

Vergaderjaar 2023–2024

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 414

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2023

In vervolg op onze brief aan uw Kamer van 24 mei 2023 over de uitkomsten van de evaluaties van het aandeelhouderschap van Nederlandse Loterij (NLO) en Holland Casino,¹ zenden wij u hierbij de toegezegde verkenning van de toekomstvarianten voor NLO toe.

In de eerdergenoemde evaluatie van het aandeelhouderschap van NLO werd geconcludeerd dat in beginsel wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen. Hierdoor is staatsaandeelhouderschap van NLO niet noodzakelijk. Verder kwam aan de orde dat een verdere verkenning nodig is om (meer) inzicht te krijgen in de rechtmatigheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid van het potentieel afstoten van de onderneming.

Deze verkenning verschaft inzicht in de mogelijke consequenties van verschillende toekomstvarianten. Randvoorwaarde bij de toekomstvarianten van NLO is de borging van de drie publieke belangen en de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid: het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

In deze brief geven wij een korte samenvatting van de verkenning, de belangrijkste conclusies en gaan we in op de vervolgstappen.

Rapport Verkenning naar toekomstvarianten NLO

De «Verkenning toekomstvarianten NLO» is opgesteld door PwC met behulp van juridisch advies van NautaDutilh en in opdracht van en nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de verkenning hebben medeaandeelhouder Stichting Kansspelbelangen NOC*NSF/ALN (STAK) en NLO als meest

¹ Kamerstukken II 2022/23, 28 165, nr. 395.

direct betrokken partijen meerdere malen informatie aangeleverd en hun zienswijze gedeeld.

Toekomstvarianten

In de verkenning zijn vier mogelijke toekomstvarianten uitgewerkt:

Variant 1. Integraal privatiseren met concurrentie om de markt: NLO wordt in zijn geheel geprivatiseerd. De huidige monopolievergunningen voor prijzenloterijen worden in de toekomst via een transparante selectieprocedure gegund en niet meer onderhands.² Voor deze variant zijn twee subvarianten uitgewerkt. In de eerste subvariant blijft het recht om deze producten aan te bieden bij één aanbieder, en wordt NLO aan één koper verkocht. In de tweede subvariant wordt het bedrijf gesplitst in een onlinedeel en een loterijdeel en verkocht aan twee verschillende kopers.

Variant 2. Privatiseren met een open stelsel voor prijzenloterijen: NLO wordt in zijn geheel geprivatiseerd. Voor de prijzenloterijen vervallen de monopolies. Er komt een open stelsel voor de loterijvergunningen, waarmee elke partij die aan de voorwaarden voldoet een vergunning kan krijgen en waarmee zodoende concurrentie op de markt wordt geïntroduceerd. Er zijn daarbij twee subvarianten denkbaar, te weten een duaal stelsel en een uniform stelsel.³

Variant 3. Online kansspelen afsplitsen en privatiseren: De online activiteiten van NLO worden afgesplitst en geprivatiseerd. De monopolievergunningen voor de prijzenloterijen blijven bij de staatsdeelneming. De marktordening van de prijzenloterijen blijft onveranderd.

Variant 4. Behoud van de status quo: NLO blijft in zijn geheel een staatsdeelneming en de marktordening blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

Afwegingskader

De haalbaarheid van de verschillende toekomstvarianten is in de verkenning beoordeeld op basis van een afwegingskader met een aantal primaire criteria. Onderzocht is in hoeverre de publieke belangen van het kansspelbeleid in elk van de varianten kunnen worden geborgd. Daarnaast is gekeken naar de juridische houdbaarheid, de verwachte (budgettaire) opbrengsten en de complexiteit en tijdigheid van uitvoering.

Het afwegingskader bevat ook criteria die bedoeld zijn om de verwachte effecten van toekomstvarianten op belanghebbenden inzichtelijk te maken. Het gaat in de eerste plaats om het effect op STAK, die bij verkoop van (delen van) NLO een goedkeuringsrecht heeft. STAK heeft als achterliggende partijen enerzijds NOC*NSF en anderzijds Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN), die 18 goede doelen vertegenwoordigt. Voorts is gekeken naar het effect op NLO als organisatie, het effect op spelers, op overige kansspelaanbieders en op goede doelen en sportorganisaties.

