

Vergaderjaar 2022–2023

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 395

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2023

In het commissiedebat Staatsdeelnemingen van 30 november 2022 (Kamerstuk 28 165, nr. 382) heb ik uw Kamer toegezegd om de evaluaties van het aandeelhouderschap in Nederlandse Loterij (NLO) en Holland Casino (HC) voor 1 juni 2023 aan de Kamer toe te sturen. Bij deze bied ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, beide evaluaties aan. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het kansspelbeleid. In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies uit beide evaluaties en schets ik uw Kamer welke vervolgstappen ik op basis van die conclusies neem.

1. Inleiding

De Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2022¹ (Nota 2022) bevat het uitgangspunt dat eens in de zeven jaar het aandeelhouderschap in elke staatsdeelneming wordt geëvalueerd. Het aandeelhouderschap van de staat in de deelnemingen NLO en HC is niet eerder geëvalueerd. Daarom hebben deze evaluaties de afgelopen periode plaatsgevonden. De evaluaties zijn uitgevoerd op basis van de Nota 2022 en conform het daarop gebaseerde evaluatiemodel uit het «Handboek evalueren deelnemingen».² Dit evaluatiemodel wordt gebruikt om te bezien of een deelneming nog steeds het juiste instrument is om een bijdrage te leveren aan de borging van de betreffende publieke belangen. Ook wordt in de evaluatie ingegaan op de vraag of het beheer van de aandelen de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad (doeltreffendheid). Daarnaast maakt de toets of het potentieel afstoten van de onderneming rechtmatig, proportioneel en uitvoerbaar is, onderdeel uit van de evaluatie. Bij rechtmatigheid gaat het om de vraag of er (inter)nationale wettelijke kaders zijn die bepalen dat een deelneming niet kan worden afgestoten en in het bezit van de staat moet blijven. De toets op proportionaliteit bestaat

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 370.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/14/handboeken-staatsdeelnemingen>.

uit een beoordeling of het proces van afstoten van een deelneming in verhouding staat tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's die het afstoten met zich meebrengt. Daarnaast wordt bezien of het afstoten van de onderneming uitvoerbaar is.

2. Uitkomsten evaluatie staatsaandeelhouderschap NLO en HC

NLO en HC zijn twee verschillende bedrijven met ieder hun eigen dynamiek en profiel. De deelnemingen zijn actief op verschillende terreinen van de kansspelmarkt, namelijk loterijen en fysieke sportwedenschappen voor NLO en fysieke casino's voor HC. Ook bewegen beide deelnemingen zich in een andere omgeving met andere type stakeholders en kennen een verschillende (financiële) staat van de onderneming. Tegelijk hebben NLO en HC op onderdelen ook veel gemeen. Beide bedrijven bieden kansspelen op afstand aan. Tevens zijn beide uitvoerders van het kansspelbeleid in Nederland, waarbij zij de volgende publieke belangen moeten borgen:

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

Op basis van het evaluatiemodel uit het «Handboek evalueren deelnemingen» wordt wat betreft de uitkomsten van de evaluaties van NLO en HC op hoofdlijnen hetzelfde geconcludeerd, namelijk dat i) wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen, ii) het aandeelhouderschap voor de borging van de publieke belangen een bepaalde toegevoegde waarde heeft en iii) een verdere verkenning noodzakelijk is om (meer) inzicht te krijgen in de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van eventueel alternatief eigenaarschap. Deze conclusies worden hieronder nader toegelicht.

i) Wet- en regelgeving biedt mogelijkheden voor het borgen van het publieke belang

Nederlandse Loterij

In de evaluatie wordt opgemerkt dat NLO producten op meerdere markten aanbiedt. Allereerst is NLO actief op de markt voor kansspelen op afstand, met haar spelmerk TOTO Sport en TOTO Casino. Dit zijn risicovolle kansspelen. Voor de markt voor kansspelen op afstand kan worden gesteld dat de publieke belangen in beginsel worden geborgd met de bestaande wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving inzake risicovolle online kansspelen gaat namelijk uit van een open markt waar iedereen die aan de vergunningsvereisten voldoet online kansspelen mag aanbieden. Omdat er sprake is van risicovolle kansspelen geldt een uitgebreid stelsel van toetredings- en gedragsregels voor vergunninghouders en is er streng toezicht vanuit de Kansspelautoriteit. Een eerste analyse van de werking van de wet- en regelgeving inzake risicovolle online kansspelen laat op onderdelen een positief beeld zien, bijvoorbeeld als het gaat om de kanaliserende werking naar het legale aanbod. Daarnaast zijn er signalen naar voren gekomen waardoor bijsturing nodig was, bijvoorbeeld op het gebied van reclame.

Voor de andere markten waarop NLO actief is met haar producten (loterijen, krasloten, landgebonden sportwedenschappen) wordt in de evaluatie beargumenteerd dat de wet- en regelgeving mogelijkheden biedt de publieke belangen te borgen. Dit zijn kansspelen met lagere risico's op kansspelverslaving dan online kansspelen. Als de publieke belangen te borgen zijn door strikte wet- en regelgeving en streng toezicht bij risicovolle kansspelen, zoals die op de online markt voor kansspelen, is

het uitgangspunt dat dit theoretisch ook kan voor kansspelen met een lager verslavingsrisico, zoals loterijen. De verslavingsrisico's bij loterijen zijn gradueel lager waardoor aanvullende borging van het publieke belang door staatsaandeelhouderschap minder noodzakelijk is. Bovendien is er op dit moment reeds een andere gereguleerde markt voor loterijen, de markt voor artikel 3-loterijen («goededoelenloterijen»), die sinds 2016 een open stelsel kent, met private partijen waarbij de publieke belangen ook kunnen worden geborgd. De artikel 3-loterijen hebben vergelijkbare beperkte verslavingsrisico's, risico's op het gebied van consumentenbescherming en het tegengaan van witwassen en fraude als de monopolie-loterijen van NLO. Andere producten van NLO, zoals de instantloterij (krasloten) en TOTO winkel, zijn risicovoller dan loterijen. Ook hier is de verwachting dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen, omdat deze kansspelen minder risicovol zijn dan online kansspelen.

De Kansspelautoriteit (Ksa) geeft tot slot voor NLO in haar Marktvisie 2021 aan dat de publieke belangen in de toekomst ook zonder staatsaandeelhouderschap kunnen worden geborgd.³

Holland Casino

HC is ook actief op de markt voor online kansspelen, met haar spelmerk Holland Casino Online. De conclusie dat de publieke belangen in beginsel kunnen worden geborgd door wet- en regelgeving is gestoeld op dezelfde argumenten als bij NLO, zoals hierboven beschreven.

De kernactiviteit van Holland Casino betreft het aanbieden van kansspelen in de 14 fysieke vestigingen in het land. In deze vestigingen worden risicovolle kansspelen aangeboden, bijvoorbeeld speelautomaten en tafelspellen als poker, blackjack en roulette. Dit zijn kansspelen met een hoog verslavingsrisico. In de evaluatie van het aandeelhouderschap in HC wordt over deze activiteiten met risicovolle kansspelen geconcludeerd dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen. In de evaluatie wordt in dit kader onder meer gewezen op het Wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime.⁴ Dit wetsvoorstel regelde, kort gezegd, de mogelijkheid om HC te privatiseren en bevatte ook nadere verplichtingen waarmee toentertijd beoogd werd de borging van de publieke belangen zeker te kunnen stellen. De Tweede Kamer heeft destijds met het voorstel ingestemd. Het wetsvoorstel is uiteindelijk door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in 2019 ingetrokken, omdat bij behandeling in de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet kon rekenen op voldoende draagvlak. Hoe effectief het wetsvoorstel, zoals toen vormgegeven, zou zijn geweest kan daardoor niet worden vastgesteld. In een begeleidende Kamerbrief liet het kabinet destijds weten «opnieuw naar de tekentafel te gaan met het oog op het treffen van voorbereidingen voor een mogelijk nieuw privatiseringstraject».⁵

De Ksa geeft tot slot ook voor HC in haar Marktvisie 2021 aan dat de publieke belangen in de toekomst ook zonder staatsaandeelhouderschap kunnen worden geborgd.

³ Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen: marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen (2021).

⁴ Kamerstuk 34 471, nr. 2.

⁵ Kamerstuk 34 471, I.

Restrisico's op het gebied van beheersbaarheid

De conclusies dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen, zijn gebaseerd op een analyse van het thans geldend regelgevend kader en de huidige marktordering, met de staat als aandeelhouder. Mocht de marktordering gaan veranderen, bijvoorbeeld vanwege een mogelijke privatisering, dan is aanpassing van wet- en regelgeving nodig om borging van de publieke belangen te kunnen garanderen. Het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving is een aanzienlijke operatie en wijziging van het stelsel kent mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid. Dit geldt zowel voor NLO als HC. Bij alle kansspelproducten zijn namelijk risico's te onderkennen die niet eenvoudig met wetten en regels te mitigeren zijn. De opening van de kansspelmarkt op afstand heeft bijvoorbeeld geleerd dat niet alle effecten op voorhand volledig voorspelbaar zijn en bijsturing, in de vorm van regelgeving, nodig is.

ii) Het aandeelhouderschap heeft een bepaalde toegevoegde waarde

Beide evaluaties laten zien dat het aandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde vertegenwoordigt die verloren gaat mocht tot vervreemding over worden gegaan. Het aandeelhouderschap voorziet in die toegevoegde waarde, omdat de staat als aandeelhouder op de publieke belangen stuurt. Dit komt vooral tot uiting in de zeggenschapsrechten van de staat als aandeelhouder (beleid voor strategie, maatschappelijk verantwoord ondernemen, investeringen, benoemingen en beloningen). Dit resulteert bijvoorbeeld in een strategie waarbij borging van de publieke belangen, naast continuïteit van de onderneming, een belangrijke plek hebben en een toetsing op investeringen die bij moeten dragen aan de borging van de publieke belangen.

Onderdeel van het aandeelhouderschap is ook dat de staat van NLO en HC verwacht dat zij hun maatschappelijke opdracht centraal stellen en een voorbeeldrol in hun sector vervullen, bovenop het voldoen aan de wet- en regelgeving. Dit biedt de mogelijkheid voor de staat als aandeelhouder om bij bepaalde ontwikkelingen snel bij te sturen. De effectiviteit van deze bijsturing is wisselend. In dit kader is het goed om te benoemen dat er spanning zit tussen enerzijds het vervullen van deze maatschappelijke opdracht en de verwachting dat beide deelnemingen daarin in hun sector voorop lopen en anderzijds het zorgen voor financiële continuïteit van de onderneming, met name in de sterk concurrerende online markt.

NLO geeft zelf aan geen meerwaarde te zien in het aandeelhouderschap van de staat, omdat zij wil groeien en meer ruimte nodig heeft om commerciële activiteiten te ontplooien en te innoveren om zo blijvend succesvol te zijn op de kansspelmarkt. NLO is voorstander van privatisering. HC ziet wel meerwaarde van het staatsaandeelhouderschap en hecht aan behoud van de status quo. HC geeft aan een duidelijke matigende werking van het staatsaandeelhouderschap te ervaren, die volgens haar van groot belang is in een omgeving met uitsluitend risicovolle kansspelen waarin HC opereert en die de betrouwbaarheid van het aanbod ten goede komt.

Concluderend wordt in de evaluatie voor beide deelnemingen vastgesteld dat het staatsaandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft. Tegelijk wordt vastgesteld dat de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap niet zwaarwegend genoeg is dat een verdere verkenning naar andere toekomstopties bij voorbaat uitgesloten zou zijn.

iii) Verdere verkenning noodzakelijk

Naast een analyse van de doeltreffendheid van het aandeelhouderschap, zoals hierboven beschreven, is de toets of het potentieel afstoten van de onderneming rechtmatig, proportioneel en uitvoerbaar is ook onderdeel van het Handboek evalueren deelnemingen. In de evaluaties kan hier maar ten dele op worden ingegaan, omdat voor beantwoording van die vragen nadere analyses nodig zijn. Daarom wordt geadviseerd dat een verdere verkenning noodzakelijk is. In een dergelijke verkenning wordt gekeken naar de impact van diverse toekomstopties op verschillende onderwerpen. Op het moment dat die inzichten voor handen zijn, is het mogelijk om een integrale afweging te maken over de wenselijkheid van een eventuele privatisering of het houden van de status quo.

Toets KPMG

De Nota 2022 schrijft voor dat de onafhankelijkheid van de evaluaties moet worden geborgd door een externe partij te betrekken bij de uitvoering van de evaluatie. Voor de evaluaties van HC en NLO heeft KPMG als extern adviseur deze toets gedaan. KPMG heeft de evaluaties op drie onderdelen getoetst, namelijk i) of de evaluatie conform het kader uit het Handboek evalueren heeft plaatsgevonden, ii) of de evaluatie conform het proces beschreven in het Handboek evalueren heeft plaatsgevonden en iii) of de argumentatielijn in de evaluatie begrijpelijk is.

KPMG concludeert dat in beide evaluaties de kaders uit het Handboek evalueren zijn gevolgd. Ook geeft KPMG aan dat in beide evaluaties het proces zoals beschreven in het Handboek evalueren op hoofdlijnen is gevolgd. Wel signaleert KPMG dat de procesbeschrijving uit het Handboek evalueren aangescherpt zou kunnen worden. Het advies is om in het evaluatieplan op te nemen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Tot slot kan KPMG de argumentatie volgen dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen. Voor deze conclusie bestaat een rationele redenerlijn, hoewel hiervoor beperkte onderbouwing is geleverd in de evaluaties.

Ik zal de aanbeveling om het Handboek evalueren aan te scherpen meenemen bij de volgende herziening van dit handboek. De opmerking van KPMG over de op onderdelen beperkte onderbouwde aannames dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen, zal ik betrekken bij de verdere verkenning naar alternatieve toekomstopties. Essentieel in deze verdere verkenning is een toets op de effectieve borging van de publieke belangen en op de juridische houdbaarheid van de toekomstopties. De memo's van KPMG inzake HC en NLO zijn als bijlagen bij deze brief bijgevoegd.

3. Vervolgstappen

Nederlandse Loterij

Verkenning naar toekomst Nederlandse Loterij gestart

Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn inmiddels gezamenlijk gestart met een verkenning van alternatieve toekomstopties voor NLO. De verkenning wordt uitgevoerd door een projectteam bestaande uit medewerkers van beide ministeries. Zij worden ondersteund door externe strategische en juridische adviseurs. Bij de verkenning worden ook belangrijke stakeholders, waaronder NLO en medeaandeelhouder STAK, intensief betrokken. De betrokkenheid heeft

als doel de juiste informatie te kunnen verwerven en hen te kunnen consulteren.

Contouren verkenning Nederlandse Loterij

In de verkenning worden de voor- en nadelen van eventuele wijzigingen in het eigenaarschap en de gevolgen daarvan voor de marktordening in beeld gebracht. Ook worden verschillende toekomstopties onderzocht, die vervolgens beoordeeld worden aan de hand van beoordelingscriteria. De toekomstopties bestrijken een breed spectrum: van behoud van de status quo, tot splitsing, tot een gehele of gedeeltelijke verkoop van de onderneming.

Essentieel onderdeel van de verdere verkenning is het beantwoorden van de vraag hoe binnen de opties de publieke belangen, consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van aan kansspelen gerelateerde criminaliteit, kunnen worden geborgd en welke van deze opties juridisch het meest bestendig zijn. Hierbij wordt ook gekeken hoe restrisico's op het gebied van beheersbaarheid zo goed mogelijk kunnen worden ondervangen.

In de verdere verkenning dient voorts een inschatting gemaakt te worden van de financiële gevolgen van privatisering versus de status quo. Op dit moment ontvangt de staat afdracht en dividend. Het is aannemelijk dat de staat bij een eventuele privatisering een overnamebedrag als éénmalige bate ontvangt voor de aandelen in NLO. Ook voor de andere aandeelhouder in NLO, de Stichting Kansspelbelangen NOC*NSF/ALN (STAK) zullen in sommige toekomstopties de financiële stromen kunnen veranderen. De STAK bestaat uit NOC/NSF en Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN, 18 goede doelen). De inkomsten vanuit NLO zijn significant voor de achterliggende partijen van de STAK. Bovendien kent de STAK een goedkeuringsrecht voor het afstoten van aandelen door de staat. In de verdere verkenning zal daarom ook aandacht uitgaan naar de belangen van de medeaandeelhouder. Daarnaast zullen bij de beoordeling van de toekomstopties de effecten op NLO worden betrokken.

Voor de analyse van de toekomstopties zullen naast bovenstaande aspecten ook de effecten voor het stakeholdersveld, de afdrachtssystematiek en andere factoren (zoals bijvoorbeeld de vergunningsduur en het aantal vergunningen) worden meegenomen. De analyse van deze mogelijke toekomstopties is complex omdat NLO vijf verschillende kansspelproducten aanbiedt die afzonderlijk en in samenhang met elkaar moeten worden gezien en op bovenstaande punten moeten worden beoordeeld. Bovendien is het goed te benoemen dat de huidige marktordening waarbinnen twee kansspelbedrijven opereren met de staat als aandeelhouder en het publiek belang als focus weliswaar complex is vormgegeven maar functioneert.

Vervolgproces

Ik ben voornemens de verdere verkenning over de toekomst voor het einde van dit jaar met uw Kamer te delen. Ik ga vervolgens graag met uw Kamer in overleg om over de inzichten van de verkenning te spreken. Een zorgvuldig en transparant proces is voor mij van groot belang in dit complexe dossier. Mede op basis van die discussie verwacht ik medio 2024 tot een voornemen te komen om over te gaan tot privatisering dan wel te besluiten de status quo te handhaven. Op het moment dat een voornemen tot privatisering wordt uitgesproken, zal ik overgaan op het Besliskader privatisering en verzelfstandiging uit het rapport *Verbinding*

verbroken? van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.⁶

Holland Casino

Nog geen besluit over verkenning en toekomst Holland Casino

Wat betreft HC kies ik ervoor op dit moment nog geen besluit te nemen om te starten met een verkenning naar alternatieve toekomstopties. Ik wil namelijk de inzichten die ik opdoe bij de verkenning en de verdere aanloop naar een eventueel voornemen tot privatisering voor NLO kunnen betrekken bij dat besluit. Ik vind het niet opportuun om die twee trajecten tegelijkertijd uit te voeren. Bovendien is het van belang op te merken dat HC op dit moment zowel organisatorisch als financieel herstellende is van de impact van COVID-19. Ik vind het verstandig dat HC zich de komende periode focust op haar eigen (financiële) herstel. Omdat ik niet verwacht voor 2025 een besluit te kunnen nemen over de toekomst van HC en in 2024 de Wet kansspelen op afstand formeel wordt geëvalueerd, wil ik in ieder geval wachten met een besluit over de toekomst van HC tot de uitkomsten van de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand bekend zijn.

4. Conclusie

In deze brief heb ik uw Kamer inzicht gegeven in de uitkomsten van de evaluaties van het aandeelhouderschap van de staat in NLO en HC. Op basis van die uitkomsten heb ik geschetst welke vervolgstappen ik wil nemen. Graag wissel ik met uw Kamer hierover van gedachten, bijvoorbeeld tijdens het commissiedebat Staatsdeelnemingen op 1 juni 2023.

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

⁶ Kamerstuk C, B., https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek.