

Nationale Loterij als herverdelingsmechanisme: waar zijn de echte winnaars?

Johan Albrecht

De Staatssecretaris voor Overheidsbedrijven speelt met het idee om de Lotto-inzet in de toekomst minder exclusief te herverdelen onder een groter aantal winnaars. Dit charmante promotieoffensief van ‘meer mensen meer laten winnen’ wordt in de berichtgeving gerelateerd aan het sociale imago van de Lotto (De Standaard, 22/05). De werkelijke impact van staatsloterijen is echter allesbehalve sociaal: devoot sluiten de betrokken partijen de ogen voor de asociale herverdelingseffecten van loterijen en kansspelen. In tijden van toenemende gokverslaving kunnen ook vragen gesteld worden over de rol van de overheid als promotor van kansspelen.

Marketingcampagnes willen ons doen geloven dat iedereen wint met Lotto en andere kansspelen van de Nationale Loterij. Deze reclameboodschap is echter zeer omstreden en zo oud als de loterijen zelf. De eerste nationale loterijen werden in het leven geroepen om nieuwe staatsinkomsten te genereren waarmee o.a. uitgaven voor defensie en infrastructuurwerken gefinancierd konden worden. Deze loterijen bleken zeer succesvol. Ook de hogere inkomensklassen kochten vele loten - ten dienste van het vaderland - maar gauw werd duidelijk dat vooral de lagere inkomensklasse onverwacht sterk participeerde. Sinds de opkomst van de eerste staats- en private loterijen in Europa vanaf 1530 veroordeelde een resem filosofen, schrijvers en bisschoppen deze kansspelen als de schaamteloze exploitatie van de armere bevolkingsgroepen. In de meeste landen vond de staat deze bron van inkomsten zo attractief dat een overheidsmonopolie werd ingesteld¹. Hieraan waren vooral voor de hogere inkomensgroepen duidelijke voordelen verbonden. Dankzij de grote goklust van de armen konden de winstgevendende staatsloterijen vermijden dat de belastingen voor de hogere inkomensgroepen verhoogd dienden te worden.

Van in den beginne fungeerden loterijen dus als alternatieve financieringsbron van extra overheidsuitgaven.

Kansspelen hebben een hoge amusementswaarde voor een groot deel van de bevolking. Voor een aanzienlijke groep spelers evolueert het onschuldige spel echter in een probleemsituatie. De overheid doet er dan ook goed aan haar eigen betrokkenheid permanent te evalueren.

De private kost van het gokken

Wat kunnen we echter opmaken uit meer recente gegevens? Overal ter wereld verkopen loterijen het merendeel van hun producten in steden en gemeenten met een relatief laag gemiddeld inkomen. Zo besteedde de doorsnee Amerikaan aan loterijen per jaar \$ 313 terwijl Amerikanen uit de inkomensgroep onder \$ 10 000 per jaar gemiddeld voor \$ 597 producten kochten van staatsloterijen². Deze uitgaven liggen aanzienlijk hoger dan bijvoorbeeld de jaarlijkse gemiddelde bestedingen aan boeken of andere cultuurproducten. De meeste fervente spelers zijn vaak mensen met een laag opleidingsniveau

¹ Het bestrijden van fraude bij private loterijen en kansspelen is een ander belangrijk argument geweest voor de overheidsmonopolies.

² De totale bestedingen aan kansspelen met inbegrip van casinobezoeken, sportwedenschappen, e.a. liggen dus hoger. Zie: Heberling, Michael (2002). State Lotteries. Advocating a Social Ill for the Social Good. *The Independent Review* VI(4), pp.597-606

die relatief jong met kansspelen in contact komen. Vele spelers zijn problematisch gehecht aan het spel; een klein percentage van de spelers levert ongeveer de helft van de totale inzet bij kansspelen. Loterijen adverteren dan ook vooral in relatief arme gebieden en via laagdrempelige media. Nieuwe kansspelen worden zeer zorgvuldig gescreend naar hun attractiviteit voor lager opgeleiden, jongeren en senioren. En deze strategie blijkt te werken, ook in Vlaanderen. Zo besloot de Werkgroep Tegen Gokverslaving in maart 2000 een onderzoek te verrichten onder de minderjarige schoolgaande jeugd. In totaal werkten 5131 leerlingen tussen 12 en 18 jaar mee aan dit onderzoek³. Uit dit onderzoek bleek o.a. dat bijna 70% van deze jongeren meespeelde op Lotto, Subito, Spel21, Win for Life, Eldorado en Astro. Een aanzienlijk aantal kocht zelfs meermaals per week producten van de Nationale Loterij. Meer dan 40% van deze jongeren speelde op *slots* en 2% beweerde zelfs te spelen in casino's met gokautomaten.

Eén van de andere zeldzame onderzoeken naar gokgedrag en gokverslavingen in België werd opgezet door de Fondation Rodin in 2004⁴. Hiervoor werden 678 volwassen ondervraagd in casino's, speelhallen, Lotto centers, cafés en wedkantoren. De gemiddelde mannelijke gokker beweerde per maand 420 Euro te besteden aan het gokken. Dit bedrag komt overeen met ongeveer 16% van het opgegeven gezinsinkomen. Uit het onderzoek bleek tevens dat 75% van de Lottospelers behoort tot de groep van de niet-probleemgokkers; één op vier Lottospelers bevindt zich dus in de risicocategorie (22.4%) of is probleemgokker (3.3%). In andere gokomgevingen dan Lottocenters ligt het percentage probleemgokkers aanzienlijk hoger; van de 678

bevraagde volwassenen in deze studie bleek 14% probleemgokker te zijn.

De maatschappelijke kost van het gokken

Pathologische gokkers kampen niet alleen met financiële maar ook met relationele, professionele en psychopathologische problemen. Door de permanente behoefte aan geld komt een deel tevens in contact met het gerecht. Al deze kosten van pathologisch gokgedrag worden afgewenteld op de maatschappij⁵, in het bijzonder op de familieleden van de probleemgokkers. Er zijn buitenlandse studies waarin deze externe kosten voor de maatschappij per gokverslaafde worden geschat op minimaal 14 000 Euro per jaar⁶. Als we dit cijfer koppelen aan prevalentiestudies waaruit blijkt dat 0.6% à 1.4% van de volwassen populatie als pathologisch gokker geïdentificeerd kan worden, dan ligt de maatschappelijke kost van gokverslavingen in België in de buurt van 1 miljard Euro per jaar.

Deze monetaarisering van de maatschappelijke ellende door gokverslaving is en blijft speculatief. Utilitaristen zullen echter stellen dat deze maatschappelijke kosten dienen afgewogen te worden tegenover de baten van de gokactiviteiten. Vele werknemers vonden immers een baan binnen de goksector. Gokbedrijven betalen tevens allerlei belastingen en als kers op de taart is er de jaarlijkse cheque die de staatsloterijen ter legitimatie van hun bestaan mogen overmaken

⁵ De externe kost van gokgedrag is rampzalig hoog voor de familieleden van de gokker. Maar ook de maatschappij verliest sociale baten (o.a. uit tewerkstelling), deelt in de kosten voor hulpverlening of ondergaat crimineel gedrag vanwege gokverslaafden.

⁶ Voor een overzicht, zie Soete, Luc en Ter Weel, Bas (2006). "Rien ne va plus"; over economische voor- en nadelen van casino's. Het geval van Maastricht. Universiteit Maastricht (mimeo). Berekeningen van externe kosten zijn steeds problematisch omdat de opportuniteitskosten van het vergokte bedrag nooit gekend kunnen zijn. Als bijvoorbeeld een vader door zijn gokverslaving de onderwijskansen van zijn kinderen ernstig schaadt, wordt een aanzienlijk deel van maatschappelijke kost afgewenteld op latere generaties.

³ De volledige resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden op de website van de Werkgroep Tegen Gokverslaving Vzw (<http://www.wtgv.be/>). Uit dit onderzoek blijkt dat verkopers van producten van de Nationale Loterij dus wel verkopen aan minderjarigen. Tevens valt op dat jongeren relatief hoge bedragen kunnen besteden aan het gokken.

⁴ Minet, S. e.a. (2004). Gokken: ontspanning of verslaving? Enquête gokken en gokverslaving. Rodin Foundation, Brussel (www.rodin-foundation.org).



aan 'het goede doel'. En dan vergeten we nog het dagdagelijkse plezier of 'nut' door het gokken dat genoten wordt door de grote meerderheid van verantwoorde en niet-problematische gokkers.

Inschattingen over de maatschappelijke baten van gokactiviteiten zijn evenzeer voor kritiek vatbaar als de

berekeningen van de maatschappelijke kosten. Laat ons hypothetisch veronderstellen dat we met een simpele druk op de knop alle gokactiviteiten kunnen bannen uit onze maatschappij. Hierdoor boeken we het vermijden van allerhande gokellende als een duidelijke maatschappelijke winst. Maar wat zijn we kwijt? Indien de werknemers uit de goksector vlot een andere baan vinden, en indien de gokkers evenveel plezier kunnen vinden in andere recreatiemogelijkheden, wat pleit dan nog in het voordeel van de gokbusiness?

Welke middenweg?

De mens zal altijd blijven gokken en de nieuwe media bieden nieuwe verlokkingen voor de vatbare spelers. De aantrekkingskracht van het schijnbaar makkelijke geldgewin blijkt gewoonweg onweerstaanbaar. Wat kan de overheid doen? Tussen de twee extremen van een totale ban op alle gokactiviteiten en een overheid die niet de minste regulerende beperking oplegt, schipperen de bestaande staatsmonopolies inzake loterijen en aanverwante producten. Een totale ban op kansspelen drijft bepaalde spelers wellicht naar illegale circuits terwijl het totaal ontbreken van enige regulering nefaste gevolgen kan hebben voor bestaande risicospelers. De opkomst van nieuwe media zoals internet zal het in de toekomst voor de overheid moeilijker maken om het gokgedrag van de bevolking te monitoren en reguleren. Hierdoor worden staatsmonopolies wellicht aangetast. Het blijft hoe dan ook moeilijk om de gulden middenweg te vinden.

De nationale loterijen hebben een lange geschiedenis met vele ups en downs maar lijken in de overgrote meerderheid van de Westerse landen het pleit gewonnen te hebben. Alleen in

regio's met een zeer sterke casinotraditie zoals Nevada zijn er geen staatsloterijen. Deze vaststelling toont aan dat beleidsmakers in bepaalde gevallen graag rekening houden met de

“De verantwoordelijkheid van de overheid overstijgt het percentage pathologische gokkers onder de Lottospelers.”

belangen van de gevestigde gokindustrie. Hoewel loterijen hun spelers minder agressief in de ban houden dan bijvoorbeeld de exploitanten van *slots*, zijn zij mede verantwoordelijk voor het stimuleren van gokervaringen. Dat is de eerste stap die bij de risicogokker kan escaleren tot een gokverslaving. De verantwoordelijkheid van de overheid overstijgt het percentage pathologische gokkers onder de Lottospelers. Door het aanbieden van producten met een lage instapdrempel werven loterijen nieuwe spelers waarvan er later overstappen naar andere goksectoren. Bij het rekruteren promoten loterijen gretig de goede doelen die mogelijk worden gemaakt dankzij de inzet van sociaalvoelende gokkers. De Nationale Loterij besteedt als overheidsbedrijf miljoenen aan campagnes om zoveel mogelijk spelers aan te trekken. Aangemoedigd door de overheid wordt gokken gepresenteerd en gepercipieerd als een maatschappelijk verantwoorde activiteit. Echter, de werkelijke gevolgen van het promoten van kansspelen zijn eerder asociaal dan maatschappelijk verantwoord. De overheid speelt dan ook zelf een ambigue spel...

Lottoformulier: extra belastingsbrief?

Loterijen hebben altijd meer verliezers dan winnaars, anders zijn ze niet rendabel. Los van de feitelijke winstverdeling zijn er nog andere verdelingseffecten waar te nemen. Zo stellen vele auteurs vast dat staatsloterijen vooral instrumenten zijn ter inning van regressieve belastingen. Vooreerst is er de notie van een loterij als belasting. Staatsloterijen genereren inkomsten voor de overheden die deze organiseren. Deze inkomst is de winst uit de activiteit die aan de basis ligt van de transactie tussen speler en organisator. De overheid neemt dus een winstmarge op deze activiteit, te

vergelijken met een omzetbelasting zoals de BTW die wordt geheven op verkopen aan finale consumenten. Bij staatsloterijen bepaalt de overheid zelf de globale winstmarge van de loterij, evenals het deel dat hiervan aan de overheid dient uitgekeerd te worden. Wie dus koopt bij de Nationale Loterij, betaalt dus een aanzienlijke omzetbelasting rechtstreeks aan de overheid. Critici zullen stellen dat vrijwillige betaalde bijdragen strikt gezien geen belastingen kunnen zijn. Echter, het aspect vrijwilligheid situeert zich bij de aankoop van het product – bijvoorbeeld een *Win for Life* biljet – en niet bij het betalen van de omzetbelasting. Niemand wordt verplicht een DVD te kopen maar wie overgaat tot een aankoop, is verplicht de omzetbelasting te betalen aan de overheid.

Asociale inning en asociale uitkering

Belastingen zijn niet populair om diverse redenen. Wanneer dan toch belastingen worden geheven, dienen we aandacht te hebben voor de sociale en economische consequenties van de belastingen. Weinigen zijn enthousiast over regressieve belastingen waarbij vooral de armere bevolkingsgroepen een disproportioneel aandeel dragen. En net hier wringt het schoentje bij gokactiviteiten: de lagere inkomensgroepen leveren een disproportioneel aandeel van de gokkers en van de totale inzet. Vanuit dit perspectief functioneren staatsloterijen dus als inningmechanismen van regressieve belastingen. Wanneer het opleidingsniveau van deze socio-

“Staatsloterijen functioneren als inningmechanismen van regressieve belastingen en kunnen dus moeilijk als sociale projecten omschreven worden. En het goede doel, dat blijkt de overheid zelf te zijn...”

economische groepen ook in overweging wordt genomen, durven de meest cynische commentatoren concluderen dat kansspelen vooral een vrijwillig betaalde belasting op domheid zijn. Dit ‘inzicht’ is bijna zo oud als de loterijen zelf⁷.

⁷ In 1732 schreef Henry Fielding ‘A lottery is a taxation, upon all the fools in creation ; and heav’n be prais’ s, it is easily rais’d... (Hanssen, A. (2005)).’

Alsof de asociale inning van de inzet nog niet volstond, is er ook de vaststelling dat deze belasting op de relatief armen vooral ten goede komt van de rijkere bevolkingsgroepen. Niet alleen wordt dankzij de loterijwinsten een verhoging van progressieve belastingtarieven vermeden. Er is ook de vaststelling dat vooral hoger opgeleiden gretig gebruik maken van het met lottowinsten gesubsidieerde of gesponsorde cultuuraanbod⁸. Deze groepen vinden het verder zeer belangrijk dat de overheid investeert in het patrimonium, in ontwikkelingssamenwerking, onderwijsprojecten en duurzame ontwikkeling. Zo wordt de Nationale Loterij ondanks haar sociaal imago een zeer efficiënt instrument waarbij inkomens onder de vorm van publieke goederen herverdeeld worden van arm naar rijk. De slogan ‘iedereen wint’ dient dus genuanceerd te worden. De hogere inkomensgroepen winnen wellicht wel.

De overheid is het goede doel

Laat ons ever verder kijken naar de relatie tussen het overheidsbedrijf Nationale Loterij en het gesteunde goede doel. Het nobel dienen van het goede doel is immers de kernboodschap in de marketing van staatsloterijen. Van een jaarlijkse omzet van ongeveer 1 miljard Euro – toevallig gelijk aan de weliswaar ruwe inschatting van de maatschappelijke kost van gokverslavingen – keert de Nationale Loterij 210 miljoen Euro uit aan ‘het goede doel’. Van deze uitgekeerde monopoliewinst gaat 70 miljoen Euro naar

ontwikkelingssamenwerking, 57 miljoen Euro gaat naar de drie gemeenschappen en 12 miljoen Euro komt terecht bij de Koning Boudewijnstichting. De overheid beschouwt zichzelf dus als het goede doel *par excellence* want ze laat twee derde van het totaal aan

⁸ Deze vaststelling geldt natuurlijk ook voor het algemene cultuuraanbod, los van de steun van de Nationale Loterij. Als reactie proberen beleidsmakers de algemene cultuurparticipatie te verhogen.

zichzelf uitkeren. Deze transfer sluit overigens perfect aan bij de notie van loterij als belasting. Van deze 210 miljoen Euro vloeit natuurlijk een deel naar allerhande behoeftigen, na de gebruikelijke uitgaven bij de betrokken overheidsdiensten (personeel, huisvesting, werkingskosten, etc.).

De sociale herverdeling van lottowinsten oogt indrukwekkend maar staat voor amper 0.15% van het BNP. De totale uitgaven van de Belgische overheid bedragen ongeveer 50% van het BNP en zoals we van een overheid mogen verwachten, dragen al deze uitgaven in principe bij tot het realiseren van het goede doel. De uitkering van 210 miljoen Euro door de Nationale Loterij is dan ook maar een druppel op de hete plaat van bestaande publieke solidariteit. De vele verdienstelijke gesubsidieerde projecten konden evengoed gefinancierd worden uit de algemene middelen. Een alternatief is financiering via winstbelastingen op private loterijbedrijven mocht het monopolie van de Nationale Loterij formeel doorbroken worden of deze maatschappij geprivatiseerd worden.

Zoals het een sociale instelling past, kan iedereen bij de Nationale Loterij een subsidie aanvragen. In het subsidiecharter lezen we echter dat geen enkele vorm van subsidie wordt toegekend aan activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks in verband staan met verslaving (tabak, alcohol, enz.) of met risico-elementen. Het fenomeen gokverslaving zou ook in dat rijtje mogen staan. Met haar subsidies aan opvangtehuizen en de strijd tegen armoede, helpt de Nationale Loterij wellicht menig slachtoffer van gok- en andere verslavingen.

Rien ne va plus

De zorg van de Staatssecretaris voor Overheidsbedrijven voor het winstbedrag in rang twee bij het Lottospel kan misschien wel sociaal overkomen maar uiteindelijk wil een overheidsbedrijf haar product attractiever maken. De Nationale Loterij wil haar omzetniveau op peil houden in tijden van toenemende concurrentie. Gokken bij de Nationale Loterij moet dus populair en aantrekkelijk blijven. De Staatssecretaris voor Overheidsbedrijven stelt het verleiden tot

kansspelen door de overheid niet in vraag⁹. Ook de asociale gevolgen van de organisatie van kansspelen – de afwenteling van de kosten van gokverslaving op de gemeenschap en de regressieve belastingeffecten van loterijen - zijn op zich blijkbaar niet relevant. Het spel moet gespeeld worden...

Europese staatsloterijen investeren tussen de 8 à 12% van hun omzet in marketing. Deze enorme bedragen zijn een veelvoud van wat de overheid bijvoorbeeld investeert in campagnes rond maatschappelijke verdraagzaamheid. Met de massale verleidingscampagnes van de Nationale Loterij voedt de overheid het ultieme materialistische verlangen om snel superrijk te worden zonder enige inspanning en zonder enige verdienste. Uit het onderzoek van de Werkgroep Tegen Gokverslaving blijkt dat deze boodschap zeer goed is doorgedrongen bij jongeren. De toekomst van de gokindustrie in België lijkt dan ook verzekerd. Hoelang echter moet de overheid een dergelijk maatschappelijk project onderschrijven?

Johan Albrecht

Itinera Institute & Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde)

⁹ De Nationale Loterij heeft recent wel een werkgroep opgericht om zich te buigen over potentieel nieuwe producten die succesvol maar toch niet verslavend zullen zijn. Dit initiatief is te vergelijken met een brouwer die zoekt naar een alcoholhoudend drank die een drankprobleem uitsluit.



Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doetank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.

Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org <http://www.itinerainstitute.org>

L'Institut Itinera est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever – Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur.

Disclaimer: The views presented in this Nota are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Itinera Institute. Nota describe research in progress by the author(s) and are published to elicit comments and to further debate.