² In de verkenning zijn instantloterijen (krasloten) en fysieke weddenschappen niet meegenomen in de beoordeling. Op een later moment in het proces, als voor een variant is gekozen, kan de toekomst van deze bedrijfsonderdelen inclusief de bijbehorende vergunningen nader worden bepaald.

³ Een duaal open stelsel: een open stelsel voor artikel 3-loterijen (goededoelenloterijen) bestaat naast het open stelsel voor prijzenloterijen.
Een uniform open stelsel: de huidige open markt voor artikel 3-loterijen (goededoelenloterijen) en de monopolies voor de prijzenloterijen worden één open stelsel.

Belangrijkste conclusies van het rapport

In het opgestelde rapport worden met behulp van het hierboven beschreven afwegingskader de verschillende toekomstvarianten gewogen met als doel de haalbaarheid en voor- en nadelen per variant inzichtelijk te maken. Op hoofdlijnen concludeert het rapport dat op korte termijn drie toekomstvarianten haalbaar zijn: integraal privatiseren met concurrentie om de markt (variant 1); online kansspelen afsplitsen en privatiseren (variant 3); en behoud van de status quo (variant 4).

Privatiseren met een open stelsel voor de prijzenloterijen (variant 2) wordt niet haalbaar geacht. De ingrijpende veranderingen in de marktordening zorgen voor grote financiële en niet-financiële onzekerheden voor de publieke belangen, voor NLO, de staat en STAK. Privatisering van NLO is in die variant pas mogelijk nadat een complexe transitie naar een open stelsel is voltooid. Omwille van de verkoopbaarheid is het daarna mogelijk ook wenselijk om te wachten met privatisering totdat de marktverhoudingen in het nieuwe stelsel enigszins zijn uitgekristalliseerd. Het is de verwachting dat deze complexe transitie naar een open stelsel en vervolgens privatisering van NLO zeven tot tien jaar duurt.

De overige drie varianten (1, 3 en 4) worden wel haalbaar geacht. In deze haalbare varianten worden in beginsel voldoende mogelijkheden gezien om de publieke belangen van het kansspelbeleid te kunnen borgen.

Voor- en nadelen van de haalbare toekomstvarianten

De varianten die op basis van het afwegingskader haalbaar geacht worden (varianten 1, 3, en 4), hebben ieder hun eigen voor- en nadelen. Hieronder volgt een korte schets van de belangrijkste voor- en nadelen. In de verkenning wordt hierop uitgebreider ingegaan.

Bij het integraal privatiseren van NLO met concurrentie om de markt (variant 1) moeten de huidige monopolievergunningen voor de prijzenloterijen voortaan via een transparante selectieprocedure worden gegund en niet langer onderhands. Behoudens de privatisering, verandert er weinig aan de huidige marktordening zelf: de bestaande kansspelen blijven behouden en komen in handen van één kansspelaanbieder, een private partij. Hiervoor dienen wet- en regelgeving en de vergunningsvoorwaarden te worden aangepast. Daarbij is voorts mogelijk aanscherping van bestaande wet- en regelgeving nodig, omdat private bedrijven vanwege de commerciële belangen in theorie een sterkere prikkel hebben om de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken dan een staatsdeelneming. De wijziging van wet- en regelgeving voor privatisering van de vergunningen is een aanzienlijke en complexe operatie. Hierbij moet rekening worden gehouden met zogenoemde *restrisico's*: de praktijk na implementatie van de Wet kansspelen op afstand (Koa) heeft laten zien dat niet alle risico's bij een wijziging in wet- en regelgeving voorzienbaar zijn en kunnen worden gemitigeerd. Het gaat hierbij specifiek om *restrisico's* ten aanzien van verslavingspreventie kansspelen en consumentenbescherming.

Deze variant past bij het staatsdeelnemingenbeleid dat ervan uitgaat dat aandeelhouderschap niet nodig is als de publieke belangen geborgd kunnen worden door wet- en regelgeving. Deze variant is daarnaast voor de aandeelhouders en de onderneming potentieel financieel het meest interessant. Daarbij is nog niet duidelijk wat de precieze (financiële) consequenties zullen zijn voor STAK: dit zal aan de orde komen bij de uitwerking van de aanbevelingen uit de verkenning, zoals hieronder beschreven.

Door alleen online kansspelen af te splitsen wordt gedeeltelijk geprivatiseerd (variant 3). In 2021 is wet- en regelgeving in werking getreden voor een open vergunningsstelsel voor kansspelen op afstand, met toezicht vanuit de Kansspelautoriteit (Ksa). Publiek aandeelhouderschap is in deze markt beperkt effectief omdat NLO slechts één van de inmiddels 27 vergunde aanbieders van online kansspelen is. Deze variant is eenvoudiger uitvoerbaar in vergelijking met de hierboven genoemde variant omdat minder wijzigingen nodig zijn in governance en wet- en regelgeving. Voor medeaandeelhouder ALN sluit afsplitsen en privatiseren van de online kansspelen aan bij haar wens op termijn geen dividend te ontvangen uit online kansspelen. Voor deze variant is een organisatorische splitsing van NLO nodig, die voor de onderneming nadelig is door verlies aan schaal en synergie.

Tot slot is ook het behouden van de status quo (variant 4) een haalbare variant. In dit geval blijft NLO een staatsdeelneming in de huidige vorm, waarbij de staat, STAK en haar beneficianten afdrachten en dividend blijven ontvangen. Een nadeel kan zijn dat de onderneming niet de innovatie en (buitenlandse) groei kan nastreven die zij wenselijk acht om een vooraanstaande speler te blijven in de kansspelsector. In dit scenario blijft ook het spanningsveld bestaan tussen acteren in de concurrerende online kansspelmarkt en de voorbeeldrol die van een staatsdeelneming verwacht wordt. Dat spanningsveld verdwijnt bij de andere twee als haalbaar beoordeelde varianten waarin de online activiteiten worden geprivatiseerd. Een voordeel van de status quo is dat de staat invloed blijft houden op de borging van de publieke belangen via het aandeelhouderschap.

Aanbevelingen

De verkenning geeft een goed beeld van de verschillende variabelen in de (on)mogelijkheden tot privatisering van NLO en de wegen die daarbij gemaakt kunnen worden. De verkenning bevat een drietal aanbevelingen die zien op het verder verdiepen van enkele vraagstukken die uit de verkenning naar boven komen. Het betreft de volgende aanbevelingen:

- a. Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties (monopolievergunningen);
- b. Treed in verder overleg met STAK over de juiste balans tussen verkoopbaarheid van NLO en de belangen van de STAK; en
- c. Breng gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving wenselijk zijn om privatisering mogelijk te maken en welke beleidsmatige aanscherpingen nodig zijn om de publieke belangen te borgen.

De komende periode wordt door beide ministeries gewerkt aan de uitwerking van bovenstaande aanbevelingen. Het is de verwachting dat de verdieping op die vraagstukken gaat bijdragen aan de besluitvorming over de toekomst van het aandeelhouderschap van de staat in NLO.

Eindconclusie en vervolgstappen

Met deze verkenning is een stap gezet om te komen tot een weloverwogen besluit over de toekomst van het aandeelhouderschap van de staat in NLO. Het rapport heeft de haalbaarheid van een aantal varianten in kaart gebracht, de voor- en nadelen beschreven en aandacht gevraagd voor mogelijke restricties. Drie van deze varianten (1,3 en 4) worden als

haalbaar beschouwd. Hierover gaan wij graag het gesprek aan met uw Kamer. Ondertussen wordt in de komende periode aan de uitwerking van de aanbevelingen gewerkt.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind