

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2023

Op 6 april 2023 heb ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), geïnformeerd over mijn acties om de motie van dhr. Kwint uit te voeren.¹ In zijn motie vraagt dhr. Kwint om wettelijke maatregelen te nemen zodat de woekerhandel in de doorverkoop van toegangsbewijzen voor sport- en cultuurevenementen ingeperkt kan worden.²

Ik heb in mijn brief van 6 april toegezegd dat ik in het najaar van 2023 uw Kamer zal informeren over de uitkomsten van het nader onderzoek. De resultaten zijn nu bekend. Deze brief zend ik u mede namens de Minister van EZK, de Minister voor Langdurige Zorg en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming.

Met deze brief deel ik de resultaten van mijn onderzoek met uw Kamer en informeer ik u over de mogelijke maatregelen. De keuze over of en welke van die maatregelen gepast zijn, laat ik aan een volgend kabinet. Ook ga ik in op de kenmerken van deze markt en op de primaire en secundaire servicekosten die in rekening worden gebracht bij de aankoop van toegangskarten door consumenten. Daarmee voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 20 april 2023.³

In dit kader heb ik onderzoek laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek naar de omvang, aard en effecten van koop en doorverkoop van toegangskarten voor sport- en cultuurevenementen in Nederland een uitvraag gedaan naar maatregelen in andere landen en gesprekken gevoerd met stakeholders in de betrokken sectoren. Een samenvatting

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VIII, nr. 216.

² Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VIII, nr. 22.

³ Kenmerk 2023D17033.

van de gesprekken met de stakeholders, de resultaten van de internationale uitvraag en het onderzoek zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

De brief kent de volgende opbouw: allereerst schets ik de huidige situatie rondom de doorverkoop van toegangskaarten in Nederland en de knelpunten die daarbij worden ervaren. Vervolgens geef ik mijn appreciatie op de servicekosten, marktbeveging en marktconcentratie. Ik sluit mijn brief af met de opties voor additionele maatregelen die een volgend kabinet kan overwegen.

Huidige situatie doorverkoop tickets

Allereerst deel ik met uw Kamer de uitkomsten van het onderzoek naar de aard en omvang van doorverkoop van toegangskaarten in Nederland, de uitkomsten van de uitvraag naar maatregelen in andere landen en de stakeholdergesprekken.

Er zijn verschillende soorten partijen actief in de Nederlandse kaartverkoopmarkt: organisatoren, online platforms die als primaire ticketverkoper opereren, handelaren, fans/consumenten, en online platforms die als secundaire ticketverkoper opereren. Op een primair platform kopen zowel fans als handelaren kaarten. Daarnaast zijn er secundaire platforms actief waarop kaarten kunnen worden doorverkocht. Vertegenwoordigers van alle bovengenoemde partijen hebben hun kennis en ervaringen met ons en met onderzoeksbureau SEO gedeeld. Daarnaast zijn er partijen die niet direct betrokken zijn bij de kaartverkoopmarkt, maar wel een andere rol vervullen en ons kunnen voorzien van informatie over de markt.⁴

Onderzoek naar de aard, omvang en effecten van de doorverkoop in Nederland

Uit het onderzoek blijkt dat circa 1% van alle verkochte kaarten voor een hogere prijs is doorverkocht.⁵ In het onderzoek is niet aangegeven welk deel van deze kaarten particulier of professioneel is doorverkocht. Op basis van de studie zien we dat indien alleen professionele partijen hun kaarten voor een hogere prijs doorverkopen (lees: en particulieren dus nooit), het aandeel professioneel voor een meerprijs doorverkochte kaarten hooguit 1% is. Gegeven dat óók particulieren kaarten voor een hogere prijs hebben verkocht,⁶ zal het werkelijke percentage van kaarten dat voor een hogere prijs is doorverkocht door professionele partijen lager dan 1% liggen.

Internationale uitvraag

Uit de internationale uitvraag en het bronnenonderzoek bij verschillende Europese landen blijkt dat er alleen in Spanje en Bulgarije een verbod is op de doorverkoop van tickets. In een aantal landen, waaronder Duitsland, zijn er geen wettelijke restricties en is er sprake van zelfregulering door de

⁴ De gesprekspartners in alfabetische volgorde: Autoriteit Consument en Markt, BAM! Popauteurs, Consumentenbond, Eventim, House of Sports, KNVB, Marktplaats, Mojo Concerts, Music Managers Forum NL, NOC*NSF, Ticketswap, TIG Sports, Tim van der Zalm (manager Di-Rect, Wodan Boys en Emil Landman), Viagogo, VNPf, VSCD, VVEM. Aan het SEO onderzoek hebben zowel consumenten als handelaren deelgenomen.

⁵ In de samenvatting van het onderzoek is aangegeven dat 8,2% van de kaarten werd doorverkocht. 12,4% van deze kaarten werd voor een meerprijs verkocht. Het betreft dus $0,124 * 0,082 = 0,010186$. Dit is afgerond gelijk aan 1% van alle kaarten. N. Koeman, W. Elsenburg & M. Hartgerink, *Koop en Doorverkoop – Onderzoek naar toegangskaarten voor sport- en culturele evenementen*, Amsterdam: SEO, oktober 2023.

⁶ N. Koeman, W. Elsenburg & M. Hartgerink, p. 17, *Koop en Doorverkoop – Onderzoek naar toegangskaarten voor sport- en culturele evenementen*, Amsterdam: SEO, oktober 2023.

markt. In ongeveer de helft van de onderzochte Europese landen, waaronder België, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Frankrijk, is er sprake van een mogelijkheid tot doorverkoop met restricties. De vorm van die restricties verschilt van land tot land. De drie hoofdvarianten die naar voren komen uit de uitvraag: 1) een verbod op het maken van winst op door te verkopen kaarten, 2) een percentageel prijsplafond op door te verkopen kaarten, 3) de doorverkoop van kaarten geschiedt enkel onder afspraak tussen de organiserende partij en de verkopende partij(en). De uitvraag heeft helaas vooralsnog onvoldoende inzicht opgeleverd over de effectiviteit en handhaafbaarheid van de maatregelen in die landen.⁷

Stakeholdergesprekken

Er zijn stakeholdergesprekken gevoerd. Uit die gesprekken blijkt dat geen van de stakeholders een verbod op doorverkoop wil. De gesproken stakeholders die zelf evenementen organiseren, actief zijn als koepelorganisatie, de belangen vertegenwoordigen van artiesten of podia en zij die zelf actief zijn in het (door)verkopen van toegangskaarten, zijn voorstander van een wettelijke regeling die organisatoren de mogelijkheid geeft te bepalen wie primair en secundair toegangskaarten mogen verkopen.⁸ Unaniem geven de stakeholders aan dat online zoekmachines een grote invloed hebben op waar mensen hun kaarten kopen. De consument komt via online zoekmachines op online platforms die als secundaire ticketverkooper opereren en voor disproportionele prijzen tickets aanbieden,⁹ waarbij het voor de consument soms onduidelijk is of de website die zij bezoeken een officieel verkoopkanaal betreft.¹⁰ In de stakeholdergesprekken wordt een prijsopslag variërend van 0% tot 20% als redelijk genoemd.

Appreciatie servicekosten, marktbeveging en marktconcentratie

De Kamercommissie OCW heeft mij gevraagd naar mijn appreciatie op de marktbeveging en marktconcentratie en op servicekosten die in rekening worden gebracht bij consumenten bij de aanschaf van toegangskaarten.

Servicekosten

Ik constateer dat ondernemers in Nederland die toegangskaarten verkopen, zowel in de primaire als de secundaire markt, servicekosten mogen berekenen bij de verkoop van toegangskaarten. De hoogte is vrij te bepalen door de partij die de kaarten verkoopt. De servicekosten moeten tijdig en duidelijk worden gecommuniceerd. Het is aan de consument of de toegangskaart de prijs plus de servicekosten waard is. Ik constateer ook dat servicekosten niet onomstreden zijn, zoals we recent hebben kunnen zien in de diverse mediaberichten over dit punt bij de secundaire kaartverkoop voor Lowlands.¹¹

⁷ Bijlage: Internationale uitvraag.

⁸ Met uitzondering van Viagogo.

⁹ Als voorbeeld van disproportionele prijzen: uit het SEO onderzoek komt naar voren dat er tot 266% bovenop de oorspronkelijke vraagprijs van een kaartje werd gevraagd voor een doorverkocht ticket. N. Koeman, W. Elsenburg & M. Hartgerink, p. 13 voetnoot 3, *Koop en Doorverkoop – Onderzoek naar toegangskaarten voor sport- en culturele evenementen*, Amsterdam: SEO, oktober 2023.

¹⁰ Bijlage: Samenvatting stakeholdergesprekken.

¹¹ Festival Lowlands kreeg in de zomer van 2023 kritiek op de wijze waarop het kaarten (door)verkoocht: <https://nos.nl/artikel/2470477-doorverkoop-concertkaartjes-jaagt-koper-op-kosten>.

Marktsituatie

Op de markt is het generieke mededingings- en consumentenrecht van toepassing. Indien de Autoriteit Consument en Markt een overtreding constateert dan kan zij handhavend optreden. Uit het onderzoek dat is uitgevoerd door SEO blijkt dat sprake is van vijf tot zeven grote marktpartijen die in Nederland operationeel zijn en gezamenlijk het grootste deel van de kaartverkoopmarkt afdekken.¹² ¹³ Een andere invloedrijke partij in de Nederlandse kaartverkoopmarkt zijn de online zoekmachines. Uit zowel de gesprekken met de stakeholders als het onderzoek van SEO komt naar voren dat veel fans hun kaarten online zoeken en kopen.

Als een reactie van organisatoren op online secundaire platforms constateer ik een beweging in de Nederlandse kaartverkoopmarkt. Er ontstaan meer «gesloten» systemen, waarbij de organiserende partij bepaalt wie de primaire en de secundaire verkoop faciliteert namens de organisator. Het voordeel van een gesloten systeem is dat de consument niet kan kopen van websites die onbekend zijn bij de organisator of te boek staan als onbetrouwbaar of onveilig: de organisator bepaalt namelijk zelf waar en hoe fans kaarten kunnen kopen én doorverkopen. Ook heeft een organisator zelf controle over de kaartprijzen bij doorverkoop, houdt het speculatieve voorverkoop tegen en blijven inkomsten uit secundaire kaartverkoop binnen de eigen sector. Het nadeel van een gesloten systeem is dat het de mogelijkheden voor koop- en doorverkoop door consumenten beperkt. Ik vind het van belang dat consumenten voldoende mogelijkheden houden om kaarten weer te verkopen, bijvoorbeeld omdat zij het evenement door persoonlijke omstandigheden toch niet kunnen bijwonen.

Conclusie en maatregelen

Uw Kamer vraagt naar mogelijkheden voor wettelijke maatregelen bij de professionele doorverkoop van tickets. Ik zie het probleem. Het is hardnekkig en het kan de toegankelijkheid van bepaalde populaire evenementen in de cultuur en sport beperken voor liefhebbers. Omdat ik de urgentie van dit onderwerp herken heb ik samen met mijn collega's van EZK, VWS en JenV dit onderzoek gedaan naar de aard, omvang en effecten van de doorverkoop van toegangskarten.

Na dit onderzoek blijft echter de vraag staan of wettelijke maatregelen hier op zijn plaats zijn, gelet de omvang van het probleem, en of die maatregelen ook werkelijk een oplossing bieden. Het onderzoek geeft hier geen eenduidig antwoord op.

Aan de ene kant zie ik dat verschillende landen maatregelen kennen. Een optie die ik in verschillende landen zie is het wettelijk invoeren van een maximale prijsopslag. Ook de stakeholders noemen een maximale prijsopslag van tussen de 0% en 20% als optie. Een tweede optie zou een maatregel zijn waarbij organisatoren wettelijk de bevoegdheid krijgen om zowel de primaire als de secundaire kaartverkoper aan te wijzen. Daarbij past de kanttekening dat dit de vrijheid van consumenten inperkt.

Aan de andere kant bevat het onderzoek ook elementen die tegen wettelijke maatregelen pleiten. Het onderzoek laat immers zien dat de

¹² N. Koeman, W. Elsenburg & M. Hartgerink, *Koop en Doorverkoop – Onderzoek naar toegangskarten voor sport- en culturele evenementen*, Amsterdam: SEO, oktober 2023.

¹³ Uit het onderzoek van SEO komen 16 partijen naar voren die actief zijn in Nederland. N. Koeman, W. Elsenburg & M. Hartgerink, p. 13, *Koop en Doorverkoop – Onderzoek naar toegangskarten voor sport- en culturele evenementen*, Amsterdam: SEO, oktober 2023.

schaal van het probleem relatief beperkt is. Daarnaast is er weinig zicht op de effectiviteit (handhaafbaarheid) van de maatregelen zoals die in het buitenland zijn genomen.¹⁴ In dat kader noem ik hier ook de al eerder door mij genoemde mogelijkheid van een oplossing op Europees niveau. Vanwege de landgrensoverschrijdende problematiek zou die het meest voor de hand liggen. Ik geef een volgend kabinet dan ook in overweging om los van het besluit over nationale wettelijke maatregelen, ook in te blijven zetten op een Europese oplossing. Daarnaast worden de ontwikkelingen op de Nederlandse markt van koop en doorverkoop van toegangskaarten sterk geraakt door technologische ontwikkelingen, die op zich kunnen bijdragen aan oplossingen. Mijn advies aan een volgend kabinet is om zicht te blijven houden op deze ontwikkelingen en waar nodig te kijken of het kabinet deze kan stimuleren.

Slot

Voor mij staat de toegankelijkheid van sport- en cultuurevenementen en de bescherming van de consument centraal. Met die uitgangspunten in het achterhoofd heb ik, samen met mijn collega's van EZK, JenV en VWS, hierboven een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd. Ik vertrouw erop dat een nieuw kabinet een keuze zal maken voor effectieve maatregelen die recht doen aan de aard en omvang van de problematiek. Vanzelfsprekend wordt uw Kamer hiervan op de hoogte gehouden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu

¹⁴ Ik wijs in dit kader ook op een eerder wetsvoorstel (Kamerstuk 31 461), dat door de Eerste Kamer is verworpen.