



**KPMG Advisory N.V.**  
**Deals**  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Telefoon (020) 656 7890  
www.kpmg.nl

# Memo

**Aan** Ministerie van Financiën  
**Directie Financieringen**  
**Van** KPMG Advisory N.V.  
**Datum** 17 mei 2023  
**Ref.** Memo to Ministerie van Financiën - Directie Financieringen  
**Onafhankelijke toets evaluatie aandeelhouderschap  
Nationale Loterij B.V.**

Amstelveen, 16 mei 2023

## *Inleiding*

KPMG Advisory N.V. ('KPMG') heeft op verzoek van het Ministerie van Financiën ('MinFin') een onafhankelijke toets uitgevoerd op de evaluaties van het aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen Nederlandse Loterij B.V. ('NLO') en Holland Casino N.V. (hierna: 'HC'). De evaluaties van NLO en HC zijn onderdeel van de evaluatiecyclus zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: 'Nota 2022'). In dit memo toetst KPMG in hoeverre de evaluaties uitgevoerd zijn in lijn met het Handboek Evalueren Deelnemingen 2023 (hierna: 'Handboek Evalueren'). Dit memo omvat de toets op de evaluatie van NLO, de toets op de evaluatie van HC is in een separaat memo opgenomen. De memo bestaat uit drie onderdelen met een deelconclusie: (1) *toetsing evaluatie conform kaders Handboek Evalueren*; (2) *toetsing evaluatieproces en*; (3) *toetsing of de argumentatielijn begrijpelijk is uit de evaluatie*.

KPMG heeft deze toets uitgevoerd in een tijdsbestek van twee weken, wat van invloed is op de diepgang van de analyse. KPMG heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan, dan wel een mening gevormd of de uitkomsten van de evaluatie voldoende onderbouwd zijn. Op verzoek van MinFin valt dit buiten de scope van de opdracht van KPMG. Ten behoeve van deze onafhankelijke toets heeft KPMG één gesprek gehad met MinFin en het ministerie van Justitie en Veiligheid ('JenV') ter verduidelijking en ter bespreking van de Q&A van KPMG. MinFin heeft op basis hiervan enkele verduidelijkingen doorgevoerd in de rapportage. Daarnaast heeft één gesprek plaatsgevonden in relatie tot het concept memo van KPMG, waaruit geen wezenlijke wijzigingen naar voren zijn gekomen. KPMG heeft deze toets daarnaast gebaseerd op de volgende informatie: een *concept evaluatie aandeelhouderschap NLO* gedateerd 11 mei, een versie gedateerd 17 mei en een aanvullende beschrijving van het proces. KPMG heeft daarnaast ook éénmaal gesproken met NLO.

### *(1) Toetsing evaluatie conform Handboek Evalueren*

Het evaluatiemodel uit het Handboek Evalueren is gericht op de vraag of het beheer van de staatsdeelneming de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad en in de toekomst zal hebben. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt. Het kader bestaat uit een drietal evaluatievragen: (1) wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming; (2) is er een staatsdeelneming benodigd voor het borgen van deze belangen; en (3) geven de bevindingen uit punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging van de aandeelhoudersstructuur.

KPMG heeft geobserveerd dat de structuur van de evaluatie van NLO in lijn is met die uit het evaluatiemodel van het Handboek Evalueren. Het evaluatierapport is opgesplitst in (sub)paragrafen bestaande uit de respectievelijke (deel)vragen uit het Handboek Evalueren. Op basis hiervan concludeert KPMG dat de toetsing plaatsgevonden heeft aan de hand van de kaders uit het Handboek Evalueren.

### *(2) Proces van het evaluatietraject*

Het Handboek Evalueren is in 2023 vastgesteld, ten tijden van deze eerste reeks evaluaties van de vastgestelde evaluatiecyclus Nota 2022. Het Handboek kent een bijlage met het onderliggend – te volgen –evaluatieproces. KPMG heeft aan de hand van de beschrijving in het evaluatierapport in combinatie met een aangeleverde procesbeschrijving beoordeeld of het evaluatieproces in lijn met het handboek doorlopen is. In de evaluatie wordt toegelicht: (1) welke afweging gemaakt is om het evaluatieproces zelf uit te voeren; (2) welke stakeholders betrokken zijn en; (3) dat NLO een feitelijke toets uitgevoerd heeft. Daarbij heeft MinFin getracht een reflectie te geven op de positie van de onderneming ten aanzien van de evaluatie. KPMG van mening dat het proces op hoofdlijnen conform het Handboek Evalueren doorlopen is door het evaluatieteam van MinFin. Daarbij signaleert KPMG dat de procesbeschrijving van het Handboek Evalueren aangescherpt zou kunnen worden.

Deze mogelijke verbeteringen betreffen het vooraf opstellen van een evaluatieplan waarbij expliciet wordt opgenomen welke afwegingen er worden gemaakt ten aanzien van de te interviewen stakeholders, de uitvoering van het onderzoek en de tijdlijnen, de wijze waarop onafhankelijkheid wordt geborgd en afspraken over hoor- en wederhoor met betrokken stakeholders.

### *(3) Toetsing argumentatie uit de evaluatie*

KPMG observeert dat het evaluatierapport bestaat uit twee deelconclusies die gezamenlijk leiden tot één hoofdconclusie die luidt: *‘De publieke belangen van het kansspelbeleid kunnen in beginsel voldoende geborgd worden door middel van wet- en regelgeving.’*

De eerste deelconclusie luidt: *‘Er is zonder overheidsingrijpen in de kansspelsector geen sprake van prikkels bij aanbieders om het publieke belang (consumenten beschermen, tegengaan van kansspelverslaving en tegengaan criminaliteit en fraude) te borgen.’*

In de evaluatie worden drie publieke belangen erkent.

- het beschermen van consumenten
- het tegengaan van kansspelverslaving en;
- het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

In de evaluatie wordt duidelijk uiteengezet dat er onvoldoende prikkels zijn bij private partijen om deze negatieve effecten zonder wetgeving en regulering tegen te gaan. Deze negatieve effecten slaan vooral neer bij consumenten dan wel bij de maatschappij en hebben in mindere mate (negatieve) effecten voor de (financiële) resultaten van private aanbieders van kansspelen.

KPMG is van mening dat in de evaluatie sprake is van duidelijke onderbouwing van het publieke belang van overheidsingrijpen.

De tweede deelconclusie luidt: *‘dat wijzigingen van wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen in te toekomst te kunnen borgen zonder staatsaandeelhouderschap. .’* Een centraal onderdeel van de argumentatie van deze deelconclusie is gerelateerd aan de online activiteiten van NLO. Deze markt wordt gereguleerd middels de Wet Kansspelen op afstand (‘Wet Koa’). Het evaluatierapport concludeert voor de online activiteiten dat het publieke belang *per definitie* via wet- en regelgeving wordt geborgd, gegeven NLO één van de vele marktpartijen is en direct concurreert met private aanbieders van online kansspelen. KPMG observeert dat in deze argumentatie de aanname is gedaan dat de huidige inrichting van de markt voor online kansspelen effectief is. Daarbij observeert KPMG dat de Wet Koa recent inwerking getreden is (2021) en de werking daarvan in 2024 geëvalueerd zal worden.

De argumentatie die voorgedragen wordt bij de online activiteiten van NLO is ook relevant voor de overige activiteiten van NLO. Zo is de argumentatie dat als de publieke belangen te borgen zijn bij hoog-risico kansspelen zoals die op de online markt voor kansspelen, dit in dat geval ook mogelijk is voor de kansspelen met een lager risico, zoals bij de overige activiteiten van NLO. Daarnaast wordt voor de monopolieloterijen van NLO de vergelijking gemaakt met artikel-3 (goede doelen) loterijen, daar waar deze vergelijkbare risico’s ten aanzien van consumentenbescherming en kansspelverslaving kennen.

KPMG kan de argumentatie volgen dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen. KPMG is van mening dat er een rationele redeneerlijn bestaat voor de tweede deelconclusie van het evaluatierapport. De conclusie is enkel geldig onder de aanname dat wet en regelgeving effectief werkt. Hiervoor is beperkte onderbouwing geleverd in de rapportage.

#### ***Belangrijke Opmerkingen***

Dit memo (het “Memo”) is opgesteld namens het Ministerie van Financiën (“MinFin”) door KPMG Advisory N.V. (“KPMG”) in verband met de onafhankelijke toets op de evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse Loterij B.V. Dit Memo is uitsluitend ten behoeve van het Ministerie van Financiën.



**Ministerie van Financiën**

*Onafhankelijke toets evaluatie aandeelhouderschap Nationale Loterij B.V.*

17 mei 2023

Bij het opstellen van dit Memo hebben wij vertrouwd op de juistheid en volledigheid van de informatie afkomstig uit openbare bronnen of van derden, informatie verstrekt door of namens MinFin of informatie welke anderszins door ons is beoordeeld, zonder deze onafhankelijk te hebben geverifieerd. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor dergelijke informatie en, voor zover betrekking hebbend op door de MinFin verstrekte informatie, is MinFin hiervoor verantwoordelijk.

Wij benadrukken dan ook dat wij geen opinie geven, noch enigerlei vorm van zekerheid verstrekken ten aanzien van de informatie in dit Memo.

De informatie in dit Memo weerspiegelt de huidige omstandigheden en onze zienswijze daarop per deze datum, welke alle dienovereenkomstig aan verandering onderhevig zijn.

KPMG is niet betrokken zijn bij besluitvorming door MinFin.

Wij aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid voor onze werkzaamheden, voor het Memo of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens MinFin, onze Opdrachtgever.

De werkzaamheden die zijn uitgevoerd en het Memo dat is uitgebracht zijn overeenkomstig de overeengekomen opdrachtvoorwaarden, Het Memo is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor, enig ander doeleinde.