleiden.

Samenvattend

Wij zien het als zeer bemoedigend dat er kritisch gekeken wordt naar hoe ook de onder monopolie vergunde loterijen meer kunnen afdragen aan de samenleving, om zo de fondsenwervende rol van loterijen kracht bij te zetten. Wij achten het verstandig om dit zorgvuldig te doen op een manier dat de afdracht van loterijen aan de samenleving wordt gemaximeerd. Wat ons betreft is daarbij uitgangspunt dat alle loterijen op termijn opereren op een gelijk speelveld met dezelfde voorwaarden. Wij zien de voorliggende studie daarbij als één van de bouwstenen, maar wijzen erop dat uitkomsten van dergelijke studies vooral het gevolg zijn van de gehanteerde aannames. Daarbij zouden niet de kosten van De Lotto leidend moeten zijn, maar zou ook gekeken moeten worden naar de kosten van de andere loterijen.

Over ons

De Nationale Postcode Loterij, VriendenLoterij en BankGiro Loterij geloven dat de wereld beter af is met sterke maatschappelijke organisaties; zonder hen is verandering niet mogelijk. Wij werven fondsen voor goede doelen en cultuur en geven bekendheid aan hun werk, door het organiseren van loterijen zonder winstoogmerk. Dankzij de trouwe deelname van circa 4 miljoen Nederlandse huishoudens brengen deze loterijen jaarlijks meer dan € 500 miljoen bijeen voor goede doelen actief op het gebied van natuurbescherming, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, sociale cohesie, cultuur en cultureel erfgoed, welzijn en gezondheid. De steun is meerjarig en vrij besteedbaar.

Bijlage C Reactie Goededoelenplatform

GOEDEDOELENPLATFORM

Het **Goede Doelen Platform** is het samenwerkingsverband van alle (meer dan 230) goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen. De **missie** van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang. De (semi)permanente loterijvergunning-houders Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden, evenals de Samenwerkende Branche-organisaties Filantropie (SBF). Alle voornoemde loterijen opereren op basis van een loterijvergunning en hebben een langjarig trackrecord in het genereren van qua omvang betekenisvolle inkomsten voor het algemeen belang.

FINANCIËLE GEVOLGEN HERINRICHTING LOTERIJMARKT

SEO heeft de gevolgen doorgerekend van het vrijgeven van de lottovergunning. De uitkomsten laten zien dat dit, onder verder gelijkblijvende vergunningsvoorwaarden, zal resulteren in een dramatische financiële aderlating voor goede doelen. Effecten van een dergelijke omvang zijn ontwrichtend voor de gehele Nederlandse samenleving. Dit vervult het Goede Doelen Platform met grote zorg.

Negatieve effecten voor de samenleving lijken te kunnen worden voorkomen of gemitigeerd via aanpassing van de vergunningsvoorwaarden voor lottospelen. Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over de vormgeving van het vergunningsregime voor lottospelen mocht de Raad van State besluiten deze vrij te geven. Analoog aan de beleidsregels voor artikel 3 loterijen zal in een dergelijk geval gedraaid moeten worden aan één of meer van de volgende beleidsknoppen: de hoogte van de verplichte afdracht, het aantal trekkingen en wel of geen verbod op het poolen van prijzen.

Inleiding

Het Goede Doelen Platform heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptversie van het SEO-rapport *Financiële Gevolgen Herinrichting Loterijmarkt*. Deze studie is verricht in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Wij waarderen de mogelijkheid die het ministerie biedt om feedback te leveren op dit rapport. In het bijzonder appreciëren wij de opname van onze reactie als bijlage aan het rapport. Veel dank ook aan de SEO-onderzoekers voor hun uitgebreide mondelinge toelichting op het rapport (14 oktober 2019).

Het Goede Doelen Platform ziet het SEO-onderzoek in de eerste plaats als een nuttige aanvulling op de scenario-analyse van SEO uit 2017.[1] We realiseren ons daarbij dat strikte vergelijkbaarheid met deze studie niet aan de orde is. Dit is mede omdat SEO het onderliggende model heeft geactualiseerd (o.a. groeicijfers bbp) en de doorrekeningen slechts voor een beperkt aantal jaren (2023 en 2024) overlappen.

De kern van het voorliggende rapport is om inzicht te verkrijgen in de gevolgen van beleidsmatige wijzigingen ten aanzien van de lottovergunning. Daarmee sorteert het ministerie voor op een mogelijke uitspraak van de Raad van State.

Vrijgeven lottovergunning creëert wezenlijk nieuwe situatie

Op dit moment staat het elke aanbieder vrij om een vergunning aan te vragen voor een artikel 3 loterij. Dat gebeurt onder strenge voorwaarden: geen winstoogmerk, een verbod op het poolen van prijzen en een verplichte afdracht van (minimaal) 40 procent van de nominale waarde van alle verkochte loten (met ingang van 1 januari 2020, komend van 50 procent). De overige loterijvergunningen zijn monopolievergunningen.

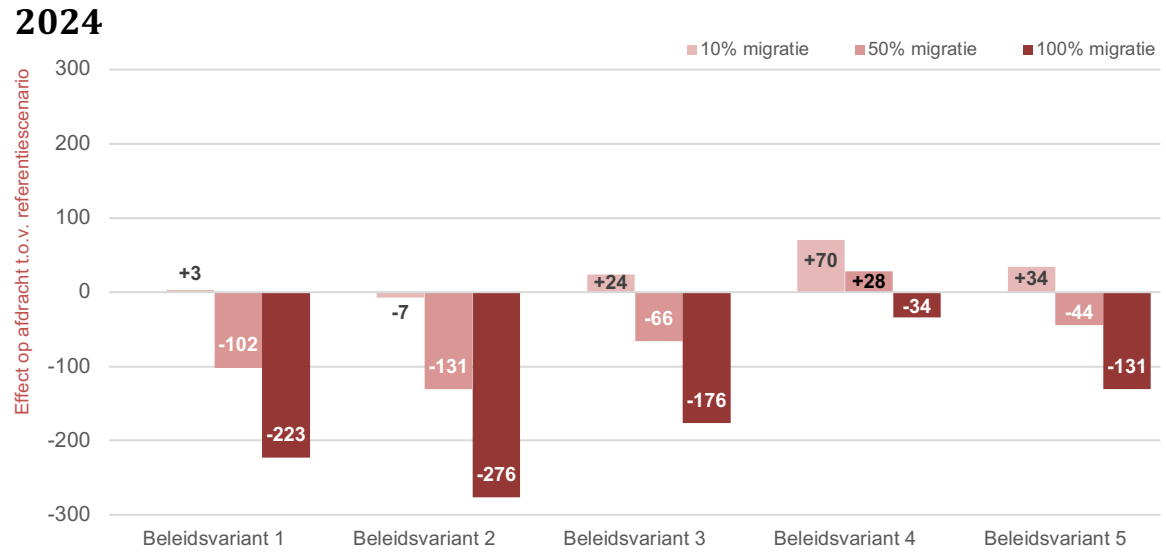
De huidige afdrachtverplichting voor de lottovergunning bedraagt minimaal 18 procent. Met het eventuele vrijgeven van de lottovergunning ontstaat een wezenlijk nieuwe situatie. Nederland kent dan twee open loterijregimes met fors verschillende vergunningsvoorwaarden. Onder het lottoregime is de afdracht-verplichting van 18 procent en mogen prijzen gepoold worden; onder het artikel 3 regime bedraagt de afdrachtverplichting 40 procent en geldt een verbod op het poolen van prijzen.

[1] B. Tieben, J. Witteman, B. Hof, J. Poort, C. Biesenbeek en E. Buunk (2017). Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt, SEO-rapport 2017-23, Amsterdam.

Zonder aanvullende vergunningsvoorwaarden ontstaat hiermee een prikkel voor nieuwe toetreders om te opteren voor een lottovergunning. Huidige artikel 3 aanbieders zullen zich mogelijk gedwongen zien om te volgen. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal een deel van de huidige artikel 3 omzet migreren naar het voor goede doelen minder gunstige lottoregime.

Resultaten

Door middel van een scenarioanalyse heeft SEO vijf beleidsvarianten doorgerekend, met drie verschillende migratiepercentages van de omzet van artikel 3 loterijen: 10%, 50% en 100%. Dit levert in totaal 15 doorrekeningen op (in de periode 2020 - 2024). Onderstaande figuur vat de bevindingen van SEO samen. De figuur is gebaseerd op tabel 4.2. van het SEO-rapport en bevat de resultaten voor het jaar 2024. De bevindingen voor de jaren 2020 tot en met 2023 lijken hier sterk op, zeker als de veranderingen niet langer worden uitgedrukt in euro's, maar als percentages ten opzichte van het referentiescenario voor dat jaar (zie bijlage 1).



Getallen in miljoen euro's. Getallen zijn afwijkingen ten opzichte van het referentiescenario met een monopolievergunning onder de huidige vergunnings-voorwaarden. Bron: SEO 2019. Beleidsvariant 1: 182 trekkingen +12 trekkingen cijferspel= 194 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 2: 110+12=122 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 3: 110+12=122 trekkingen, 25% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 4: 110+12=122 trekkingen, 40% afdracht aan goede doelen. Beleidsvariant 5: als variant 3, met kostenbesparingen bij lottoaanbieders.

Opmerkingen bij de resultaten:

- Na beleidsvariant 1 (open markt) wordt het aantal trekkingen voor alle overige beleidsvarianten teruggebracht van 194 naar 122, gevolgd door drie variaties in het afdrachtspercentage (variant 2: 18%; variant 3: 25%; variant 4: 40%). Waarom niet ook laatstgenoemde beleidsvarianten doorgerekend met 194 trekkingen? Dat zou een vollediger inzicht hebben gegenereerd.[2]
- In de meeste onderzochte scenario's gaan goede doelen er (fors) op achteruit. Dit geldt in het bijzonder in beleidsvarianten 1 en 2. Beide varianten kennen een afdrachtverplichting van 18 procent. Het vrijgeven van de lottovergunning komt in deze scenario's neer op een financiële transfer van goede doelen naar consumenten en loterijaanbieders. Die transfer kan blijkens de SEO-resultaten vrijwel acuut zeer grote vormen aannemen (een klap van 200 miljoen euro binnen een jaar (2020), niet getoond in de figuur).[3]
- Een 'bescheiden' migratie van 10% lijkt voor goede doelen nog redelijk goed te doen (met zelfs een kleine plus van 3 miljoen euro in beleidsvariant 1). Echter, een migratie van 50 procent kost de sector meer dan 100 miljoen euro (€-102 miljoen). Het beeld is nog dramatischer bij volledige migratie, met een negatief effect van bijna een kwart miljard euro (€-223 miljoen)![4] Effecten van een dergelijke omvang zijn zonder enige twijfel ontwrichtend voor de Nederlandse samenleving.

[2] Dit is extra relevant na het besluit van de Kansspelautoriteit eerder dit jaar (mei 2019) om het aantal trekkingen van de Lotto te verhogen. Nog beter zou zijn geweest om een doorrekening toe te voegen op basis van dit verhoogde aantal trekkingen.
[3] In 2018 droegen de gezamenlijke loterijen 589 miljoen euro af aan goede doelen. Een teruggang van 200 miljoen euro (in beleidsvariant 1 voor het jaar 2020, met 100% migratie, zij bijlage 1) komt neer op een vermindering van 34% van deze gezamenlijke afdracht aan goede doelen.
[4] Een teruggang van 223 miljoen euro (in beleidsvariant 1) komt neer op een vermindering van 38% van de gezamenlijke afdracht aan goede doelen (peilingsjaar 2018).

- De pijn voor goede doelen wordt verminderd bij een combinatie van een verlaagd aantal trekkingen en een verhoogd afdrachtspercentage van 25% (varianten 3 en 5). Dit geldt in versterkte mate bij een afdrachtverplichting van 40% (variant 4). Het is de vraag of laatstgenoemde variant zich, analoog aan de huidige situatie, laat combineren met een fysiek verkoopkanaal. Dit raakt aan de doelstellingen van het restrictieve kansspelbeleid.
- Een toename van de totale afdracht aan goede doelen kan gepaard gaan met een afname van de afdracht van specifieke kansspelaanbieders – en vice versa. Nader inzicht in de afdrachtseffecten voor de individuele loterijaanbieders (incl. toetreders), en daarmee voor de goede doelen die zij bedienen (denk bijvoorbeeld aan de sport), is noodzakelijk om de impact van de beleidsvarianten adequaat te kunnen beoordelen.
- De directe financiële effecten voor de overheid blijken in alle beleidsvarianten beperkt (tabel 4.3). Wel krijgt diezelfde overheid, afhankelijk van de omvang van de migratie, in alle beleidsvarianten in meer of mindere mate te maken met indirecte negatieve effecten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het vullen van de ontstane financiële gaten op het gebied van cultuur, sport en andere maatschappelijke terreinen. Alleen in variant 4 is (bij een migratie van 50 procent of minder) sprake van een plus voor goede doelen en ontstaat er geen indirecte druk op de overheid. Dit maakt nieuwsgierig naar het precieze omslagpunt (ergens tussen de 50 en 100 procent) voor de migratie waar goede doelen erop vooruit blijven gaan.

Conclusie: een uiterst zorgwekkend rapport

Het belangrijkste gevolg van het verdwijnen van het wettelijk lottomonopolie is dat onder verder gelijk blijvende vergunningsvoorwaarden voor lottospelen (variant 1) de afdrachten aan goede doelen zullen gaan dalen door migratie van de huidige omzet van de artikel 3 loterijen naar het nieuwe, vrije lottoregime. Feitelijk is dit een *race to the bottom* waarbij de afdracht aan goede doelen over de hele linie wordt verlaagd naar 18 procent. Het Goede Doelen Platform beoordeelt dit als uiterst onwenselijk.

Een dergelijke situatie maakt overheidsingrijpen nodig. Het SEO-onderzoek toont aan dat bij het vrijgeven van de lottovergunning de positie van goede doelen kan worden beschermd door aan één of meer van de volgende beleidsknoppen te draaien:

1. Aantal trekkingen;
2. Hoogte van het verplichte afdrachtspercentage voor de lottovergunning.

Het Goede Doelen Platform denkt graag mee over de verdere vormgeving van deze maatregelen. Analoog aan de beleidsregels voor artikel 3 loterijen is daarbij ook aandacht nodig voor het ‘poolen’ van prijzen.

Tot slot

Minister Dekker heeft in zijn brief van 5 juli 2019 vier contouren geschetst voor het loterijbeleid: 1) borgen maatschappelijk karakter; 2) keuzeruimte en attractief aanbod consument; 3) onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen; en 4) gelijk speelveld. Deze contouren, in het bijzonder het borgen van het maatschappelijke karakter, zijn spijtig genoeg niet terug te zien in de samenstelling van de begeleidings-commissie van het SEO-onderzoek (zoals deze via de uitvoerders van het onderzoek tot ons is gekomen). Wij vinden het wrang dat geen van de ‘beleidsministeries’ (zoals VWS, OCW, BuZa en SZW) deel uitmaakt van de begeleidingscommissie, zeker als daarbij wordt bedacht dat een aantal van deze ministeries wel deel uitmaakt van de interdepartementale werkgroep kansspelen. Een afvaardiging van de beneficianten had evenmin misstaan. Dit alles roept vragen op over de begeleiding van de overige nog lopende onderzoeken in opdracht van het ministerie van JenV. Wij verzoeken u om, voor zover dat nog niet het geval is, de bijbehorende begeleidingscommissies evenwichtiger samen te stellen dan bij het SEO-onderzoek is gebeurd.

Bijlage 1

2020	*Variant 1*	*Variant 2*	*Variant 3*	*Variant 4*	*Variant 5*
10% migratie	-2%	-5%	1%	8%	2%
50% migratie	-19%	-24%	-13%	2%	-10%
100% migratie	-38%	-47%	-31%	-8%	-23%
2021	*Variant 1*	*Variant 2*	*Variant 3*	*Variant 4*	*Variant 5*
10% migratie	-2%	-3%	1%	6%	2%
50% migratie	-19%	-24%	-14%	1%	-10%
100% migratie	-39%	-47%	-32%	-9%	-25%
2022	*Variant 1*	*Variant 2*	*Variant 3*	*Variant 4*	*Variant 5*
10% migratie	-1%	-3%	2%	9%	4%
50% migratie	-18%	-23%	-13%	2%	-10%
100% migratie	-38%	-47%	-30%	-8%	-23%
2023	*Variant 1*	*Variant 2*	*Variant 3*	*Variant 4*	*Variant 5*
10% migratie	0%	-2%	3%	10%	5%
50% migratie	-17%	-22%	-12%	3%	-9%
100% migratie	-37%	-46%	-30%	-7%	-22%
2024	*Variant 1*	*Variant 2*	*Variant 3*	*Variant 4*	*Variant 5*
10% migratie	0%	-1%	4%	11%	6%
50% migratie	-17%	-22%	-11%	5%	-7%
100% migratie	-37%	-45%	-29%	-6%	-22%

Bron: SEO 2019, figuur geconstrueerd op basis van overzichtstabellen, pagina 9-22.
Beleidsvariant 1: 182+12=194 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen.
Beleidsvariant 2: 110+12=122 trekkingen, 18% afdracht aan goede doelen.
Beleidsvariant 3: 110+12=122 trekkingen, 25% afdracht aan goede doelen.
Beleidsvariant 4: 110+12=122 trekkingen, 40% afdracht aan goede doelen.
Beleidsvariant 5: als variant 3, met kostenbesparingen bij lottoaanbieders.

Bijlage D Reactie SEO Economisch Onderzoek op de consultatie

Marktconsultatie

SEO Economisch Onderzoek heeft het conceptrapport "Financiële gevolgen herinrichting loterijenmarkt" ter consultatie voorgelegd aan zeven partijen in de loterijenmarkt. Met zes partijen is een gesprek gevoerd waarin de onderzoekers de methode en conclusies van het onderzoek hebben toegelicht en partijen hun vragen over het onderzoek aan de onderzoekers konden stellen. Het conceptrapport is voorafgaand aan het gesprek aan de partijen ter beschikking gesteld. Drie partijen hebben ook een schriftelijke reactie opgestuurd. Deze reacties zijn als bijlage opgenomen in dit rapport.

Algemeen oordeel

De reacties beoordelen de waarde van dit rapport verschillend. De reacties van het Goededoelenplatform en de Goededoelenloterijen onderstrepen de waarde van de resultaten, omdat daarmee duidelijk wordt wat de gevolgen van het verdwijnen van de lotto-monopolievergunning kan zijn voor de afdrachten aan goede doelen. De Nederlandse Loterij is kritisch en stelt dat de resultaten niet bruikbaar zijn voor het beleid als gevolg van het theoretische karakter van de studie en enkele feitelijke onjuistheden in de analyse.

Theoretische karakter

Het theoretische karakter verwijst naar de scenarioanalyse. SEO benadrukt dat de analyse van de gevolgen van het verdwijnen van de monopolievergunning is uitgevoerd voor scenario's en daarom geen voorspelling mag worden genoemd. De scenario's zijn deels gebaseerd op veronderstellingen over de gedragsreacties van de loterijen. In die zin is sprake van een theoretische situatie.

Voor deze studie maakt SEO gebruik van het instrument scenarioanalyse zoals ook andere economische instituten zoals het Centraal Planbureau dat toepassen op velerlei terreinen zoals internationale handel, sociale zekerheid en duurzaamheid. Een scenarioanalyse is bedoeld om de invloed van onzekere toekomstige factoren op economische ontwikkelingen te onderzoeken. Gezien de onzekerheid is een exacte voorspelling van gebeurtenissen niet mogelijk. Wat wel kan is de analyse van mogelijke toekomstige ontwikkelingen op basis van een verzameling logisch-consistente uitgangspunten waarbij gebruik wordt gemaakt van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en modelmatige berekeningen. Het gaat daarbij om een "als-dan" redenering, die inzicht kan bieden in de mechanismen die de te analyseren toekomstige ontwikkelingen beïnvloeden. Dergelijk scenario-onderzoek kent een lange traditie in de economische wetenschap in Nederland, en wordt ook door bedrijven zelf gebruikt, bijvoorbeeld in de energiesector. Het theoretische karakter van deze scenarioanalyse van de loterijenmarkt staat in onze visie dus niet aan een zinvolle bijdrage aan het kansspelbeleid in de weg.

De afhankelijkheid van veronderstellingen betekent in zekere zin dat inputs de output bepalen, zoals de Goededoelenloterijen in hun reactie stellen. Dat is in een scenarioanalyse precies de bedoeling. De beoordeling van scenario's moet plaatsvinden door kritisch te kijken naar de ver-

onderstellingen van de analyse, de wetenschappelijke onderbouwing van de gebruikte parameters en de onderliggende mechanismen. De reacties van de loterijen op de scenarioanalyse zijn in dit opzicht zeer welkom.

Onjuistheden
De Nederlandse Loterij stelt dat feitelijke onjuistheden de bruikbaarheid van het rapport beperken. De reactie noemt twee concrete zaken: de groei van de totale omzet voor loterijen en de impact van kannibalisatie als er concurrentie ontstaat voor de lottovergunning.

De Nederlandse Loterij is van mening dat de omzetgroei zoals gerealiseerd in de referentie van dit rapport te hoog is. De Nederlandse Loterij ziet een volledig dekkend loterijenaanbod in de markt en schat in dat de markt sterk verzadigd is. Het groeipotentieel zou derhalve beperkt zijn.

De veronderstelling voor de omzetgroei in dit rapport is gebaseerd op het resultaat van een regressieanalyse uit het rapport van SEO uit 2017. Deze regressieanalyse zoekt naar een statistische verklaring voor de ontwikkeling van de omzet in de loterijenmarkt. Uiteindelijk blijkt de economische groei statistisch gezien de best verklarende variabele voor de omzetgroei. Dit empirische resultaat is gebruikt in de schatting van de omzetgroei voor loterijen in de periode 2020-2024. De voorspellingen van het Centraal Planbureau voor de economische groei zijn gematigd positief, en dat bepaalt tevens de ruimte voor omzetgroei in de loterijenmarkt. Uiteraard kunnen de verwachtingen op bedrijfsniveau afwijken van deze voorspelling voor de markt als geheel, zoals blijkt uit de reactie van de Nederlandse Loterij.

Het tweede aspect betreft de mate van kannibalisatie voor de omzet van de Nederlandse Loterij als nieuwe of bestaande loterijen met een lottovergunning gaan opereren. De Nederlandse Loterij vindt de schatting van het effect, minus € 4 miljoen in 2024, aan de lage kant, gezien de omvang van de toetreding. Dit relatief beperkte negatieve effect op de omzet voor de Nederlandse Loterij is het gevolg van een vertraagde werking van het substitutie-effect in het rekenmodel. Zonder deze vertraging is het directe effect van toetreding sterker en komt per saldo uit op minus € 23 miljoen voor de Nederlandse Loterij in 2024. Om verwarring te voorkomen nemen we dit directe substitutie-effect op in de definitieve versie van het rapport en worden de gevolgen voor de omzet van de scenario's dus herzien. De invloed van toetreding is door deze wijziging sterker voelbaar voor de zittende aanbieders, de conclusies van het rapport veranderen er niet door.

De Nederlandse Loterij stelt verder onjuistheden in de data te hebben geconstateerd. Zonder nadere toelichting kan SEO niet beoordelen welke onjuistheden dit zijn. De onderzoekers hebben de Nederlandse Loterij om een reactie gevraagd over gegevens uit de jaarverslagen van het bedrijf, die in de analyse zijn toegepast. De Nederlandse Loterij heeft daarop niet gereageerd.

Reikwijdte van het onderzoek
De Goededoelenloterijen werpen in hun reactie de vraag op waarom deze studie alleen gaat over de monopolievergunning van de lotto. De Raad van State zal uitspraak doen over alle monopolievergunningen in de loterijenmarkt. Er is daarom reden ook na te denken over het verdwijnen van de monopolievergunning van de Staatsloterij.

Deze studie richt zich op de lottovergunning, omdat bij de start van het onderzoek nog niet bekend was dat de uitspraak van de Raad van State een bredere strekking zou hebben. Daar komt bij dat het rapport van SEO uit 2017 *Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijenmarkt* een scenario bevat waarin de monopolievergunning van de Staatsloterij verdwijnt. Dit rapport gaat echter niet in op de mogelijkheden om via de vergunningsvoorwaarden de uitkomsten van dit scenario te beïnvloeden. Zo'n analyse zou nog een waardevolle aanvulling kunnen betekenen op het eerdere SEO-rapport.

Verwijzingen naar niet openbaar onderzoek
De Nederlandse Loterij gaat in zijn reactie uitgebreid in op conclusies van een rapport van BCG over de loterijen. Dit niet-openbare rapport zou aantonen dat het huidige stelsel voor loterijen doeltreffend en doelmatig is. SEO kent de inhoud van het genoemde rapport niet en kan daarom geen uitspraak doen over de betekenis van het BCG-rapport voor de conclusies van dit onderzoek. De conclusie van het BCG-rapport dat er geen aanleiding is om het Nederlandse loterijstelsel te hervormen, roept wel de vraag op of het rapport ook ingaat op de mogelijke gevolgen van een uitspraak van de Raad van State over de monopolievergunningen. Een negatieve uitspraak zou automatisch een wijziging van het loterijstelsel betekenen. Deze mogelijkheid staat centraal in de analyse van dit SEO-rapport. Ons rapport doet geen uitspraak over de wenselijkheid van deze wijziging en spreekt ook geen voorkeur uit voor een bepaalde ordeningsvariant. Het doel van het rapport is beleidsmakers en de sector te informeren over de gevolgen van het mogelijk verdwijnen van de monopolievergunning voor de lotto.

Kosten
Er zijn diverse vragen gesteld over de doorwerking van de kosten van het lottospel in de analyse. De lotto kent vanwege het fysieke verkoopkanaal relatieve hoge kosten. De analyse veronderstelt dat toetreders ook te maken krijgen met deze hoge kosten. De Goededoelenloterijen merken in hun reactie terecht op dat de hogere kosten van de huidige lotto niet noodzakelijk samenhangen met de vergunning, maar een keuze zijn van de Nederlandse Loterij voor een fysiek verkoopkanaal. Het staat een toetreder vrij andere keuzes te maken.

De keuze van SEO voor de kostenratio van de huidige lotto is gebaseerd op duidelijkheid. Andere keuzes voor de distributie zijn inderdaad mogelijk, maar het is niet bekend wat de kosten zijn van andere distributiekanalen. Om de invloed te laten zien van lagere kosten, is een scenario toegevoegd waarin de kosten dalen als gevolg van concurrentie door toetreders. Deze analyse is alleen gemaakt voor scenario 3 met een afdrachtpercentage van 25 procent en zou ook voor andere percentages kunnen worden uitgevoerd. Daar is niet voor gekozen om het aantal scenario's niet te hoog te laten worden, wat de toegankelijkheid van het rapport zou beperken. De gevolgen van de veronderstelling van lagere kosten dan voor de huidige lottoaanbieder zijn in de huidige opzet goed te bepalen aan de hand van het vijfde scenario.

Gevolgen voor de overheid
De scenario's laten beperkte financiële gevolgen zien voor de overheid. Het Goededoelenplatform merkt op dat die gevolgen groter kunnen worden als de daling van afdrachten aan goede doelen gecompenseerd moet worden door uitgaven uit de algemene middelen. Dit zou inderdaad een mogelijk gevolg kunnen zijn. Omdat compensatie uit de algemene middelen een politiek besluit vraagt, is deze mogelijkheid niet opgenomen in de scenario's.

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl