

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Bij de behandeling in de Tweede Kamer op 18 november 1971 van het ontwerp van Wet op de middelen voor het jaar 1972 heeft de Minister van Financiën naar aanleiding van daarover in die Kamer gemaakte opmerkingen toegezegd dat hij zou nagaan of het mogelijk is de opbrengst van de Staatsloterij verder te verhogen.

Een nadere overweging van deze materie heeft de ondergetekende tot de overtuiging gebracht dat een uitbreiding van de Staatsloterij – met een daaraan verbonden hogere opbrengst – niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk moet worden geacht. Een uitbreiding van het aantal jaarlijks te houden loterijen komt tegemoet aan de bij het publiek bestaande wensen. Hij leidt dit af uit de in de laatste jaren steeds stijgende omzet van de loterij, zomede uit de omstandigheid dat ook in het buitenland is gebleken dat de aanwezigheid van een zekere continuïteit bij een algemene loterij een belangrijke voorwaarde is voor het succes. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat een verhoging van de inkomsten van de Staat uit hoofde van de Staatsloterij in de huidige budgettaire omstandigheden uiteraard welkom zou zijn.

De gedachten van de ondergetekende gaan daarom uit naar uitbreiding van het aantal per jaar te houden loterijen. Krachtens artikel 9, eerste lid, van de Wet op de kansspelen mag dit thans ten hoogste zes bedragen. Dit komt neer op één loterij in een tijdvak van ongeveer twee maanden. In bijgaand wetsontwerp wordt voorgesteld dit aantal uit te breiden tot ten hoogste twaalf per jaar. Dit zal het mogelijk maken dat maandelijks een loterij kan worden gehouden. Het wetsontwerp strekt ertoe enkele organisatorische en administratieve wijzigingen mogelijk te maken welke nodig zijn voor het houden van een groter aantal loterijen per jaar. Daarbij is er echter naar gestreefd om het huidige karakter van de Staatsloterij zoveel mogelijk te handhaven.

De omzet van en de inkomsten voor de Staat uit de Staatsloterij

De omzet van de Staatsloterij en de daaruit voortvloeiende inkomsten voor het Rijk (exclusief de opbrengst van de kansspelbelasting) vertonen in de laatste jaren een stijgende lijn, hetgeen moge blijken uit het hierna volgende overzicht (in miljoenen gulden).

	Omzet	Opbrengst
1964	36,7	2,7
1965	46,4	3,6
1966	60,0	5,7
1967	72,4	7,0
1968	104,2	17,2
1969	154,8	37,1
1970	179,5	43,3
1971	220,3	53,0
1972 (schatting)	260,0	60,0

Deze stijgende omzet moet naar het oordeel van de ondergetekende vooral worden verklaard uit het karakter van de Nederlandse Staatsloterij, dat kennelijk tegemoetkomt aan in

brede lagen van de bevolking levende behoeften. Hieraan moet worden toegevoegd, dat in de laatste jaren verschillende maatregelen zijn genomen om de Staatsloterij – met behoud van de fundamentele eisen die aan een van staatswege georganiseerde loterij behoren te worden gesteld – nog beter aan de behoeften van het publiek te doen beantwoorden.

Indien reeds in 1972 elke maand, behoudens een vakantie-maand, een loterij zou zijn gehouden, zou – ervan uitgaande dat er dan per loterij 25 pct. minder loten zouden zijn verkocht dan thans – de opbrengst over dat jaar ruim 80 mln. gulden hebben bedragen.

Het karakter van de Staatsloterij

Naar het gevoelen van de ondergetekende komt het eigen karakter van de Nederlandse Staatsloterij vooral in de volgende kenmerken tot uitdrukking:

a. volgens de wet wordt tenminste twee-derde (in de praktijk 70 pct.) van de door de deelnemers betaalde bedragen aan prijzen uitgekeerd.

b. een prijzenschema, dat aan relatief veel deelnemers een kans geeft op een prijs: op ongeveer 40 pct. van de loten valt een prijs. Naast enkele aantrekkelijke hoofdprijzen en een behoorlijk aantal „middelbare prijzen”, wordt een derde deel van de gezamenlijke inleg bestemd voor prijzen van f 10 tot en met f 50.

In de praktijk blijken de „eigen geldjes” en andere kleine prijzen – die vaak worden aangewend om bij een volgende loterij weer mee te doen – bijzonder te worden gewaardeerd.

c. met hetzelfde lot neemt men deel aan meer dan één trekking.

Tot het karakter van de Staatsloterij behoort voorts dat de kosten van het distributie-apparaat laag worden gehouden. Deze bedragen slechts 6 à 7 pct. van de omzet. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat in tegenstelling tot verschillende andere loterijen de verkoopadressen tevens als uitbetalingskantoren van behaalde prijzen fungeren. Een dienstverlening die in het algemeen door de deelnemers wordt gewaardeerd.

In de laatste jaren genomen maatregelen

Als zodanig dient in de eerste plaats te worden genoemd het afstemmen van het aanbod van de loten op de vraag van het publiek. Vóór 1 maart 1967 was nl. het aantal loten dat in omloop kon worden gebracht beperkt. Maximaal mochten per loterij niet meer dan vijf series van 100 000 loten worden uitgegeven. Aan de vraag naar loten kon niet worden voldaan. Degenen die een lot wilden kopen moesten zich daarvoor veel moeite getroosten. De verkopers van staatsloten waren genoodzaakt het aantal loten dat per deelnemer kon worden verstrekt te beperken. Sinds de wijziging van de Wet op de kansspelen van 15 februari 1967 (*Stb.* 108) is de beperking van het aantal per loterij uit te geven series komen te vervallen.

Als verdere maatregelen kunnen worden genoemd:

a. verbetering van het verkoopapparaat. Bij het aanstellingsbeleid van de collecteurs en debitanten blijven sociale over-

wegingen een belangrijke rol spelen, doch daarnaast is in de laatste jaren terdege ook gelet op de zakelijke capaciteiten van betrokkenen.

De provisieregeling is zo dat de verkopers van de loten zelf ook ruimschoots kunnen meeprofiteren bij toeneming van hun omzet.

b. uitbreiding van het verkoopapparaat. Er is een analyse gemaakt van de geografische spreiding van de verkoop. Daarbij bleek dat deze overwegend in de randstad en in de grotere plaatsen is geconcentreerd. Geleidelijk wordt een uitbreiding van de verkooppunten gerealiseerd. Voor de categorie, die het bezwaarlijk vindt om naar een verkooppunt toe te gaan, is de mogelijkheid van bestelling per giro geopend.

In aansluiting op het vorenstaande merkt de ondergetekende nog op dat in de laatste jaren ook verschillende maatregelen zijn genomen om de Staatsloterij bij het publiek een grotere bekendheid te geven.

Dit was noodzakelijk omdat bij herhaling was gebleken dat door gebrek aan goede informatie bij het publiek ten aanzien van de Staatsloterij veel misverstand bestond.

Voor de aankondiging van loterijen in de dagbladen is een moderne en duidelijke advertentie ontworpen.

In 1971 is op uitgebreide schaal een brochure over de Staatsloterij uitgegeven.

De Staatsloterij heeft een eigen herkenningsteken „vignet” gekregen, dat op alle stukken wordt gebruikt en bij de verkoopadressen op een voor het publiek duidelijk zichtbare plaats is aangebracht.

In de postkantoren zijn affiches van de Staatsloterij opgehangen.

De trekkingen, die openbaar zijn en vroeger altijd in de ochtenduren gebeurden, vinden thans in de avonduren plaats, waardoor het voor geïnteresseerden gemakkelijker is geworden deze bij te wonen.

Van belangrijke informatieve waarde is bovendien geweest, dat in 1971 de trekkingen rechtstreeks door de televisie zijn uitgezonden. Het publiek is daardoor direct met het trekkingsgebeuren geconfronteerd. Ook het bekendmaken van de uitslagen op de televisie kort na de trekking zoals dit thans geschiedt, wordt door het publiek bijzonder gewaardeerd.

De getroffen maatregelen hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de belangstelling voor de Staatsloterij zo is toegenomen.

De behoefte aan grotere continuïteit

In het voorgaande werd reeds opgemerkt dat de aanwezigheid van een zekere continuïteit in een algemene loterij een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen ervan. Voor de deelnemers is het het gemakkelijkst wanneer de loterijen op vaste tijdstippen beginnen, zodat zij niet aldoor hun dagblad of de kalender behoeven te raadplegen om te weten te komen wanneer een loterij begint. Voorts moet er niet een te grote leemte tussen twee opvolgende loterijen zijn.

Het tegenwoordige systeem voldoet hieraan niet. Herhaaldelijk blijkt uit opmerkingen van vaste deelnemers aan de Staatsloterij dat het huidige stelsel van zes loterijen per jaar, beginnende op onregelmatige tijdstippen, en met een vrij grote tussenruimte tussen twee loterijen als een bezwaar wordt aan-gevoeld.

Het voorgestelde systeem, waarbij het de bedoeling is om zoveel mogelijk op een vaste dag van de maand met een loterij te beginnen, beoogt aan deze bezwaren tegemoet te komen.

Het initiatief-voorstel van de heren Geurtsen en Van Schaik

De vraag kan worden gesteld of het niet de voorkeur verdient eerst de behandeling van het Voorstel van wet van de heren Geurtsen en Van Schaik tot wijziging van de Wet op de kansspelen af te wachten. De ondergetekende beantwoordt deze vraag ontkennend. Hoe men ook moge denken over de wenselijkheid van de invoering van een lotto naast de Staatsloterij, naar zijn oordeel is het duidelijk dat dit niet mag leiden tot

een belemmering voor de Staatsloterij om zich normaal te ontwikkelen en tijdig tegemoet te komen aan bij de deelnemers bestaande redelijke verlangens.

Nu blijkt dat een in het verleden opgenomen wettelijke bepaling een belemmering vormt voor een in de huidige fase als normaal te beschouwen ontwikkeling van de Staatsloterij, dient niet te worden gewacht met het elimineren van deze wettelijke belemmering.

Organisatorische en administratieve vereenvoudigingen

Bij handhaving van de huidige – in belangrijke mate uit de voorschriften van de Wet op de kansspelen voortvloeiende – werkwijze is het niet mogelijk om tot invoering van maandelijke loterijen over te gaan. Met de voorbereiding, verkoop, trekkingen en afwerking van een loterij is thans een periode van in totaal 56 dagen gemoeid. Dit betekent dat de zes loterijen per jaar vrijwel het gehele kalenderjaar in beslag nemen. Een gelijktijdig doen verlopen van twee loterijen – waarbij de verkooppunten de voorbereidende werkzaamheden voor een nieuwe loterij zouden moeten verrichten terwijl de vorige nog niet is afgewerkt – stuit, mede gezien de administratieve capaciteiten van een aantal collecteurs/trices en debitanten op onoverkomelijke bezwaren.

De oplossing is dat de periode, waarbinnen een loterij wordt voorbereid, gehouden en afgewikkeld, door administratieve vereenvoudigingen wordt teruggebracht van 56 tot 28 dagen (het aantal dagen van de kortste maand van het jaar).

De volgende vereenvoudigingen zijn hiervoor nodig:

- a. verkorting van het tijdvak waarbinnen de drie trekkingen worden gehouden;
- b. afschaffing van de mogelijkheid om zgn. „klassikaal” te spelen;
- c. intrekking van het voorschrift dat elk lot uit vijf „bewijzen van aandeel” moet bestaan, ook als een geheel lot wordt gekocht;
- d. vervallen van de mogelijkheid om na de eerste en de tweede trekking gewonnen prijzen in ontvangst te nemen, voordat de derde trekking heeft plaatsgehad;
- e. intrekking van het voorschrift dat de debitanten hun loten onder verantwoordelijkheid van een collecteur verkopen.

Ad a. Verkorting van het tijdvak waarbinnen de trekkingen worden gehouden

Thans worden de drie trekkingen per loterij op een vaste dag van de week (woensdag) gehouden. In totaal neemt de trekkingsperiode aldus 15 dagen in beslag.

Op zich zelf zou er zeker geen aanleiding zijn om hierin verandering te brengen. Bij het terugbrengen van de gehele loterijperiode tot 28 dagen is het echter niet mogelijk om de trekkingen over een tijdvak van 15 dagen te verdelen, omdat dan voor voorbereiding, lotenverkoop en afwikkeling te zamen slechts 13 dagen zouden overblijven.

Er is niet aan te ontkomen de periode, waarbinnen de drie trekkingen moeten plaatsvinden, tot acht dagen te bekorten. Wijziging van de Wet op de kansspelen is hiervoor niet nodig.

Ad b. Afschaffing van de mogelijkheid om „klassikaal” te spelen

Bij de thans geldende wetstekst bestaat de mogelijkheid om „klassikaal” loten te kopen, dat is de aankoop van een heel lot of een gedeeltelijk lot per klasse. Hiervoor moet dan achtereenvolgens f 7,50, f 7,50 en f 10 betaald worden als het een geheel lot betreft en een evenredig deel van deze bedragen bij aankoop van een gedeeltelijk lot. De mogelijkheid van klassikale deelneming brengt een hoeveelheid extra werk met zich waarvoor bij de voorgestelde verkorting van de periode waarin een loterij moet worden afgewikkeld geen tijd meer beschikbaar zal zijn. Omdat van deze mogelijkheid door het

publiek in de praktijk geen gebruik meer wordt gemaakt, zijn tegen afschaffing daarvan van die zijde geen bezwaren te verwachten.

Ad c. Intrekking van het voorschrift dat elk lot uit vijf „bewijzen van aandeel” moet bestaan

Volgens de bestaande voorschriften moet elk lot uit ten minste vijf „bewijzen van aandeel” bestaan. Op grond hiervan is het voor de deelnemers mogelijk om met zgn. „vijfjes” te spelen. Omdat daarvan nog in vrij ruime mate gebruik wordt gemaakt zou de ondergetekende deze mogelijkheid zeker niet willen afschaffen.

Dit behoeft echter niet in te houden dat elk lot in vijf „bewijzen van aandeel” moet worden gesplitst. Te zamen met de splitsing ten behoeve van de mogelijkheid van klassikale aankoop, als hiervoor bedoeld, betekent de thans wettelijk voorgeschreven splitsing van alle loten in vijf „bewijzen van aandeel” dat elk lot in 15 coupons moet worden verdeeld en dat dientengevolge ook de administratie op de afzonderlijke coupons moet worden gebaseerd.

Dit veroorzaakt bij de lotenverkopers en bij de controle door de directie en de controlerende organen een grote hoeveelheid werk.

Bij de huidige omzet worden per jaar ongeveer 18 mln. prijscoupons ingeleverd en gecontroleerd. Naar schatting, gebaseerd op een uitgebreide informatie bij de verkoopadressen, wordt echter 80 pct. van de loten in hele loten gekocht. Wanneer het wettelijk mogelijk wordt om de loten slechts in vijf „bewijzen van aandeel” te verdelen voor zover daaraan bij het publiek behoefte bestaat (dat is dus bij de huidige verhoudingen ongeveer 20 pct. van het totaal) betekent dit – te zamen met het vervallen van de splitsing in drie delen als gevolg van de afschaffing van het klassikaal spelen – een zeer belangrijke vereenvoudiging en een dienovereenkomstige besparing aan werk. Bovendien zal dan de uitvoering van de loten aanmerkelijk kunnen worden vereenvoudigd, waardoor deze ook gemakkelijker verwerkbaar zijn.

Ad d. Geen uitbetaling van prijzen voor de derde trekking heeft plaatsgehad

In het kader van bovenstaande vereenvoudigingen zal voorts ook de mogelijkheid om reeds terstond – dat wil zeggen voordat de derde trekking heeft plaatsgehad – de bij de eerste en de tweede trekking uitgelote prijzen uitbetaald te krijgen niet gehandhaafd kunnen worden.

Deze verandering lijkt niet onoverkomelijk omdat de trekkingen in de nieuwe opzet binnen acht dagen zullen worden gehouden. Trouwens ook thans, nu de trekkingsperiode 15 dagen omvat, wachten de meeste prijswinnaars met het afhalen van de prijzen tot na de derde trekking.

Ad e. Rechtstreeks structureren van de debitanten onder de directie

Afgezien van de centrale verkoop via de giro wordt de lotenverkoop thans verzorgd door ongeveer 425 collecteurs en ongeveer 475 debitanten. Collecteurs mogen geen andere beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden verrichten.

Debitanten oefenen de lotenverkoop over het algemeen als nevenfunctie uit. Krachtens artikel 11, lid 2, van de Wet op de kansspelen doen zij dit onder verantwoordelijkheid van een collecteur.

Vóór 1946 waren er betrekkelijk weinig debitanten. Dit veranderde toen in dat jaar de zgn. briefjesbedrijven (particuliere loterijen die van de trekkingen van de Staatsloterij gebruik maakten) werden verboden.

Bij die briefjesbedrijven kende men ook sub-agenten. Een aantal van hen werd tot debitant bij de Staatsloterij benoemd. Dit heeft er mede toe geleid dat de debitanten betrekkelijk willekeurig over de collecteurs zijn verdeeld. Sommige collecteurs hebben vijf en in sommige gevallen zelfs meer debitan-

ten, terwijl de meerderheid van de collecteurs geen debitanten onder zich heeft. De ongeveer 475 debitanten zijn ondergebracht bij rond 200 collecteurs. Deze zgn. streekcollecteurs ontvangen voor de loten, die door hun debitanten worden verkocht een netto-vergoeding van f 0,30 per lot. Daartegenover staat dat zij daarvoor enige administratieve werkzaamheden moeten verrichten en voor deze verkoop financieel aansprakelijk zijn. De financiële omstandigheden van de collecteurs zijn belangrijk verbeterd. Bij invoering van maandelijkse loterijen is het ook praktisch niet meer mogelijk de verstrekking van loten aan de debitanten op dezelfde wijze voort te zetten als thans gebeurt. Voor het gereedmaken van de vele bestellingen en verdere voorbereiding van de lotenverkoop zijn straks hoogstens vier werkdagen beschikbaar. Voor de collecteurs zal het niet meer mogelijk zijn in die tijd ook nog de voor de debitant(en) bestemde loten uit te splitsen. Bovendien wordt het voor de collecteurs onmogelijk de financiële afwikkeling van de loterij tijdig te verzorgen als zij ook nog voor een tijdige financiële afwikkeling van de door debitant(en) afgenomen loten verantwoordelijk blijven.

Hierbij moet ook nog in aanmerking worden genomen dat de debitanten de door hen van de collecteurs afgenomen loten veelal contant moeten betalen, omdat de collecteurs geen financiële risico's willen lopen.

Wanneer de debitant daarvoor bankkrediet moet opnemen blijft er van zijn provisie, die voor de zgn. handelsloten f 0,50 bedraagt niet veel over. De animo om naast het vaste aantal basisloten, waarvoor hij een provisie van f 2 ontvangt, zoveel mogelijk handelsloten te verkopen wordt daardoor niet vergroot. Van de zijde der debitanten is reeds herhaaldelijk gezezen op de grote bezwaren die aan het huidige systeem verbonden zijn en op verbetering van hun positie aangedrongen. Eenzelfde betalingsregeling als voor de collecteurs geldt, kan voor de debitanten echter niet worden gerealiseerd zolang dezen bij de collecteurs moeten worden ondergebracht en deze laatsten financieel verantwoordelijk blijven. Daarom wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat de debitanten worden losgekoppeld van de collecteurs en zowel voor de verstrekking van de loten als voor de financiële afwikkeling onder de directie der Staatsloterij komen te ressorteren.

Rechtstreekse onderbrenging van de debitanten bij de directie betekent voor de collecteurs het beëindigen van een door de gewijzigde omstandigheden achterhaalde procedure. Dit is een erkenning van de belangrijke positie, die de debitanten als verkopers van staatsloten binnen de organisatie der Staatsloterij in feite reeds lang innemen.

De verkoopprijs per lot

Het ligt in het voornemen om bij vervanging van de huidige tweemaandelijke loterijen door loterijen die in principe maandelijks worden gehouden de huidige verkoopprijs van f 25 per geheel lot te handhaven. Een vraag waaraan daarbij niet mag worden voorbijgegaan is of het uit algemeen beleids oogpunt bezwaar ontmoet van staatswege een loterij te organiseren die van de deelnemers bij regelmatige deelneming met een geheel lot een bedrag van f 25 per maand vergt. De ondergetekende meent dat het antwoord op deze vraag ontkennend kan luiden en wel om de volgende redenen:

a. de huidige verkoopprijs van f 25 dateert van 1968, toen deze – in verband met de invoering van de hoofdprijs van f 500 000 – van f 20 op f 25 werd gebracht. Destijds zijn geen bezwaren tegen deze verhoging ingebracht. Sinds 1968 is het algemeen inkomen- en prijspeil niet onbelangrijk gestegen, zodat de „reële” prijs in feite niet onaanzienlijk is verlaagd;

b. verandering van de verkoopprijs tot f 20 zou bij handhaving van het prijzenbedrag van 70 pct. gepaard moeten gaan met een evenredige kwaliteitsvermindering van het product, dat wil zeggen het prijzenschema zou minder aantrekkelijk moeten worden. Een groot deel van de deelnemers zou dat ongetwijfeld betreuren.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 9, lid 1. Deze wijziging maakt het mogelijk in principe elke maand een loterij te houden.

Artikel 9, lid 2. Bij de gewijzigde tekst wordt de klassikale verkoop en het uitbetalen van prijzen per klasse afgeschaft. Dit maakt het mogelijk de uitvoering van de loten aanmerkelijk te vereenvoudigen, waardoor de daarmee verband houdende werkzaamheden worden vereenvoudigd.

Artikel 9, lid 6. Door deze wijziging wordt het mogelijk om, afhankelijk van de behoefte, zowel hele loten als loten in delen beschikbaar te stellen. Ook voor de collecteurs en de administratie van de directie betekent dit een aanmerkelijke vereenvoudiging. Het maakt het tevens mogelijk een loterij in een korter tijdsbestek af te wikkelen.

Artikel 11, lid 2. De bepaling betreffende het onderbrengen van debitanten bij collecteurs komt te vervallen. Daardoor is het mogelijk de debitanten rechtstreeks bij de directie der Staatsloterij in te delen.

De Staatssecretaris van Financiën,

VAN DER STEE.