

# Doorlichting Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijen

# Doorlichting Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijen

Eindrapport

Den Haag, 19 maart 2021

Auteurs: ir. Maarten Noordink  
mr. Paul van Dijk  
ir. Bill van Mil  
Sjoerd Stikvoort MSc.  
Tessa Beverdam MSc.  
Kevin Hofman BSc.

# Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoeksvragen	5
1.3. Afbakening	5
1.4. Onderzoeksaanpak	6
1.5. Leeswijzer	6
2. Meerjarige goededoelenloterijen	7
2.1. Nederlands loterijstelsel	7
2.2. Wettelijk stelsel voor goededoelenloterijen	7
2.3. Beleidsregels voor goededoelenloterijen	8
2.4. Aanbieders	10
2.5. Omzet en afdrachten	10
3. Bijdrage aan doelen kansspelbeleid	13
3.1. Consumentenbescherming	13
3.2. Verslavingspreventie	17
3.3. Tegengaan van criminaliteit en illegaliteit	21
4. Relatie met contouren toekomstig loterijstelsel	24
4.1. Borgen maatschappelijk karakter	24
4.2. Onderscheid risicovol en risicoarm	33
4.3. Keuzeruimte en attractief aanbod consument	34
4.4. Gelijk speelveld	37
5. Vergunningverlening en toezicht	41
5.1. Vergunningverlening	41
5.2. Toezicht	42
5.3. Conclusies	43
6. Conclusies	45
6.1. Beantwoording onderzoeksvragen	45
6.2. Aanbevelingen	49
Bijlage I - Gesprekspartners	52

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

### Openstelling van de markt voor niet-incidentele goededoelenloterijen

In 2016 is de markt voor niet-incidentele goededoelenloterijen opengesteld naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam.<sup>1</sup> De rechter oordeelde dat in de toen geldende beleidsregels niet duidelijk werd gemotiveerd waarom het aantal goededoelenloterijen tot vier aanbieders beperkt moest blijven.<sup>2</sup> Tot die tijd werd het aantal vergunningen voor niet-incidentele goededoelenloterijen beleidsmatig beperkt tot vier en werden de vergunningen onderhands verleend.<sup>3</sup> In 2016 is de beperking op het aantal vergunningen opgeheven en de markt opengesteld voor nieuwe aanbieders.

### Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen

Voor het verlenen van vergunningen aan goededoelenloterijen zijn in 2016 nieuwe beleidsregels opgesteld. De Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen (hierna: Beleidsregels) zijn bedoeld om de veiligheid en betrouwbaarheid van het loterijaanbod te borgen en het maatschappelijke karakter van de goededoelenloterijen te behouden.<sup>4</sup> Een aanvrager van een loterijvergunning moet kunnen aantonen aan een aantal voorwaarden te voldoen. Ook worden aan de vergunning voorschriften verbonden. De Kansspelautoriteit is belast met vergunningverlening en houdt toezicht op de markt van goededoelenloterijen.

De basis voor de Beleidsregels ligt in artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Dit artikel schrijft voor dat een vergunning kan worden aangevraagd voor een loterij waarvan de opbrengst 'enig algemeen belang' dient. Onder algemeen belang valt bijvoorbeeld sport, maatschappelijk welzijn, cultuur, gezondheidszorg en ontwikkelingswerk. De Beleidsregels verbinden onder meer voorschriften aan de vergunning over de afdrachten van loterijen aan goede doelen.

### Doelen van het kansspelbeleid

De Beleidsregels beogen bij te dragen aan het nationale kansspelbeleid. Daarin staan de volgende drie doelen centraal:<sup>5</sup>

- Beschermen en informeren van consumenten (consumentenbescherming);
- Voorkomen van verslaving (verslavingspreventie);
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

### Contouren van een toekomstbestendig loterijstelsel

Het kabinet werkt aan de modernisering van het kansspelbeleid. Het uitgangspunt daarbij blijft dat kansspelen, waaronder loterijen, niet-transparante producten zijn en gepaard gaan met maatschappelijke risico's. Regulering van loterijen blijft daarom volgens het kabinet wenselijk. Om een goede balans te vinden tussen het

<sup>1</sup> ECLI:NL:RBAMS:2016:3120.

<sup>2</sup> Staatscourant (2014), 28930. Toelichting op de beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345.

<sup>3</sup> Te weten aan de drie loterijen die onderdeel uitmaken van Goede Doelen Loterijen N.V. en de SNL-loterijen.

<sup>4</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 24 557, nr. 134.

aanbieden van een voldoende attractief spelaanbod, de doelen van het kansspelbeleid en de afdrachten aan goede doelen, heeft het kabinet in 2019 vier contouren voor een toekomstbestendig loterijstelsel vastgesteld:<sup>6</sup>

- Het borgen van het maatschappelijk karakter van loterijen;
- Het maken van een onderscheid tussen risicoarme en risicovolle kansspelen;
- Het bieden van genoeg keuzeruimte en attractief aanbod voor de consument;
- Het bieden van een gelijk speelveld.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Dit onderzoek betreft een doorlichting van de Beleidsregels voor goededoelenloterijen. We bezien welke bijdrage de Beleidsregels leveren aan de doelen van het kansspelbeleid en welke aanpassingen nodig zijn gegeven de contouren van een toekomstbestendig loterijstelsel. Ook gaan we in op de vraag of de Beleidsregels bijdragen aan een efficiënt proces van vergunningverlening en effectief toezicht.

De volgende onderzoeksvragen staan in dit onderzoek centraal:

1. In hoeverre dragen de Beleidsregels bij aan de doelen van het kansspelbeleid?
2. In hoeverre moeten de Beleidsregels worden aangepast gegeven de vier contouren van een toekomstbestendig loterijstelsel?
3. In hoeverre dragen de Beleidsregels bij aan een efficiënt proces van vergunningverlening en effectief toezicht door de Kansspelautoriteit?

## 1.3. Afbakening

De doorlichting van de Beleidsregels vindt plaats in het kader van een bredere beleidsanalyse van het loterijstelsel, die wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), in samenwerking met het ministerie van Financiën en andere ministeries. Dit rapport beoogt een bouwsteen te leveren voor de bredere beleidsanalyse.

In Nederland zijn er verschillende soorten loterijen. In deze doorlichting richten we ons op de niet-incidentele (meerjarige) goededoelenloterijen waarop de Beleidsregels betrekking hebben. Andere loterijen laten we buiten beschouwing, tenzij het bij een bepaald onderwerp relevant is om ze in het onderzoek te betrekken.

Het onderzoek is gericht op de werking van de Beleidsregels, maar die kunnen niet los worden gezien van het bredere stelsel van regelgeving voor (goededoelen)loterijen. Regels voor loterijen staan ook in wet- en regelgeving als de Wet op de kansspelen (Wok), het Kansspelenbesluit en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. We zetten in onze analyse uiteen welke normen volgen uit de Beleidsregels en welke uit andere wet- en regelgeving, zodat we de werking van de Beleidsregels zo scherp mogelijk in beeld krijgen. In hoofdstuk 2 lichten we het wettelijk stelsel toe.

Voor de werking van de Beleidsregels is ook relevant welke invulling de Kansspelautoriteit eraan geeft. De Kansspelautoriteit heeft haar eigen uitvoeringsbeleid onder meer vastgelegd in een modelvergunning. Het doorlichten van de Beleidsregels is niet goed mogelijk zonder daarbij het uitvoeringsbeleid en de

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 24 557, nr. 152.

uitvoeringspraktijk van de Kansspelautoriteit nadrukkelijk te betrekken. We onderscheiden zo duidelijk mogelijk wat enerzijds volgt uit de Beleidsregels en anderzijds uit andere wet- en regelgeving.

Dit is geen onderzoek naar de rechtmatigheid van de Beleidsregels. Buiten beschouwing blijven juridische opvattingen en inzichten over bijvoorbeeld de Europeesrechtelijke kaders voor het kansspelbeleid.

## 1.4. Onderzoeksaanpak

Deze doorlichting is uitgevoerd in de periode oktober 2020 tot en met februari 2021. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- **Bronnenonderzoek.** Op grond van documenten die door het ministerie van JenV en de Kansspelautoriteit beschikbaar zijn gesteld, evenals openbaar beschikbare documenten, hebben wij de relevante feiten en cijfers in kaart gebracht.
- **Interviews.** Met behulp van interviews zijn de percepties van gesprekspartners in het beleidsveld opgehaald ten aanzien van de onderzoeksvragen. Er zijn 22 interviews gehouden met partijen die direct of indirect te maken hebben met de Beleidsregels. Wij hebben gesproken met loterijaanbieders, betrokken overheden (waaronder het ministerie van JenV en de Kansspelautoriteit), goede doelen, koepelorganisaties van goede doelen, aanvragers waarvan de vergunning is afgewezen en advocatenkantoren met veel ervaring op het terrein van loterijen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de gesprekspartners.
- **Consultatie.** Het conceptrapport is ter consultatie voorgelegd aan de gesprekspartners. Zij zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op het concept. De onderzoekers hebben vervolgens het eindrapport afgerond. De reacties hebben geholpen om de feiten en percepties goed weer te geven en om de conclusies en aanbevelingen aan te scherpen.

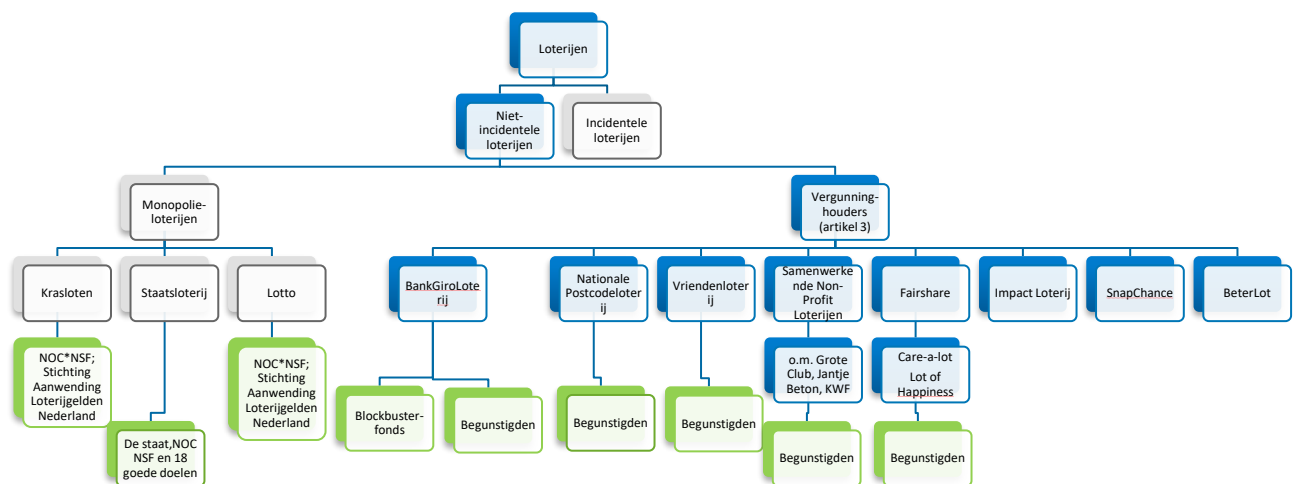
## 1.5. Leeswijzer

Dit rapport gaat, na een beschrijving van het goededoelenloterijstelsel (hoofdstuk 2), in op de drie onderzoeksvragen. De hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten zowel feiten als percepties van gesprekspartners. In hoofdstuk 6 geven we antwoord op de onderzoeksvragen en doen we gerichte aanbevelingen over aanpassing en herordening van het regelgevend kader.

# 2. Meerjarige goededoelenloterijen

## 2.1. Nederlands loterijenstelsel

Nederland kent op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) twee soorten loterijen: meerjarige (hierna: niet-incidentele) en eenmalige loterijen. Binnen de niet-incidentele loterijen wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde ‘monopolieloterijen’ of ‘kanaliserende prijzenloterijen’ (Staatsloterij, Lotto, Krasloten) en ‘goededoelenloterijen’.<sup>7</sup> Figuur 1 bevat een schematische weergave van de loterijmarkt, met in het blauw de reikwijdte van deze doorlichting: de niet-incidentele goededoelenloterijen.



Figuur 1. Overzicht loterijen.

## 2.2. Wettelijk stelsel voor goededoelenloterijen

### Vergunningstelsel

Voor goededoelenloterijen geldt een vergunningplicht. Artikel 3 van de Wok bepaalt dat een vergunning voor een loterij kan worden verleend ‘indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen’.<sup>8</sup> Bij een loterij met meer dan € 4500,- aan prijzengeld wordt de vergunning verleend door de Kansspelautoriteit.<sup>9</sup> In de Beleidsregels zijn regels vastgelegd voor de vergunningverlening door de Kansspelautoriteit.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/loterijen/>.

<sup>8</sup> Wet op de Kansspelen, artikel 3, lid 1.

<sup>9</sup> Bij loterijen met prijzen en premies die gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan € 4500 wordt de vergunning verleend door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars plaatsvindt (Wok, artikel 3).

<sup>10</sup> Conform artikel 21, lid 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

## Wettelijk systeem

De Wok biedt algemene regels voor houders van een vergunning. Zo bepaalt artikel 4a dat zij maatregelen en voorzieningen moeten treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.

Artikel 6 van de Wok (dat vervalt met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa); zie hierna) bepaalt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de voorschriften die aan vergunningen worden verbonden (eerste lid). Ook kunnen bij AMvB nadere regels worden gesteld over de aanwijzing van winnaars (artikel 6, eerste lid) en het voorkomen van kansspelverslaving (artikel 4a, vijfde lid).

Op AMvB-niveau zijn regels vastgelegd in het Kansspelenbesluit en in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Op die laatste is een ministeriële regeling gebaseerd: de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

## Wet koa

De inwerkingtreding van de Wet koa, voorzien op 1 april 2021, heeft consequenties voor de regulering van goededoelenloterijen.<sup>11</sup> In het Besluit kansspelen op afstand worden loterijen uitgezonderd van de kansspelen die op afstand mogen worden aangeboden.<sup>12</sup> Daarnaast verandert met de Wet koa het wettelijk systeem voor goededoelenloterijen.<sup>13</sup>

Na de inwerkingtreding van de Wet koa biedt het nieuwe artikel 5 van de Wok een wettelijke basis voor vergunningvoorschriften. Deze voorschriften moeten in het belang zijn van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen en de afdracht van de opbrengst. Op grond van het derde lid van het nieuwe artikel 5 van de Wok kunnen ook beperkingen worden vastgesteld die verband houden met de aard en de organisatie van de kansspelen.

Het nieuwe artikel 5 bepaalt ook dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld met betrekking tot de gronden waarop een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een vergunning kan worden afgewezen (eerste lid). Het zevende lid legt vast dat bij of krachtens AMvB tevens regels kunnen worden gesteld met betrekking tot onder meer de beperkingen en voorschriften, de organisatie van de kansspelen en de verplichtingen van de vergunninghouder.<sup>14</sup>

## 2.3. Beleidsregels voor goededoelenloterijen

De Beleidsregels hebben zowel betrekking op voorwaarden voor vergunningverlening (toetredingseisen) als voorschriften die aan de vergunning worden gesteld (gedragsregels). In tabel 1 wordt weergegeven welke beleidsregels toetredingseisen zijn en welke gedragsregels.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, Stb. 2019, nr. 127.

<sup>12</sup> In de nota van toelichting wordt daarbij opgemerkt dat de regulering van kansspelen op afstand is bedoeld om het - onder strikte voorwaarden en met zware waarborgen omkleed - mogelijk te maken ook op afstand de meer risicovolle casinospelen en sportwedenschappen waarnaar een substantiële, te kanaliseren vraag bestaat, te organiseren. De regulering is niet bedoeld voor het organiseren van de aanzienlijk minder risicovolle loterij-producten.

<sup>13</sup> Via: [https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/wet-kansspelen/#:~:text=De%20Wet%20Koa%20is%20in,\(de%20meer%20risicovolle\)%20kansspelen.](https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/wet-kansspelen/#:~:text=De%20Wet%20Koa%20is%20in,(de%20meer%20risicovolle)%20kansspelen.)

<sup>14</sup> Wet op de kansspelen, artikel 5, eerste lid; artikel 7.

<sup>15</sup> De nummers in de kolommen verwijzen naar de leden en onderdelen van de artikelen in de Beleidsregels.



Artikel in beleidsregels	Toetreding: voorwaarde voor verlening	Gedrag: voorschrift bij vergunning
Artikel 1: Begripsbepalingen	-	-
Artikel 2: Toepassingsbereik	-	-
Artikel 3: Rechtspersoonlijkheid en zetel	Lid 1. Rechtspersoonlijkheid, EU/EER, zetel in EU/EER	Lid 2. Exploitatie door nevenvestiging in NL
Artikel 4: Duur van de vergunning	-	-
Artikel 5: Afdrachten	Lid 1. Waarborgen afdracht	Lid 2. Minimale afdracht aan ANBI Lid 3. Afwijking van lid 2. Lid 4. Vrij van last Lid 5. Prijzenregeling
Artikel 6: Noodzakelijke kosten	-	Onderdeel a. Noodzakelijke kosten Onderdeel b. Zonder winstoogmerk
Artikel 7: Prijzen en premies	Lid 1. Uitkering borgen Lid 2. Borgen kansspelbelasting	Lid 3. Pooling
Artikel 8: Algemeen belang	Lid 1. Enig algemeen belang	Lid 2. Handelen conform lid 1
Artikel 9: Transparantie	-	Lid 1-3. Transparantie over documentatie, prijzen en trekkingen
Artikel 10: Personeel en uitbesteding	-	Lid 1. Personeel Lid 2. Uitbesteding
Artikel 11: Continuïteit	Lid 1, 2. Waarborgen continuïteit	-
Artikel 12: Betrouwbaarheid	Lid 1. Betrouwbaarheid	Lid 4. Procedures en maatregelen
Artikel 13: Spelaanbod	Lid 1. Onmatige deelname en kansspelverslaving	Lid 2. Consumenten beschermen en kansspelverslaving voorkomen
Artikel 14: Incidenten	-	Onderdeel a-c. Procedures omtrent incidenten
Artikel 15: Intrekking van de vergunning	-	-
Artikel 16: Schorsing van de vergunning	-	-
Artikel 17: Intrekking beleidsregels	-	-
Artikel 18: Inwerkingtreding	-	-
Artikel 19: Citeertitel	-	-

Tabel 1. Regels voor toetreding en gedrag.

Niet alleen in de Beleidsregels staan regels over vergunningvoorschriften. Voorschriften worden ook gebaseerd op:

- **Wet op de kansspelen.** De Wok bepaalt in artikel 5, eerste lid, dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Het tweede lid bevat een voorschrift dat in elk geval moet worden gesteld. Artikel 6 bepaalt dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de vergunningvoorschriften. Na inwerkingtreding van de Wet koa biedt het nieuwe artikel 5 de basis voor vergunningvoorschriften (en beperkingen).
- **Kansspelenbesluit.** Artikel 2 van het Kansspelenbesluit, dat gebaseerd is op de Wok, bepaalt dat een aantal voorschriften aan de vergunning worden verbonden.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Kansspelenbesluit, artikel 2.

- **Modelvergunning.** De Kansspelautoriteit heeft in een modelvergunning voorschriften vastgesteld die aan een vergunning worden verbonden.<sup>17</sup>

## 2.4. Aanbieders

Op het moment van schrijven van dit rapport telt Nederland acht vergunninghouders voor een niet-incidentele goededoelenloterij (tabel 2).<sup>18</sup>

Naam loterij	Onderdeel van holding	Vergunningstermijn	Actieve aanbieder?
Nationale Postcode Loterij	Goede Doelen Loterijen N.V.	2017 - 2021	Ja
BankGiro Loterij	Goede Doelen Loterijen N.V.	2017 - 2021	Ja
VriendenLoterij	Goede Doelen Loterijen N.V.	2017 - 2021	Ja
Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) Samenwerkingsverband van <ul style="list-style-type: none"> <li>• Scouting</li> <li>• Grote Clubactie</li> <li>• Jantje Beton</li> <li>• De Zonnebloem</li> <li>• KWF</li> </ul>	n.v.t.	2017 - 2021	Ja
BeterLot <sup>19</sup>	ZEAL Network SE. (Groot-Brittannië)	2017 - 2021	Niet meer
FairShare	IJberg Holding B.V. Misa Holding B.V.	2017 - 2022	Ja
Impact Loterij	Impact Loterij B.V.	2018 - 2023	Nee
SnapChance	Multilot AS. (Noorwegen)	2020 - 2025	Nee

Tabel 2. Vergunninghouders niet incidentele artikel 3 loterijen.

Voor de aanbieders BeterLot, FairShare, Impact Loterij en SnapChance geldt dat de huidige vergunningstermijn de eerste termijn is. Zij verkeren veelal nog in de opstartende fase. Lottovate heeft onder de naam 'Raffld' acht maanden lang een loterij aangeboden op de Nederlandse markt, maar is hiermee op 1 maart 2019 gestopt.<sup>20</sup> Toen de aandeelhouders van Lottovate zijn gewijzigd, is de naam van de vergunninghouder veranderd in BeterLot.

## 2.5. Omzet en afdrachten

Op grond van artikel 2b van het Kansspelenbesluit dragen niet-incidentele goededoelenloterijen minimaal 40 procent van hun opbrengst (verkochte loten) af aan begunstigden. Tot 2020 was het afdrachtpercentage 50 procent, voor 2005 was het 60 procent. De recente verlaging moet loterijaanbieders de ruimte geven om het spelaanbod aantrekkelijker te maken en hogere prijzen te bieden, waardoor de omzet van de vergunninghouders en daarmee de afdracht aan de vaste begunstigden op peil blijft.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Kansspelautoriteit, 2020. Modelvergunning Artikel 3 WOK.

<sup>18</sup> Via: <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/loterijen/meerjarige-loterijen/>. Kansspelautoriteit (2020). Marktscan landgebonden kansspelen 2020.

<sup>19</sup> BeterLot was tot 30 april 2020 actief onder de naam Lottovate.

<sup>20</sup> Via: <https://fd.nl/ondernemen/1289470/britse-nieuwkomer-op-loterijmarkt-uit-de-lucht>.

<sup>21</sup> Staatsblad 2019-353. Besluit van 9 oktober 2019, houdende wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met de verlaging van de minimaal verplichte procentuele afdracht ten behoeve van enig algemeen belang en een andere wijziging.

Van de verplichte afdracht moet 80 procent gaan naar begunstigden met een ANBI-status.<sup>22</sup> Hiervan kan worden afgeweken, mits meer dan 65 procent<sup>23</sup> (tot 2020 75 procent<sup>24</sup>) van de totale opbrengst wordt afgedragen aan vooraf geormerkte goede doelen. In het huidige stelsel wordt deze uitzondering alleen gebruikt door de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL).<sup>25</sup>

Aanbieder		2015	2016	2017	2018	2019
Nationale Postcode Loterij <sup>26</sup>	<b>Omzet</b>	<b>655</b>	<b>682,8</b>	<b>715</b>	<b>741,3</b>	<b>753,2</b>
	Marktaandeel	72%	71%	71%	71%	70%
	Afdracht	327,5	341,4	357,5	370,7	376,6
	% van omzet	50%	50%	50%	50%	50%
BankGiro Loterij <sup>27</sup>	<b>Omzet</b>	<b>125,7</b>	<b>133,8</b>	<b>149,6</b>	<b>158,9</b>	<b>168,7</b>
	Marktaandeel	14%	14%	15%	15%	16%
	Afdracht	62,8	66,9	74,8	79,4	84,3
	% van omzet	50%	50%	50%	50%	50%
VriendenLoterij <sup>28</sup>	<b>Omzet</b>	<b>105,9</b>	<b>113,3</b>	<b>117,9</b>	<b>122,2</b>	<b>123,7</b>
	Marktaandeel	12%	12%	12%	12%	12%
	Afdracht	52,9	56,6	58,9	61,1	61,8
	% van omzet	50%	50%	50%	50%	50%
Samenwerkende Non-profit Loterijen <sup>29</sup>	<b>Omzet</b>	<b>25,8</b>	<b>26,2</b>	<b>19,5</b>	<b>24,3</b>	<b>24,1</b>
	Marktaandeel	3%	3%	2%	2%	2%
	Afdracht	19,2	20,4	16,2	18,9	18,9
	% van omzet	75%	78%	83%	78%	79%
Lottovate / BeterLot <sup>30</sup>	<b>Omzet</b>	-	-	-	<b>0,07</b>	-
	Marktaandeel	-	-	-	0%	-
	Afdracht	-	-	-	onbekend	-
FairShare <sup>31</sup>	<b>Omzet</b>	-	-	-	<b>0,32</b>	<b>5,0</b>
	Marktaandeel	-	-	-	0,03%	0,5%
	Afdracht	-	-	-	0,16	2,5
	% van omzet	-	-	-	50%	50%
Impact Loterij	<b>Omzet</b>	-	-	-	-	-
	Afdracht	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>Omzet</b>	<b>912</b>	<b>956</b>	<b>1.002</b>	<b>1.047</b>	<b>1.075</b>
	Afdracht	463	485	507	530	544

Tabel 3. Omzet en afdrachten (in miljoen euro) van niet-incidentele artikel 3 loterijen. Afwijkingen in de totalen zijn het gevolg van afronding.

Tabel 3 bevat de omzetten en afdrachten van de loterijaanbieders in de afgelopen vijf jaar. Daaruit blijkt dat de gezamenlijke omzet van de niet-incidentele goededoelenloterijen is gestegen tot ruim 1 miljard euro in 2019.

<sup>22</sup> Een ANBI is een *algemeen nut beogende instelling*.

<sup>23</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, derde lid.

<sup>24</sup> Beleidsregel van de Minister voor Rechtsbescherming van 28 november 2019, nr. 2754659, tot wijziging van de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen (Stcrt 2019, nr. 66163).

<sup>25</sup> Besluit vergunning Samenwerkende Non-profit Loterijen 2017–2021.

<sup>26</sup> Nationale Postcode Loterij (2015 – 2019). Jaarverslagen 2015 t/m 2019.

<sup>27</sup> BankGiro Loterij (2015 – 2019). Jaarverslagen 2015 t/m 2019.

<sup>28</sup> VriendenLoterij (2015 – 2019). Jaarverslagen 2015 t/m 2019.

<sup>29</sup> Samenwerkende Non-profit Loterijen (2015 – 2019). Jaarverslagen 2015 t/m 2019.

<sup>30</sup> Kansspelautoriteit (2020). Marktscan landgebonden kansspelen 2020.

<sup>31</sup> FairShare (2018 – 2019). Bestuursverslagen FAIRSHARE NEDERLAND BV 2018 en 2019.

iets meer dan de helft daarvan is afgedragen aan goede doelen. In 2018 waren de niet-incidentele goededoelenloterijen goed voor iets meer dan de helft van de totale omzet uit loterijen in Nederland.<sup>32</sup>

De drie grote aanbieders binnen de holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (NGDL) – Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij – zijn in omzet gegroeid; de omzet van SNL is redelijk stabiel gebleven. FairShare biedt vanaf 2018 loterijen aan zag zijn omzet in 2019 toenemen. BeterLot (voorheen Lottovate) en de Impact Loterij bieden op dit moment (nog) geen loterijen aan. Het marktaandeel van de NGDL-loterijen is stabiel gebleven in de afgelopen vijf jaar; in 2019 waren deze loterijen samen goed voor 97 procent<sup>33</sup> van de totale omzet in het segment van de niet-incidentele goededoelenloterijen.

---

<sup>32</sup> Kansspelautoriteit (2020). Marktscan landgebonden kansspelen 2020.

<sup>33</sup> In tabel 3 zijn de percentages afgerond, met als gevolg dat de marktaandelen van de NGDL-loterijen in 2019 optellen tot 98 procent.

# 3. Bijdrage aan doelen kansspelbeleid

## 3.1. Consumentenbescherming

### Doel

Het kabinet stelt zich ten doel om *'een hoge mate van consumentenbescherming te waarborgen'*.<sup>34</sup> Kansspelen zijn veelal intransparante producten waarbij de consument over minder informatie beschikt dan de loterijaanbieder (informatieassymetrie). De consument moet erop kunnen vertrouwen dat het spel betrouwbaar is en eerlijk verloopt, en dat prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.

Consumentenbescherming bij kansspelen bestaat uit verschillende pijlers:

1. Bescherming van kwetsbare groepen;
2. Voorkomen van (misleidende) reclame;
3. Het bieden van transparantie over het loterijproduct, de deelnamevoorwaarden en de winkans;
4. Een eerlijk spelverloop.

### Wet- en regelgeving

Aan de pijlers van consumentenbescherming is in verschillende regels invulling gegeven. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie en de daarop gebaseerde ministeriële regeling zijn voorschriften opgenomen om de consument te beschermen, met name op het gebied van reclame.<sup>35</sup>

In het Kansspelenbesluit zijn waarborgen opgenomen voor een eerlijk spelverloop. Bij trekkingen met een grotere waarde aan prijzen en premies dan €4500,- is verplicht een notaris aanwezig.<sup>36</sup> Indien trekkingen mechanisch, elektrisch of elektronisch plaatsvinden en de prijzen een gezamenlijk waarde hebben van meer dan €45.000,- moet de trekkingsprocedure daarnaast worden onderworpen aan een onafhankelijke keuring.<sup>37</sup>

De Beleidsregels zien op de bescherming van kwetsbare groepen, het bieden van transparantie en het borgen van een eerlijk spelverloop. Onder kwetsbare groepen vallen minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.<sup>38</sup> Om onnodige herhaling te voorkomen komt deze pijler aan bod in paragraaf 3.2 over kansspelverslaving.

### Transparantie

#### Keuzegedrag van consumenten

Eerder onderzoek wijst uit dat voor het keuzegedrag van consumenten winkansen belangrijk zijn, belangrijker nog dan de hoogte van de te winnen prijzen. Ook gaat een wervend effect uit van de afdrachten aan goede doelen, hoewel dat aspect minder zwaar weegt dan de prijzen die consumenten kunnen winnen.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33 996, nr. 3.

<sup>35</sup> Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen; Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>36</sup> Kansspelenbesluit, artikel 4.

<sup>37</sup> Kansspelenbesluit, artikel 5, derde lid.

<sup>38</sup> Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>39</sup> SEO Economisch onderzoek (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument.

Hetzelfde onderzoek laat ook zien dat consumenten vaak niet goed op de hoogte zijn van de kenmerken van loterijen (bijvoorbeeld de winkansen en de hoogte van de afdrachten) en dat zij hun keuze baseren op onvolledige informatie. Een mogelijke reden voor de relatief gebrekkige kennis bij spelers is dat loterijen in vergelijking met andere kansspelen, zoals casinospelen, complexe en ongestandaardiseerde producten zijn, in die zin dat bijvoorbeeld de winkansen en de prijzenpot kunnen variëren per trekking.<sup>40</sup>

Zelfs als consumenten beschikken over alle benodigde informatie over bijvoorbeeld winkansen, is het de vraag of zij in staat zijn om deze informatie goed te beoordelen en een afgewogen keuze voor een loterij te maken. Over het algemeen vindt de consument het lastig om de verwachte waarde van de uitkeringen van een loterij in te schatten.<sup>41</sup> De Kansspelautoriteit stelt in haar marktvisie dat consumenten, wanneer zij beschikken over goede informatie, als gevolg van die 'begrensde rationaliteit' niet altijd conform hun eigen voorkeuren of eigenbelang handelen. Bovendien kan verliesaversie een rol spelen: consumenten treuren over het algemeen meer om wat ze verliezen (of niet winnen als bijvoorbeeld de burens wel iets winnen) dan dat ze blij worden van winst.<sup>42</sup>

### Transparantievoorschriften (artikel 9)

In artikel 9 van de Beleidsregels zijn voorschriften opgenomen ter bevordering van transparantie. De loterijaanbieder dient, aldus de toelichting: *'publiekelijk, bijvoorbeeld via internet, informatie beschikbaar te stellen over plannen van de aanvrager om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, over de begunstigen bij de te organiseren loterij, over de beschrijving van de procedure op basis waarvan de te genereren afdrachten zullen worden verdeeld, over de te winnen prijzen en het deelnemersreglement. Mede aan de hand hiervan kan de consument vervolgens beslissen of hij met het kopen van een lot wil bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de aanvrager en de uiteindelijk profiterende organisaties'*.<sup>43</sup> Gepoogd wordt de informatieasymmetrie tussen aanbieder en consument te verkleinen door informatie over het spelverloop, de prijzen en de afdrachten van een goededoelenloterij openbaar inzichtelijk te maken.

De Kansspelautoriteit heeft in de modelvergunning voor goededoelenloterijen verschillende voorschriften opgenomen ter bevordering van transparantie. Zo moet de vergunninghouder een deelnemersreglement opstellen, waarin consumenten op begrijpelijke en ondubbelzinnige wijze worden geïnformeerd over hun rechten en plichten. Ook geldt de verplichting om een financieel reglement op te stellen, waarin de vergunninghouder onder meer aangeeft welke begunstigen afdrachten ontvangen en welke verdeelsleutel of verdeelprocedure wordt gebruikt om de afdracht over de begunstigen te verdelen. Deze en andere documenten moet de vergunninghouder openbaar op zijn website hebben staan.<sup>44</sup>

We zien in de praktijk dat de vergunninghouders de transparantievoorschriften van de Kansspelautoriteit nakomen. Consumenten die beter op de hoogte willen zijn van de kenmerken van een loterij, kunnen op de websites van de loterijen terecht om de reglementen en procedures te raadplegen. Het is niet precies bekend of en in welke mate consumenten dit ook doen voorafgaand aan de deelname aan een loterij.

Er zijn aanwijzingen dat consumenten niet volledig zijn geïnformeerd. Het eerder aangehaalde onderzoek, waaruit blijkt dat consumenten niet volledig op de hoogte zijn van de kenmerken van loterijen, wijst in die richting.<sup>45</sup> Daarnaast zien we dat de marketing van loterijen erop is gericht om het loterijproduct zo aantrekkelijk mogelijk te presenteren; de volledige voorwaarden worden niet in reclame-uitingen genoemd. Door verschillende gesprekspartners is gewezen op situaties die mogelijk onduidelijk zijn voor consumenten. Zo

<sup>40</sup> PwC (2020). Marktordening van het loterijstelsel. Eén markt voor loterijproducten?

<sup>41</sup> SEO Economisch onderzoek (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument.

<sup>42</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen.

<sup>43</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>44</sup> Het betreft in ieder geval de volgende documenten en informatie: vergunning, statuten, deelnemersreglement, financieel reglement, actueel overzicht van begunstigen, trekkingprocedure, meest recent jaarverslag, prijzen en het prijzenschema, trekkinguitslag.

<sup>45</sup> SEO Economisch onderzoek (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument.

adverteren sommige goededoelenloterijen met brutoprijzen, waarover nog kansspelbelasting moet worden betaald, terwijl andere loterijen adverteren met een prijs waarover de deelnemer geen belasting meer hoeft te betalen. Ook is genoemd dat aan het winnen van een prijs voorwaarden kunnen zijn verbonden die niet of niet duidelijk staan vermeld in de advertenties, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een prijs alleen wordt uitgereikt aan deelnemers die boven een aantal trekkingen per jaar meedoen of dat de hoogte van de (individuele) prijs afhankelijk is van het (niet op voorhand bekende aantal) winnaars met wie de prijs moet worden gedeeld. Deze en andere voorwaarden staan vermeld in de online reglementen van de loterijen, maar volgens sommige gesprekspartners is de kans zeer reëel dat consumenten hier niet of beperkt kennis van nemen. Anderen wijzen erop dat in hun ervaring prijswinnaars niet verrast zijn dat er nog kansspelbelasting wordt ingehouden. Ook geven ze aan dat bepaalde spelformats, bijvoorbeeld het format waarbij prijzen worden gedeeld, al vele jaren worden gebruikt en alom bekend zijn.

Een ander, vaker genoemd voorbeeld betreft de zogeheten universumtrekking. Sommige, vooral beginnende, loterijen maken gebruik van dit type trekking, waarbij naast verkochte loten ook niet-verkochte loten meedoen in de trekking. Deze loterijen verzekeren zich voor de mogelijkheid dat bij een trekking de hoofdprijs valt op een verkocht lot. Zij kunnen op die manier met weinig spelers toch al hogere prijzen uitkeren. Om misverstanden hierover bij spelers te voorkomen, is door de Kansspelautoriteit in de modelvergunning het voorschrift opgenomen dat loterijen duidelijk moeten aangeven dat ze 'trekken op universum'. In reclamespots en advertenties moet dit worden vermeld en moet worden verwezen naar de website van de loterij, met meer informatie over niet-gegarandeerde prijzen en de verhouding tussen geplaatste en niet-geplaatste loten.

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat het zo gunstig mogelijk presenteren van een loterijspel verder in de hand wordt gewerkt door de verschillen tussen de goededoelenloterijen en de monopolieloterijen. Doordat monopolieloterijen een kleiner gedeelte van hun totale omzet afdragen, hebben ze een relatief grote prijzenpot. Bij goededoelenloterijen gaat een kleiner gedeelte van de totale omzet naar prijzen.<sup>46</sup> In de strijd om de gunst van de speler proberen goededoelenloterijen hun achterstand op het gebied van prijzen goed te maken door hun loterijproduct zo aantrekkelijk mogelijk neer te zetten in advertenties.

## Eerlijk spelverloop

Voor een eerlijk spelverloop, de vierde pijler van consumentenbescherming, zijn de artikelen 3, 7, 11, en 13 van de Beleidsregels relevant.

### Hoofd/nevenvestiging in Nederland (artikel 3)

Als de hoofdvestiging van een vergunningaanvrager zich buiten Nederland bevindt, mag de loterijvergunning uitsluitend worden geëxploiteerd door een nevenvestiging in Nederland.<sup>47</sup> In de toelichting op de Beleidsregels wordt een relatie gelegd met consumentenbescherming. Het toezicht door de Kansspelautoriteit, in ieder geval voor wat betreft de openbaarheid van de trekking, kan zich *'alleen uitstreken tot aanbieders op het Nederlands grondgebied. Indirect worden daarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid nagestreefd, in het bijzonder consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit en fraude.'*

In gesprekken is genoemd dat aan deze vergunningsvoorwaarde vrij eenvoudig (en tegen geringe kosten) is te voldoen. Als alternatief is genoemd dat loterijaanbieders zouden kunnen worden verplicht om een contactpersoon in Nederland te hebben (zonder de eis van een vestiging in Nederland).

We merken op dat in het kader van de Wet koa is vastgesteld dat de eis van een hoofd- of nevenvestiging in Nederland niet gerechtvaardigd is voor aanbieders van kansspelen op afstand die reeds zijn gevestigd binnen

<sup>46</sup> Ksa (2020). Marktscan landgebonden kansspelen 2020. Voor de volledigheid merken we op dat bij sommige goededoelenloterijen prijzen ook via sponsoring beschikbaar komen.

<sup>47</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 3.

de Europese Economische Ruimte (EER), aangezien er minder restrictieve maatregelen bestaan die het mogelijk maken de doelstellingen te bereiken.<sup>48</sup>

### **Uitkering prijzen en premies voldoende kunnen borgen (artikel 7)**

Goededoelenloterijen moeten kunnen aantonen dat zij maatregelen hebben genomen om de uitkering van gewonnen prijzen en premies en het inhouden van kansspelbelasting te borgen.<sup>49</sup> Dit betekent dat de aanvrager van een vergunning moet kunnen aantonen dat de uitkering van prijzen en premies is gegarandeerd, bijvoorbeeld door het aanhouden van een derdengeldrekening of een andere bijzondere rekening. In de praktijk bleek het voor een vergunningaanvrager niet duidelijk wat bedoeld werd met een derdengeldrekening of een andere bijzondere rekening. De vraag was bijvoorbeeld of een bankgarantie of een *parent company guarantee* voldoende was. In gesprek met de Kansspelautoriteit is het gelukt om dit duidelijk te krijgen.

### **Continuïteit (artikel 11)**

Aanvragers van een vergunning voor een goeddoelenloterij moeten kunnen aantonen dat de continuïteit van hun organisatie is gewaarborgd.<sup>50</sup> De consument moet er namelijk op kunnen vertrouwen dat de inleg – afgezien van de noodzakelijk te maken kosten – uiteindelijk in de vorm van prijzengeld aan winnaars en in de vorm van afdrachten aan goede doelen wordt uitgekeerd.<sup>51</sup> Dit is bijvoorbeeld onvoldoende het geval als de vergunningaanvrager in staat van faillissement of liquidatie verkeert.

Als een vergunning eenmaal is verleend, beschikt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 15 en 16 over de mogelijkheid om de vergunning (tijdelijk) te schorsen of zelfs in te trekken als de continuïteit van een loterijaanbieder op enig moment in het geding is en niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 11. Dit is sinds 2016 nog niet voorgekomen.

### **Eerlijk spelverloop (artikel 13)**

De Beleidsregels bepalen dat in de vergunning voorschriften worden opgenomen die een eerlijk spelverloop borgen.<sup>52</sup> De Kansspelautoriteit heeft dit in de modelvergunning vertaald in een aantal eisen. Zo moet de vergunninghouder een trekkingsprocedure opstellen waardoor het trekkingsproces inzichtelijk wordt gemaakt. Ook moet het tijdstip, de plaats van de trekking(en) en de uitslag van de trekking openbaar worden gemaakt. Andere waarborgen voor een eerlijk spelverloop, zoals de verplichte aanwezigheid van een notaris en de onafhankelijke keuring van de trekkingsprocedure, zijn vastgelegd in het Kansspelenbesluit.

## **Conclusies**

Een loterij is in de basis een intransparant product met een verhoogd risico op het schaden van consumentenbelangen. De overheid stelt daarom eisen aan loterijen, zodat consumenten erop kunnen vertrouwen dat het spel betrouwbaar is en eerlijk verloopt.

Consumentenbescherming is deels geborgd via het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie en de daarop gebaseerde ministeriële regeling. Daarnaast zijn in het Kansspelenbesluit belangrijke technische-procedurele waarborgen vastgelegd voor een eerlijk spelverloop, zoals toezicht door de notaris en een onafhankelijke keuring van het loterijstelsel.

De Beleidsregels voegen hieraan verschillende transparantie-eisen toe. Zo geven goeddoelenloterijen inzicht in het spelverloop en de verdeling van afdrachten onder begunstigden door op hun website onder meer het deelnemersreglement, de trekkingprocedure en een actueel overzicht met begunstigden te plaatsen.

<sup>48</sup> Besluit kansspelen op afstand (Staatsblad 2021, 37, blz. 58).

<sup>49</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 7, eerste lid en tweede lid.

<sup>50</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 11, eerste lid.

<sup>51</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, toelichting op artikel 11.

<sup>52</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 13.



Daarnaast volgen uit de Beleidsregels een aantal financieel-organisatorische waarborgen, bijvoorbeeld voor het uitkeren van gewonnen prijzen en de continuïteit van de organisatie, die meer indirect een relatie hebben met het spelverloop.

We zien dat de marketing van goededoelenloterijen er (logischerwijs) op is gericht om het loterijproduct zo aantrekkelijk mogelijk neer te zetten; de volledige voorwaarden worden niet in de reclame-uiting genoemd. Om goed op de hoogte te zijn van het spelverloop en de voorwaarden zouden consumenten niet alleen moeten afgaan op advertenties, maar ook kennis moeten nemen van de reglementen die op de websites van de loterijen staan gepubliceerd. Of en in welke mate consumenten kennisnemen van deze informatie voorafgaand aan deelname aan een loterij is niet bekend. Eerder onderzoek laat zien dat consumenten niet volledig op de hoogte zijn van de kenmerken van loterijen. Verder zijn in de gesprekken een aantal voorbeelden van zaken die mogelijk onduidelijk zijn voor consumenten vaker genoemd. Ten eerste het adverteren met brutoprijzen waarop nog kansspelbelasting wordt ingehouden. Ten tweede kunnen aan het winnen van een (hoofd)prijs voorwaarden zijn verbonden, bijvoorbeeld dat een deelnemer over een langere periode moet meespelen of dat de prijs met een vooraf onbekend aantal winnaars moet worden gedeeld. Een derde voorbeeld is de toepassing van een zogenaamde universumtrekking.

We merken tot slot op dat zelfs voor volledig geïnformeerde consumenten een loterij lastig op waarde is te schatten en deelname aan een loterij in termen van verwacht rendement altijd deels een niet-rationele keuze blijft (afgezien van altruïstische overwegingen bij een goededoelenloterij).

## 3.2. Verslavingspreventie

### Doel

Consumenten moeten op een verantwoorde en betrouwbare wijze kunnen deelnemen aan kansspelen; het voorkomen van verslaving is hier een wezenlijk onderdeel van. Kansspelverslaving kan leiden tot persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen, zoals schulden, psychische problemen en agressie.<sup>53</sup>

### Praktijk: kansspelverslaving bij loterijen

Onderzoek uit 2017 laat zien dat niet-incidentele goededoelenloterijen een relatief laag risico kennen op verslaving bij de consument (tabel 4). De verklaring daarvoor is dat continue deelname aan het loterijspel niet mogelijk is en dat de tijd tussen inleg, gokresultaat en de volgende mogelijkheid tot inzetten relatief lang is.<sup>54</sup> Het speltempo van goededoelenloterijen is relatief laag. Wel zouden er risico's kunnen schuilen in de hoge jackpot, de brede beschikbaarheid via (mobiele) verkooppunten van loten en de relatief grote kans om (kleine) prijzen te winnen.<sup>55</sup>

Het aantal risico- en probleemspelers onder deelnemers van loterijen is laag. Respectievelijk bedraagt het aantal risicospelers van loterijen 0,9 procent en het aantal probleemspelers 0,6 procent van het totaal aantal loterijspelers.<sup>56</sup> Ter vergelijking: bij sportweddenschappen is het aandeel risicospelers 5,8 procent en probleemspelers 7,5 procent. Mensen die probleemspeler zijn bij loterijen nemen vaak ook deel aan andere,

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2010-2011, 24 557, nr. 124; Tweede Kamer (2016). Memorie van Toelichting op Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime

<sup>54</sup> CVO – Research & Consultancy (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspel aanbod.

<sup>55</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen.

<sup>56</sup> Het gaat hier om een totaal van spelers van Goededoelenloterijen, de Staatsloterij en de Lotto. Kruize, Boendermaker, Sijstra & Bieleman (2016). Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. IntraVal.

meer risicovolle kansspelen. Het is daarom aannemelijk dat loterijen niet de oorzaak van risicovol of problematisch speelgedrag zijn.<sup>57</sup>

Kansspel	Verslavingscore (schaal van 1 tot 10)
Samenwerkende Nonprofit loterij	2,66
Vriendenloterij	3,77
Bankgiroloterij	3,89
Postcodeloterij	3,99
Lotto (+ Cijferspel)	3,87
Staatsloterij (+ toegevoegd spel)	4,48
Lucky Day (+ bonusspel)	4,70
Krasloten (winkelverkoop)	6,94

Tabel 4. Verslavingscore kansspelen.<sup>58</sup>

## Wet- en regelgeving

De Wet op de kansspelen schrijft voor dat vergunninghouders maatregelen treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.<sup>59</sup> Vergunninghouders zijn ook verplicht om zorgvuldig met reclameactiviteiten om te gaan, waarbij er gewezen moet worden op de risico's van de deelname aan kansspelen.<sup>60</sup>

Er zijn ook regels vastgelegd in een AMvB en een ministeriële regeling over werving, reclame en verslavingspreventie. Hierin is opgenomen dat wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders van kansspelen niet mogen aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. Onmatige deelneming wordt gedefinieerd als risicovol speelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving. Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie bevat een verbod op tv-reclame voor loterijen tussen 06.00 en 19.00 uur.<sup>61</sup> Uitzondering hierop is het neutraal vermelden van sponsoring. In tegenstelling tot andere kansspelaanbieders, is het voor artikel 3-loterijen niet verboden om huis-aan-huis bezoeken af te leggen.<sup>62</sup>

Het Kansspelenbesluit bepaalt dat in de vergunning een voorschrift moet worden opgenomen dat minderjarigen niet mogen deelnemen aan loterijen en andere kansspelen.<sup>63</sup>

## Beleidsregels

In het licht van verslavingspreventie zijn artikel 8 (algemeen belang) en artikel 13 (spelaanbod) van de Beleidsregels relevant.

### Algemeen belang (artikel 8)

In de toelichting op de Beleidsregels staat dat de verplichting om opbrengsten van het kansspel ten goede te laten komen aan enig algemeen belang (zoals voorgeschreven in artikel 8, eerste lid) past binnen het beleid om speelzucht te kanaliseren.<sup>64</sup> Door de verplichte afdracht zou winstbejag bij de loterijaanbieder worden tegengegaan. Dit winstbejag zou kunnen resulteren in spelaanbod dat de consument aanzet tot overmatig speelgedrag, zo luidt de redenering.

<sup>57</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordering en markttoezicht vanuit de publieke belangen.

<sup>58</sup> CVO – Research & Consultancy (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspelaanbod.

<sup>59</sup> Wet op de Kansspelen, artikel 4a.

<sup>60</sup> Wet op de Kansspelen.

<sup>61</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 3, vierde lid.

<sup>62</sup> Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, artikel 2, eerste lid.

<sup>63</sup> Kansspelenbesluit (2020). Artikel 2.

<sup>64</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 8.

### Spelaanbod (artikel 13)

Om kansspelverslaving te voorkomen, moeten volgens de Beleidsregels loterijvormen worden uitgesloten die aanzetten tot onmatige deelname of kansspelverslaving.<sup>65</sup> De Kansspelautoriteit toetst hierop bij de vergunningaanvraag. In de toelichting staat dat potentiële aanbieders van loterijen met een hoog tempo (*short odds*) zoveel mogelijk geweerd dienen te worden.<sup>66</sup> Door de huidige spelvorm, met een laag speltempo (*long odds*), worden ongewenste effecten als kansspelverslaving en onmatige deelname voorkomen.

De Beleidsregels schrijven daarnaast voor dat aan de vergunning voorschriften worden verbonden voor de omvang het spelaanbod<sup>67</sup>, waaronder de trekkingsfrequentie.<sup>68</sup>

### Trekkingsfrequentie

In de modelvergunning heeft de Kansspelautoriteit de trekkingsfrequentie gemaximeerd op 69 loterijen per kalenderjaar.<sup>69</sup> Dit is aanzienlijk meer dan onder de oude vergunningen (van vóór 2016). Destijds was een maximum van 11 of 16 trekkingen toegestaan, met een verplicht ritme in de tijd en een verdeling over soorten loterijen. De meeste bestaande aanbieders benutten de maximumruimte (nog) niet; ze zitten (ver) onder de 69 trekkingen per jaar.

Met name nieuwe vergunninghouders, die momenteel nog geen loterijen aanbieden, zouden graag zien dat het maximaal toegestane aantal trekkingen omhoog gaat, zodat ze nieuwe spelconcepten kunnen ontwikkelen waarmee ze nieuwe doelgroepen kunnen aanspreken (zie ook paragraaf 4.3). Bovendien zou het huidige maximum zorgen voor oneerlijke concurrentie met de Lotto, die ten hoogste 600 lotto-loterijen en twaalf cijferspelen per jaar mag aanbieden.<sup>70</sup>

Uit onderzoek blijkt dat individuele loterijen nog steeds relatief laag zouden scoren op verslavingsrisico bij consumenten wanneer zij elke dag een trekking zouden organiseren.<sup>71</sup> Waar wel rekening mee moet worden gehouden is dat consumenten mee kunnen spelen met meerdere loterijen.

### Lotprijs- en verkoop

Een ander specifiek voorschrift in de (model)vergunning betreft de lotprijs. De maximumprijs van een lot is gesteld op 30 euro. Loten mogen zowel via losse verkoop als in abonnementsvorm worden verkocht, en zowel via fysieke verkoop als online.<sup>72</sup> Dit voorschrift is niet gewijzigd ten opzichte van de oude vergunningen.

In de Beleidsregels is geen maximum gesteld aan het aantal loten dat een consument kan aanschaffen. Wel zijn er loterijen die hieraan op eigen initiatief een maximum verbinden. FairShare hanteert een maximum voor het aantal loten per consument per trekking.<sup>73</sup> Ook bij de Postcodeloterij en de BankGiroLoterij zijn maxima gesteld aan het aantal te kopen loten.

### Algemeen vergunningvoorschrift

Naast de specifieke voorschriften bevat de modelvergunning een meer algemene bepaling, die voortvloeit uit de Beleidsregels: de vergunninghouder moet waarborgen dat de aard en de organisatie van de loterijen niet aanzetten tot onmatige deelname of kansspelverslaving.<sup>74</sup> De Kansspelautoriteit benadrukt daarbij dat deze

<sup>65</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 13, eerste lid.

<sup>66</sup> Staatscourant (2016), 37159. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>67</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 13, tweede lid.

<sup>68</sup> Staatscourant (2016), 37159. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>69</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok.

<sup>70</sup> Kansspelautoriteit (2019) Vergunning Lotto 2017-2012 (geconsolideerde versie 01-05-2019).

<sup>71</sup> CVO – Research & Consultancy (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspelaanbod, p. 7.

<sup>72</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie A.3.

<sup>73</sup> Deelnemersreglement FAIRSHARE Nederland.

<sup>74</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok.

toets niet uitsluitend een momentopname bij vergunningverlening mag zijn, maar een permanente verplichting is.

## Wet koa

Artikel 5 van de nieuwe Wok, waaruit volgt dat bij of krachtens AMvB regels kunnen of moeten worden gesteld over voorwaarden respectievelijk voorschriften, bepaalt ook dat vergunningen kunnen worden verleend onder een beperking die verband houdt met de aard en de organisatie van het kansspel.<sup>75</sup> Volgens de memorie van toelichting wordt daarbij gedacht aan:

- Het soort loterij dat de aanbieder wenst te organiseren en de kenmerken daarvan.
- Het aantal uit te geven deelnamebewijzen en de maximale inleg per deelnamebewijs.
- Het aantal trekkingen.
- Ingeval van meerjarige vergunningen, het aantal te organiseren loterijtrekkingen en de spreiding de trekkingen in de tijd.

De memorie van toelichting stelt dat vanuit de optiek van kansspelverslaving en onmatige deelname hiermee het betrekkelijk risicoloze karakter van de goededoelenloterijen wordt bewaard.<sup>76</sup>

Via de Wet koa komen er al aanvullende maatregelen tegen kansspelverslaving bij hoogrisicokansspelen (zoals actief preventiebeleid en aansluiting op centraal register voor uitsluiting van kansspelen).

## Conclusies

Goededoelenloterijen zijn in hun huidige vorm risicoarm als het gaat om kansspelverslaving en overmatig speelgedrag. Ze kennen een relatief laag speltempo door zowel de tijd tussen de trekkingen als de tijd tussen inleg en uitslag. Uit onderzoek blijkt ook dat het aantal risico- en probleemspelers onder deelnemers van loterijen laag is.

De huidige wet- en regelgeving bevat verschillende waarborgen om kansspelverslaving en overmatig speelgedrag te beperken, onder meer regels voor reclame en een verbod op het meespelen van minderjarigen. De Beleidsregels dragen bij aan het voorkomen van kansspelverslaving en overmatig speelgedrag door op een aantal punten iets toe te voegen of nader in te vullen. In meer algemene zin heeft de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om loterijvormen die wel verslavingsgevoelig zijn, met een hoog speltempo, uit te sluiten van een vergunning. Daarnaast schrijven de Beleidsregels voor dat in de vergunning voorschriften worden opgenomen over de omvang en frequentie van het spelaanbod. In de modelvergunning heeft de Kansspelautoriteit voorwaarden opgenomen voor de maximale trekkingsfrequentie, de maximale lotprijs en de verkoop van loten. De trekkingsfrequentie is verhoogd ten opzichte van de oude vergunningen (van vóór 2016), terwijl de andere voorschriften grotendeels ongewijzigd zijn gebleven. Sommige loterijen kiezen er zelf voor om daarnaast nog eigen aanvullende maatregelen te treffen, door het aantal loten dat een consument kan kopen te beperken.

Waar de juiste balans ligt tussen enerzijds verslavingspreventie en anderzijds het bieden van ruimte voor spelconcepten met een hoger speltempo is niet eenduidig te bepalen. We zien wel dat er vanuit het oogpunt van kansspelverslaving en overmatig speelgedrag geen dringende reden is om nieuwe regels te stellen of bestaande regels of voorschriften aan te scherpen. Gelet op de relatief lage verslavingscore van goededoelenloterijen in vergelijking met de monopolieloterijen kan er juist ruimte zijn voor verruiming van de regels. Daarbij kan worden gedacht aan het mogelijk maken van een hogere trekkingsfrequentie. Met name

<sup>75</sup> Wet op de Kansspelen, artikel 5, derde lid. Het artikel bepaalt ook dat aan de vergunning voorschriften kunnen worden verbonden in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen en de afdracht van de opbrengst..

<sup>76</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33996, nr. 3.

nieuwe vergunninghouders sturen hierop aan, zodat ze nieuwe spelconcepten kunnen ontwikkelen (zie ook paragraaf 4.3).

### 3.3. Tegengaan van criminaliteit en illegaliteit

#### Doel

Het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit valt uiteen in twee aspecten. Allereerst het belang om het legale aanbod zo aantrekkelijk mogelijk te houden, zodat consumenten wegblijven van het illegale aanbod. Door ruimte te bieden voor een legaal aanbod van kansspelen wil het kabinet de speelzucht van consumenten kanaliseren naar het legale aanbod en daarmee onder meer deelname aan illegale kansspelen ontmoedigen.<sup>77</sup> Daarnaast is er het belang om het legale aanbod vrij te houden van fraude en criminaliteit. Aan kansspelen gerelateerde criminaliteit concentreert zich met name op het witwassen van zwart geld of op spelers die vanwege schulden in het criminele milieu terechtkomen.<sup>78</sup>

In 2016 bestond de zorg dat de openstelling van de markt voor goededoelenloterijen deze belangen zou kunnen schaden, waardoor uiteindelijk de consument het vertrouwen in het loterijstelsel zou verliezen en de afdrachten aan goede doelen zouden dalen.

#### Praktijk: weinig meldingen van illegaal aanbod en illegale praktijken

Bij de Kansspelautoriteit komen weinig meldingen binnen van illegaal aanbod van loterijen. Dit betekent niet dat er helemaal geen illegale loterijen zijn; consumenten weten niet altijd dat zij meespelen aan een illegale loterij. Ook zijn er voorbeelden van illegale loterijen uit het verleden. De Kansspelautoriteit concludeert dat het Nederlandse loterijstelsel de spelersvraag goed kanaliseert naar legale loterijen.<sup>79</sup>

Het risico op fraude en criminele praktijken bij legale loterijen is volgens de Kansspelautoriteit laag.<sup>80</sup> Dit is in gesprekken bevestigd. Loterijen lenen zich slecht voor bijvoorbeeld het witwassen van geld, door het grote aantal loten, de relatief lage lotprijs en de geringe winkans. Zwart geld witwassen kan wel in theorie, maar dan moet de aanbieder frauderen met de loten en/of de trekkingen. De wet bevat echter verschillende waarborgen, zoals de verplichte controle door de notaris en de keuring van het loterijstelsel door een onafhankelijke keuringsinstelling.<sup>81</sup> Uit onderzoek blijkt dat witwassen via loterijen nauwelijks voorkomt in Nederland.<sup>82</sup>

#### Beleidsregels

Hoewel het risico op criminaliteit en illegaliteit dus gering is bij loterijen, is er in de Beleidsregels wel aandacht voor dit onderwerp. In de toelichting op de Beleidsregels staat vermeld dat het essentieel is dat de Kansspelautoriteit toetst op de continuïteit van de vergunninghouder, de betrouwbaarheid en de integriteit van de vergunninghouder en degenen die zijn beleid (mede) bepalen, alsook de uiteindelijk belanghebbenden van de vergunninghouder.<sup>83</sup> Concreet beogen de Beleidsregels criminaliteit en illegaliteit te voorkomen via artikelen 3, 10 en 12.

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 24 557, nr. 152.

<sup>78</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen.

<sup>79</sup> Kansspelautoriteit (2020). Marktscan landgebonden kansspelen 2020.

<sup>80</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen.

<sup>81</sup> Kansspelenbesluit (2020). Artikel 4 en artikel 5.

<sup>82</sup> Van der Knoop (2017). Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector.

<sup>83</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

### Artikel 3 (rechtspersoonlijkheid en zetel)

Artikel 3 schrijft voor dat aanvragers zijn gevestigd in de EU en ten minste een nevenvestiging hebben in Nederland.<sup>84</sup> De gedachte hierachter is dat de loterijaanbieder dan moet voldoen aan Europese normen voor onder meer het voorkomen van witwassen en – door de vestiging in Nederland – onder het toezicht van de Kansspelautoriteit wordt geplaatst.<sup>85</sup> Dit artikel vormt geen grote belemmering bij het aanvragen van een vergunning. Als een aanvrager een hoofdvestiging heeft in het buitenland, is het relatief gemakkelijk te organiseren om – in minimale vorm – een nevenvestiging in Nederland te openen. Ook hier merken we op dat in het kader van de Wet koa is vastgesteld dat de eis van een hoofd- of nevenvestiging in Nederland niet gerechtvaardigd is voor aanbieders van kansspelen op afstand die reeds zijn gevestigd binnen de Europese Economische Ruimte (EER).<sup>86</sup>

### Artikel 10 (personeel en uitbesteding)

Artikel 10 vormt een soort slot op de deur.<sup>87</sup> Het zorgt ervoor dat vergunninghouders zich niet aan het toezicht door de Kansspelautoriteit kunnen onttrekken door bepaalde activiteiten uit te besteden en daarvoor een ingewikkelde uitbestedingsstructuur in te richten.

### Artikel 12 (betrouwbaarheid)

Artikel 12 ziet op de betrouwbaarheid van de loterijaanbieder.<sup>88</sup> De Kansspelautoriteit beoordeelt de betrouwbaarheid van een aanvrager, zowel voor wat betreft de organisatie als de achtergrond van de betrokken personen. Voor de Kansspelautoriteit was niet meteen duidelijk hoe invulling kon worden gegeven aan dit artikel. In de praktijk moeten (statutair) bestuurders onder meer een UBO-toets ondergaan en in het kader hiervan een verklaring omtrent het gedrag aanleveren.<sup>89</sup>

Artikel 12 schrijft ook voor dat vergunninghouders maatregelen moeten treffen om een integere exploitatie van de vergunning te waarborgen.<sup>90</sup> In de modelvergunning heeft de Kansspelautoriteit hiervoor een geheel nieuw onderdeel opgenomen, met voorschriften met betrekking tot de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit. Deze voorschriften zijn vanwege raakvlakken met het toezicht op financiële instellingen ontleend aan de Wet op het financieel toezicht.<sup>91</sup>

## Conclusies

Het risico op fraude en criminele praktijken bij legale loterijen is laag. Loterijen lenen zich door hun aard slecht voor criminele activiteiten en fraude. De wet bevat bovendien, buiten de Beleidsregels om, verschillende waarborgen voor een eerlijk spelverloop, zoals de betrokkenheid van een notaris en de onafhankelijke keuring van de trekkingsprocedure.

De Beleidsregels voegen hieraan toe dat eisen worden gesteld aan betrouwbaarheid. De Beleidsregels stellen voorwaarden aan de betrouwbaarheid van een vergunningaanvrager, die de Kansspelautoriteit beoordeelt bij de vergunningaanvraag. Ook moeten loterijen maatregelen treffen voor een integere exploitatie waarop de Kansspelautoriteit toezicht houdt.

Het ingrijpende karakter van een betrouwbaarheidstoets vereist dat dit zorgvuldig en proportioneel gebeurt. In dat licht is het opmerkelijk dat in de eerste jaren na de openstelling van de markt (in 2016) de toetsing van betrouwbaarheid alleen kon worden gebaseerd op de Beleidsregels (artikel 12), die bovendien veel ruimte

<sup>84</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 3.

<sup>85</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>86</sup> Besluit kansspelen op afstand (Staatsblad 2021, 37, blz. 58).

<sup>87</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 10.

<sup>88</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 12.

<sup>89</sup> Ultimate Beneficiary Owner.

<sup>90</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 12.

<sup>91</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie E.

laten voor interpretatie en nadere invulling door de Kansspelautoriteit. Dat veranderde na wijziging van de Wet op de kansspelen, die sinds 2018 stelt dat, in verband met het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme, de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de vergunninghouder en beleidsbepalers buiten twijfel moeten staan.<sup>92</sup> Met de invoering van de Wet koa, naar verwachting op 1 april 2021, krijgt de Kansspelautoriteit de mogelijkheid om vergunningaanvragen te toetsen aan de Wet bibob.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Wet op de Kansspelen, artikel 4b.

<sup>93</sup> Op grond van het nieuwe artikel 5, tweede lid, van de Wok kan de aanvraag in ieder geval worden afgewezen en de vergunning in ieder geval worden ingetrokken op de gronden van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

# 4. Relatie met contouren toekomstig loterijstelsel

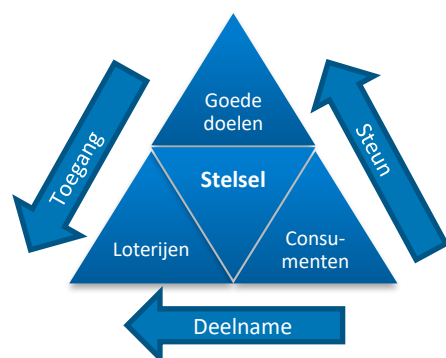
## 4.1. Borgen maatschappelijk karakter

### Contour

Bij de contour 'maatschappelijk karakter' verwijst het kabinet naar de 'lange traditie' waarin loterijen bijdragen aan maatschappelijke initiatieven.<sup>94</sup> De afdrachtverplichting is hierbij cruciaal en dient als 'instrument om het aanbod van kansspelen en daaraan inherente risico's te beheersen'. Daarbij is volgens het kabinet van belang dat:<sup>95</sup>

- De bestemming van de afdracht kan rekenen op steun van de consument;
- (Potentiële) begunstigen voldoende toegang hebben tot het loterijstelsel;
- Begunstigen afdrachten vrij van last ontvangen.

Het maatschappelijk karakter betreft dus de driehoek tussen goede doelen, loterijen en consumenten:



Figuur 2. Stelsel rondom maatschappelijk karakter.

### Beleidsregels

De Beleidsregels<sup>96</sup> hebben volgens de toelichting als doel 'om het maatschappelijk karakter van het goede doelen loterijstelsel te behouden' (vooruitlopend op een nadere visie).<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 24 557, nr. 152. Het 'maatschappelijk' karakter is al eerder aan de orde gekomen. In de brief naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak in 2016 schrijft de toenmalige staatssecretaris in juni 2016: 'Ik zal aanvullende beleidsregels opstellen die zien op het maatschappelijk profiel van de aanbieder, diens betrouwbaarheid en op transparantie naar de consument. Met de beleidsregels beoog ik de essentie te borgen van het huidige stelsel, dat is ontstaan vanuit initiatieven van de goede doelen en sportorganisaties zelf. In dit stelsel is geen plaats voor loterijen die louter met commerciële motieven geëxploiteerd worden. (...) De in deze brief aangekondigde beleidsregels geven vorm aan een juridisch en beleidsmatig kader, dat recht doet aan de goede traditie die binnen het loterijstelsel is opgebouwd en aan de grote bijdrage die goede doelen en sportorganisaties aan de samenleving leveren.' Volgens de toelichting bevatten de Beleidsregels 'maatregelen om het maatschappelijk karakter van het goede doelen loterijstelsel te behouden'. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris: 'De Beleidsregels heb ik opgesteld om de veiligheid en betrouwbaarheid van het aanbod te borgen en het maatschappelijk karakter van het goededoelenloterijstelsel te behouden.'

<sup>95</sup> Kamerstukken II 2016–2017, 24 557, nr. 143.

<sup>96</sup> De Beleidsregels vullen in wanneer de Kansspelautoriteit een vergunning kan verlenen op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Dat kan alleen indien 'deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen'. De Beleidsregels geven aan wanneer (onder welke voorwaarden) en met welke voorschriften vergunningen worden verleend. De Beleidsregels vullen de 'kan'-bepaling in. Uitgangspunt blijft dat de vergunning 'uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen'.

<sup>97</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.



Om het maatschappelijk karakter te borgen formuleren de Beleidsregels zowel voorwaarden voor vergunningverlening als voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. Hierna gaan we in op de vraag op welke wijze de artikelen 5, 6, 8 en 9 bijdragen aan het borgen van het maatschappelijk karakter van het goededoelenloterijstelsel. We kiezen hierbij, uitgaande van de toelichting van het kabinet op het maatschappelijk karakter, voor twee invalshoeken:

- Waarborgen voor afdrachten;
- Toegang en positie van goede doelen.

## Waarborgen voor afdrachten

Het maatschappelijk karakter van goededoelenloterijen komt vooral tot uiting in de afdrachtverplichting, die – ter uitvoering van artikel 3 van de Wet op de kansspelen – is neergelegd in het Kansspelenbesluit.<sup>98</sup> De opbrengst van de door de vergunninghouder verkochte deelnemingsbewijzen moet worden afgedragen aan begunstigden. Sinds 1 januari 2020 bedraagt de verplichte afdracht ten minste 40 procent van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen, daarvoor 50 procent.<sup>99</sup> De Beleidsregels regelen niet het percentage van 40 procent, maar bevatten wel een aantal bepalingen die betrekking hebben op de afdrachten.

### Waarborgen (artikel 5, eerste lid)

De Beleidsregels stellen als voorwaarde voor een vergunning dat een aanvrager kan ‘aantonen dat de afdracht aan begunstigden is gewaarborgd’.<sup>100</sup> De Beleidsregels leggen dus niet zelf het minimale percentage van de afdracht vast, maar dragen de Kansspelautoriteit op om bij de vergunningverlening te toetsen of de afdracht aantoonbaar kan worden gewaarborgd. De aanvrager dient een financieel reglement te overleggen, waarin onder meer wordt vermeld aan welke begunstigden het grootste deel van de afdracht wordt uitgekeerd.<sup>101</sup>

Het belang van de afdrachten wordt hoog ingeschat. In het regeerakkoord van Rutte-III is afgesproken dat het bestaande beleid rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet zou worden aangetast.<sup>102</sup> Ministeries geven aan dat de loterijen een belangrijke financieringsbron zijn voor het verwezenlijken van publieke doelstellingen. Zo zijn de afdrachten van groot belang voor cultuur, sport en ontwikkelingssamenwerking, waarbij het beleidsmatig minder belangrijk is van welke loterijen de afdrachten afkomstig zijn.<sup>103</sup> Onderzoek laat zien dat de afdrachten aan goede doelen per saldo zouden dalen bij een lager verplicht afdrachtpercentage van 25 procent.<sup>104</sup>

Beleidsmakers wijzen op verschillen tussen financiering via goededoelenloterijen enerzijds en overheidsfinanciering anderzijds:

- Waar de overheid met name programma’s of projecten financiert, kunnen loterijen juist vaste afdrachten genereren voor organisaties, en daarmee bijdragen aan de continuïteit daarvan.
- Loterijen financieren ook zelf projecten, naast vaste afdrachten, en kunnen met co-financiering door de overheid, een vliegwiel op gang brengen.
- Loterijen kunnen organisaties financieren die om politieke of diplomatieke redenen niet in aanmerking komen voor overheidsfinanciering.

<sup>98</sup> Kansspelenbesluit (2020). Artikel 2.

<sup>99</sup> Besluit van 9 oktober 2019, houdende wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met de verlaging van de minimaal verplichte procentuele afdrachten ten behoeve van enig algemeen belang en een andere wijziging, artikel 1, onder A (Sb. 2019, nr. 353).

<sup>100</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, eerste lid.

<sup>101</sup> Aanvraagformulier niet-incidentele kansspelvergunning.

<sup>102</sup> Vertrouwen in de toekomst Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

<sup>103</sup> Ook monopolieloterijen zorgen voor inkomsten voor bijvoorbeeld sport, maar via een andere constructie. Zo is NOC\*NSF een van de aandeelhouders van de Nederlandse Loterij BV.

<sup>104</sup> SEO Economisch onderzoek (2017). Financiële consequenties beleidsalternatieven herinrichting loterijmarkt.

- Loterijen zijn niet gebonden aan beleidskaders, waardoor er meer ruimte is voor creatieve en innovatieve financiering.

### Noodzakelijke kosten (artikel 6)

Aan de vergunning worden nadere voorschriften verbonden met betrekking tot de 'noodzakelijke kosten'. Artikel 2, onder d, van het Kansspelenbesluit bepaalt dat slechts noodzakelijke kosten mogen worden gemaakt.<sup>105</sup> Artikel 6 van de Beleidsregel vult deze norm in als kosten die rechtstreeks verband houden met het organiseren van het vergunde kansspel en die gerekend kunnen worden tot de normale bedrijfskosten (onder a). Het artikel stelt dat de vergunning 'zonder winstoogmerk' en 'op doelmatige en doeltreffende' wijze moet worden geëxploiteerd.<sup>106</sup> De toelichting op artikel 6 stelt daarbij: *'Met het oog op het optimaliseren van het beschikbare reservoir aan gelden voor de afdracht behoort het streven van de aanbieder op kostenbeheersing gericht te zijn en te blijven. Het wordt daarmee evenwel niet uitgesloten dat nieuwe aanbieders – net als de bestaande loterijaanbieders – de voor de organisatie van de loterij noodzakelijke investeringen moeten kunnen doen.'*

Het verbod op een winstoogmerk levert volgens voorstanders een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijk karakter van de loterijen. Het maakt de goededoelenloterijmarkt minder interessant voor (kapitaalkrachtige) buitenlandse partijen en helpt te voorkomen dat opbrengsten via buitenlandse loterijen terecht komen bij buitenlandse goede doelen. Anderen vinden deze bepaling niet nodig. Er is immers al een verplichting om een minimaal percentage van de opbrengst af te dragen aan goede doelen, waarbij dezelfde regels gelden voor zowel Nederlandse als buitenlandse aanbieders.

Sommige gesprekspartners geven aan dat het mogelijk is het verbod op een winstoogmerk te omzeilen. In de toelichting op artikel 8 staat dat de vergunninghouder, die aan artikel 6 moet voldoen, een aparte rechtspersoon binnen een groepsmaatschappij of concern kan zijn. De overige onderdelen van de groepsmaatschappij hoeven in dat geval hun commerciële activiteiten niet te beëindigen. De vergunninghouder kan via de aan hem verbonden rechtspersonen een loterijconcept met een winstoogmerk exploiteren. Bijvoorbeeld door marketing of de trekking tegen een (marktconforme) vergoeding door een andere rechtspersoon binnen de groepsmaatschappij te laten verrichten, of door een (marktconform) tarief te betalen voor een loterijlicentie.

Verder wijzen verschillende gesprekspartners erop dat de afdracht bijna altijd precies op het minimaal vereiste percentage zit en zelden erboven. Alleen de Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL) hebben in de periode 2016 – 2019 meer afgedragen dan het voorgeschreven minimum (tabel 3, paragraaf 2.5).<sup>107</sup> Het wettelijk systeem gaat ervan uit dat de afdracht bestaat uit de totale opbrengst minus de noodzakelijke kosten en prijzen; in die systematiek ligt het volgens deze gesprekspartners niet voor de hand dat loterijen vrijwel elk jaar precies uitkomen op het minimale afdrachtpercentage. Andere gesprekspartners zien dat anders. Zij wijzen erop dat – mede door de concurrentiedruk, in het bijzonder de concurrentie met de monopolieloterijen die minder afdragen en grotere prijzenpotten beschikbaar hebben – goededoelenloterijen een zo groot mogelijke afdracht realiseren door zo veel als mogelijk te investeren in prijzen en advertenties (en daar een optimale balans in te vinden). Dit resulteert in meer omzet uit verkochte loten en dus in absolute zin een grotere maatschappelijke afdracht (in euro).

<sup>105</sup> En: 'Eventuele provisie aan verkopers van deelnemingsbewijzen dient te worden beperkt tot ten hoogste 10% van de nominale waarde der door hun bemiddeling geplaatste deelnemingsbewijzen.'

<sup>106</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 6a.

<sup>107</sup> SNL maakt gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid (Beleidsregels, artikel 5, derde lid) en moesten in de periode 2016 – 2019 minimaal 75 procent van hun opbrengst uit verkochte loten afdragen aan begunstigden. Ze droegen in die periode jaarlijks tussen de 78 – 83 procent af.

### Algemeen belang (artikel 8)

Op grond van artikel 8 moet een vergunningaanvraag worden afgewezen indien de aanvrager niet aantoonbaar dat de opbrengsten uitsluitend ten goede komen aan enig algemeen belang en de door hem verrichte activiteiten er uitsluitend op zijn gericht om deze doelstellingen te verwezenlijken (eerste lid). Deze norm geldt ook als voorschrift als de vergunning is verleend (tweede lid).<sup>108</sup> *‘Bij algemeen belang in concrete zin kan verder worden gedacht aan het realiseren van doelen die naar hun aard en in bijzondere zin bijdragen aan maatschappelijke gewenste resultaten, zoals sociale cohesie en het verbeteren van de leefbaarheid van een gemeenschap.’*<sup>109</sup> Onder algemeen belang wordt in ieder geval niet verstaan een commercieel of particulier belang (zie artikel 1); inkomsten van de onderneming mogen niet voorop worden gesteld, er mag niet worden beoogd om winsten uit te keren aan aandeelhouders (toelichting op artikel 5).

### Vergunningverlening en toezicht

De Kansspelautoriteit acht een aantal artikelen in de Beleidsregels over afdrachten in de praktijk niet of moeilijk uit te voeren of te handhaven:

- Het is lastig te beoordelen of een aanvrager kan aantonen dat de afdracht aan begunstigden is gewaarborgd.<sup>110</sup> Vooraf kan worden getoetst of er voldoende vermogen is, maar de besteding daarvan kan alleen achteraf worden gecontroleerd. De afdracht is immers ook afhankelijk van het aantal verkochte loten; op het moment van toetsen zijn de inkomsten er nog niet. De daadwerkelijke toetsing gebeurt bij de afdracht, door de accountant, in het jaar na de loterij.
- De Beleidsregels verplichten de toezichthouder een voorschrift aan de vergunning te verbinden over ‘noodzakelijke kosten’, maar het is voor de Kansspelautoriteit lastig te beoordelen wanneer en tot welk punt kosten noodzakelijk zijn.<sup>111</sup> Neem reclame als voorbeeld. Dat reclame nodig is voor de lotverkoop staat niet ter discussie, maar waar ligt het omslagpunt: het punt waarop de extra inkomsten niet meer opwegen tegen de extra uitgaven aan reclame? Dit is een optimaliseringsvraagstuk dat door de Kansspelautoriteit van buitenaf lastig te beoordelen valt.
- De Kansspelautoriteit toetst ‘aan de voorkant’ of de aanvrager voldoende aantoonbaar dat de opbrengsten en activiteiten uitsluitend gericht zijn op ‘enig algemeen belang’.<sup>112</sup> In de toelichting op de Beleidsregels staat dat dit kan blijken uit de statuten. In de praktijk kunnen indirect wel particuliere of commerciële belangen worden gediend, via een andere vennootschap en bijvoorbeeld een licentie.

### Toegang en positie van goede doelen

Goededoelenloterijen zijn in het leven geroepen ter financiering van particuliere initiatieven ter ondersteuning van doelen van algemeen belang.<sup>113</sup> Loterijen zijn ontstaan uit goede doelen; van oudsher waren het goede doelen zelf die loterijen organiseerden. In de huidige markt is er bij de meeste goededoelenloterijen een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de houder van een loterijvergunning die een loterij organiseert en anderzijds de goede doelen die als begunstigden een afdracht ontvangen van de loterijen. Om aanspraak te maken op een afdracht, moet een goed doel begunstigde worden bij een loterij.

<sup>108</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 8. Uit artikel 3 van de Wet op de kansspelen volgt reeds dat een vergunning alleen kan worden verstrekt ‘indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen’. De vertaling van de beleidsregel – in een voorwaarde voor vergunningverlening en in een voorschrift bij de vergunning – is dat ‘opbrengsten van het vergunde kansspel uitsluitend ten goede komen aan enig algemeen belang’.

<sup>109</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>110</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, eerste lid.

<sup>111</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 6.

<sup>112</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 8.

<sup>113</sup> Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen (2021), blz. 87.

## Aantal goede doelen in Nederland

Het totale aantal goede doelen in Nederland is onbekend omdat er geen centrale registratie is. Tabel 5 bevat een actueel overzicht van beschikbare cijfers en inschattingen die een indruk geven van het aantal goede doelen in Nederland.

Categorie	Aantal
Goede doelen met een CBF-erkenning <sup>114</sup>	623
Goede doelen aangesloten bij Goede Doelen Nederland <sup>115</sup>	189
Goede doelen aangesloten bij Goede Doelen Platform <sup>116</sup>	Circa 230
Goede doelen op Geef.nl <sup>117</sup>	4.252
Organisaties met een ANBI-status <sup>118</sup>	>53.000

Tabel 5. Cijfers over het aantal goede doelen in Nederland.

## Begunstigden van loterijen

Goededoelenloterijen dragen jaarlijks geld af aan vele honderden goede doelen (met ten minste een ANBI-status) en duizenden clubs, verenigingen en stichtingen. Dit aantal is sinds 2016 toegenomen, mede ook door de toetreding van FairShare met een aantal nieuwe loterijen.

De wijze waarop de afdrachten worden verdeeld verschilt per loterij. De loterijen van Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (Nationale Postcodeloterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij) werken met vaste partners en eenmalige verstrekkingen, en een combinatie van ongeoormerkte en geoormerkte afdrachten. Ze schenken ook aan fondsen die de afdrachten weer verdelen onder andere organisaties en maatschappelijke projecten. Het Oranje Fonds en het Prins Bernhard Cultuurfonds zijn hier voorbeelden van. Dat geldt ook voor Stichting DOEN, een fonds dat is opgezet door Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. om het ook voor kleine en nieuwe organisaties mogelijk te maken een bijdrage aan te vragen bij de Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij.<sup>119</sup> Een deel van de opbrengsten van de Nationale Postcode Loterij wordt gebruikt voor afdrachten aan goede doelen die partner zijn van de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij. In 2019 ging het in totaal om ruim 20 miljoen euro.<sup>120</sup> SNL en FairShare werken alleen met geoormerkte afdrachten. Bij SNL organiseren de goede doelen en verenigingen zelf de loterij en weten deelnemers dus op voorhand waar de afdracht terecht komt. Bij de loterijen van FairShare kiezen deelnemers aan welk goed doel ze willen doneren.

Er zijn goede doelen die van verschillende loterijen – gevestigde goededoelenloterijen, nieuwe goededoelenloterijen en/of monopolieloterijen – een afdracht ontvangen. Een aantal goededoelenorganisaties die afdrachten ontvangen uit loterijen hebben zich verenigd.<sup>121</sup>

## ANBI-vereiste (artikel 5, tweede en derde lid)

De hoofdregel is dat 80 procent van de afdracht wordt afgedragen aan begunstigden met een ANBI-status.<sup>122</sup> Een ANBI is een *algemeen nut beogende instelling*. Giften aan deze instellingen zijn onder bepaalde voorwaarden fiscaal aftrekbaar. De Belastingdienst beoordeelt of een organisatie in aanmerking komt voor een

<sup>114</sup> CBF.nl (geraadpleegd op 15 februari 2021).

<sup>115</sup> Goededoelenland.nl (geraadpleegd op 15 februari 2021). Goede Doelen Nederland is een brancheorganisatie van in Nederland gevestigde goede doelen.

<sup>116</sup> Goededoelenplatform.nl (geraadpleegd op 15 februari 2021). Het Goede Doelen Platform is het samenwerkingsverband van goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen.

<sup>117</sup> Geef.nl (geraadpleegd op 15 februari 2021). Geef.nl is een website waarop particulieren kunnen doneren aan goede doelen. Stichtingen, verenigingen en kerknootschappen ingeschreven bij de Kamer van Koophandel kunnen zich op de site aanmelden als goed doel.

<sup>118</sup> Belastingdienst (januari 2021). Open data – Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI). Raadpleegbaar via: [Open data - Algemeen Nut Beogende Instellingen \(ANBI\) \(belastingdienst.nl\)](#).

<sup>119</sup> De Stichting DOEN geeft bijvoorbeeld aan jaarlijks 'meer dan 250 groene, sociale en creatieve voorlopers' te financieren. Jaarverslag Stichting DOEN 2019, p. 7.

<sup>120</sup> Nationale Postcode Loterij, jaarverslag 2019; BankGiro Loterij, jaarverslag 2019; VriendenLoterij, jaarverslag 2019.

<sup>121</sup> In het Goede Doelen Platform zijn meer dan 230 goededoelenorganisaties verenigd. Zie <https://www.goededoelenplatform.nl/>.

<sup>122</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, tweede lid.

ANBI-status. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat er ruim 53.000 organisaties zijn met een ANBI-status.<sup>123</sup> De afdracht aan begunstigden met een ANBI-status wordt door gesprekspartners over het algemeen gezien als een werkbare manier om ervoor te zorgen dat afdrachten goed terecht komen.

De Beleidsregels bieden de ruimte om 20 procent van de verplichte afdracht uit te keren aan begunstigden zonder ANBI-status. Ook bestaat de mogelijkheid voor loterijen om af te wijken van de 80%-regel.<sup>124</sup> De Samenwerkende Non-profit Loterijen maken op dit moment als enige gebruik van deze alternatieve mogelijkheid.

In de gesprekken zijn ook mogelijke alternatieven aan de orde gekomen voor het ANBI-regime. Het keurmerk van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) zou als alternatief kunnen dienen. Om hiervoor in aanmerking te komen moet een goed doel aan strenge kwaliteitseisen voldoen en jaarlijks inzicht geven in de inkomsten en uitgaven. De CBF-erkenning biedt een stevigere waarborg voor een goede besteding van een afdracht aan een goed doel dan een ANBI-status. Daar staat tegenover dat aan het verkrijgen van een CBF-erkenning kosten zijn verbonden en dat sommige (potentiële) begunstigden nooit aan de kwaliteitseisen zullen kunnen voldoen. Momenteel zijn er ruim 600 goede doelen met een CBF-erkenning (tabel 5).

Een andere suggestie is om ook organisaties met een SBBI-status, zoals sportverenigingen en toneelverenigingen, toe te laten. Een organisatie is een *sociaal belang behartigende instelling* (SBBI) indien de organisatie op de eerste plaats de individuele belangen van de leden of een kleine doelgroep behartigt, maar ook een maatschappelijke waarde heeft. Anders dan bij ANBI is er voor de SBBI-regeling geen lijst beschikbaar met instellingen die voldoen aan de voorwaarden. De Belastingdienst beoordeelt pas of een organisatie kan worden aangemerkt als een SBBI als er daadwerkelijk sprake is van een schenking en daarvan aangifte wordt gedaan.

#### **'Vrij van last' (artikel 5, vierde lid)**

De vergunninghouder moet de afdracht 'vrij van last' uitkeren aan de begunstigden.<sup>125</sup> Dit betekent volgens de toelichting *'dat de afdracht niet afhankelijk wordt gemaakt van een tegenprestatie van de begunstigde en dat niet van de begunstigde mag worden geëist dat deze zich exclusief verbindt aan de vergunninghouder'*. Er is brede steun voor deze verplichting, maar er worden vraagtekens geplaatst bij de naleving van dit voorschrift in de praktijk.

De relatie tussen loterijen en bepaalde goede doelen heeft het karakter van een samenwerking, waarbij het goede doel niet alleen een afdracht ontvangt maar ook zelf iets inbrengt. Een voorbeeld daarvan is zogeheten 'joint promotion': de loterij keert een afdracht uit aan de begunstigde en kan in de marketing gebruik maken van het goede doel van de begunstigde; omgekeerd verricht de begunstigde (marketing)activiteiten voor de verkoop van loten. Een ander voorbeeld is dat goede doelen zelf goederen of diensten ter beschikking stellen die de vergunninghouder gebruikt als prijzen (de zogenaamde prijzenregeling). Sommige gesprekspartners wijzen in dit verband op het risico van een onvrijwillige tegenprestatie. Ze stellen dat niet altijd sprake is van een gelijkwaardige samenwerking, en dat goede doelen weinig keuze hebben omdat ze afhankelijk zijn van de loterijen voor het ontvangen van een afdracht. De verhoudingen kunnen juist weer anders liggen als een goed doel een sterk merk is; dan kan de loterij ook afhankelijk zijn van het goede doel. Andere gesprekspartners, aan de kant van zowel de loterijen als goede doelen, geven aan dat de samenwerking tussen loterijen en goede doelen op vrijwillige basis plaatsvindt. Goede doelen profiteren bovendien zelf ook weer van de gemeenschappelijke marketinginspanningen en samenwerking in het kader van de prijzenregeling.

<sup>123</sup> Belastingdienst (januari 2021). Open data – Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI). Raadpleegbaar via: [Open data - Algemeen Nut Beogende Instellingen \(ANBI\) \(belastingdienst.nl\)](#).

<sup>124</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, derde lid.

<sup>125</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, vierde lid.

Van een goed doel mag niet worden geëist dat deze zich exclusief verbindt aan een loterij. Eerder zagen we dat er goede doelen zijn die afdrachten ontvangen van verschillende loterijen, zowel gevestigde loterijen als nieuwe loterijen. Van volledige exclusiviteit, waarin alle goede doelen slechts van één loterij een afdracht ontvangen, is in de praktijk dus geen sprake. Gesprekken geven geen eenduidig beeld over de vraag of een loterij het in de praktijk op prijs stelt als een aangesloten goed doel ook samenwerkt met een andere loterij en of het voorkomt dat een zekere mate van exclusiviteit wordt verlangd.

### Prijzenregeling (artikel 5, vijfde lid)

Artikel 5 biedt ook de basis voor de zogenaamde prijzenregeling: de Kansspelautoriteit kan toestaan dat *'de vergunninghouder maximaal 20% van de afdracht aan begunstigden die op eigen initiatief goederen of diensten ter beschikking stellen die door de vergunninghouder als prijzen kunnen worden gebruikt.'*<sup>126</sup>

Een voorbeeld van de toepassing van de prijzenregeling is het Blockbusterfonds. Betrokkenen zien vooral positieve effecten voor cultureel ondernemerschap. Het fonds koopt kaartjes van shows en tentoonstellingen en biedt daarmee financiële zekerheid. Het aanbod wordt bovendien onder de aandacht gebracht bij een breed publiek en draagt eraan bij dat een nieuw publiek wordt bereikt door culturele instellingen. De regeling draagt eraan bij dat goede doelen minder afhankelijk zijn van andere vormen van filantropie en overheidssubsidies.

Critici zien in de prijzenregeling een verkapte korting op de afdracht in de praktijk. Voor de consument, die wordt voorgehouden dat minimaal 40 procent van zijn inleg naar goede doelen gaat, zou dit niet transparant zijn. Door de aard van hun activiteiten kunnen bovendien niet alle goede doelen gebruik maken van de prijzenregeling; niet alle goede doelen bieden producten of diensten aan die als loterijprijzen kunnen worden gebruikt.

Een aantal gesprekspartners wijzen erop dat de prijzenregeling veel breder zou kunnen worden toegepast dan nu gebeurt. Buiten de culturele sector zouden ook andere sectoren, zoals de sportsector, gebruik kunnen maken van de prijzenregeling.

### Transparantie (artikel 9)

Artikel 9 bevat voorschriften ter bevordering van transparantie, met het oog op consumentenbescherming.<sup>127</sup>

De vergunninghouder moet over een aantal actuele, openbare en eenvoudig te raadplegen documenten beschikken, zoals een lijst van begunstigden: *'Mede aan de hand hiervan kan de consument vervolgens beslissen of hij met het kopen van een lot wil bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de aanvrager en de uiteindelijke profiterende organisaties.'* Artikel 9 stelt ook eisen aan de bekendmaking van de prijzen en het tijdstip van de uitslag. Het artikel zorgt vooral voor verplichtingen om documenten beschikbaar te hebben en te publiceren.

De modelvergunning schrijft in artikel B.5 voor dat de vergunninghouder de afdracht inzichtelijk maakt en daartoe een financieel reglement opstelt. Daarin staat onder meer vermeld aan wie de afdracht wordt uitgekeerd, welke procedures en criteria gevolgd worden bij het toevoegen of verwijderen van begunstigden en welke verdeelsleutel of verdeelprocedure gebruikt wordt om de afdracht over de begunstigden te verdelen. Vergunninghouders rapporteren aan de Kansspelautoriteit; de toezichthouder toetst de lijst van begunstigden steekproefsgewijs.<sup>128</sup>

Loterijen hebben verschillende manieren om te bepalen waaraan zij de opbrengst afdragen. Elke loterij kiest zelf een eigen focus, bijvoorbeeld cultuur, ontwikkelingssamenwerking of gezondheid. Goede doelen die daarbinnen vallen kunnen zich aanmelden als begunstigde of worden door de loterijen benaderd. De Nationale

<sup>126</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, vijfde lid.

<sup>127</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 9.

<sup>128</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 9, eerste lid onder c.

Postcodeloterij, de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij beschrijven in hun financieel reglement en toewijzingsbeleid het proces, de criteria en de verdeelsleutels voor financiering. Goede doelen worden onder meer beoordeeld op de maatschappelijke steun die ze genieten (bijvoorbeeld het aantal donateurs of vrijwilligers, hun bereik en de professionaliteit en de efficiëntie van de organisatie).<sup>129</sup> De Raad van Commissarissen van de holding waarbinnen de loterijen vallen besluit over de afdracht aan goede doelen. FairShare hanteert eveneens een toekenningssystematiek, waarbij onder meer gekeken wordt naar de ANBI-status, de herkenbaarheid van het doel dat wordt nagestreefd en de transparantie van de organisatie.<sup>130</sup> Het bestuur van FairShare bepaalt of een goed doel in aanmerking komt voor een afdracht. Afgaande op de openbaar beschikbare informatie vinden de beoordelingen van goede doelen bij zowel de Goede Doelen Loterijen als FairShare plaats op basis van kwalitatieve en beperkt geoperationaliseerde criteria; ze laten ruimte voor interpretatie.

Een aantal loterijen kiest voor het model waarin consumenten in meer of mindere mate inspraak hebben in welk goed doel wordt gesteund met hun inleg. Bij de BankGiro Loterij en de VriendenLoterij wordt een deel van de afdracht verdeeld op basis van de keuze van deelnemers. Zo kunnen deelnemers bij de VriendenLoterij kiezen voor welk goed doel, club, vereniging of stichting ze meespelen. Bij de loterijen van FairShare wordt de verdeling van de afdracht over goede doelen volledig bepaald door de deelnemers; wanneer een deelnemer kiest voor een goed doel, gaat de afdracht die correspondeert met dat lot naar het gekozen goede doel. Bij SNL organiseren de goede doelen hun eigen loterijen en bepalen consumenten door deel te nemen dat ze het betreffende goede doel willen steunen.

Er wordt verschillend gedacht over de vraag hoe bepaald zou moeten worden waaraan de opbrengsten van loterijen worden besteed. Sommige gesprekspartners vinden het proces van toekenning niet voldoende transparant en de rol van de loterijen hierin te groot. De suggestie is gedaan om aan een loterij de verplichting op te leggen om geïnteresseerde goede doelen onder bepaalde voorwaarden te accepteren. Ook is door verschillende gesprekspartners genoemd dat deelnemers – meer dan nu het geval is – invloed zouden moeten hebben op de verdeling van de afdrachten, bijvoorbeeld via geormerkte loten. Als mogelijk voordeel hiervan is genoemd dat de consumenten zelf bepalen aan welk goed doel hun inleg ten goede komt. Als mogelijk nadeel is genoemd dat de voorkeuren van consumenten veranderlijk kunnen zijn, wat ten koste kan gaan van de continuïteit in de financiering van goede doelen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2018 gepleit voor meer maatschappelijke controle op de afdrachten van loterijen.<sup>131</sup> De minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd aandacht te besteden aan de aanbeveling van de WRR om de zeggenschap over afdrachten te democratiseren.<sup>132</sup>

## Conclusies

De Beleidsregels bevatten zowel waarborgen voor afdrachten als regels over de toegang en positie van goede doelen.

### Afdrachten

Het maatschappelijke belang van de afdrachten door loterijen aan goede doelen is groot. De afdrachten worden gezien als een belangrijke bron van financiering voor maatschappelijke organisaties en projecten. Deze vorm van financiering kent daarbij een aantal andere specifieke voordelen ten opzichte van bijvoorbeeld overheidsfinanciering. Zonder verplichting zouden de afdrachten aan goede doelen naar verwachting dalen. In

<sup>129</sup> Goede Doelen Loterijen Toekenningen, januari 2020.

<sup>130</sup> Financieel reglement FairShare ([www.fairsharenederland.nl](http://www.fairsharenederland.nl)); geraadpleegd op 16 februari 2020).

<sup>131</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018). Filantropie op de grens van overheid en markt.

<sup>132</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 2726601.

het Kansspelenbesluit is het minimale afdrachtpercentage voor goededoelenloterijen vastgelegd. De Beleidsregels bevatten waarborgen voor de uitkering van afdrachten.

Tegelijkertijd is er aanleiding om de borgende werking van de Beleidsregels op het punt van afdrachten te relativeren. Ten eerste zien we in de praktijk dat de afdracht bijna altijd precies op het minimaal vereiste percentage zit en zelden erboven. Niet de Beleidsregels maar het minimale afdrachtpercentage in het Kansspelenbesluit vormt de belangrijkste waarborg voor een optimale afdracht van loterijen aan goede doelen. Daarbij gaat het om het vinden van het maatschappelijk optimum, waarbij loterijen precies voldoende ruimte hebben voor prijzen en marketing, die in belangrijke mate de lotverkoop bepalen, zodat de afdracht in absolute zin (in euro) het grootst is. Oftewel: kies je voor grotere taart en neem je daar een relatief klein stukje van, of voor een kleinere taart waarvan je een relatief groter stuk neemt?

Ten tweede zijn de wettelijke normen die ervoor moeten zorgen dat de afdrachten ten goede komen aan het algemeen belang, zoals 'noodzakelijke kosten' en 'geen winstoogmerk', open en in de Beleidsregels beperkt geoperationaliseerd. Voor de Kansspelautoriteit zijn de regels niet of moeilijk te handhaven; het is ook niet duidelijk in hoeverre de regels voldoende worden nageleefd. Dit resulteert in onduidelijke situaties. Zo schrijven de Beleidsregels voor dat de vergunning zonder 'winstoogmerk' wordt geëxploiteerd, maar is het in de praktijk toegestaan om – buiten de vennootschap waaraan de vergunning is verleend – winst te maken, bijvoorbeeld via de exploitatie van een loterijlicentie.

### Toegang en positie van goede doelen

De Beleidsregels gaan over de vergunningverlening aan loterijen, maar raken ook de toegang van goede doelen tot de – afdrachten van – loterijen.

Jaarlijks ontvangt een groot aantal goede doelen afdrachten van loterijen. Via deze organisaties en via fondsen komt het geld vervolgens breder in de samenleving terecht. Het is niet precies bekend welk aandeel van de goede doelen in Nederland begunstigde is van loterijen, wel is duidelijk dat sinds 2016 zowel de totale omvang van de afdrachten aan goede doelen (tabel 3) als het aantal organisaties dat een bedrag ontvangt is toegenomen. De prijzenregeling, hoewel die ten koste gaat van de transparantie rondom afdrachten, biedt dermate grote voordelen voor de goede doelen die er in participeren dat afschaffing ervan grote consequenties zou hebben.

Het ANBI-criterium, met ruimte om daarvan onder voorwaarden af te wijken, is in de praktijk passend en werkbaar gebleken. Goededoelenloterijen hebben er in de eerste plaats zelf belang bij dat de afdrachten terechtkomen op de juiste plek. Als zou blijken dat afdrachten verkeerd terechtkomen, leidt dit onherroepelijk tot imago schade met minder lotverkoop als mogelijk gevolg. Het ANBI-criterium vormt een extra waarborg dat de afdrachten terechtkomen bij organisaties die het algemeen belang dienen, maar werpt geen te hoge drempel op voor bijvoorbeeld kleine, nieuwe of buitenlandse organisaties die anders zouden worden uitgesloten. Het hanteren van SBBI als (alternatief) criterium is om praktische redenen niet mogelijk, omdat de Belastingdienst pas achteraf beoordeelt of een organisatie kan worden aangemerkt als een SBBI.

Dit alles laat onverlet dat de positie van goede doelen in het stelsel kwetsbaar is. Wij stellen vast dat het goededoelenloterijstelsel uiteindelijk draait om goede doelen. In dit licht is het aantal regels dat gaat over de toegang en positie van goede doelen beperkt, terwijl het belang en de afhankelijkheid van de opbrengsten van loterijen voor goede doelen groot is.<sup>133</sup>

Het voorschrift dat een uitkering 'vrij van last' geschiedt, is bedoeld om de positie van goede doelen te versterken. Loterijen mogen geen tegenprestatie en exclusiviteit van goede doelen verlangen. In dit onderzoek

<sup>133</sup> Goede doelen kunnen ook gelden ontvangen buiten het goededoelenloterijstelsel. Ook monopolieloterijen laten opbrengsten ten goede komen aan goede doelen.



hebben we niet kunnen vaststellen of 'vrij van last' in de praktijk wordt ingeperkt. Er zijn signalen afgegeven in die richting, maar die hebben we niet kunnen verifiëren. We concluderen wel dat het huidige stelsel kwetsbaar is op dit punt. De loterijen kunnen in belangrijke mate bepalen hoe en onder welke condities de afdrachten worden verdeeld. Goede doelen bevinden zich (veelal) in een afhankelijke positie, die het ook niet aantrekkelijk maakt om eventuele negatieve signalen te delen over een loterij die zorgt voor financiering. Voor de Kansspelautoriteit is 'vrij van last' moeilijk te controleren. Of sprake is van een vrije en vrijwillige samenwerking tussen loterij en goed doel is van buitenaf lastig te beoordelen.

Een ander kwetsbaar punt van het stelsel is dat de toekenning van afdrachten aan goede doelen bij de meeste loterijen niet volledig transparant is. Loterijen voldoen aan de vereisten uit de Beleidsregels om informatie over begunstigen, afdrachten en de toekenningsprocedure inzichtelijk te maken. De gehanteerde criteria zijn echter veelal kwalitatief van aard en – in openbare documenten – beperkt geoperationaliseerd, waardoor ze veel ruimte laten voor interpretatie. Waarom bepaalde goede doelen wel voor een afdracht in aanmerking komen en andere niet, en waarom het ene goede doel een hoger bedrag ontvangt dan het andere goede doel, is niet altijd inzichtelijk.

Een aantal loterijen kiest voor het model waarin consumenten in meer of mindere mate inspraak hebben in welk goed doel wordt gesteund met hun inleg. Een interessante richting om verder te verkennen is of en hoe je de rol van deelnemers bij het verdelen van de afdrachten kunt vergroten en daarmee de toegang tot en positie van goede doelen in stelsel kunt versterken. Daarbij zouden ook de selectiecriteria voor goede doelen kunnen worden betrokken (via ANBI-status en/of CBF-erkenning) om te borgen dat de afdrachten goed terecht blijven komen.

## 4.2. Onderscheid risicovol en risicoarm

### Contour

Het kabinet stelt in 2019 dat de doelen van het kansspelbeleid de bepalende factor zijn voor de structuur van de loterijmarkt.<sup>134</sup> Hoe groter de risico's zijn op aantasting van de publieke belangen, des te strenger zijn de voorwaarden waaronder een kansspel mag worden aangeboden. Het kabinet noemt de afdrachtverplichting als voorbeeld. Van afdrachten aan goede doelen kan een wervend effect uitgaan waardoor consumenten (blijven) meespelen. Bij risicovolle kansspelen kan dit afdoen aan de bescherming van de spelers. Verplichte afdrachten acht het kabinet daarom vooral passend bij kansspelen met een laag risico.

De huidige wet- en regelgeving voor kansspelen maakt onderscheid tussen spelsoorten. In de toekomst wordt het risicoprofiel van een kansspel meer centraal gesteld en kan er ook binnen een spelsoort gedifferentieerd worden naar risicoprofiel. Niet alle loterijen hebben namelijk hetzelfde risicoprofiel. Door het risicoprofiel van het kansspel meer centraal te stellen wil het kabinet ruimte bieden om het spelaanbod van risicoarme kansspelen te vernieuwen, en daarmee bij te dragen aan zowel kanalisatie als de fondsenwervende functie.

### Praktijk: het risicoprofiel van goededoelenloterijen

Op basis van de conclusies over de drie doelen van het kansspelbeleid (hoofdstuk 3) kunnen we vaststellen dat de risico's van goededoelenloterijen in hun huidige vorm over het algemeen laag zijn. Het Nederlandse loterijenstelsel kanaliseert de spelersvraag naar legale loterijen, de kans op fraude bij vergunde loterijen is erg klein. Ook het risico op kansspelverslaving en overmatig speelgedrag is laag. Daarnaast zijn waarborgen ingebouwd voor een eerlijk spelverloop en zijn er regels voor werving en reclame. Een loterij blijft in de basis

<sup>134</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 24 557, nr. 152.

wel een intransparant product; we zien dat de transparantie van de goeddoeleloterijen op een aantal punten kan worden vergroot.

## Wet- en regelgeving

Het lage risicoprofiel van goeddoelenloterijen is voor een belangrijk deel het resultaat van het huidige regelgevend kader. De doelen op het gebied van consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van criminaliteit en illegaliteit worden geborgd via de Wet op de kansspelen en daarop gebaseerde algemene regels en de Beleidsregels.

Ten aanzien van de balans tussen risico's en regels hebben we in het vorige hoofdstuk het volgende geconstateerd:

- Er is een reëel risico dat consumenten rondom de hoogte van en voorwaarden aan prijzen onvoldoende zijn geïnformeerd om de verwachtingswaarde van een loterij goed in te kunnen schatten (paragraaf 3.1).
- De trekkingsfrequentie kan mogelijk omhoog zonder dat het laagfrequente karakter verloren gaat en het risico van kansspelverslaving en overmatig speelgedrag te hoog wordt (paragraaf 3.2).
- De toets op betrouwbaarheid van vergunningaanvragers en -houders is tot nu toe gebaseerd op de Beleidsregels, waarbij er nog veel ruimte is voor interpretatie door de Kansspelautoriteit (paragraaf 3.3).

## Conclusies

Het onderscheid tussen risicoarm en risicovol vertaalt zich in een afweging over risico's en regels: grotere risico's rechtvaardigen strengere regels, bij lagere risico's kan meer ruimte worden gegeven aan loterijaanbieders. Deze afweging kan leiden tot aanpassing van of differentiatie binnen de huidige regels.

We concluderen dat de goeddoelenloterijen in hun huidige vorm over het geheel genomen risicoarm zijn voor wat betreft het risico op de aantasting van publieke belangen (de doelen van het kansspelbeleid).

De Beleidsregels dragen bij aan de transparantie van goeddoelenloterijen, maar het risico dat consumenten niet volledig zijn geïnformeerd is reëel. Aan de andere kant zien we dat bij de trekkingsfrequentie mogelijk ruimte is voor verruiming.

## 4.3. Keuzeruimte en attractief aanbod consument

### Contour

De kern van deze contour is volgens het kabinet dat de consument belang heeft bij voldoende keuze.<sup>135</sup> Als het spelaanbod te veel aan banden wordt gelegd, bestaat de kans bestaat dat consumenten naar illegaal aanbod uitwijken en dat de afdrachten aan goede doelen dalen.

Eerder onderzoek naar productkenmerken van loterijen en de wensen van consumenten laat zien dat merknamen en spelconcepten van loterijen, de winkansen en de hoogte van te winnen prijzen belangrijk zijn in de keuzes van consumenten.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Beleidsregel van de Minister voor Rechtsbescherming van 28 november 2019, nr. 2754659, tot wijziging van de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen (Stcrt 2019, nr. 66163).

<sup>136</sup> SEO Economisch onderzoek (december 2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument.

## Diversiteit in aanbieders en spelconcepten

Bij de contour 'gelijk speelveld' (paragraaf 4.4) wordt uitgebreid ingegaan op de openstelling van de markt voor niet-incidentele goededoelenloterijen in 2016 en de toetreding van nieuwe loterijaanbieders. Naast de goededoelenloterijen die al langer bestaan is er is één nieuwkomer actief (FairShare) met drie loterijen. Een tweede nieuwkomer (Lottovate) was kort actief op de markt en heeft de vergunning overgedragen aan een andere aanbieder (BeterLot). BeterLot en twee andere vergunninghouders (Impact Loterij en SnapChance) lanceren naar verwachting binnen afzienbare tijd loterijen.

De basis van elke loterij is min of meer hetzelfde: aan elk lot is een unieke cijfer- en/of lettercombinatie verbonden. In de vorm en de presentatie aan de consument zien we in het (huidige en toekomstige) aanbod van vergunninghouders enige vorm van diversiteit en innovatie. Nieuwkomers proberen zich te onderscheiden van het bestaande aanbod. SnapChance gaat bijvoorbeeld een loterij lanceren waarbij spelers meespelen met een foto. Nieuwe loterijen kiezen vaak ook voor een laagdrempelig gebruik via de telefoon. Een ander onderscheid zit in de keuze voor (typen) goede doelen. De drie loterijen van Nationale Goede Doelen Loterijen zijn thematisch ingedeeld. Ook nieuwe loterijen kiezen vaak voor een specifiek thema. Bij de ene loterij bepaalt de loterijaanbieder en bij de andere de consument waar de afdracht naartoe gaat.

De Beleidsregels bevatten geen artikelen die rechtstreeks bedoeld zijn om een attractief spelaanbod te bevorderen. De Kansspelautoriteit heeft er wel voor gekozen om in de modelvergunning het maximum aantal trekkingen ten opzichte van de oude vergunningen (van vóór 2016) te verhogen van 11 of 16 naar 69 per jaar.<sup>137</sup> Een verplicht ritme van de trekkingen is geschrap. Dit om meer ruimte te geven voor productvernieuwing en toch het laagfrequente karakter te handhaven (met het oog op het risico op kansspelverslaving). Het maximum aantal trekkingen is aldus gelijk getrokken met de Staatsloterij.

Sommige vergunninghouders pleiten voor een verdere verhoging van het aantal trekkingen om het spelaanbod (nog) attractiever te kunnen maken (zie ook paragraaf 3.2 over verslavingspreventie). Het maximale aantal van 69 trekkingen staat volgens hen innovatie en vernieuwing van het loterijspel in de weg, omdat het gestelde maximum de mogelijkheid wegneemt om nieuwe spelconcepten te ontwikkelen die aansluiten bij een jongere generatie spelers. Daarnaast zou het maximum van 69 trekkingen zorgen voor oneerlijke concurrentie met de Lotto, die 600 lotto-loterijen en 12 cijferspelen per jaar mag aanbieden.<sup>138</sup> De gesprekspartners wijzen erop dat onderzoek laat zien dat, ook bij bijvoorbeeld een dagelijkse trekking, het risico op kansspelverslaving bij loterijen relatief gering is, in vergelijking met andere kansspelen. Hierbij moet worden vermeld dat bij de meeste loterijconcepten van de huidige aanbieders het maximum aantal trekkingen van 69 bij lange na niet wordt gehaald. Toekomstige loterijaanbieders zijn naar eigen zeggen wel van plan om het maximum aantal trekkingen te gaan aanbieden.

## Winkansen en prijzen

Binnen de goededoelenloterijen is er variatie in winkansen en prijzen. De gemiddelde winkans loopt uiteen van circa 15 tot 35 procent. De winkans is bij de trekking van een hoofdprijs uiteraard vele malen lager dan bij een kleine prijs. De hoofdprijzen kunnen oplopen van 1 miljoen euro tot vele miljoenen. Daarnaast verloten loterijen ook lagere prijzen en verloten veel loterijen prijzen in natura.

In de praktijk hanteren sommige vergunninghouders niet-gegarandeerde prijzen (prijzen die niet altijd vallen) en kunnen ook niet-geplaatste loten aan een trekking meedoen (het 'trekken op universum'). De Beleidsregels

<sup>137</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie A.2.

<sup>138</sup> Kansspelautoriteit (2019) Vergunning Lotto 2017-2012 (geconsolideerde versie 01-05-2019).

laten hiervoor de ruimte, maar de Kansspelautoriteit wijst wel op het risico van intransparantie en misverstanden (zie ook paragraaf 3.1 over consumentenbescherming).<sup>139</sup>

De Beleidsregels stellen geen directe beperkingen aan de hoogte of de aard van de uit te keren prijzen. Wel geldt het verbod op *pooling*, waardoor een vergunninghouder geen inleg van een andere loterij mag gebruiken voor het uitkeren van prijzen.<sup>140</sup> Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit in de modelvergunning de maximale prijs per lot gesteld op 30 euro, waarmee in de praktijk de totale inleg wordt begrensd en daarmee ook de ruimte voor uit te keren prijzen.<sup>141</sup>

Een belangrijke verandering in dit verband is de verlaging van het verplichte afdrachtspercentage van 50 naar 40 procent voor goeddoelenloterijen per 1 januari 2020. Deze wijziging is geregeld via een wijziging van het Kansspelenbesluit.<sup>142</sup> Het kabinet verwacht dat de verlaging van het minimale afdrachtspercentage via de verhoging van het prijzengeld leidt tot een aantrekkelijker aanbod van goeddoelenloterijen.<sup>143</sup>

## Conclusies

Sinds de openstelling van de markt in 2016 is de keuzeruimte voor de consument enigszins toegenomen. Nieuwe loterijen proberen zich qua vorm, presentatie en gebruik te onderscheiden van gevestigde loterijen. Binnen de huidige regels is een zekere diversiteit in spelaanbod ontstaan.

Er zijn mogelijkheden om innovatief en attractief spelaanbod te stimuleren door de Beleidsregels te verruimen, en zo een aantrekkelijk alternatief te blijven voor (online) kansspelen met hogere (maatschappelijke) risico's.

Een eerste mogelijkheid is het verder verhogen van het maximum aantal trekkingen per jaar per loterij. Met een hoger maximum kunnen loterijaanbieders spelconcepten ontwikkelen met een hoger speeltempo. Eerder constateerden we al dat er mogelijk ruimte is voor verhoging van de trekkingsfrequentie zonder dat het doel van verslavingspreventie in het geding komt (zie paragraaf 3.2 over verslavingspreventie).

Een tweede mogelijkheid is het toestaan van *pooling*, zodat loterijen (gezamenlijk) hogere prijzen kunnen aanbieden. Niet alleen worden loterijen hiermee aantrekkelijker ten opzichte van andere kansspelen, maar bovendien wordt het gemakkelijker voor nieuwkomers, met mogelijk een onderscheidend spelaanbod, om de markt te betreden (zie paragraaf 4.4 over een gelijk speelveld). Ook nieuwe aanbieders – uit binnen- of buitenland – zouden dan moeten voldoen aan dezelfde afdrachts- en andere verplichtingen, zodat het maatschappelijk karakter van goeddoelenloterijen geborgd blijft.

Een derde mogelijkheid is om met andere gerichte maatregelen de toegang voor nieuwkomers en daarmee de diversiteit in het spelaanbod te bevorderen. Hierop gaan we in de volgende paragraaf dieper in.

Wij tekenen hierbij aan dat de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders en concepten niet alleen afhankelijk zijn van regels, maar ook van de toepassing daarvan. Een toezichthouder kan nieuw aanbod en innovatieve concepten actief stimuleren, door open te staan voor gesprekken met geïnteresseerde partijen of door reflecties hierover te delen met het beleidsdepartement.

<sup>139</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie D.

<sup>140</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 7, derde lid.

<sup>141</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie A.3.

<sup>142</sup> Beleidsregel van de Minister voor Rechtsbescherming van 28 november 2019, nr. 2754659, tot wijziging van de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen (Stcrt 2019, nr. 66163).

<sup>143</sup> Besluit van 9 oktober 2019, houdende wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met de verlaging van de minimaal verplichte procentuele afdracht ten behoeve van enig algemeen belang en een andere wijziging (Staatsblad 2019, 353).

## 4.4. Gelijk speelveld

### Contour

Bij een ‘gelijk speelveld’ gaat het kabinet uit van het principe dat wanneer sprake is van eenzelfde markt ook dezelfde regels moeten gelden voor alle aanbieders op die markt.<sup>144</sup>

Dit roept allereerst de vraag op wat in het geval van de goededoelenloterijen wordt verstaan onder eenzelfde markt. En in het verlengde daarvan welke ontwikkelingen zich sinds de openstelling in 2016 hebben voorgedaan op de markt(en).

Een volgende vraag is welke regels gelden voor marktpartijen en hoe die in de praktijk hebben gewerkt. In het geval van de goededoelenloterijen gaat het om regels over toetreding tot de markt en regels voor gedrag op de markt.

### Praktijk

Bij een gelijk speelveld kan worden gedacht aan het speelveld van meerjarige loterijen en van goededoelenloterijen.

#### Meerjarige loterijen

Nederland kent twee soorten meerjarige loterijen: monopolieloterijen en niet-incidentele goededoelenloterijen.<sup>145</sup> Al langer wordt de vraag gesteld of de goededoelenloterijen en monopolieloterijen tot dezelfde markt behoren. Hierop is zowel een economisch als beleidsmatig perspectief mogelijk. Economisch gaat het erom of loterijen als substituuut van elkaar kunnen optreden en of er sprake is van concurrentie; is er – ook in mededingingsrechtelijke zin – sprake van één ‘relevante markt’? Beleidsmatig is relevant of de doelstellingen van het kansspelbeleid voor bepaalde marktsegmenten andere regels rechtvaardigen.

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan die ingaan op – of iets zeggen over – de marktafbakening voor loterijen.<sup>146</sup> In het meest recente onderzoek van PwC (2020) wordt geconcludeerd *‘dat het huidige stelsel, dat gedifferentieerd en deels gesloten is, waarschijnlijk leidt tot een beperking van de concurrentie, terwijl dat op grond van de borging van de publieke belangen niet noodzakelijk is. In het huidige stelsel is er enige mate van concurrentie tussen loterijen. Die concurrentie neemt naar verwachting toe in een meer open marktordeningstelsel.’*

#### Goededoelenloterijen

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het huidige speelveld van goededoelenloterijen. Daarin valt een aantal zaken op:

- De gevestigde loterijen zijn samen goed voor veruit het grootste deel van de omzet. De omzetten zijn in de afgelopen jaren – ook na de openstelling van de markt in 2016 – gestaag gegroeid.
- Doordat de drie grootste loterijen behoren tot één moederconcern, is sprake van verregaande marktconcentratie. De Nationale Postcode Loterij is veruit de grootste loterij met 70 procent van de totale marktomzet in 2019.
- Sinds de openstelling van de markt voor goededoelenloterijen zijn er vier nieuwe vergunningen afgegeven. Er is één nieuwkomer (FairShare) die actief loterijen aanbiedt. FairShare ziet zijn omzet

<sup>144</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 24 557, nr. 152

<sup>145</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/loterijen/>

<sup>146</sup> Autoriteit Consument en Markt (2015). Zaaknummer: 15.0783.24/SENS-SNS; SEO Economisch onderzoek (december 2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument; BCG (2019). Onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de marktordening in de Nederlandse loterijmarkt; PwC (2020). Marktordening van het loterijstelsel. Eén markt voor loterijproducten?

groeien en heeft in 2020 een tweede loterij gelanceerd. Een andere nieuwkomer (Lottovate) was kort actief op de markt en heeft na een strategische herpositionering van het moederbedrijf de vergunning overgedragen aan een andere aanbieder (BeterLot). BeterLot en twee andere vergunninghouders (Impact Loterij en SnapChance) zijn nu niet actief op de markt, maar de verwachting is dat ze binnen afzienbare tijd van start gaan met een loterij.

Sommige stakeholders zien in deze marktontwikkelingen het bewijs dat sprake is van een eerlijk speelveld. Daarbij wijzen ze erop dat het opzetten van een loterij – los van de specifieke invulling van de Beleidsregels – vanwege de forse investeringen en inspanningen een lange adem vergt. Met één actieve nieuwkomer met omzetgroei en drie nieuwkomers die op korte termijn een loterij lanceren is de openstelling van de markt volgens hen een succes.

Andere stakeholders delen deze opvatting niet of slechts ten dele. Zij wijzen erop dat de gevestigde loterijen een enorme voorsprong hebben opgebouwd in de jaren vóór de openstelling van de markt. Die voorsprong zou de gevestigde partijen binnen dezelfde regels meer mogelijkheden bieden dan nieuwkomers of – andersom – meer belemmeringen opwerpen voor nieuwkomers dan voor gevestigde partijen. Het betreft vooral de vergunning zonder winstoogmerk, het poolingverbod en de prijzenregeling. Ook is genoemd dat nieuwkomers in het proces van vergunningverlening anders en strenger worden beoordeeld waar het gaat om waarborgen voor het uitkeren van afdrachten en prijzen.

## Beleidsregels voor toegang tot en gedrag op de markt

De Beleidsregels raken allemaal de toetreding tot en het gedrag op de markt, en zijn dus relevant in het licht van de contour 'gelijk speelveld'. Hierna behandelen we de beleidsregels die in de gesprekken ter discussie zijn gesteld. Voor de volledigheid behandelen we daarnaast ook twee beleidsregels waarbij in de toelichting op de Beleidsregels – net als bij het poolingverbod – expliciet de relatie is gelegd met concurrentievervalsing en het *level playing field*: de duur van de vergunning en het inhouden van kansspelbelasting.<sup>147</sup>

### Vergunning zonder winstoogmerk

Het voorschrift van een loterij zonder winstoogmerk in combinatie met de verplichte afdracht is bedoeld om het maatschappelijke karakter van de loterijen te waarborgen (zie ook paragraaf 4.1).<sup>148</sup>

Een (neven)effect van deze voorschriften is dat zij de ruimte beperken om te ondernemen en geen prikkel vormen om efficiënt te opereren. Voor toetreders werpen ze in het bijzonder een drempel op, omdat juist zij voorinvesteringen moeten doen om een plek te veroveren op de markt, terwijl die niet meteen rendabel zijn. Toetreding tot de markt van goededoelenloterijen is risicovol en vanuit commercieel oogpunt minder interessant. De combinatie van enerzijds relatief grote (voor)investeringen voor toetreding (onder meer voor vergunningverlening en de opzet en acceptatie van het loterijstelsel) en exploitatie (met name marketing en prijzengeld) en anderzijds beperkte financiële ruimte en lage rendementen is de belangrijkste reden voor geïnteresseerde partijen om af te zien van toetreding tot de markt.

### Poolingverbod

Het prijzengeld van een loterij moet volledig afkomstig zijn uit de inleg van de deelnemingsbewijzen die voor die loterij zijn verkocht. De inleg van andere deelnemingsbewijzen mag daarvoor niet worden gebruikt. Dit is het zogeheten poolingverbod.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Staatscourant (2014), 28930. Toelichting op de beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345.

<sup>148</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, eerste lid; artikel 6b.

<sup>149</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 7, derde lid.

Het poolingverbod is bedoeld om te voorkomen dat de prijzenpot kunstmatig wordt vergroot. De toelichting op de Beleidsregels legt een relatie met concurrentievervalsing.<sup>150</sup> Pooling *'is een voor het goede doelen loterijstelsel ongewenste praktijk, omdat dit kan leiden tot marktverstoring en het level playing field tussen de verschillende aanbieders kan aantasten.'* Volgens de toelichting *'heeft in een open stelsel het financieel opdrijven van de prijzenpot vanuit het buitenland een concurrentievervalsing effect. Voor Nederlandse consumenten wordt de betrokken loterij daardoor aantrekkelijker en concurrerende aanbieders op de Nederlandse markt en de consument kunnen daardoor worden benadeeld.'* Ook de Kansspelautoriteit legt een verband met de internationale concurrentie.<sup>151</sup>

In gesprekken is opgemerkt dat het poolingverbod de mogelijkheden van goededoelenloterijen beperkt om hoge prijzen aan te bieden. Daarbij wordt vooral gewezen op de ongelijke – en in de ogen van goededoelenloterijen oneerlijke – situatie dat wel een vergunning is verstrekt aan Lotto B.V., die het mogelijk maakt om in Europees verband te poolen (Eurojackpot).

Een ander genoemd argument tegen het poolingverbod is dat nieuwkomers, die nog geen groot klantenbestand hebben opgebouwd, niet van meet af aan aantrekkelijke prijzen kunnen bieden. Nieuwkomers kiezen nu vaak voor een zogeheten universumtrekking waarbij ook niet-geplaatste loten meedoen in de trekking en waarbij een verzekering is afgesloten voor het geval de hoofdprijs valt op een verkocht lot. De kosten van een dergelijke verzekering zijn echter dermate hoog dat deze methode niet kan worden gezien als een volwaardig alternatief voor pooling.

### Prijzenregeling

De prijzenregeling maakt het mogelijk om tot 20 procent van de totale afdracht te verrekenen met goederen of diensten die goede doelen ter beschikking stellen als prijzen.<sup>152</sup> De BankGiro Loterij past deze regeling toe in de cultuursector, met het Blockbusterfonds als het bekendste voorbeeld. Deze regeling biedt culturele instellingen financiële zekerheid en de mogelijkheid om zich te profileren en ander publiek aan te trekken (zie paragraaf 4.1). Voor een loterij kan het aantrekkelijk zijn om in zee te gaan met goede doelen die prijzen kunnen aanbieden. Doordat niet elk goed doel prijzen kan aanbieden zorgt de prijzenregeling ook voor verschillen. Al wijzen sommige gesprekspartners erop dat toepassing van de regeling in meer sectoren mogelijk is dan nu gebeurt (bijvoorbeeld de sportsector).

### Waarborgen voor het uitkeren van afdrachten en prijzen

Een aanvraag voor een vergunning wordt afgewezen indien de aanvrager niet kan aantonen dat de afdracht aan begunstigden is gewaarborgd.<sup>153</sup> Indien de vergunning is verleend, moet de vergunninghouder voldoen aan een aantal voorschriften over afdrachten (een percentage van de afdracht naar organisaties met ANBI-status; uitkering vrij van last, prijzenregeling). De Kansspelautoriteit verlangt van vergunninghouders dat ze waarborgen treffen voor het uitkeren van afdrachten aan goede doelen en prijzen aan consumenten. Een deel van de inkomsten uit de lotenverkoop moet direct worden overgemaakt naar een derdenrekening, buiten het bereik van de loterij. Ook voor het prijzengeld geldt de verplichting van het hebben van een afgeschermd bankrekening. Hiermee wordt gewaarborgd dat afdrachten en prijzengeld worden uitgekeerd. Deze beheersmaatregelen worden door de Kansspelautoriteit niet verlangd van de gevestigde loterijen, waardoor ze meer ruimte hebben om hun inkomsten naar eigen inzicht te beheren. Nieuwkomers hebben deze waarborgen als belemmerend en oneerlijk ervaren.

<sup>150</sup> Staatscourant (2014), 28930. Toelichting op de beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345.

<sup>151</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen, blz. 64.

<sup>152</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, vijfde lid.

<sup>153</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 5, eerste lid.

### Duur van de vergunning

Alle lopende vergunningen zijn vergund voor de maximale periode van 5 jaar (artikel 4 van de Beleidsregels).<sup>154</sup> Hierover staat in de toelichting: *'Deze duur komt overeen met hetgeen doorgaans als termijn wordt gehanteerd voor het rendabel exploiteren van vergunningen en is afdoende voor (nieuwe) aanbieders om investeringen voor de organisatie van de loterijen te bekostigen.'*<sup>155</sup> In gesprekken met stakeholders is de duur van de vergunning niet genoemd als belemmering voor een gelijk speelveld.

### Kansspelbelasting

Een aanvrager van een vergunning moeten kunnen aantonen dat hij voldoende maatregelen heeft getroffen om kansspelbelasting in te houden. Hierover zegt de toelichting: *'Indien een nieuwe aanbieder niet wordt verplicht om de kansspelbelasting in te houden, kan dat leiden tot concurrentievervalsing met de huidige aanbieders.'*<sup>156</sup> In gesprekken is deze bepaling en de invulling ervan niet genoemd als belemmering voor een gelijk speelveld.

## Conclusies

De vraag die in dit hoofdstuk voorligt is of en in hoeverre de huidige Beleidsregels een gelijk speelveld bevorderen of juist belemmeren. Het antwoord op deze vraag hangt af van de opvatting over het speelveld.

Worden de goededoelenloterijen en de monopolieloterijen beschouwd als één speelveld dan gelden op hetzelfde veld verschillende regels voor goededoelen- en monopolieloterijen. Eerder uitgevoerd onderzoek laat zien dat het gedifferentieerde stelsel waarschijnlijk concurrentie beperkt. Die concurrentie neemt naar verwachting toe in een meer open marktordeningstelsel.

Wordt het speelveld beperkt tot alleen de niet-incidentele goededoelenloterijen dan is in strikt juridische zin sprake van een gelijk speelveld: voor alle (potentiële) aanbieders op de markt gelden dezelfde regels. In de praktijk werken sommige beleidsregels echter in het voordeel van de gevestigde partijen, waardoor – in economisch opzicht – geen sprake is van een volledig gelijk speelveld. Het gezamenlijke marktaandeel van de drie grootste gevestigde loterijen, die vallen binnen dezelfde holding, is sinds de openstelling van de markt in 2016 ongewijzigd groot en de dynamiek op de markt qua toetreding is (nog) beperkt. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen. Ten eerste is voor nieuwkomers toetreding een moeizaam en kostbaar proces (gebleken), dat langer heeft geduurd dan vooraf was ingecalculeerd. Gevestigde partijen hebben in 2016 ook het proces van vergunningverlening doorlopen, met als belangrijk verschil dat zij reeds een loterij en organisatie hadden (en die hadden opgebouwd toen de markt nog afgesloten was). Ten tweede perkt de afdrachtverplichting, in combinatie met het verbod op een winsttoegmerk, de ruimte in voor loterijen om te ondernemen. Ook dit voorschrift raakt (potentiële) nieuwkomers relatief hard, omdat ze nog een plek op de markt moeten verwerven, waarbij de kosten voor de baten uitgaan. Voor een aantal geïnteresseerde partijen blijkt dit reden om af te zien van toetreding. Ten derde raakt het poolingverbod nieuwkomers, die nog geen groot klantenbestand hebben opgebouwd, sterker dan de gevestigde partijen. Een univertsumtrekking biedt een alternatief om toch van meet af aan aantrekkelijke prijzen te kunnen bieden. De kosten van de verzekering die daarvoor moet worden afgesloten zijn echter dermate hoog dat zij de mogelijkheden beperken om de concurrentie aan te gaan met de gevestigde loterijen.

<sup>154</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 4.

<sup>155</sup> Staatscourant (2014), 28930. Toelichting op de beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345.

<sup>156</sup> Staatscourant (2014), 28930. Toelichting op de beleidsregel van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 7 oktober 2014, kenmerk 567345.



# 5. Vergunningverlening en toezicht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of en in hoeverre de beleidsregels bijdragen aan een efficiënt proces van vergunningsverlening en effectief toezicht. De Kansspelautoriteit is de instantie die beslist over verlening van de vergunning en die toezicht houdt op de naleving van de voorschriften.

## 5.1. Vergunningverlening

### Proces van vergunningverlening

Een partij met interesse in een loterijvergunning kan contact opnemen met de Kansspelautoriteit. Vaak vinden er, voordat de partij een vergunningaanvraag indient, gesprekken plaats tussen de toezichthouder en de geïnteresseerde. Om in aanmerking te komen voor een vergunning dient de geïnteresseerde partij een aanvraagformulier op de website van de Kansspelautoriteit in te vullen en documentatie aan te leveren.<sup>157</sup>

De Kansspelautoriteit toetst de aanvraag aan artikel 3, eerste lid, van de Wet op de kansspelen ('enig algemeen belang'), het Kansspelenbesluit en de voorwaarden die zijn opgenomen in de Beleidsregels. Daarbij onderscheidt de Kansspelautoriteit drie onderdelen: 'betrouwbaarheid' (integriteit van betrokken personen), 'continuïteit' (risico van faillissement, waarborgen voor afdracht, belasting en uitkering van prijzen) en 'overige' (wordt er daadwerkelijk een loterij aangeboden en hoe verhoudt die zich tot consumentenbescherming en verslavingspreventie?). In deze aanvraagperiode vindt er ook overleg plaats tussen de aanvrager en de Kansspelautoriteit. Uiteindelijk volgt vergunningverlening of afwijzing (met de mogelijkheid van bezwaar en beroep).

Bij het opstellen van de vergunning maakt de Kansspelautoriteit gebruik van een modelvergunning.<sup>158</sup> De modelvergunning bevat voorschriften ter uitvoering van de Beleidsregels en andere regelgeving. De vergunning wordt conform artikel 4 van de Beleidsregels (duur van de vergunning) verleend voor maximaal vijf jaar.<sup>159</sup>

De Kansspelautoriteit heeft aangegeven het proces van vergunningverlening te herzien. Daarbij wordt ook de werking van de huidige Beleidsregels in ogenschouw genomen.

### Vergunningverlening in de praktijk

Precieze cijfers over de doorlooptijd van vergunningaanvragen zijn er niet. Uit gesprekken blijkt dat het traject van aanvraag tot verlening bij gevestigde loterijen ongeveer een half jaar en bij nieuwkomers één tot vier jaar duurt. Bij nieuwkomers gaat als onderdeel van het vergunningstraject tijd zitten in de keuring van het loterijstelsel door een onafhankelijke keuringsinstelling (artikel 5, derde lid, Kansspelenbesluit). Deze keuring kan aanzienlijk langer duren wanneer een aanbieder een nieuw loterijstelsel moet opzetten.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Zie: <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/loterijen/meerjarige-loterijen/>.

<sup>158</sup> De modelvergunning wordt nu door de Ksa herzien.

<sup>159</sup> Staatscourant (2016), 37519. Beleidsregels van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2016, kenmerk 782071.

<sup>160</sup> De keuring wordt uitgevoerd door een door de minister aangewezen onafhankelijke deskundige of keuringsinstelling (artikel 5, derde lid, Kansspelenbesluit).

Aanvragers hebben het proces van vergunningverlening over het algemeen als lang en intensief ervaren. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen. Allereerst zijn de Beleidsregels in 2016 in hoog tempo ingevoerd en moest de Kansspelautoriteit het proces van vergunningverlening snel optuigen. In de beginperiode was het voor de toezichthouder zoeken hoe invulling kon of moest worden gegeven aan bepaalde voorwaarden. Ten tweede zijn de contacten tussen de Kansspelautoriteit en de aanvragers niet altijd soepel verlopen. Voor aanvragers was niet altijd duidelijk waarom ze bepaalde informatie moesten aanleveren, zij kregen te maken met wisselende contactpersonen, waarbij de dialoog snel als formeel en juridisch werd ervaren, terwijl er behoefte was aan open overleg. Een derde verklaring betreft de toepasbaarheid van de Beleidsregels. Voor de Kansspelautoriteit zijn drie voorwaarden voor vergunningsverlening uit de Beleidsregels in het bijzonder lastig gebleken om te toetsen: de verplichting tot afdracht, het aantonen van continuïteit en het aantonen van betrouwbaarheid.

Aanvragers moeten al in de vergunningaanvraag kunnen aantonen dat de afdrachten ten gunste komen aan enig algemeen belang (artikel 8, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid). Op dat moment exploiteren nieuwkomers echter nog geen loterij en hebben ze dus ook nog geen inkomsten om af te dragen. Bovendien hebben ze soms nog geen of slechts een beperkt aantal beoogde begunstigden aan zich verbonden. De Kansspelautoriteit toetst wel of er voldoende geld in kas is, maar dit is geen waarborg dat het geld aan begunstigden wordt afgedragen. Tot problemen heeft dit niet geleid. Vergunninghouders moeten in de exploitatiefase voor een juiste afdracht aan begunstigden zorgen; de Kansspelautoriteit ziet daarop toe.

Een aanvrager moet kunnen aantonen dat de continuïteit van zijn organisatie is gewaarborgd (artikel 11). De Kansspelautoriteit worstelt met dit voorschrift omdat de Beleidsregels wel bepalen wanneer de continuïteit *niet* is gewaarborgd, bijvoorbeeld bij een aanstaand faillissement, maar niet wanneer de continuïteit *voldoende* is geborgd.

Het beoordelen van de betrouwbaarheid van een aanvrager (artikel 12) is problematischer gebleken (zie hoofdstuk 3). In de beginperiode, kort na de openstelling van de markt, was voor de Kansspelautoriteit niet meteen duidelijk hoe invulling kon worden gegeven aan dit artikel. Met de invoering van de Wet koa ontstaat een sterkere basis voor een toets.<sup>161</sup>

## 5.2. Toezicht

Naast vergunningverlening houdt de Kansspelautoriteit toezicht op de exploitatie van de vergunningen door de niet-incidentele goededoelenloterijen. De Kansspelautoriteit maakt onderscheid tussen reactief en proactief toezicht.

### Reactief toezicht

Bij reactief toezicht ontvangt de Kansspelautoriteit informatie die door de vergunninghouders is aangeleverd en onderneemt zij actie wanneer dit nodig wordt geacht. De Beleidsregels bepalen dat loterijen bepaalde informatie aanleveren aan de Kansspelautoriteit. Het gaat hierbij onder meer om kwartaalrapportages, de jaarrekening, het jaarverslag, het onderzoeksverslag van de accountant en rapportage van de IT-auditor.<sup>162</sup> Ook moet de vergunninghouder belangrijke wijzigingen in procedures en reglementen aanleveren.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Met de invoering van de Wet koa, naar verwachting op 1 april 2021, krijgt de Kansspelautoriteit de mogelijkheid om vergunningaanvragen te toetsen aan de Wet bibob.

<sup>162</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie F4.

<sup>163</sup> Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie F5.

Vergunninghouders hebben daarnaast de verplichting om incidenten te melden.<sup>164</sup> Het reactieve toezicht komt in de praktijk neer op het steekproefsgewijs toetsen van door de vergunninghouders aangeleverde informatie.

### Proactief toezicht

De Kansspelautoriteit kan ook zelf – proactief – besluiten om (aanvullende) informatie op te vragen of onderzoek in te stellen, op basis van signalen (bijvoorbeeld voortkomend uit de meldplicht), geprioriteerde thema's of de uitkomsten van risicoanalyses. In de periode vanaf 2016 is dit weinig gebeurd. De Kansspelautoriteit zag hiervoor geen dringende aanleiding en had daarvoor ook weinig capaciteit beschikbaar. De Kansspelautoriteit houdt risicogestuurd toezicht, waarbij de risico's op de goededoelenloterijmarkt als relatief beperkt worden beschouwd. Veel aandacht is bovendien uitgegaan naar de komst van de Wet koa. De Kansspelautoriteit kan in bepaalde situaties een vergunning intrekken of schorsen.<sup>165</sup> Dit is sinds 2016 niet gebeurd.

Tot voor kort organiseerde de Kansspelautoriteit periodieke overleggen met een vergunninghouder en met alle vergunninghouders samen. Deze overleggen werden door vergunninghouders als laagdrempelig en waardevol ervaren. De overleggen zijn vervangen door ad hoc contacten. Een vaste structuur en een vaste contactpersoon bij de Kansspelautoriteit worden gemist.

De Kansspelautoriteit kan de voorschriften over noodzakelijke kosten (artikel 6) niet of moeilijk controleren (zie paragraaf 4.1).<sup>166</sup> De toezichthouder ziet veel ruimte voor creatieve oplossingen en interpretatieverschillen. Wat is bijvoorbeeld een passende vergoeding voor een loterijlicentie? En tot welk punt zijn reclamekosten 'noodzakelijk'? De Kansspelautoriteit ziet in de praktijk situaties die vragen oproepen. Deze situaties hebben tot op heden niet geleid tot handhavingsacties.

## 5.3. Conclusies

De Beleidsregels hebben invulling gegeven aan de bevoegdheid om vergunningen te verlenen. Ze geven de Kansspelautoriteit houvast bij de toetsing of een vergunning kan worden verleend en welke voorschriften daaraan kunnen worden verbonden.

In de beginperiode verliep de vergunningverlening onvoldoende efficiënt. Dat had ook te maken met de beperkte tijd voor de Kansspelautoriteit om het proces van vergunningverlening in te richten en de relatie tussen de toezichthouder en de vergunningaanvragers. De Beleidsregels bleken voor de Kansspelautoriteit niet altijd gemakkelijk toepasbaar. Met name bij het beoordelen van continuïteit en betrouwbaarheid schoten de Beleidsregels tekort.

De Kansspelautoriteit richt het toezicht op de naleving van de voorschriften in de Beleidsregels overwegend reactief in. De toezichthouder geeft daarbij zelf aan dat een aantal regels niet of moeilijk te handhaven is. Zo is het toezicht op het punt van 'noodzakelijke kosten' niet effectief; de Kansspelautoriteit vindt hierin geen handvatten om te handhaven. Zij heeft de normen van de Beleidsregels zelf niet verder uitgewerkt.

<sup>164</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 14. Kansspelautoriteit (2020). Modelvergunning artikel 3 Wok. Sectie F2.

<sup>165</sup> Artikel 15 van de Beleidsregels bevat de volgende gronden om een vergunning in te trekken: 1) De gegevens die bij de vergunningverlening zijn verstrekt zijn onjuist of onvolledig; 2) De vergunninghouder voldoet niet meer aan de voorwaarden van de vergunningverlening; 3) De vergunninghouder werkt onvoldoende mee aan toezicht en handhaving; 4) De vergunninghouder biedt zonder vergunning een ander kansspel aan. Artikel 16 biedt de Kansspelautoriteit de mogelijkheid om een vergunning te schorsen als er ernstige vermoedens zijn van de in artikel 15 genoemde gronden.

<sup>166</sup> Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, artikel 6.

De mogelijkheden voor nieuwe aanbieders en concepten zijn niet alleen afhankelijk van regels, maar ook van de toepassing daarvan (zie paragraaf 4.3). Een toezichthouder kan nieuw aanbod en innovatieve concepten actief stimuleren, door open te staan voor gesprekken met geïnteresseerde partijen of door reflecties hierover te delen met het beleidsdepartement.

De Beleidsregels maken onderdeel uit van een breder kader van normen voor niet-incidentele goededoelenloterijen. Normen zijn vastgelegd in zowel algemeen verbindende voorschriften (wet en AMvB) als in de Beleidsregels.<sup>167</sup> De Kansspelautoriteit heeft daarnaast zelf een modelvergunning opgesteld. De ordening van het regelgevend kader draagt niet bij aan de efficiëntie van de vergunningverlening en effectiviteit van het toezicht. Er is overlap tussen regelgeving en verschillende regels sluiten in meerdere gevallen niet goed op elkaar aan. Dit zorgt voor onduidelijkheid en verwarring en vergroot de kans op tegenstrijdigheden en willekeur. De huidige Beleidsregels kunnen naar hun aard slechts de bestuursbevoegdheid inkaderen en zij reguleren op een indirecte manier: de Beleidsregels bevatten – naast voorwaarden voor vergunningverlening – voorschriften die de Kansspelautoriteit kan of moet verbinden aan de vergunning. Dit pleit voor een herordening van het regelgevend kader, waarop wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>167</sup> Andere wet- en regelgeving zijn de Wet op de kansspelen, het Kansspelenbesluit, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie.

# 6. Conclusies

De volgende onderzoeksvragen staan in dit onderzoek centraal:

1. In hoeverre dragen de Beleidsregels bij aan de doelen van het kansspelbeleid?
2. In hoeverre moeten de Beleidsregels worden aangepast gegeven de vier contouren van een toekomstbestendig loterijstelsel?
3. In hoeverre dragen de Beleidsregels bij aan een efficiënt proces van vergunningverlening en effectief toezicht door de Kansspelautoriteit?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen (6.1), die vooral zien op de inhoud en werking van de Beleidsregels. We eindigen met aanbevelingen over aanpassing en herordening van het regelgevend kader (6.2).

We willen benadrukken dat de conclusies en aanbevelingen bedoeld zijn als bouwsteen voor de bredere afweging over de toekomst van het loterijstelsel. Het onderzoek is gericht op de werking van de Beleidsregels, maar die kunnen niet los worden gezien van het bredere stelsel van regelgeving voor (goededoelen)loterijen.

## 6.1. Beantwoording onderzoeksvragen

### De Beleidsregels dragen op een aantal specifieke punten bij aan de doelen van het kansspelbeleid

In het kansspelbeleid staan drie doelen centraal: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het risico op aantasting van deze publieke belangen is bij goededoelenloterijen onder de huidige wet- en regelgeving over het algemeen laag. Het Nederlandse loterijstelsel kanaliseert de spelersvraag naar legale loterijen en de kans op fraude bij vergunde loterijen is zeer klein. Het risico op kansspelverslaving en overmatig speelgedrag is eveneens laag. Daarnaast zijn er waarborgen ingebouwd voor een eerlijk spelverloop en regels voor het voorkomen van ongewenste of misleidende werving en reclame.

Uit deze doorlichting blijkt dat de Beleidsregels hebben bijgedragen aan de doelen van het kansspelbeleid door op een aantal aspecten iets toe te voegen ten opzichte van andere wet- en regelgeving. De Beleidsregels hebben bij de opening van de markt gezorgd voor voorwaarden en voorschriften waarmee publieke belangen zijn gediend. De toegevoegde waarde zit met name op het bieden van transparantie, het borgen van het laagfrequente karakter en het stellen van eisen aan de betrouwbaarheid van vergunningaanvragers- en houders.

#### Transparantie

De Beleidsregels dragen bij aan de transparantie van goededoelenloterijen. Goededoelenloterijen zijn verplicht om informatie over procedures, reglementen en de afdracht aan begunstigden via hun websites openbaar inzichtelijk te maken voor consumenten. Consumenten kunnen die informatie gebruiken bij het maken van de keuze of – en aan welke loterij – ze willen deelnemen.

We achten de kans reëel dat consumenten niet van alle regels en voorwaarden op de hoogte zijn. De marketing van goededoelenloterijen is er (logischerwijs) op gericht om het loterijproduct zo aantrekkelijk mogelijk neer te

zetten; volledige voorwaarden worden niet in de reclame-uiting genoemd. Consumenten zullen dus zelf op zoek moeten gaan naar informatie op de websites van de loterijen om een zo volledig mogelijk geïnformeerde keuze te maken. Of en in welke mate consumenten dit ook doen voorafgaand aan deelname aan een loterij is niet precies bekend. Afgaande op eerder onderzoek en signalen uit gesprekken weten we wel dat consumenten mogelijk niet van alle voorwaarden goed op de hoogte zijn. Te denken valt aan brutoprijzen, waarover nog kansspelbelasting moet worden afgedragen, of specifieke voorwaarden die zijn verbonden aan het winnen van een (hoofd)prijs (bijvoorbeeld dat een deelnemer over een langere periode moet meespelen). En er kunnen misverstanden ontstaan bij het toepassen van een univertrekking, waarbij ook niet verkochte loten meedoen in de trekking en een (hoofd)prijs dus ook niet kan vallen.

Om transparantie te bevorderen kunnen nadere regels worden gesteld, bijvoorbeeld over een meer actieve informatieplicht voor loterijen. Hierbij moet worden opgemerkt dat zelfs voor volledig geïnformeerde consumenten een loterij lastig op waarde is te schatten en deelname aan een loterij in termen van verwacht rendement – afgezien van altruïstische overwegingen om een goed doel te steunen – een niet-rationele keuze blijft.

### **Laagfrequent karakter**

In meer algemene zin geven de Beleidsregels de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om loterijvormen die verslavingsgevoelig zijn uit te sluiten van een vergunning. Daarnaast schrijven de Beleidsregels voor dat voorwaarden worden gesteld aan de omvang van het spelaanbod. Door de Kansspelautoriteit is dit onder andere vertaald in een maximale trekkingsfrequentie. Op deze manier wordt het risico op kansspelverslaving en overmatig speelgedrag ingeperkt. Bezien vanuit dat beleidsdoel is er geen dringende reden om nieuwe regels te stellen of bestaande regels of voorschriften aan te scherpen; wel adviseren we dat trekkingsfrequentie expliciet een plek krijgt in de regelgeving. De trekkingsfrequentie kan mogelijk zelfs omhoog zonder dat het laagfrequente karakter verloren gaat en het risico van kansspelverslaving en overmatig speelgedrag te hoog wordt. De Beleidsregels staan toe dat de Kansspelautoriteit de frequentie verandert.

### **Betrouwbaarheid**

Gelet op het maatschappelijke karakter van goededoelenloterijen is het begrijpelijk dat de overheid normen wil stellen aan de betrouwbaarheid van loterijen. Zowel consumenten als goede doelen moeten erop kunnen vertrouwen dat de herkomst van het geld legaal is en dat afdrachten en prijzen netjes worden uitgekeerd. De Beleidsregels stellen eisen aan de betrouwbaarheid van een vergunningaanvrager en schrijven voor dat loterijen maatregelen moeten treffen voor een integere exploitatie. De Beleidsregels dragen hierdoor bij aan het beleidsdoel om criminaliteit en illegaliteit tegen te gaan. Tegelijkertijd is het risico op fraude en criminele praktijken bij legale loterijen sowieso al laag en bevatten de wettelijke regels – buiten de Beleidsregels om – al belangrijke waarborgen voor een eerlijk spelverloop.

Het ingrijpende karakter van een beoordeling van betrouwbaarheid vereist dat deze zorgvuldig en proportioneel gebeurt. In dat licht is het opmerkelijk dat de beoordeling van betrouwbaarheid bij de openstelling alleen kon worden gebaseerd op de Beleidsregels (artikel 12), die bovendien veel ruimte laten voor interpretatie en nadere invulling door de Kansspelautoriteit. Sinds 2018 stelt de Wet op de kansspelen dat, in verband met het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme, de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de vergunninghouder en beleidsbepalers buiten twijfel moeten staan. Met de invoering van de Wet koa, naar verwachting op 1 april 2021, krijgt de Kansspelautoriteit de mogelijkheid om vergunningaanvragen te toetsen aan de Wet bibob.

## De contouren van een toekomstig loterijstelsel vragen om aanpassing van de regels: van of-of naar en-en

Het kabinet heeft vier contouren opgesteld van een toekomstbestendig loterijstelsel:

1. Het borgen van het maatschappelijk karakter van loterijen
2. Het maken van een onderscheid tussen risicoarme en risicovolle kansspelen;
3. Het bieden van genoeg keuzeruimte en attractief aanbod voor de consument;
4. Het bieden van een gelijk speelveld.

In deze doorlichting is nagegaan of de Beleidsregels aanpassing behoeven in het licht van deze contouren. Conclusie is dat de regelgeving op een aantal punten moet worden versterkt en op een aantal andere punten juist als onnodig beperkend kan worden beschouwd. In 2016 bestond de zorg dat de openstelling van de markt ten koste zou kunnen gaan van het maatschappelijk karakter van de goededoelenloterijen. Dat moest worden voorkomen. Deze zorg is terug te lezen in de Beleidsregels. De doorlichting leidt tot de conclusie dat versteviging van het maatschappelijke karakter van loterijen samen kan gaan met – of zelfs versterkt kan worden door – (meer) ruimte voor nieuwkomers en (nieuw) attractief spelaanbod. Kortom: van of-of naar en-en. We zien daarvoor twee lijnen:

### Lijn 1: Het verankeren en verstevigen van het maatschappelijk karakter van het goededoelenloterijstelsel

Het maatschappelijk belang van de afdrachten aan goede doelen is groot. Jaarlijks wordt via loterijen veel geld opgehaald voor goede doelen; het systeem vormt in veel maatschappelijke sectoren een belangrijke bron van financiering. Onderzoek laat zien dat de afdrachten zouden dalen zonder specifieke regels voor afdrachten, waardoor de roep om overheidsfinanciering kan aanzwellen.

Dit pleit er in de eerste plaats voor om het ‘maatschappelijk karakter’ te verankeren, binnen de mogelijkheden die het Europese recht biedt. Bij toekomstige afwegingen moet naast de vastgestelde doelen van het kansspelbeleid het maatschappelijk belang van de afdrachten aan goede doelen telkens worden meegewogen, zodat eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving niet ten koste gaan van de bijdrage van loterijen aan het algemeen belang.

Het maatschappelijk belang van afdrachten rechtvaardigt daarnaast dat heldere en eenduidige regels gelden voor de afdrachten. Uit de doorlichting is gebleken dat enkele van de huidige normen die bedoeld zijn om de afdracht aan goede doelen te optimaliseren, zoals noodzakelijke kosten en exploitatie zonder winstoogmerk, open, beperkt geoperationaliseerd en niet of moeilijk handhaafbaar zijn. Deze normen hebben daardoor in de praktijk een beperkte betekenis. Het resulteert bovendien in onduidelijke situaties, waarbij het bijvoorbeeld mogelijk is om het verbod op een winstoogmerk te omzeilen. We zien hierin aanleiding om de regels rondom afdrachten te heroverwegen. Daarbij zien wij grosso modo twee mogelijkheden. In de praktijk zit de afdracht veelal precies op het minimaal vereiste percentage en zelden erboven. Dit kan erop duiden dat er effectieve concurrentie is (met de monopolieloterijen), die ervoor zorgt dat de loterijen streven naar een optimale prijzenpot en doen aan kostenbeheersing. In dat geval kan worden gekozen voor een vast afdrachtpercentage, waarbij kosten en winst niet meer worden gereguleerd. Een andere mogelijkheid is, in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, vast te houden aan een minimumpercentage, aangevuld met een striktere regulering van kosten en winst, met bijbehorende handhaving. Aangezien kostennormering ingewikkeld kan zijn en altijd ruimte zal laten voor interpretatie (‘grijs gebied’), verdient het aanbeveling de eerste mogelijkheid te verkennen.

In de derde plaats concluderen we dat de positie van de goede doelen in het stelsel kwetsbaar is. We stellen vast dat het goededoelenloterijstelsel uiteindelijk draait om goede doelen. In dit licht is het aantal regels dat gaat over de toegang en positie van goede doelen beperkt, terwijl het belang en de afhankelijkheid van de

opbrengsten van loterijen voor goede doelen groot is. De afdracht dient 'vrij van last' plaats te vinden; loterijen mogen geen tegenprestatie en exclusiviteit van goede doelen verlangen. Het huidige stelsel is kwetsbaar op dit punt. De loterijen kunnen in belangrijke mate bepalen hoe en onder welke condities de afdrachten worden verdeeld. Voor de Kansspelautoriteit is moeilijk te controleren of sprake is van een vrije en vrijwillige samenwerking tussen loterij en goed doel, ook omdat goede doelen mogelijk niet geneigd zullen zijn om eventuele kritische ervaringen te delen over loterijen waarvan ze een afdracht ontvangen. Een ander kwetsbaar punt van het stelsel is dat de toekenning van afdrachten aan goede doelen bij de meeste loterijen niet volledig transparant is, ondanks dat de loterijen voldoen aan de transparantie-eisen uit de Beleidsregels. Het verdient aanbeveling te bezien hoe het stelsel op dit punt kan worden versterkt. In het bijzonder zouden consumenten, ook al zijn zij veelal gericht op winkansen en prijzen, niet alleen meer *inzicht* maar ook meer *inbreng* kunnen krijgen in de verdeling van afdrachten over goede doelen.

## Lijn 2: Meer ruimte bieden voor nieuwkomers en innovatie

De ontwikkeling van de markt voor goededoelenloterijen sinds de openstelling in 2016 laat een tweeledig beeld zien. Enerzijds is de positie van de drie grootste loterijen, die vallen binnen dezelfde holding, verstevigd; de omzetten zijn gegroeid en hun gezamenlijke marktaandeel is ongewijzigd groot. Anderzijds is er een nieuwe vergunninghouder actief met inmiddels drie nieuwe loterijen en lanceren drie andere vergunninghouders naar verwachting binnen afzienbare tijd loterijen. De mogelijkheden voor goede doelen om zich aan een loterij te verbinden nemen hierdoor toe. Dit geldt in het bijzonder voor kleinere, nog minder gevestigde goede doelen.

Goede doelen zijn gebaat bij een gelijk speelveld voor loterijen waarin ruimte is voor nieuwe toetreders en nieuw, attractief spelaanbod. Het maatschappelijk karakter van het loterijstelsel wordt daardoor versterkt. Bij gelijkblijvende regels is het echter aannemelijk dat de gevestigde loterijen hun sterke positie behouden en nieuwkomers ook in de toekomst een beperkte rol (blijven) vervullen. We zien dat sommige van de huidige Beleidsregels in de praktijk in het voordeel werken van de gevestigde loterijen, waardoor weliswaar in strikt juridische zin sprake is van een gelijk speelveld maar niet in economisch opzicht.

Het verbod op een winstoogetekening is hiervan een voorbeeld. Dit voorschrift – bovenop de afdrachtverplichting – perkt de ruimte voor loterijen om te ondernemen verder in. Vooral voor (potentiële) nieuwkomers vormt dit een belemmering, omdat ze nog een plek op de markt moeten verwerven, waarbij de kosten voor de baten uitgaan. Voor veel geïnteresseerde partijen is dit reden geweest om af te zien van toetreding tot de markt.

Een tweede voorbeeld betreft het poolingverbod. Ook dat raakt nieuwkomers, die nog geen groot klantenbestand hebben opgebouwd, harder dan de gevestigde partijen. Een universumtrekking biedt een alternatief om toch van meet af aan aantrekkelijke prijzen te kunnen bieden, maar is vanwege de hoge verzekeringskosten geen volwaardig alternatief. Aan een universumtrekking kleeft bovendien het nadeel dat consumenten het als intransparant kunnen ervaren. Bij de openstelling van de markt was destijds het argument tegen poolen dat daarmee het *level playing field* tussen de verschillende aanbieders zou worden aangetast. De praktijk laat een omgekeerde werking zien: het verbod belemmert een *level playing field* binnen de markt van goededoelenloterijen en in de concurrentie met Lotto, die als enige wel internationaal mag poolen.

Een aanpassing van het regelgevend kader op deze punten valt te overwegen, mits het maatschappelijk karakter van het stelsel er niet door wordt aangetast maar juist versterkt. Wij zien hierbij twee interessante richtingen. Ten eerste de eerder genoemde mogelijkheid om de inbreng van consumenten te versterken. Dan zijn het niet de (buitenlandse) loterijen die bepalen waar de afdracht naartoe gaat maar de deelnemers. Hiermee kan worden ingespeeld op de zorg die leeft rondom het opheffen van het verbod op een winstoogetekening en pooling, namelijk dat de afdrachten die bedoeld zijn voor (Nederlandse) maatschappelijke initiatieven via kapitaalcrachtige buitenlandse partijen wegvloeien naar het buitenland.



Ten tweede de mogelijkheid van zogenaamde asymmetrische regulering, die (gedurende een bepaalde periode) verschillend uitwerkt voor partijen met een groot en een minder groot marktaandeel. Hoewel een gelijk speelveld in termen van regels het uitgangspunt is, kan daar weloverwogen (tijdelijk) van worden afgeweken om markttoetreding en concurrentie te bevorderen. Bij deze vorm van marktordening kan inspiratie worden geput uit andere (gereguleerde) sectoren zoals telecommunicatie. Gedacht kan worden aan een ingroeimodel voor afdrachten, waarbij nieuwkomers beginnen met een lager afdrachtperscentage, dat vervolgens stapsgewijs toeneemt tot het huidige minimum van 40 procent. Hiervoor zou een aanpassing van het Kansspelenbesluit nodig zijn (waarin het minimale afdrachtperscentage is vastgelegd). Een andere mogelijkheid is wellicht het tijdelijk toestaan van pooling tot een bepaald marktaandeel is bereikt.

Naast meer diversiteit in aanbieders is er ook de mogelijkheid om de ruimte voor nieuw, attractief spelaanbod te vergroten, en aldus ervoor te zorgen dat goeddoelenloterijen een aantrekkelijk alternatief blijven voor (online) kansspelen met hogere maatschappelijke risico's. Dit kan bijvoorbeeld door het maximum aantal trekkingen per jaar per loterij te verhogen en door spelconcepten toe te staan met een hoger speeltempo. Hoever daarin precies kan worden gegaan en waar de juiste balans ligt – in relatie tot verslavingspreventie en het tegengaan van overmatig speelgedrag – is niet eenduidig te bepalen. Een verhoging betekent echter niet dat het laagfrequente karakter meteen verloren gaat en dat maatschappelijke risico's per definitie te groot worden.

## De Beleidsregels hebben een bijdrage geleverd aan de praktijk van vergunningverlening en toezicht, maar zijn daarin ook tekortgeschoten

De Beleidsregels hebben invulling gegeven aan de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om vergunningen te verlenen. In de beginperiode verliep het proces van vergunningverlening onvoldoende efficiënt. De Beleidsregels zijn voor de Kansspelautoriteit niet altijd gemakkelijk toepasbaar gebleken. Met name bij het beoordelen van continuïteit en betrouwbaarheid zijn de Beleidsregels tekortgeschoten.

In het toezicht op de naleving van de voorschriften in de Beleidsregels blijkt een aantal Beleidsregels niet of moeilijk te handhaven. Met name het toezicht op het punt van 'noodzakelijke kosten' (artikel 6) is niet effectief; de Kansspelautoriteit vindt in de Beleidsregels geen handvatten om te handhaven en heeft de normen zelf niet uitgewerkt.

De ordening van het regelgevend kader draagt niet bij aan de efficiëntie van de vergunningverlening en effectiviteit van het toezicht. Er is overlap tussen regelgeving en verschillende regels sluiten in meerdere gevallen niet goed op elkaar aan. Dit zorgt voor onduidelijkheid en verwarring en vergroot de kans op tegenstrijdigheden en willekeur.

## 6.2. Aanbevelingen

### De doorlichting maakt duidelijk dat een aantal regels kan vervallen of aanpassing behoeft

In dit rapport hebben we antwoord gegeven op de onderzoeksvragen, die vooral zien op de inhoud en werking van de Beleidsregels. Een aantal normen in de Beleidsregels kan vervallen, omdat zij al elders zijn geregeld of niet meer nuttig of nodig zijn, een aantal kan worden gehandhaafd, al dan niet in aangepaste vorm. Een aantal normen kan worden heroverwogen bij de modernisering van het stelsel. Tabel 6 bevat een artikelsgewijs overzicht.

### De doorlichting en de Wet koa geven ook aanleiding voor een herordening van de regels

Het valt op dat de regels voor loterijvergunningen nu verspreid zijn over verschillende regelingen. De Wet koa past de Wet op de kanspelen aan. Na de inwerkingtreding *moeten* er regels zijn over de voorwaarden voor

vergunningverlening (nieuw artikel 5, eerste lid).<sup>168</sup> Net als nu *kunnen* er straks regels worden gesteld over de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden (huidig artikel 6, eerste lid, en nieuw artikel 5, zevende lid).

### **Bij algemene maatregel van bestuur moeten regels worden gesteld over voorwaarden en voorschriften**

Uit rechtsstatelijk oogpunt verdient het de voorkeur dat de essentialia van marktordening bij of krachtens wet worden geregeld.<sup>169</sup> In deze regels kunnen politieke keuzes het beste worden vastgelegd. En daarmee zijn de voorwaarden en voorschriften voor iedereen kenbaar.

### **Als er meer bij of krachtens AMvB wordt geregeld, is er minder aanleiding voor beleidsregels**

Nadat algemene regels – in een wet, AMvB of ministeriële regeling – zijn vastgesteld, blijven beleidsregels mogelijk.<sup>170</sup> Nut en noodzaak daarvan zijn afhankelijk van wat de algemeen verbindende voorschriften al regelen over de voorwaarden en voorschriften.<sup>171</sup>

### **Eventuele beleidsregels worden bij voorkeur vastgesteld door de Kansspelautoriteit**

Hoewel de minister de bevoegdheid daartoe behoudt, ligt het in het nieuwe wettelijk systeem minder voor de hand dat de minister zelf nog beleidsregels vaststelt. De gewijzigde Wet op de kansspelen gaat ervan uit dat over voorwaarden en voorschriften algemeen verbindende voorschriften worden gesteld. De minister is verantwoordelijk voor dat regelgevend kader, de Kansspelautoriteit oefent daarbinnen – als onafhankelijke toezichthouder – wettelijke taken uit. Bij die taakuitoefening kan horen dat beleidsregels worden vastgesteld. Van een moderne toezichthouder kan daarnaast ook een reflectieve rol worden verwacht.<sup>172</sup> In het samenspel met de minister dient de Kansspelautoriteit zelf knelpunten in de regelgeving of handhaving en kansen voor verbetering aan de orde te stellen.

### **Per norm kan worden vastgesteld of en hoe deze in het toekomstig regelgevend kader terugkeert**

De consequenties van de doorlichting kunnen per artikel van de Beleidsregels worden vastgesteld. De volgende tabel biedt een beknopt overzicht van de conclusies en aanbevelingen. We stellen hierin vast of het onderzoek aanleiding geeft om de norm te veranderen (inhoud) en of de norm moet worden opgenomen in de AMvB.<sup>173</sup>

---

<sup>168</sup> 'Transparante vergunningverlening veronderstelt dat de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verkregen, van te voren kenbaar zijn. Die voorwaarden moeten uiteraard de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de goede doelenloterijen waarborgen. Dit vereist verdere ontwikkeling van de thans met name in het kansspelenbesluit neergelegde kaders. Duidelijk moet zijn welke eisen worden gesteld aan de vergunninghouder, aan diens organisatie, aan het spelaanbod en aan de wijze waarop de loterijen worden georganiseerd.' (MvT, wetsvoorstel Koa)

<sup>169</sup> Dit volgt ook uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>170</sup> De minister kan deze vaststellen op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, als aanwijzingen aan de Kansspelautoriteit. Ook behoudt de Kansspelautoriteit de bevoegdheid op grond van de Algemene wet bestuursrecht om zelf beleidsregels vast te stellen. De Kansspelautoriteit heeft zelf beleidsregels voor incidentele artikel 3 loterijvergunningen vastgesteld

<sup>171</sup> 'Vooruitlopend op die herziening wordt voorgesteld de huidige delegatiegrondslag, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de voorschriften die bij de verlening aan de vergunning voor het organiseren van goede-doelenloterijen worden verbonden, zo aan te passen dat de voorwaarden voortaan voor een ieder van te voren kenbaar zijn uit algemeen verbindende voorschriften en niet pas na de vergunningverlening blijken uit de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden.' (MvT, wetsvoorstel Koa)

<sup>172</sup> WRR, Toezien op publieke belangen (2013), kabinetsstandpunt (2015).

<sup>173</sup> Waarbij de wet subdelegatie naar een ministeriële regeling toestaat.

Artikel	Lid	Voorwaarde/ voorschrift	Geeft onderzoek aanleiding voor aanpassing of heroverweging?	Moet de norm worden opgenomen in een AMvB?
<b>Artikel 3</b> Rechtspersoonlijkheid en zetel	1. Rechtspersoonlijkheid, zetel in EU/EER	Voorwaarde	Nee	Ja
	2. Exploitatie door nevenvestiging in NL	Voorschrift	Ja. In lijn brengen met vestigingseisen in Wet koa.	Ja
<b>Artikel 4</b> Duur vergunning	1. Maximale duur van 5 jaar	Beperking	Nee. In de praktijk werkbaar gebleken.	Ja (o.g.v. artikel 5, zevende lid, nieuwe Wok)
<b>Artikel 5</b> Afdrachten	2. Waarborgen afdracht	Voorwaarde	Nee. Belangrijk voor zeker stellen van afdrachten en vertrouwen in het stelsel. Aandachtspunt: voorkomen van drempels voor toetreders, inbreng van consumenten bij verdeling.	Ja
	3. Minimale afdracht aan ANBI	Voorschrift	Nee. ANBI-criterium is in de praktijk werkbaar en passend gebleken als minimumvereiste. Loterijen kunnen er zelf voor kiezen of ze (deels) strengere criteria hanteren (bv. CBF-keurmerk).	Ja
	4. Afwijking van tweede lid (buiten ANBI-status)	Voorschrift	Nee. Zie derde lid.	Ja
	5. Vrij van last	Voorschrift	Ja. De norm is belangrijk voor de verhouding tussen loterijen en begunstigen, maar heeft nadere invulling om de positie van goede doelen te versterken.	Ja
	6. Prijzenregeling	Voorschrift	Nee. Prijzenregeling heeft – met name in de cultuursector – een belangrijke functie; wel oog houden voor intransparantie rondom afdrachten.	Ja
	<b>Artikel 6</b> Noodzakelijke kosten	a. Noodzakelijke kosten	Voorschrift	Ja. Nader invullen (bv. specifieke normen voor kostensoorten of bedrijfsresultaten).
b. Zonder winstoogmerk		Voorschrift	Ja. Regels rond winstoogmerk en kosten verdienen heroverweging.	Afhankelijk van heroverweging
<b>Artikel 7</b> Prijzen en premies	1. Uitkering borgen	Voorwaarden	Nee	Ja
	2. Borgen belasting			
	3. Pooling	Voorschrift	Ja. Heroverwegen i.v.m. gelijk speelveld.	Afhankelijk van heroverweging
<b>Artikel 8</b> Algemeen belang	1. Enig algemeen belang	Voorwaarde	Ja. Geen of beperkte toegevoegde waarde t.o.v. artikel 3 Wok.	Afhankelijk van heroverweging
	2. Handelen conform eerste lid	Voorschrift	Ja. Geen of beperkte toegevoegde waarde t.o.v. (nieuwe) Wok (artikel 3 juncto artikel 5, vierde lid, onder b)	Afhankelijk van heroverweging
<b>Artikel 9</b> Transparantie	1. Documenten 2. Prijzenschema 3. Tijdstip van uitslag	Voorschriften	Ja. Eventueel aanvullende regels stellen aan transparantie. En transparantie en inbreng consumenten bij toekenning afdrachten vergroten.	Ja
<b>Artikel 10</b> Personeel en uitbesteding	1. Waarborgen naleving 2. Eisen aan uitbesteding	Voorschrift	Nee. Functioneel als slot op de deur.	Ja
<b>Artikel 11</b> Continuïteit	1. Waarborgen van continuïteit 2. Uitsluitingsgronden	Voorwaarde	Ja. Deze norm heeft invulling (wanneer is continuïteit geborgd?)	Ja
<b>Artikel 12</b> Betrouwbaarheid	1. Betrouwbaarheid	Voorwaarde	Ja. Aansluiten op artikel 4b, eerste lid, en artikel 5, tweede lid, nieuwe Wok.	Ja
	2. Verlangde informatie			
	3. Informatie			
	4. Procedures en maatregelen	Voorschrift	Ja. Aansluiten op artikel 4b, eerste lid, en artikel 5, tweede lid, nieuwe Wok.	Ja
<b>Artikel 13</b> Spelaanbod	1. Onmatige deelname/verslaving	Voorwaarde	Nee. Toegevoegde waarde als voorwaarde vooraf.	Ja
	2. Consumenten beschermen en verslaving voorkomen	Voorschrift	Nee, maar wel verduidelijken dat voorschriften worden verbonden aan de trekkingsfrequentie.	Ja, aansluiten op bestaande AMvB's
<b>Artikel 14</b> Incidenten	Procedure incidenten	Voorschrift	Nee.	Ja
<b>Artikel 15</b> Intrekking vergunning	Intrekkingsgronden	Overig	Ja. Is al geregeld in artikel 5, vierde lid, van de nieuwe Wok.	Nee
<b>Artikel 16</b> Schorsing vergunning	Schorsingsgrond	Overig	Ja. Is al geregeld in artikel 5, vijfde lid, van de nieuwe Wok.	Nee

Tabel 6. Beknopt artikelsgewijs overzicht van conclusies en aanbevelingen.

# Bijlage I - Gesprekspartners

Type interview	Organisatie
Ministeries	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Toezichthouder	Kansspelautoriteit
Loterijaanbieders	Nederlandse Loterij
	Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.
	Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen
	FairShare
	BeterLot
	Impact Loterij
	SnapChance
Samenwerkingsverbanden goede doelen	Goede Doelen Platform
	Goede Doelen Nederland
Individuele goede doelen	Twee goededoelenorganisaties
Advocatenkantoren van vergunningaanvragers	Kalff Katz & Franssen Advocaten
	Bureau Brandeis
	Vissers Advocatuur
Andere betrokkenen	Blockbusterfonds
	Expert goededoelenloterijen

Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP