

Samenvatting:

Onderzoek naar de markt voor incidentele loterijen

**Melvin Hanswijk MSc LLM, Max Boiten MSc, ing. Peter Romijn, ir. Jasper Veldman
en drs. Robbin te Velde**

Opdrachtgever:
WODC

Publicatienummer:
2023.109-2408

Datum:
Utrecht, 22 juli 2024

Colofon

Voor u ligt de samenvatting van het onderzoek naar Incidentele Loterijen dat Dialogic Innovatie & Interactie heeft uitgevoerd in opdracht van het WODC. Via het WODC is ook het volledige rapport verkrijgbaar. Dit document geeft een verkort overzicht hiervan en dient als zelfstandig leesbare samenvatting.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2023 tot en met mei 2024. Voor het begeleiden van het onderzoek is door WODC een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld. Deze bestond uit de volgende leden:

- Prof. mr. Elisabetta Manunza (hoogleraar Internationaal en Europees Aanbestedingsrecht, Utrecht University Centre for Public Procurement (UUCePP), Faculteit REBO, Dept. Rechtsgeleerdheid), voorzitter.
- Dr. ing. Martin de Bree MBA (onderzoeker toezicht en regulering, Rotterdam School of Management, Dept. Business-Society Management).
- Dr. Claire van Teunenbroek (universitair docent, Universiteit van Twente, Dept. Hightech Ondernemingen en Ondernemerschap).
- Laura Spoelman MSc (senior beleidsmedewerker Kansspelen, ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Straffen en Beschermen).
- Dr. Pien van de Ven (projectbegeleider bij het WODC).

De begeleidingscommissie bewaakt de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. Het is belangrijk om op te merken dat zij geen inzage hebben gehad de ruwe onderzoeksresultaten zoals interviewverslagen en kwantitatieve data. Zij hebben feedback geleverd op het plan van aanpak, de tussentijdse resultaten en de tussen- en conceptrapportage.

Auteurs: Melvin Hanswijk MSc LLM, Max Boiten MSc, ing. Peter Romijn, ir. Jasper Veldman en drs. Robbin te Velde (allen Dialogic).

© 2024; Dialogic, auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1	Introductie	2
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Doel van het onderzoek.....	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Wat is de markt voor incidentele loterijen?	4
2.1	Overzicht.....	4
2.2	Trends.....	5
3	De rol van white label platforms	7
3.1	Aanwezige platforms	7
3.2	Voor- en nadelen van <i>white label platforms</i>	8
4	Wet- en regelgeving over incidentele loterijen	10
4.1	Nederlandse wet- en regelgeving	10
4.2	Toezicht en handhaving in Nederland	11
4.3	Internationale context	11

1 Introductie

1.1 Aanleiding

De Wet op de kansspelen biedt het wettelijk kader voor kansspelen in Nederland. Het hoofdstelsel hierbinnen is dat kansspelen niet zijn toegestaan, tenzij zij expliciet worden toegestaan (het “nee, tenzij”-regime). Binnen de Wet op de kansspelen, artikel 3, ligt besloten dat loterijen kunnen worden georganiseerd. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar incidentele en niet-incidentele loterijen. Elk met hun eigen kenmerken en voorwaarden.

Voor incidentele loterijen moet een vergunning worden aangevraagd bij de Kansspelautoriteit (Ksa) als de totale prijzenpot een waarde van €4.500 of meer heeft. Indien de prijzenpot een waarde kleiner dan €4.500 heeft, moet de vergunning worden aangevraagd bij een gemeente. Vanuit het Kansspelenbesluit is hier voor alle vergunningverleners een set eisen aan verbonden, met als voornaamste eis dat minimaal 40% van de opbrengst van de incidentele loterij naar het goede doel gaat.

Wie een vergunning heeft voor het organiseren van een incidentele loterij (vanaf nu: vergunninghouder) mag ook de organisatie en uitvoering daarvan gedeeltelijk of geheel uitbesteden aan een derde partij. De vergunninghouder blijft dan verantwoordelijk voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

Van 'grote incidentele loterijen' heeft de Ksa goed overzicht, maar bij 'kleine incidentele loterijen' ontbreekt dit overzicht.¹ Dit gebrek aan overzicht komt door de verschillen in gemeentelijk vergunningsbeleid, zoals variërende regimes qua regelgeving (sommige vragen slechts een melding en geen vergunningaanvraag) of qua handhaving (er is vaak geen zicht op loterijen zonder vergunning).

De opkomst van zogenaamde 'white label platforms' bemoeilijkt het overzicht verder. Deze platforms helpen maatschappelijke organisaties bij het organiseren van loterijen, van vergunningaanvraag tot trekking en verantwoording achteraf. Deze platforms worden niet vermeld in de vergunningsaanvraag en is er geen direct toezicht op hen door de vergunningverleners (Ksa of gemeenten). Daarom is onduidelijk wat voor effecten de aanwezigheid van deze platforms heeft op de markt voor incidentele loterijen.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de aard en de omvang van de markt voor incidentele loterijen, in het bijzonder de rol van *white label platforms* in deze markt. Een tweede doelstelling is om de mogelijkheden te inventariseren die er zijn voor toezicht op de markt voor incidentele loterijen, evenals het nut en de noodzaak om deze mogelijkheden in de huidige markt in te zetten.

Het onderzoek richt zich dus op drie gebieden: de markt voor incidentele loterijen, de rol van *white label platforms* hierin, en het toezicht en de regulering van de sector. Binnen de markt wordt gekeken naar de structuur en trends van 2017-2023. Voor *white label platforms* worden hun aanwezigheid, organisatie, kostenstructuur, en voor- en nadelen voor goede doelen onderzocht. Voor wet- en regelgeving wordt eerst een overzicht gegeven van de

¹ Het onderscheid groot-klein is geen wettelijk onderscheid, maar wordt in dit rapport gebruikt om loterijen met een prijzenpot groter dan €4.500 en loterijen met een prijzenpot kleiner dan €4.500 te onderscheiden.

Nederlandse regelgeving, toezicht en handhaving. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de vormgeving van (incidentele) loterijen en het toezicht en regulering daarop in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Frankrijk.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: verkennende interviews, een analyse van websites van gemeenten, een data-uitvraag onder gemeenten, een data-analyse van de gegevens van de Kansspelautoriteit, een enquête onder de bestuurs- en commissieleden van verenigingen en stichtingen, verdiepende interviews (met *white label platforms*, gemeenten, beleidsmakers, goede doelen en loterij-organisaties) en een beschrijving van internationale voorbeelden.

Met de gekozen onderzoeksmethoden wordt vanuit verschillende invalshoeken informatie verzameld om een zo volledig mogelijk antwoord op de onderzoeksvragen te kunnen formuleren. De markt voor incidentele loterijen wordt in kaart gebracht via een data-uitvraag onder gemeenten (mede vormgegeven naar aanleiding van verkennende interviews) en een analyse van gegevens van de Ksa. Hierbinnen vallen echter alleen de vergunde loterijen. Om een beeld te vormen van het aantal onvergunde loterijen zijn de interviews met gemeenten gebruikt en een enquête onder bestuurders van verenigingen en stichtingen. Voor *white label platforms* brengen interviews met toezichthouder, aanbieders en goede doelen van verschillende kanten inzichten in de rol die zij vervullen en de effecten ervan. Tenslotte is de beschrijving van internationale voorbeelden bedoeld om informatie op te halen over de regulering van incidentele loterijen en *white label platforms*.

Binnen het onderzoek en de onderzoekverantwoording wordt onderscheid gemaakt naar kleine incidentele loterijen en grote incidentele loterijen. Bij de kleine incidentele loterijen gaat het om de incidentele loterijen met een prijzenpot tot €4.500 waarvoor een vergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd. Bij de grote incidentele loterijen gaat het om incidentele loterijen met een prijzenpot vanaf €4.500 waarvoor een vergunning bij de Kansspelautoriteit moet worden aangevraagd.

Voor een volledige toelichting van de onderzoeksmethoden kan het onderzoeksrapport worden geraadpleegd.

1.4 Leeswijzer

In deze samenvatting worden de observaties uit het rapport langs drie inhoudelijke lijnen uiteengezet: de markt voor incidentele loterijen en trends daarin, de rol van *white label platforms* en Nederlands regelgeving in toezicht, inclusief internationale context.

2 Wat is de markt voor incidentele loterijen?

Onderzoeksvragen

(1) Hoe ziet de markt voor incidentele loterijen eruit?

(2) Welke trends zijn er in deze markt in de periode 2017-2023?

(8) Is de huidige regulering voor incidentele loterijen noodzakelijk, evenredig en afdoende?

Belangrijkste bevindingen

Uit de gegevens van 196 gemeenten blijkt dat er gemiddeld 500 kleine incidentele loterijen per jaar worden georganiseerd. Dit aantal is een ondergrens, want het bestrijkt niet alle gemeenten en vermoedelijk vinden er ook loterijen zonder vergunning plaats. Voor grote incidentele loterijen zijn er gemiddeld 33 aanvragen per jaar. Er is geen sprake van een toe- of afname in aantal loterijen, omzet of prijzenpotten tussen 2017 en 2023. Wel is er sinds 2020 een toename in aangevraagde maximaal aantallen loten, vermoedelijk door de opkomst van *white label platforms*. Zij kunnen met een digitaal platform gemakkelijk meer loten uitgeven.

2.1 Overzicht

In de markt voor **kleine incidentele loterijen** worden loterijen met een prijzenpot tot maximaal €4.500 georganiseerd. Dit gebeurt met name door lokale verenigingen die een vergunning aanvragen bij de betreffende gemeente. De gemeenten (N=196) die in dit onderzoek data hebben aangeleverd over de periode 2017-2023 geven aan dat er in hun gemeenten collectief gemiddeld ca. 500 kleine incidentele loterijen per jaar worden georganiseerd. Dit aantal is een ondergrens omdat (1) niet elke gemeente data heeft aangeleverd en (2) er ook kleine incidentele loterijen worden georganiseerd zonder dat er een vergunning wordt aangevraagd. De representativiteit van de respons kan niet worden aangeduid, omdat deze onder gemeenten die geen vergunningen afgeven vermoedelijk laag ligt. Daarom worden deze cijfers niet geëxtrapoleerd naar het totaal van Nederlandse gemeenten (342).

Opvallend is dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Van de deelnemende gemeenten heeft 17% geen enkele vergunning afgegeven in de periode 2017-2023, 55% heeft tussen de één en 25 vergunningen afgegeven en 8% meer dan 50. Een meerderheid van de gemeenten (61%) schat de omzet per loterij lager dan €3.000. De gemiddelde prijzenpot schat de meerderheid onder de €2.000.

Bij het gros van de gemeenten gaat het om enkele vergunningen per jaar. Er zijn gemeenten waar in de afgelopen zeven jaar geen enkele loterijvergunning is verleend (17%) en er zijn gemeenten waar het gaat om meer dan vijftig vergunningen in zeven jaar (8%). Tabel 1 laat de afdrachten van kleine incidentele loterijen zien, op basis van een vragenlijst uitgezet onder bestuurders en commissieleden van verenigingen en stichtingen. In de regel houden de verenigingen voor het gestelde doel enkele honderden tot enkele duizenden euro's over aan een loterij.

Tabel 1. Afdracht van de incidentele loterijen voor verenigingen/stichtingen. (Bestuurders/commissieleden die een kleine loterij hebben georganiseerd, n=39) Bron: Motivaction, in opdracht van Dialogic.

Afdracht	Aantal loterijen met afdracht in categorie
€0 tot €500	20
€500 tot €2.500	17
€2.500 tot €5.000	1
€5.000 tot €10.000	1
€10.000 tot €20.000	0

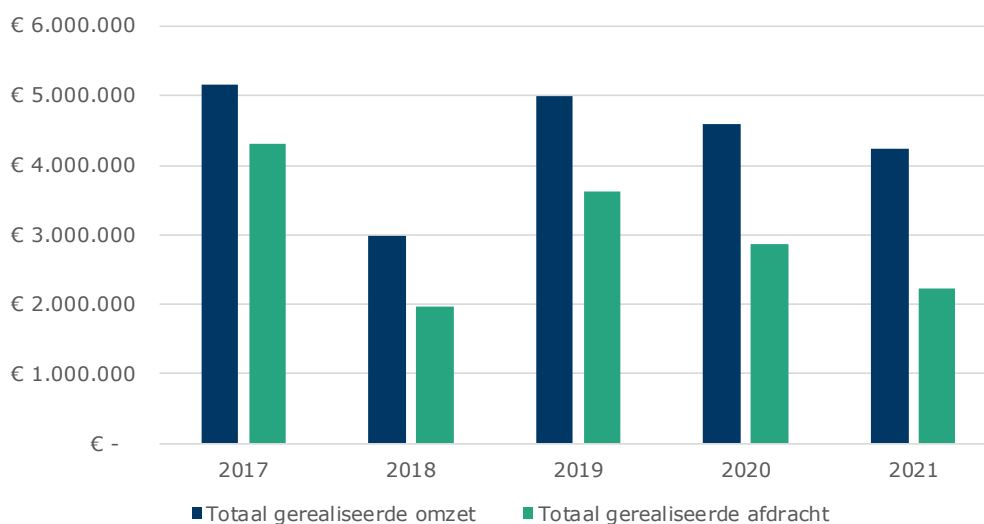
In de markt voor **grote incidentele loterijen** worden loterijen met een prijzenpot van €4.500 of meer georganiseerd. Hiervoor wordt een vergunning aangevraagd bij de Ksa. In de periode 2017-2023 gaat het om gemiddeld 33 aanvragen voor grote incidentele loterijen per jaar. Net als bij de kleine incidentele loterijen bestaat ook de kans dat er grote incidentele loterijen worden georganiseerd zonder vergunning. Hier is echter geen zicht op. Het aantal van 33 grote incidentele loterijen per jaar is dus een ondergrens.

De omzet per door de Ksa vergunde loterij varieert van enkele duizenden tot honderdduizenden of zelfs enkele miljoenen euro's. De gemiddelde afdracht per loterij aan het goede doel ligt rond de 60% van de omzet. In totaal is er met grote incidentele loterijen in de periode 2017-2021 circa €15 miljoen afgedragen aan goede doelen, op een totale omzet van ongeveer €22 miljoen.

2.2 Trends

Voor het **aantal** georganiseerde kleine incidentele loterijen geldt dat wij geen duidelijke toef of afname zien in de periode 2017-2023. Voor de **omvang** van de prijzenpot en **omzet** van kleine incidentele loterijen geldt dat het grootste deel van de respondenten aangaf dat er voor de periode 2017-2023 geen trend waarneembaar is of dat de omzet, afdracht en prijzenpot gelijk is gebleven. In de coronaperiode lag het aantal verleende vergunningen wel duidelijk lager (ca. 350 in 2020 en 2021, tegenover ca. 550 in de overige jaren).

Tabel 2. Totaal gerealiseerde omzet en afdracht door grote incidentele loterijen per jaar, 2017-2021. Bron: Ksa-vergunningendata, bewerking Dialogic.



Er is voor de markt voor grote incidentele loterijen ook geen duidelijke toe- of afname zichtbaar in het **aantal** loterijen, de **omzet**, de omvang van de **prijzenpotten** of de **afdracht**. Wel is er een duidelijke ontwikkeling in het aantal loten dat wordt aangevraagd. Sinds 2020 gebeurt het vaker dat er veel meer loten worden aangevraagd dan realistisch lijkt om te verkopen. De Ksa-regels stellen dat er begroot moet worden op verkoop van 80% van het maximale aantal loten. Daarom leidt dit tot een veel hogere begrote omzet en afdracht die niet terug te zien is in de gerealiseerde omzet en afdracht. Bij deze loterijen worden de kosten ook niet begroot op de verkoop van 80% van de loten, maar wordt rekening gehouden met een lagere verkoop. De ontwikkeling dat er veel meer loten worden aangevraagd dan realistisch lijkt om te verkopen, lijkt hand in hand te gaan met de opkomst van *white label platforms*.

3 De rol van white label platforms

Onderzoeksvragen

(3) Welke white label platforms voor incidentele loterijen zijn er, hoe zijn zij georganiseerd en wat is hun aandeel en rol in de markt voor incidentele loterijen?

(4) Welke kosten worden in rekening gebracht en zijn deze kosten marktconform?

(5) Welke voor- en nadelen kent de inzet van white label platforms in de incidentele loterijen markt voor goede doelen?

(8) Is de huidige regulering voor incidentele loterijen noodzakelijk, evenredig en afdoende?

Belangrijkste bevindingen

Er zijn drie geïdentificeerde *white label platforms*: Lotify, Verloterij en Venki. Lotify is de grootste, betrokken bij 19% van de grote incidentele loterijen tussen 2017-2023. Bij kleine loterijen is hun betrokkenheid geschat op maximaal 5%. De kosten van deze platforms variëren; Lotify hanteert een starttarief, terwijl Venki 40% van de opbrengst aanwendt voor de organisatie (en dus een vaste afdracht van 60% realiseert). De tarieven lijken marktconform en de platforms hebben een zwakkere onderhandelingspositie doordat hun inzet niet verplicht is voor stichtingen en verenigingen.

Momenteel zijn er echter slechts drie actieve platforms met betrokkenheid bij een beperkt gedeelte van de incidentele loterijen, wat moeilijk vast te stellen maakt of er noodzaak is voor regulering.

3.1 Aanwezige platforms

In dit onderzoek zijn drie *white label platforms* gevonden die in 2024 actief zijn: Lotify, Verloterij, en Venki. Naast deze drie actieve platforms waren in het verleden ook andere platforms, zoals LotNL en Promolot actief, maar deze zijn niet meer actief en blijven buiten beschouwing. Met deze drie platforms zijn ten minste alle ondersteuners van grote incidentele loterijen bekend.

Lotify, gevestigd in Leiden, biedt een geautomatiseerd platform dat ondersteuning biedt aan zowel incidentele als meerjarige loterijen, promotionele kansspelen en donaties. Dit platform, waarin de Nederlandse Loterij een meerderheidsbelang heeft, richt zich sterk op automatisering. Het faciliteert technische aspecten, betalingssystemen, eerlijke trekkingen en deelnemerscommunicatie. Lotify ondersteunde meer dan 50 loterijen in 2022 en 2023.

Verloterij, gevestigd in Oudebildtzijl, richt zich op het organiseren van grote loterijen, waarvan zij de gehele organisatie op zich nemen. Zij ondersteunen vooral sportclubs bij het organiseren van loterijen, waaronder zowel incidentele als promotionele kansspelen. Verloterij werd bekend door de organisatie van de eerste huizenloterij van Nederland in 2017 en blijft zich richten op loterijen met opmerkelijke en grote prijzen, zoals campers. Voor zover bekend richt Verloterij zich eerder op het aanbieden van één tot twee grote loterijen per jaar.

Venki, gevestigd in Rijswijk, dat in februari 2024 is gelanceerd, zet zichzelf neer als crowdfundingplatform. Voor een bedrag van €2 kan men een lot kopen, waarbij 60 procent van de opbrengst naar het project gaat en de rest naar het financieren van prijzen, promotie

en het platform zelf. Deze aanpak is gericht op kleinere acties. Venki maakt gebruik van het platform van Lotify voor het realiseren van hun loterijen. Venki is geheel eigendom van de Nederlandse Loterij.

3.2 Voor- en nadelen van *white label platforms*

Eén van de voordelen van het gebruik van *white label platforms* is dat het voor goede doelen eenvoudiger zou moeten zijn om een incidentele loterij te organiseren. Tijdens het onderzoek zijn drie goede doelen geïnterviewd die dergelijke platforms hebben ingezet. Zij gaven aan dat ze als organisatie niet goed waren voorbereid op de procedures die bij het organiseren van een loterij komen kijken, zoals vergunningen, administratie en rapportage. De ondersteuning van de *white label platforms* werd door hen als essentieel ervaren: zonder deze platforms zouden zij geen loterij hebben kunnen organiseren.

Een tweede voordeel zou zitten in het vermogen van *white label platforms* om grotere loterijen, met daarmee meer afdracht, te realiseren. Tabel 3 geeft hier een overzicht van voor de groep grote incidentele loterijen. De gemiddelde omzet van de grote incidentele loterijen die zijn georganiseerd met een *white label platform* is meer dan €250.000. Dit is 80% meer dan de grote incidentele loterijen die zijn georganiseerd zonder *white label platform* (ca. €140.000). Echter, de kosten zijn meer dan drie keer zo hoog bij gebruik van een *white label platform* (€114.000 tegenover €35.000). Dit resulteert in een vergelijkbaar verschil in de gerealiseerde afdracht van slechts €30.000 tussen de twee typen. Daarbij ligt het daadwerkelijke afdrachtspercentage hoger voor loterijen zonder *white label platform*. In de periode tot 2023 slaagden loterijen met een *white label platform* er vaker niet in om de minimumafdracht van 40% te behalen (16%) vergeleken met loterijen zonder (7%).

Tabel 3 Verschillen in realisaties tussen grote loterijen met en zonder *white label platform*. Bron: Ksa-vergunningendata, bewerking Dialogic.

Statistiek	Met <i>white label platform</i>	Zonder <i>white label platform</i>
Aantal	45	187
Gemiddelde gerealiseerde omzet	€250.201,37	€138.933,51
Gemiddelde gerealiseerde kosten	€114.256,90	€34.863,80
Mediaan gerealiseerde kosten	€23.040,72	€13.917,00
Gemiddelde gerealiseerde afdracht (€)	€135.944,50	€104.069,70
Gemiddelde van de gerealiseerde afdracht (%) (ongewogen)*	48,7%	65,1%

* Voor het bepalen van het ongewogen afdrachtspercentage is voor elke loterij het afdrachtspercentage berekend en is daarvan het gemiddelde genomen.

Hoewel de inzet van een *white label platform* hogere opbrengsten kan genereren, zijn de data niet voldoende om definitieve conclusies te trekken, aangezien organisaties die wel kiezen voor *white label platforms* en organisaties die dat niet doen wellicht een ander type loterijen organiseren. Zo ligt het voor bijvoorbeeld een loterij op een benefietgala (typisch

laag aantal loten met een hoge prijs) niet voor de hand om met een *white label platform* in zee te gaan.

Het is de vraag in welke mate een platform het zich kan veroorloven om kosten te rekenen die niet marktconform zijn. In het verleden zijn er platforms geweest die enkele loterijen hebben gefaciliteerd en daarna zijn gestopt. Het is mogelijk dat hun businesscase niet haalbaar was.

4 Wet- en regelgeving over incidentele loterijen

Samenvatting van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van (incidentele) loterijen en het toezicht en regulering daarop in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Frankrijk. Centraal staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

(6) *Welke mogelijkheden voor toezicht en regulering kent de markt voor incidentele loterijen en white label platforms in het buitenland?*

(7) *In hoeverre zijn daar lessen uit te trekken voor Nederland?*

(8) *Is de huidige regulering voor incidentele loterijen noodzakelijk, evenredig en afdoende?*

Belangrijkste bevindingen

Het huidige toezicht vereist vergunningaanvragen bij gemeenten voor kleine en bij de Ksa voor grote incidentele loterijen. Niet alle loterijen vragen een vergunning aan en veel gemeenten monitoren dit niet actief. Ook is er door gemeenten beperkte monitoring van Rekening & Verantwoording-eisen. De Ksa heeft wel een volledig toezicht, inclusief rekening en verantwoording. Toezicht op *white label platforms* kan bijdragen aan professionalisering en een gelijk speelveld, mogelijk geïnspireerd door buitenlandse reguleringen (zoals bijvoorbeeld de Britse *external lottery managers*).

4.1 Nederlandse wet- en regelgeving

Artikel 3 van de Wet op de kansspelen geeft aan dat er, met vergunning, loterijen georganiseerd kunnen worden. Hieronder hangen twee sets beleidsregels: Beleidsregels incidentele artikel 3 loterijen en Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijen. Hiermee wordt een onderscheid gemaakt tussen loterijen met meer trekkingen en langere looptijd en korter lopende (eenmalige) loterijen. De niet-incidentele loterijen zijn aan strengere regels gebonden dan de incidentele. Daarnaast staan in het Kansspelenbesluit nog eisen vastgelegd die gelden voor de loterijen.

De beleidsregels gelden echter alleen voor grotere loterijen (prijzenpot groter dan €4.500), waarbij de Ksa een vergunning afgeeft. Het Kansspelenbesluit geldt ook voor vergunningen die gemeenten afgeven. In dit onderzoek zijn gegevens verzameld van de regels die 263 gemeenten op hun website aanbieden. In grote lijnen zijn deze consistent met de wetgeving, maar er zijn enkele opvallende zaken. Zo is er sprake van diverse verplichte afdrachtpercentages (178 gemeenten hanteerden nog de oude 50%). Ook gaven veel gemeenten niet aan dat de Rekening en Verantwoording² achteraf een verplicht onderdeel is. Ten slotte viel op

² De Rekening en Verantwoording moet achteraf worden ingediend om aan te tonen dat er voldoende geld naar het goede doel is gegaan en dat de kosten te verantwoorden zijn. In het geval van Ksa-vergunningen moet deze ook een accountantsverklaring bevatten.

dat er in 28 gemeenten ogenschijnlijk een verwarring is met de regels voor kleine kansspelen (bingo, rad van fortuin, piekspel).

In artikel 5a van de Beleidsregels voor incidentele artikel 3 loterijvergunningen staat aangegeven dat de vergunninghouder de organisatie en uitvoering (of een deel daarvan) kan uitbesteden aan een derde. Er is ook expliciet aangegeven in artikel 5a dat de vergunninghouder verantwoordelijk blijft voor de organisatie en de uitvoering en voor de naleving van de vergunningvoorschriften. De Ksa vraagt bij vergunning wel specifiek om de overeenkomst met de derde partij en laat ruimte om daar de vergunning op af te wijzen. Bij gemeenten speelt dit geen rol in de vergunningverlening.

4.2 Toezicht en handhaving in Nederland

Op basis van de verzamelde informatie is lastig vast te stellen of de huidige regulering voor incidentele loterijen noodzakelijk, evenredig en afdoende is. Het algemene beeld voor de kleine incidentele loterijen is dat de regulering ervan en het toezicht daarop geen belangrijke of zorgelijke onderwerpen voor de ondervraagde gemeenten zijn. Ten aanzien van de Rekening & Verantwoording geldt dat veel gemeenten niet op hun website vermelden dat het verplicht is om dit aan te leveren na afloop van de loterij. Uit de gesprekken met de gemeenten lijkt naar voren te komen dat de Rekening en Verantwoording desalniettemin vaak wel als eis is opgenomen. Tegelijkertijd wordt uit diezelfde gesprekken ook duidelijk dat gemeenten ook niet altijd actief achter het aanleveren van een Rekening en Verantwoording aangaan.

Voor de grote incidentele loterijen geldt een dubbel beeld. Enerzijds geldt voor incidentele loterijen al een licht vergunningsregime ten opzichte van niet-incidentele loterijen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het aanvragen van een vergunning en afronden van de rekening en verantwoording door enkele aanvragers als ingewikkeld wordt ervaren. Dit kan een indicatie zijn dat de regulering niet evenredig is.

Er is geen zicht op de mate waarin loterijen zonder vergunning worden georganiseerd. Er wordt bij de meeste ondervraagde gemeenten niet actief gemonitord of er kleine incidentele loterijen worden georganiseerd zonder vergunning. Voor de grote incidentele loterijen is niet bekend of (en in welke mate) de Ksa actief monitort of ze worden georganiseerd zonder vergunning.

4.3 Internationale context

In dit onderzoek is een beschrijving gemaakt van de vormgeving van (incidentele) loterijen en het toezicht en regulering daarop in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Frankrijk. Hiervoor geldt dat geen enkel land exact dezelfde situatie kent als in Nederland als het gaat om incidentele loterijen. Voor wat betreft de onderzochte landen geldt dat geen enkel land exact dezelfde situatie kent als in Nederland als het gaat om incidentele loterijen. In elk land wijkt het concept van loterijen die georganiseerd worden door en/of ten behoeve van goede doelen af van de Nederlandse situatie. Tegelijkertijd is er wel een aantal generieke observaties te maken.

- In elk van de onderzochte landen wordt er een drempel gesteld aan de omzet van de loterij waarboven andere, strengere, regels gelden. Dit is direct ook een verschil met de Nederlandse situatie waarin de omvang van de prijzenpot als uitgangspunt wordt genomen. De strengere regels in het geval van Nederland komen dan in de vorm van vergunning en toezicht door de Ksa.

- Het toezicht op de loterijen is in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk veelal reactief van aard. Dit komt in grote mate overeen met het beeld van de situatie in Nederland zoals dat naar voren kwam in gesprekken met gemeenten.
- Voor wat betreft de inzet van derde partijen heeft alleen het Verenigd Koninkrijk (voor zover bekend) duidelijke regels opgesteld. Derde partijen die organisatie willen helpen bij het promoten/faciliteren van een loterij moeten, in bepaalde situaties, beschikken over een vergunning (voor een *External Lottery Manager*). In Denemarken is de inzet van derde partijen bij de organisatie toegestaan, maar is er net als in Nederland geen duidelijke regulering. Er is wel aangegeven dat bij inhuur van een derde partij, de organisator van de loterij verantwoordelijk is voor de naleving van de eisen (net als in Nederland). In Frankrijk wordt in de wetgeving op dit moment de inzet van derde partijen niet expliciet toegestaan of verboden. Als gevolg daarvan zijn er op dit moment geen specifieke wettelijke vereisten die aan deze partijen worden opgelegd.

Op basis van deze analyse kunnen niet direct lessen worden getrokken voor Nederlandse beleidsopties. In de analyse is gekozen voor een beschrijving van de situatie in het buitenland, en is er maar beperkt gekeken naar de gevolgen van het gekozen beleid (inclusief voor- en nadelen). Er kunnen hooguit overwegingen worden meegegeven. Zo kan voor het onderscheid tussen kleine en grote incidentele loterijen worden gekeken naar de (verwachte) omzet van de loterij. Het beleid wordt dan meer in lijn gebracht met andere landen, maar kent als nadeel dat de omzet niet altijd goed op voorhand is vast te stellen. Een ander aspect is dat er een maximumpercentage wordt gegeven voor het deel van de opbrengsten dat aan organisatiekosten en prijzen mag worden besteed (zoals in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk).