



Evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse Loterij

Datum: mei 2023

Inhoudsopgave

Management samenvatting—5

1 Inleiding—6

2 Over Nederlandse Loterij—9

- 2.1 Beschrijving activiteiten NLO—9
- 2.2 Geschiedenis NLO—9
- 2.3 Markt—10
 - 2.3.1 Monopolieloterijen, artikel 3-loterijen en instantloterijen—11
 - 2.3.2 Landgebonden sportwedenschappen—12
 - 2.3.3 Online kansspelen—12
- 2.4 Producten en kerncijfers NLO—12
 - 2.4.1 Producten—12
 - 2.4.2 Financiële kerncijfers—13
 - 2.4.3 Overige kerncijfers—14
- 2.5 Governance—14

3 Maatschappelijk en publiek belang—16

- 3.1 Maatschappelijke en publieke belangen—16
- 3.2 Het beschermen van consumenten—16
- 3.3 Het tegengaan van kansspelverslaving—17
- 3.4 Het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude—18
- 3.5 Deelconclusie—18

4 Wet- en regelgeving—19

- 4.1 Beschikbare publieksrechtelijke instrumenten—19
 - 4.1.1 Wet- en regelgeving—19
 - 4.1.2 Toezicht—20
 - 4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?—21
 - 4.2.1 Borging publieke belangen bij online activiteiten NLO—21
 - 4.2.2 Borging publieke belangen bij andere activiteiten NLO—22
 - 4.2.3 Toezicht—23
- 4.3 Wijzigingen in wet- en regelgeving—24
- 4.4 Deelconclusie—24

5 Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit—26

- 5.1 Rechtmatigheid—26
- 5.2 Doeltreffendheid—26
 - 5.2.1 De staat als aandeelhouder—27
 - 5.2.2 Toegevoegde waarde staatsaandeelhouderschap—27
 - 5.2.3 Overige effecten staatsaandeelhouderschap—28
- 5.3 Uitvoerbaarheid—29
- 5.4 Proportionaliteit—31
- 5.5 Deelconclusie—31

6 Vervolgstappen—32

- 6.1 Afwegingen zolang de staat aandeelhouder is—33

7 Conclusie—34

Management samenvatting

Dit rapport bevat de evaluatie van het aandeelhouderschap van de staat in Nederlandse Loterij (NLO). De evaluatie is conform het evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen' uitgevoerd. Het evaluatiemodel is gericht op de vraag of het beheer van de aandelen in NLO de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt.

De publieke belangen van het kansspelbeleid zijn het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude. In deze evaluatie komt naar voren dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen voldoende te kunnen borgen. Daardoor is staatsaandeelhouderschap van NLO niet noodzakelijk. Wet- en regelgeving moet wel worden aangepast om vervreemding van NLO mogelijk te maken. Het is daarom verstandig om in een verdere verkenning te onderzoeken op welke manier wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij een eventuele (deel)privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. In de evaluatie wordt hierbij aangetekend dat het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving en wijziging van het stelsel mogelijk restrisico's kent op het gebied van beheersbaarheid.

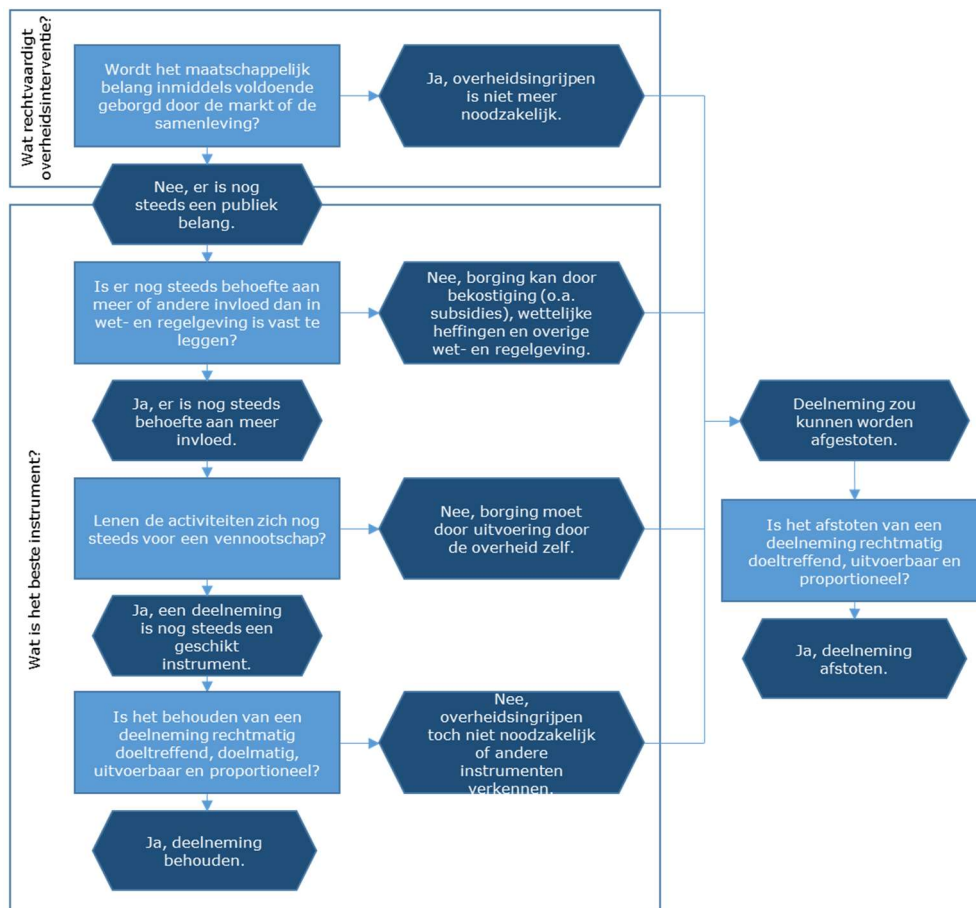
Om eventueel tot een privatiseringsbesluit over kunnen te gaan, dient bekeken te worden of het vervreemden van het staatsaandeelhouderschap rechtmatig, doeltreffend, proportioneel en uitvoerbaar is. Deze vragen zijn in dit stadium echter nog niet gedegen te beantwoorden, aangezien dit afhangt van de mogelijke veranderingen in de marktordening. Dit vraagstuk zal daarom meegenomen worden in de verdere verkenning.

Bij het onderzoek naar de doeltreffendheid wordt in deze evaluatie wel geconcludeerd dat het staatsaandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft, omdat het publieke belang in alle bevoegdheden van de aandeelhouder meegenomen wordt. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is echter op basis van de bestaande praktijk wisselend te noemen. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid wordt opgemerkt dat NLO zowel financieel als organisatorisch gereed zou zijn voor privatisering. Ook is het van belang dat de staat niet de enige aandeelhouder is, medeaandeelhouder STAK heeft een goedkeuringsrecht omtrent dit vraagstuk. NLO geeft zelf aan geen meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap voor de borging van de publieke belangen.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap niet dermate zwaarwegend is dat de verdere verkenning bij voorbaat niet zinvol zou zijn. Het doel van de verdere verkenning is om verschillende combinaties van toekomstopties in kaart te brengen waarbij wordt bezien of een (gedeeltelijke) privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. Behoud van de status quo is nadrukkelijk ook onderdeel van deze verdere verkenning. De verdere verkenning dient gezamenlijk uitgevoerd te worden door het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

1 Inleiding

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022¹ (hierna: Nota 2022) heeft het kabinet het beleid om deelnemingen periodiek te evalueren gecontinueerd. In deze evaluatie wordt het staatsaandeelhouderschap van Nederlandse Loterij (hierna: NLO) geëvalueerd conform het uniforme evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen'.² Het evaluatiemodel is gericht op de vraag of het beheer de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt. De evaluatievragen zijn weergegeven in onderstaand overzicht. Indien een deelneming nog steeds als het beste instrument wordt gezien om het publieke belang te borgen, wordt onderzocht of er aanleiding is om de gemaakte keuzes voor de omvang en de aandeelhoudersrol te herzien.



Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming
Bron: Handboek evalueren deelnemingen 2023

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan het besluitvormingsproces over de toekomst van het aandeelhouderschap van de staat in NLO. In deze evaluatie wordt geen besluit genomen of NLO wel of niet (deels) geprivatiseerd moet worden en evenmin wordt de wenselijkheid van verschillende toekomstopties behandeld. Deze aspecten zijn onderdeel van het Besliskader privatisering en verzelfstandiging

¹ Kamerstukken II 2021–2022 28 165, nr. 370.

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

uit het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.³ Dat besliskader wordt toegepast als er een voornemen tot vervreemding is.

Deze evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek, publiek beschikbare informatie, gesprekken met stakeholders en interne documentatie van het ministerie van Financiën. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van literatuur over kansspelen en verslavingsrisico's, zoals de assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspelaanbod, wetsartikelen en Kamerstukken over de kansspelmarkt, de onafhankelijke evaluatie van de Kansspelautoriteit, de Marktvisie Kansspelen en verschillende marktscans van de Kansspelautoriteit, publiek beschikbare documentatie van NLO zoals jaarverslagen, de statuten, de Nota 2022, de Beleidsdoorlichting deelnemingenbeleid, eerdere evaluaties van andere staatsdeelnemingen en documenten van het ministerie van Financiën over de invulling van het aandeelhouderschap in NLO, zoals nota's over de strategie van NLO en investeringsvoorstellen.

Het proces zoals beschreven in het Handboek evalueren deelnemingen is gevolgd bij de totstandkoming van de evaluatie. Het ministerie van Financiën heeft gekozen om de evaluatie zelf uit te voeren aangezien de benodigde kennis en capaciteit beschikbaar was. Zoals in het proces omschreven heeft het ministerie van Financiën in haar rol van aandeelhouder het ministerie van Justitie en Veiligheid, het beleidsverantwoordelijk departement voor het kansspelbeleid, uitgebreid geconsulteerd over de publieke belangen, wet- en regelgeving en de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Daarnaast is de evaluatie aan verschillende interne afdelingen voorgelegd voor een economische en juridische check.

Er is met NLO gesproken over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Daarnaast is NLO geconsulteerd over een conceptversie van hoofdstuk 2, de beschrijving van NLO. Voorts is een check op onjuistheden op de gehele evaluatie gedaan.

Ook medeaandeelhouder STAK (Stichting Kansspelbelangen NOC*NSF/ALN) is betrokken bij de evaluatie. STAK is houder van twee stemrechtloze aandelen van NLO. Het ministerie van Financiën heeft op verschillende momenten met STAK gesproken over het aandeelhouderschap en heeft de voorlopige inzichten van de evaluatie met STAK gedeeld. Ook is STAK geconsulteerd door een conceptversie van de evaluatie met haar te delen en deze te bespreken.

De Kansspelautoriteit (Ksa) heeft ook een feitelijke check uitgevoerd. De Ksa heeft aangegeven verder geen rol voor zichzelf te zien in het evaluatieproces. Vanuit haar onafhankelijke rol als toezichthouder past het niet dat de Ksa zich verder mengt in discussies over het functioneren van bedrijven of hun eigenaarsconstructies. Dit kan leiden tot belangenconflicten en een ongelijke behandeling van vergunninghouders.

In het volgende hoofdstuk is een profielschets van NLO opgenomen en worden de markt, producten en governance van NLO beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de vraag behandeld of het maatschappelijk belang voldoende geborgd wordt door de markt. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de publiekrechtelijke instrumenten van het kansspelbeleid en op de vraag of er behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen. Hoofdstuk 5 behandelt

³ Kamerstukken I 2012/13, C, B., https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek.

de laatste vraag uit het afwegingskader, of het behouden of afstoten van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de vervolgstappen. De evaluatie wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 7.

2 Over Nederlandse Loterij

Dit hoofdstuk bevat een profielschets van NLO. Hierbij wordt een beschrijving gegeven van de activiteiten van NLO. Voorts wordt het ontstaan en de verdere geschiedenis van NLO beschreven. Aansluitend wordt een overzicht gegeven van de verschillende markten waarin NLO opereert en de producten die NLO aanbiedt. Tot slot worden in dit hoofdstuk de belangrijkste financiële waardes van de onderneming doorgenomen en de governance van NLO besproken.

2.1 Beschrijving activiteiten NLO

NLO is aanbieder van kansspelen in Nederland. Het aanbod van NLO bestaat uit monopolieloterijen⁴ waaronder instantloterijen (krasloten), landgebonden en online sportwedenschappen en online casinospelen. Als wordt gekeken naar dit totale aanbod, is NLO de grootste aanbieder van kansspelen in Nederland qua bruto omzet.

NLO heeft als doel om, via ondernemingen of andere rechtspersonen, direct of indirect (online) kansspelen of daaraan gerelateerde activiteiten te organiseren.⁵ NLO zorgt ervoor dat haar aanbod van kansspelen verantwoord, betrouwbaar en legaal is. Hiermee draagt zij bij aan de borging van de publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid:

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

Kanaliseren van illegaal aanbod naar legaal aanbod, door te voorzien in een attractief legaal aanbod, is daarbij een instrument om de kanspeldoelen te bereiken.

2.2 Geschiedenis NLO

De oudste voorganger van NLO, de Generaliteitsloterij, werd in 1726 door de staat opgericht. De oprichting van deze loterij was niet alleen gedreven om financiële inkomsten te genereren maar vooral om de kansspelen te reguleren: in de toenmalige Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden waren namelijk vele kleine, illegale loterijen. In 1848 veranderde de naam in Nederlandse Staatsloterij en viel de loterij onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

In 1992 werd Nederlandse Staatsloterij verzelfstandigd onder de naam Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS) en mocht de organisatie naast de Staatsloterij ook andere loterijen organiseren. De afdrachtsverplichting aan de staat bleef en werd opgenomen in de wet- en regelgeving. Vanaf de verzelfstandiging vervulde het ministerie van Financiën de rol van pseudo-aandeelhouder.

De geschiedenis van Lotto begon in 1957 toen de KNVB van de staat een nationale TOTO mocht organiseren. Enerzijds zodat zij meer inkomsten kon genereren, anderzijds omdat zo – net als de Staatsloterij indertijd de deelname aan de illegale loterij kanaliseerde – de wildgroei aan illegale toto's kon worden gekanaliseerd. In 1964 werd de Wet op de Kansspelen (Wok) van kracht als geïntegreerd wettelijk kader voor alle kansspelen. Als gevolg van die wet richtte de staat Stichting de

⁴ Verschil tussen verschillende soorten loterijen wordt beschreven in paragraaf 2.3.

⁵ Statuten Nederlandse Loterij.

Nationale Sporttotalisator (SNS) op, omdat de organisatie die het TOTO-geld verdeelde los moest staan van de KNVB. SNS startte later ook met de loterijen Lotto en Lucky Day. Voor de organisatie van de instantloterij Krasloten werd de stichting Nationale Instant-Loterij (NIL) door SNS opgericht. Eind 2000 gingen SNS en NIL samen verder onder de naam SNS.

In 2016 fuseerden SENS en SNS tot Nederlandse Loterij B.V. De Nederlandse staat, NOC*NSF en Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN), bestaande uit 18 goede doelenorganisaties, werden de aandeelhouders van NLO. Een belangrijk doel van de fusie tussen SENS en SNS was de dalende omzetten te keren.⁶ Door synergievoordelen konden de organisaties samen slagvaardiger opereren. Ook zouden de gefuseerde partijen gezamenlijk beter in kunnen spelen op aankomende veranderingen op de kansspelmarkt.

Vanaf 1 oktober 2021 heeft NLO een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Met Lotify faciliteert NLO vanaf december 2021 haar beneficianten en andere fondsenwervende partijen met het organiseren van eigen incidentele loterijen of winacties. Dit sluit aan bij het eerder genoemde doel van NLO om direct of indirect kansspelen of daaraan gerelateerde activiteiten te organiseren. Gezien de beperkte omvang van de activiteiten van Lotify wordt dit onderdeel van NLO voor de rest van de evaluatie buiten beschouwing gelaten.

2.3 Markt

Onderstaande figuur is een overzicht van de marktordening van de kansspelmarkt gezien vanuit het perspectief van de speltypes.

Spel type	Landgebonden kansspelen						Online kansspelen*	
	Casino tafelspel	Kansspel-automaten	Art. 3 loterij	Instant mono-polieloterij	Monopolieloterij	Sportweddenschappen		Casino & slots
Merken	HOLLAND CASINO JACK'S CASINO	FAIR PLAY CASINO Horeca Arcades	Novamedia NATIONALE POSTCODE LOTERIJ VEREENIGEN LOTERIJ SNL JAMBA DE ZIELEN groto clubactie KWF Fairshare CARE ALOT	NLO KRASLOTEN	Lotto. Lucky Day EURO JACKPOT	Staatloterij Mijn kansspel	Zeturf TOTO WINKEL	TOTO SPORT TOTO CASINO BET CITY.NL tombola FAIR PLAY UNIBET HOLLAND CASINO bet365 GG POKER BINGOAL KANSINO 777
Duur vergunning	Oneindig	Meerjarig	5-jarig of incidenteel**	5-jarig	Oneindig	5-jarig	5-jarig	
Prijsnorm	Variërend	≥60% horeca en speelhallen, ≥80% casino	Geen	≥47,5%	≥60%	Geen	≥47,5%	Geen
Min. afdracht	n.v.t.	n.v.t.	≥40%	Geen	≥18%	≥15%	≥2.5%	Geen
Ten goede aan	Staat	Exploitant	Achterliggend algemeen belang	Belangen (NOC*NSF en ALN)	Staat	Achterliggend algemeen belang	Belangen (NOC*NSF en ALN)	Vergunninghouder
Winstoogmerk	Geen focusgebied voor deze evaluatie		Niet toegestaan	Toegestaan	Toegestaan	Toegestaan	Toegestaan	Toegestaan

KSA in rol van toezichthouder en vergunningverlening op alle kansspelen

* er zijn inmiddels 23 aanbieders. Niet alle logo's worden hier getoond.

** verenigingen, sportclubs of andere organisaties kunnen een incidentele vergunning aanvragen met de looptijd van maximaal een half jaar.

⁶ Kamerstukken II 2015–2016, 34 315, nr. 1.

Deze verschillende kansspelmarkten worden in deze paragraaf beschreven. In de beschrijving worden de landgebonden kansspelen voor casinotafelspel en kansspelautomaten niet verder behandeld, aangezien NLO niet actief is in deze markten.

2.3.1 *Monopolieloterijen, artikel 3-loterijen en instantloterijen*

Loterijen – met uitzondering van instantloterijen – onderscheiden zich van andere kansspelen door het feit dat er over het algemeen één of meerdere dagen tot weken verstrijken tussen de inleg en de trekking of de uitkering, en dat de maximaal te winnen prijzen zeer hoog kunnen zijn in verhouding tot de inleg.

De loterijen die NLO organiseert zijn monopolieloterijen, waaronder ook instantloterijen. Deze loterijen worden ook wel prijzenloterijen genoemd vanwege het hoge gereguleerde prijzenpercentage van boven de 47,5% die zij moeten hanteren. Dit type loterijen kan worden onderscheiden van een ander type loterijen in Nederland: de artikel 3-loterijen⁷, ook wel goededoelenloterijen genoemd. De prijzenloterijen en goededoelenloterijen verschillen onder andere in de verplichtingen voor de aanwending van de inleg en de hoogte van de afdracht.

In Nederland kan er op grond van de Wok aan één vergunninghouder een vergunning worden verleend voor de Staatsloterij, idem voor een lottospel en voor een instantloterij. Vergunninghouders van deze drie typen loterijen mogen wel meerdere spellen aanbieden binnen het aantal toegestane trekkingen. NLO is in het bezit van de vergunningen voor de drie monopolieloterijen. Volgens de wet dient de Staatsloterij ten minste 60% van de inleg aan prijzen uit te keren.⁸ In de vergunning is bepaald dat de Staatloterij ten minste 15% moet afdragen aan de staat. De kansspelen in de lottovergunning dienen minimaal gezamenlijk 47,5% van de bruto omzet aan prijzen uit te keren. NLO draagt conform vergunning 18% van de bruto opbrengst van de lotto en loterijen – na aftrek van prijzen en noodzakelijke kosten – af aan NOC*NSF en ALN.

Een instantloterij verschilt van andere loterijen doordat de deelnemer direct weet of deze een prijs gewonnen heeft. De prijsbepaling van winnende loten vindt immers voor de uitgifte van de deelnamebewijzen plaats. De Instantloterij heeft net als de Lotto een minimaal prijzenpercentage van 47,5% en draagt eveneens ten minste 18% van de bruto opbrengst af aan NOC*NSF en ALN.

De markt voor artikel 3-loterijen is een open markt zodat goede doelen die dat beogen, fondsenwerving via een loterij kunnen organiseren; er is geen maximum gesteld aan het aantal artikel 3-loterijen. Artikel 3-loterijen kennen geen minimaal prijzenpercentage ten behoeve van de speler, maar zijn verplicht ten minste 40% van de inleg aan 'doelen van enig algemeen belang' af te dragen.⁹ De effectieve prijs van deze loterijen is daarmee lager dan de effectieve prijs van de Staatsloterij en Lotto. De artikel 3-loterijen mogen deze doelen zelf selecteren. De grootste artikel 3-loterijen, de Nationale Postcode Loterij en de Vriendenloterij, zijn gelieerd aan bedrijf Novamedia. Naast deze niet-incidentele artikel 3-loterijen zijn er ook incidentele, kleine, loterijen, waarvoor een aantal specifieke regels geldt op grond van artikel 3 van de Wok.

⁷ Deze loterijen heten artikel 3-loterijen omdat ze gebaseerd zijn op artikel 3 van de Wok.

⁸ Artikel 8, tweede lid, Wok.

⁹ Artikel 2 Kansspelenbesluit.

2.3.2 *Landgebonden sportweddenschappen*

Onder landgebonden sportweddenschappen worden weddenschappen verstaan die erop gericht zijn deelnemers uitslagen of gebeurtenissen van aangekondigde sportwedstrijden te laten raden of voorspellen en die fysiek worden georganiseerd via het winkelkanaal. Er zijn twee vergunningen voor landgebonden sportweddenschappen: een monopolievergunning voor alle landgebonden weddenschappen op sportwedstrijden, met uitzondering van die in de draf- en rensport, en een monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de draf- en rensport. De vergunning voor de landgebonden sportweddenschappen is verleend aan NLO. Deze vergunning kent een minimaal prijzenpercentage van 47,5%¹⁰. De volledige netto opbrengst komt ten goede aan NOC*NSF en ALN. De vergunning voor de landgebonden weddenschappen in draf- en rensport wordt geëxploiteerd door Zebetting & Gaming Nederland. Deze vergunning kent een minimale afdracht ten gunste van de Nederlandse draf- en rensport van 10% van de netto omzet¹¹.

2.3.3 *Online kansspelen*

Op 1 april 2021 is de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking getreden. Deze wet reguleert onder andere de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet. Per 1 oktober 2021, zes maanden na de inwerkingtreding van de Wet Koa, is de markt voor online kansspelen geopend. Vanaf toen konden aanbieders, na het verkrijgen van een vergunning van de Ksa, hun spelaanbod aan consumenten aanbieden. Sinds de openstelling beschikken 23 partijen over een vergunning die 5 jaar geldt. NLO biedt zowel sportweddenschappen als ook casinospelen online aan.

Er worden geen voorwaarden gesteld aan prijsnorm. Er is alleen een afdrachtsnorm voor de paardenweddenschappen van ten minste van 10% van de netto omzet ten gunste aan de Nederlandse draf- en rensport. De grote mate van concurrentie op de markt zorgt van nature voor een hoog prijzenpercentage, meestal (ruim) boven de 90%. De partijen stellen dit hoge uitkeringspercentage te hanteren om voldoende spelers te trekken.

2.4 Producten en kerncijfers NLO

2.4.1 *Producten*

NLO organiseert monopolieloterijen, instantloterijen, landgebonden sportweddenschappen en online kansspelen. NLO bezit de monopolievergunningen voor de Staatsloterij (waarbij Staatsloterij de vergunning van Staatsloterij en Miljoenenspel heeft) en Lotto (waarbij Lotto de vergunning voor de kansspelen Lotto, Lucky Day en Eurojackpot bezit). Deze kansspelen hadden in 2021 een bruto omzet van respectievelijk €762 miljoen en €194 miljoen, de cijfers voor de individuele kansspelen uit 2022 zijn nog niet openbaar. Ook organiseert NLO de Instantloterij voor krasloten. Deze kansspelen hadden in 2021 een bruto omzet van €105 miljoen, de cijfers van 2022 zijn nog niet openbaar.

Het monopolie op landgebonden sportweddenschappen is onder de naam TOTO Winkel in handen van Lotto B.V., TOTO Winkel had in 2021 een bruto omzet van

¹⁰ Art 16 Wok.

¹¹ Netto omzet staat gelijk aan het bruto spelresultaat, ook een veel gebruikte term in de kansspelmarkt.

€201 miljoen. De cijfers van 2022 zijn nog niet openbaar. De volledige opbrengst van landgebonden sportwedenschappen wordt afgedragen aan de beneficianten, na aftrek van prijzen en kosten. NLO is sinds de openstelling van de online kansspelmarkt actief op deze markt met de merken TOTO Sport en TOTO Casino.

De vergunningen voor de verschillende producten van NLO gelden voor de periode 2022-2026, behalve de vergunning voor Staatsloterij en Miljoenenspel (die een onbepaalde duur hebben) en de vergunning voor online kansspelen (die geldt voor 2021-2026).

2.4.2 Financiële kerncijfers

Onderstaande tabel geeft de financiële ontwikkeling van de omzet van NLO weer voor de jaren 2017 tot en met 2022. In 2022 groeide de bruto omzet sterk doordat de markt van online kansspelen een volledig jaar opengesteld was. De groei van de netto omzet bleef echter achter door het hoge uitkeringspercentage bij online kansspelen. Dit is ook te zien in het toegenomen uitgekeerde prijzengeld in 2022. Over een langere tijdsperiode bezien is de netto omzet van NLO echter wel sterk gegroeid; van €373 miljoen in 2017 tot €691 miljoen in 2022.

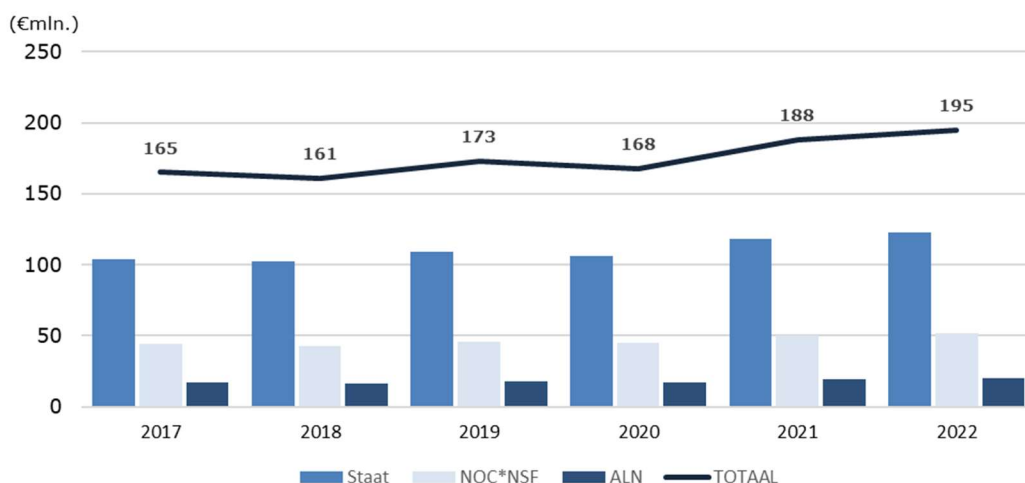
Financiële cijfers NLO						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bruto omzet (€ mln.)¹²	1105	1169	1315	1357	2993	6503
Uitgekeerd prijzengeld(€ mln.)	732	764	884	918	2457	5812
Netto omzet (€ mln.)¹³	373	405	430	439	536	691
Resultaat voor afdracht en voor belasting (€ mln.)	160	171	182	170	209	234
Totale afdracht en dividend (€ mln.)	165	161	173	168	188	195
Eigen vermogen (€ mln.)	86	93	99	98	113	143
Balanstotaal (€ mln.)	441	465	451	467	546	590
Solvabiliteitsratio	19,6%	20,0%	21,9%	21,0%	20,7%	24,2%

NLO heeft sinds de fusie in 2016 afdracht uitgekeerd aan de aandeelhouders (de staat, NOC*NSF, ALN). Over 2022 werd voor het eerst ook dividend uitgekeerd afkomstig uit de online activiteiten. In 2022 was de totale afdracht en dividend €195 miljoen. De afdrachten volgend uit de vergunningen in het bezit van NLO worden volgens een berekening herverdeeld tussen de aandeelhouders. Deze regeling is beschreven in paragraaf 2.5.

¹² Bruto omzet staat gelijk aan de totale som van inleggeden.

¹³ Netto omzet staat gelijk aan het bruto spelresultaat.

Het totaal aan afdrachten en dividenden per aandeelhouder voor de afgelopen jaren is hieronder weergegeven.



Totale afdracht en dividend NLO 2017 tot en met 2022

Het eigen vermogen is het saldo van de bezittingen en de schulden. Bij NLO was het eigen vermogen in 2022 gezond met €143 miljoen op een balanstotaal van €590 miljoen. Een gezonde vermogenspositie en een gedegen bedrijfsmodel zorgt ervoor dat de onderneming gebruik kan maken van externe financiering die nodig is voor de investeringen in de continuïteit en toekomstbestendigheid van NLO.

2.4.3 Overige kerncijfers

Eind 2022 had NLO 457 werknemers, een sterke stijging vergeleken met eind 2017 toen NLO 231 werknemers had. Deze stijging is gedreven door de nieuwe producten die NLO is gaan aanbieden in verband met de openstelling van de online kansspelmarkt en de daarmee samenhangende vergrote aandacht voor het uitvoeren van het *responsible gaming*-beleid. Zie de onderstaande tabel voor een overzicht van het aantal werknemers per jaareinde van de afgelopen 5 jaar.

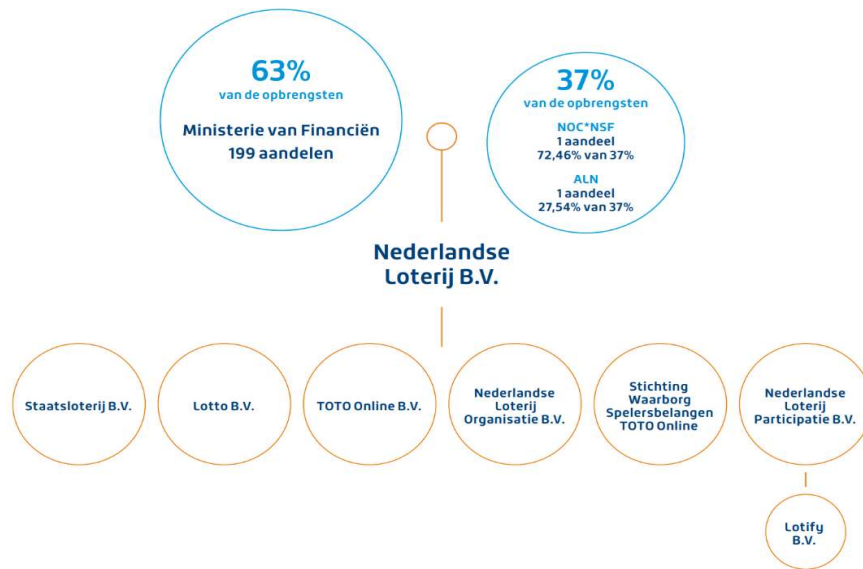
Werknemers NLO						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal werknemers ¹⁴	231	246	282	323	394	457

2.5 Governance

De algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van Nederlandse Loterij B.V. bestaat uit de Staat der Nederlanden (vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën) die alle stemrechtgebende aandelen houdt en STAK. STAK is houder van twee stemrechtloze aandelen waaraan op grond van de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst een aantal bijzondere zeggenschapsrechten is verbonden, zoals een goedkeuringsrecht ten aanzien van de overdracht van de aandelen. Dat goedkeuringsrecht kan worden uitgeoefend in specifiek beschreven omstandigheden; als in algemene zin afbreuk gedaan wordt aan hun rechten, hun gerechtigdheid tot afdrachten en hun reputatie, identiteit en betrouwbaarheid en kansspelen. NOC*NSF en ALN houden ieder één certificaat van een aandeel binnen

¹⁴ Aan het eind van het betreffende jaar.

STAK. De aandeelhouders hebben regelmatig contact over aandeelhoudersaangelegenheden rondom NLO.



Structuur NLO

Bron: Jaarverslag 2021 Nederlandse Loterij

Zoals hierboven aangegeven zijn 199 aandelen van de staat en 2 stemrechtloze aandelen van STAK. In de fusie is overeengekomen dat de staat 63% van de door NLO uitgekeerde gelden ontvangt en STAK 37%. De afdrachten ten gunste van STAK worden vervolgens weer verdeeld tussen NOC*NSF en ALN, waar NOC*NCF 72,46% ontvangt en ALN 27,54% (zie ook de afbeelding hierboven).

Nederlandse Loterij B.V. is de holding die de aandelen houdt van o.a. dochtervennootschappen Staatsloterij B.V., Lotto B.V., Nederlandse Loterij Organisatie B.V., TOTO Online B.V..

3 Maatschappelijk en publiek belang

Het borgen van de publieke belangen is de centrale taak voor staatsdeelnemingen. Dit hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke en publieke belangen die aan de orde zijn bij het aanbieden van kansspelen. De eerste vraag uit het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming die in hoofdstuk 1 geïntroduceerd is, wordt hier behandeld en luidt als volgt: wordt het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd door de markt of samenleving?

Aangezien publieke belangen op de kansspelmarkt de verantwoordelijkheid zijn van het beleidsdepartement, is dit hoofdstuk geschreven op basis van inbreng van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

3.1 Maatschappelijke en publieke belangen

Maatschappelijke belangen zijn die belangen waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Dit betreft bijvoorbeeld de veiligheid van inwoners of de productie van voedsel. Voor een deel van de maatschappelijke belangen is overheidsoptreden vereist, omdat de markt en samenleving niet zelf in deze belangen kunnen voorzien. Dit deel van de maatschappelijke belangen zijn daarmee publieke belangen. Ter illustratie: in plaats van de markt voorziet de overheid in de veiligheid van inwoners via defensie, politie en handhaving. De markt en samenleving kunnen dit maatschappelijk belang niet zelf borgen. Hier is sprake van een publiek belang. De productie van voedsel daarentegen kan de overheid wel aan de markt en samenleving overlaten, daarbij is slechts sprake van een maatschappelijk belang, geen publiek belang. Overigens rekent de overheid het wel tot haar verantwoordelijkheid om eisen te stellen aan voedselveiligheid en toezicht daarop, dit is wel een publiek belang. Dat gebeurt op basis van wet- en regelgeving.

Een centrale vraag bij het aangaan van staatsdeelnemingen is dan ook of er sprake is van een publiek belang: moet de overheid een rol spelen of kunnen de samenleving en de markt zonder sturing van de overheid een belang borgen? Voor de beantwoording van die vraag wordt gekeken naar de reeds geformuleerde drie publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid:

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

In de volgende paragrafen staat een korte beschrijving van de drie doelen van het kansspelbeleid.

3.2 Het beschermen van consumenten

Kansspelen zijn veelal intransparante producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. Om slechte keuzes te voorkomen is het van belang dat de consument, de speler van kansspelen, goed geïnformeerd wordt over de aard van de kansspelen waaraan hij mee wil doen, de risico's van kansspelen en waar de speler met klachten en vragen terecht kan. Tevens is van belang dat de speler erop kan vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en dat zijn spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. De speler moet er daarnaast op kunnen vertrouwen dat zijn (persoons)gegevens goed beschermd worden. Voor

minderjarigen is de drempel voor deelname aan kansspelen bij het gebruik van internet laag en zij kunnen lastiger de risico's van kansspelen inschatten. Daarom moet geborgd worden dat alleen spelers boven de 18 jaar kunnen deelnemen aan kansspelen. Tot slot moet worden voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatige deelname.

Dit maatschappelijke belang, het beschermen van de consument, wordt niet vanzelf geborgd door de markt en is voor de overheid reden voor ingrijpen in de vrijheid van ondernemingen om kansspelen aan te bieden. Aanbieders hebben bijvoorbeeld zonder overheidsingrijpen minder reden om transparant te zijn over de winstkansen. De negatieve gevolgen slaan neer bij de consument. Dit maatschappelijke belang wordt onvoldoende geborgd door de markt omdat zonder regulering prikkels bij de aanbieders om hiertegen maatregelen te nemen onvoldoende aanwezig zijn.

3.3 Het tegengaan van kansspelverslaving

Kansspelen hebben een verslavende factor in zich. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Soms leidt kansspelverslaving ook tot delicten als diefstal en fraude. Dit zijn negatieve externe effecten van kansspelverslaving die tot sociaal-maatschappelijke kosten leiden maar ook effect hebben op de consument persoonlijk. De overheid ziet dit als reden voor het ingrijpen in de kansspelmarkt en ziet een publiek belang in het tegengaan van kansspelverslaving met als doel het beschermen van de omgeving van de consument en van de consument zelf.

De spelsoort en de kansspelomgeving kunnen het risico op kansspelverslaving verhogen. Hoe korter het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om door te spelen, hoe groter het risico wordt. Dit geldt ook voor de tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat. Naarmate deze tijdsduur korter is, neemt het verslavingsrisico toe. Dit blijkt onder meer uit onderzoek dat de Ksa heeft laten uitvoeren.¹⁵ Loterijen zijn op basis hiervan als minder verslavend ingeschaald dan online casinospelen, vanwege de relatief lange duur tussen inleg en uitkering en door het ontbreken van de mogelijkheid om continu en in hoog tempo door te spelen. Wel schuilt er enig risico in de hoge jackpot en/of hoofdprijzen, de brede beschikbaarheid via vele verkooppunten en de relatief grote kans om een kleine prijs te winnen. De verslavingsrisico's zijn bij krasloten aanzienlijk hoger dan bij gewone loterijen, omdat het resultaat direct beschikbaar is en men weet of gewonnen is of niet. Krasloten zijn vervolgens weer minder verslavend dan paardenraces, poker, speelautomaten, casinospelen en sportweddenschappen. Dit leidt er toe dat de overheid verder gaat in de maatregelen om verslaving te voorkomen bij risicovollere kansspelen.

Landgebonden casino's, sportweddenschappen en online kansspelen worden als risicovol beoordeeld, waarbij de verschillende soorten spelen zoals bijvoorbeeld online sportweddenschappen of online casino telkens meer risico's met zich meebrengen dan hun landgebonden varianten. Het betreft veelal spelsoorten met een tamelijk tot zeer hoog speltempo. Hierdoor blijft het adrenalinegehalte hoog en

¹⁵ CVO – Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspel aanbod, 2017.

is de speler snel geneigd nog een spel te spelen. De drempel om deel te nemen aan online kansspelen is bovendien laag.

Het feit dat zich verslavingsrisico's voordoen is één van de belangrijkste redenen voor ingrijpen door de overheid in de vrijheid van ondernemingen om kansspelen aan te bieden. De aanbieder van het kansspel heeft zonder overheidsingrijpen minder prikkels om kansspelverslaving te voorkomen en de nadelige effecten slaan niet neer bij de aanbieder maar bij de omgeving, de maatschappij en de consument zelf. Het maatschappelijke belang, het voorkomen van kansspelverslaving, wordt onvoldoende geborgd door de markt omdat prikkels bij de aanbieders om hiertegen maatregelen te nemen onvoldoende aanwezig zijn zonder regulering.

3.4 Het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude

In kansspelen gaan dikwijls grote geldbedragen om. Bovendien kan de kansspelaanbieder de herkomst van het geld niet verifiëren. Er is asymmetrische informatie tussen consument en kansspelaanbieder als het gaat om de herkomst van dat geld, wat een mogelijkheid biedt voor criminelen om geld wit te wassen. Bij sportwedenschappen (zowel online als landgebonden) wordt een belangrijk potentieel risico, dat verband houdt met zowel consumentenbescherming als met het tegengaan van criminaliteit, gevormd door handel met voorwetenschap en matchfixing.¹⁶ Consumenten of aanbieders met frauduleuze intenties hebben zonder overheidsingrijpen onvoldoende reden om criminaliteit en fraude samenhangende met kansspelen tegen te gaan, omdat met behulp van oneerlijke kansspelen voor de organisator juist hoge winstkansen mogelijk zijn met potentieel grote (financiële) negatieve gevolgen voor de slachtoffers van dit frauduleuze handelen. Dit maatschappelijke belang, het tegengaan van kansspelgerelateerde fraude en criminaliteit, wordt ook onvoldoende geborgd door de markt of samenleving.

3.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is beschreven welke maatschappelijke belangen er zijn en wordt de eerste evaluatievraag beantwoord of het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd wordt door de markt of de samenleving. De conclusie is dat de beschreven belangen niet voldoende worden geborgd door de markt. Zonder overheidsingrijpen hebben aanbieders van kansspelen onvoldoende prikkels om de consument te beschermen en kansspelverslaving te voorkomen, omdat de nadelige effecten niet neerslaan bij die aanbieders maar bij de omgeving, de maatschappij en de consument zelf. Ook hebben consumenten of aanbieders met criminele of frauduleuze intenties zonder overheidsingrijpen onvoldoende reden om criminaliteit en fraude samenhangende met kansspelen tegen te gaan. Dit zorgt ervoor dat er drie publieke belangen in het kansspelbeleid zijn: het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

Voor het borgen van deze belangen is al sinds het begin van de vorige eeuw wet- en regelgeving ingesteld.¹⁷ Deze publieke instrumenten worden verder toegelicht in het volgende hoofdstuk.

¹⁶ Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen: marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen (2021).

¹⁷ Loterijwet (1905), Zedelijkheidswet (1911).

4 Wet- en regelgeving

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat de maatschappelijke belangen bij het aanbieden van kansspelen niet voldoende worden geborgd door de markt. Dit zijn de drie eerder geformuleerde publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid. In dit hoofdstuk komt de volgende vraag uit het afwegingskader aan bod of nog steeds behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen om de publieke belangen bij de kansspelen te borgen. Daarvoor worden eerst de huidige belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten beschreven. Daarna wordt onderzocht of deze instrumenten de publieke belangen op dit moment reeds borgen of deze instrumenten mogelijk na aanpassingen de publieke belangen kunnen borgen.

Aangezien wet- en regelgeving en kansspelbeleid de verantwoordelijkheid zijn van het beleidsdepartement is dit hoofdstuk geschreven op basis van inbreng van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

4.1 Beschikbare publiekrechtelijke instrumenten

4.1.1 *Wet- en regelgeving*

De publieke belangen worden in beginsel geborgd door wet- en regelgeving en de Ksa houdt toezicht. De Wet op de Kansspelen, de Wok, is de voornaamste wet op het gebied van kansspelen. De Wok is voor het laatst in 2021 gewijzigd met het reguleren van kansspelen op afstand. Deze wijziging gaat, zoals bepaald in de Memorie van Toelichting uit 2014, uit van het beschermen van consumenten, voorkomen van kansspelverslaving en tegengaan van aan kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit. Er wordt geen oordeel gegeven over de wenselijkheid of onwenselijkheid van deelname aan kansspelen. Er wordt enerzijds ruimte geboden aan de in de maatschappij bestaande behoefte om deel te nemen aan kansspelen. Anderzijds wordt regulering nodig geacht teneinde voldoende spelersbescherming te kunnen bieden en uitwassen en misstanden te voorkomen.¹⁸

De Wok en de daarmee samenhangende regelgeving ziet op borging van alle drie de publieke belangen consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit. Het reguleert kansspelmarkten op verschillende manieren: kwalitatief via markttoetreding, marktgedrag en productregulering en kwantitatief via aantal landgebonden aanbieders en de hoeveelheid van kansspelen. De mix van deze soorten regulering varieert met het type of de categorie kansspel. De Wok verbiedt het aanbieden van kansspelen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Hiermee wordt toetreding tot kansspelmarkten en ook het marktgedrag van aanbieders gereguleerd. Vergunninghouders moeten aan eisen van betrouwbaarheid, integriteit en continuïteit voldoen. Aan de vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden door de Ksa.

Een belangrijk middel om de kansspeldoelen te behalen is door attractief aanbod in een gereguleerde omgeving te bieden en zo spelers te kanaliseren naar het legale aanbod. Tegelijk is het van belang om nog resterend illegaal aanbod te bestrijden. Per 1 oktober 2021 zijn de boetebeleidsregels van de Ksa voor het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand, aangepast en het handhavingbeleid aangescherpt. De boetes zijn fors verhoogd. Bepalend voor prioritering is nu naast

¹⁸ Kamerstukken II, 1995/96, 24 557, nr. 2, p. 3 en 4.

gerichtheid op de Nederlandse markt, het aantal spelers in Nederland bij een illegale aanbieder, het aanbieden van kansspelen die voor legale aanbieders verboden zijn, en schade aan de publieke doelen zoals spelen door minderjarigen of oplichting van spelers. De Ksa kan naast sommaties, dwangsommen en boetes aan de aanbieder ook bindende aanwijzingen geven aan partijen die bij het illegale aanbod bevorderend optreden zoals betaaldienstverleners en elektronische communicatiediensten, met als sluitstuk het blokkeren van de website.

Voor een aantal kansspeltypen geldt dat er slechts één vergunning wordt verleend. Dit zijn het landgebonden speelcasino, de Staatsloterij, de Lotto, landgebonden sportwedenschappen behalve draf- en rensport, de instantloterij, en de Totalisator. Er zijn ook kansspeltypen met een open vergunningstelsel: dit zijn de artikel 3-loterijen, speelautomaten en kansspelen op afstand.

Per type vergund kansspel geldt een aantal regels omtrent het spel en het gedrag van vergunninghouders. Zo worden eisen en beperkingen gesteld aan spelconcepten, de inleg en de te winnen prijzen, uitkering aan begunstigden, het aantal of de frequentie van trekkingen en de bepaling van prijzen. Ook de wijze van distributie en de toegankelijkheid van kansspelen is aan regels gebonden.

Vergunninghouders moeten zich houden aan regels omtrent werving en reclame. Zo mogen geen kansspelen worden aangeboden aan minderjarigen. Vergunninghouders hebben een zorgplicht omtrent preventie van kansspelverslaving en zij moeten verantwoord en betrouwbaar aanbod van kansspelen borgen. Ten aanzien van risicovolle kansspelen gelden specifieke beperkingen en voorschriften. Vergunninghouders zijn onder andere verplicht om de identiteit van (online) spelers vast te stellen. Aanbieders van risicovolle kansspelen moeten toetsen of spelers zijn opgenomen in het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks).

Het publieke belang, het voorkomen van fraude en criminaliteit, wordt naast de Wok, met algemene regels rond bijvoorbeeld transparantie en financiële transactie, geborgd door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft beoogt vormen van witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Op grond van deze wet moet NLO in omschreven gevallen cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Ook verplicht de Wwft om risico's op witwassen vast te leggen, actueel beleid te voeren en met anti-witwasbeleid in te perken.¹⁹ Dit risicogestuurde anti-witwasbeleid betreft gedragslijnen, procedures en maatregelen ter voorkoming van witwassen. Hoe hoger het risico, hoe meer maatregelen de onderneming moet nemen. De Wwft is enkel van toepassing op aanbieders van online kansspelen en landgebonden speelcasino's.

4.1.2 Toezicht

Sinds 2012 voorziet de Wok erin dat het toezicht onafhankelijk is ingericht en wordt uitgeoefend door de Ksa, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het inrichten van toezicht is bedoeld om de effectiviteit van de regelgeving te versterken en de realisatie van beleidsdoelen te borgen.

De Ksa heeft drie doelstellingen, gelijk aan de centrale doelen van het kansspelbeleid, te weten het beschermen van consumenten, het voorkomen van

¹⁹ Kansspelautoriteit, Leidraad Wwft (2021).

kansspelverslaving en het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit.

De taken van de Ksa vloeien voort uit haar wettelijke opdrachten en zijn:

- Het verlenen van vergunningen aan aanbieders van kansspelen;
- Het houden van toezicht op het naleven van wet- en regelgeving inzake de Wet op de kansspelen en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme;
- Bestrijding van en handhaving bij illegaal aanbod;
- Het tegengaan van kansspelgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders;
- Het bevorderen van preventie op het gebied van kansspelverslaving;
- Het geven van voorlichting en informatie; en
- Het beheer van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).

Naast deze taken adviseert de Ksa de minister voor Rechtsbescherming gevraagd en ongevraagd over het kansspelbeleid.

4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?

De huidige marktordening waarbinnen twee kansspelbedrijven met de staat als aandeelhouder opereren met het publiek belang als focus, functioneert adequaat. Het is echter de vraag of staatsaandeelhouderschap ook nodig is.

4.2.1 Borging publieke belangen bij online activiteiten NLO

De wet- en regelgeving inzake risicovolle online kansspelen betreft een open markt waar iedere aanbieder die aan de vergunningsvereisten voldoet en een vergunning heeft verkregen 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 Ksa. Bedrijven zijn bijvoorbeeld verplicht tot het ontwikkelen en onderhouden van een uitgebreid verslavingspreventiebeleid waarin zij vastleggen hoe zij hun interventies afstemmen op het speelgedrag van de speler. Tot nu toe zijn er 23 vergunningen afgegeven. Partijen zonder vergunning worden door de Ksa van de markt geweerd. De Ksa handhaaft als wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. Daar waar noodzakelijk wordt bijgestuurd met aanvullende wet- en regelgeving, zoals het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen.²⁰ In 2024 wordt de Wet kansspelen op afstand geëvalueerd.

Voor het behalen van de doelen van het kansspelbeleid is een hoge kanalisatiegraad naar legaal aanbod van belang: Alleen wanneer mensen spelen bij legale aanbieders, die zich moeten houden aan de strenge wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand, kan worden toegezien op consumentenbescherming, verslavingspreventie en voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit. Hoewel de wet als gezegd nog geëvalueerd moet worden, blijkt uit de monitoring van de markt tot nu toe dat spelers het legale aanbod goed kunnen vinden. Het percentage spelers dat alleen bij een legale aanbieder speelt schat de Ksa in haar laatste monitoringsrapportage online kansspelen op 92 procent.²¹ Uit de monitor blijkt ook

²⁰ Staatsblad 2023, 120.

²¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/april/markt-online-kansspelen-groeit/>.

dat de spelers ruim gebruik maken van de mogelijkheid om een gokpauze te nemen en zich registreren in het daarvoor bedoelde uitsluitingsregister. Onder andere met behulp van data die aanbieders verplicht aan de Ksa moeten leveren wordt voorts op de naleving van regels rond consumentenbescherming, verslavingspreventie en voorkomen van witwassen toezicht gehouden.

De effectiviteit van het wettelijk instrumentarium blijkt uit het feit dat vergunde online aanbieders overtredingen van de wet hebben gestopt na hiertoe door de Ksa te zijn aangesproken.²² Het ging daarbij bijvoorbeeld om naleving van de reclameregels of het niet mogen aanbieden van bonussen aan jongvolwassenen.

In de markt van online kansspelen is sinds de marktopening wel gebleken dat er restrisico's blijven op het gebied van verslavingspreventie en bijsturing middels wet- en regelgeving soms nodig is. Zo zijn er signalen dat de bescherming van kwetsbare mensen, zoals jongvolwassenen, in het geding is gekomen en zijn daarom recent de regels omtrent reclame aangescherpt met het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen.

NLO is één van vele concurrerende partijen in een open markt, zodat per definitie de publieke belangen via de wet- en regelgeving moeten worden geborgd. Het is immers onvoldoende om slechts één partij in die markt aan strengere gedragsregels te binden en daar komt bij dat deze partij dan ook ten opzichte van de niet gebonden partijen concurrentiepositie verliest. Het aandeelhouderschap van de staat voor één partij in deze markt is daarom niet noodzakelijk.

4.2.2 *Borging publieke belangen bij andere activiteiten NLO*

In deze paragraaf wordt onderzocht of het ook mogelijk is om de publieke belangen bij de overige kansspelen die NLO aanbiedt te borgen zonder tussenkomst van een staatsdeelneming op de markt.

Als de publieke belangen te borgen zijn door strikte wet- en regelgeving en streng toezicht bij hoog-risico kansspelen zoals die op de online markt voor kansspelen, ligt het voor de hand dat dit ook mogelijk is voor kansspelen met een lager risico in een gesloten markt zoals loterijen, krasloten, landgebonden sportweddenschappen en landgebonden casino. De verslavingsrisico's zijn gradueel lager waardoor aanvullende borging van het publieke belang door staatsaandeelhouderschap niet nodig is. Als het gaat om het borgen van de publieke belangen op het gebied van consumentenbescherming geldt eveneens dat de verplichtingen die nu voor online kansspelen in de wet- en regelgeving zijn vastgesteld, kunnen worden doorvertaald naar regels voor andere kansspelproducten. Ten behoeve van de Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid in 2021 hebben kansspelaanbieders Holland Casino en NLO aangegeven verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen.²³ Voor zover dit niet reeds op regelgeving berust kunnen deze activiteiten in een verplicht kader worden opgenomen.

²² Jaarverslag Kansspelautoriteit 2022.

²³ Breuer & Intraal, 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid'.

Het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude berust al in grote mate op wet- en regelgeving, zoals de Wwft, waardoor de borging van de publieke belangen op dit punt reeds geborgd is.

Een ander argument is gelegen in de vergelijking met artikel 3-loterijen. Bij vergunningen voor artikel 3-loterijen die zijn verstrekt aan private bedrijven, zijn de publieke belangen in een private omgeving 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 monopolieloterijen van NLO (met uitzondering van krasloten). Hoewel beide soorten loterijen een ander karakter hebben, valt uit de bovenstaande beknopte vergelijking de conclusie te trekken dat ook bij monopolieloterijen de publieke belangen via wet- en regelgeving te borgen zijn.

Daarnaast kan gekeken worden naar de marktregulering voor landgebonden sportweddenschappen. In het huidige stelsel mogen twee vergunninghouders landgebonden sportweddenschappen aanbieden: er is een monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de Nederlandse draf- en rensport, waarbij de vergunninghouder een private onderneming is en één voor alle overige landgebonden weddenschappen op sportwedstrijden, waarbij de vergunninghouder een staatsdeelneming is. Als de vergunning voor sportweddenschappen voor wedstrijden in de draf- en rensport door een private aandeelhouder uitgevoerd kan worden, zou dat in principe ook voor andere sportweddenschappen moeten kunnen gelden.

De vergelijking met de monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de Nederlandse draf- en rensport is niet alleen een argument ten aanzien van de landgebonden sportweddenschappen van NLO, maar ook voor lager risico kansspelen, zoals de loterijen. Sport- en paardenweddenschappen hebben een hoger risico op kansspelverslaving dan loterijen. Voor de borging van deze publieke belangen bestaat dan ook extra regulering om deze risico's te beheersen. Als het voor landgebonden draf- en rensportweddenschappen met hoger risico mogelijk is dat de vergunning aan een private partij wordt verstrekt, geldt dat in beginsel ook voor kansspelen met een lager risico. Uitgangspunt van de beleidsmaker is derhalve dat ook voor deze speltypen geldt dat een staatsdeelneming niet nodig is om publieke belangen te kunnen borgen.

4.2.3 *Toezicht*

Een belangrijk argument om te concluderen dat de publieke belangen geborgd zijn of kunnen worden door wet- en regelgeving is gelegen in het feit dat het toezicht is verzelfstandigd en opgedragen aan een professionele organisatie, de Ksa. Recent is de Ksa over de periode 2017-2021 onafhankelijk geëvalueerd.²⁴ Geconcludeerd werd dat de Ksa zich sinds de oprichting ontwikkeld heeft tot een professionele toezichthouder die zich zakelijk opstelt naar alle partijen waarop zij toezicht houdt. Het aantal vergunninghouders waarop de Ksa toezicht moet houden, is sinds de openstelling van de online markt aanzienlijk toegenomen. In de evaluatieperiode 2017-2021 is geconcludeerd dat de Ksa haar taken naar behoren heeft uitgevoerd en dat de Ksa tegelijkertijd in aanloop naar de online markt 'de winkel heeft verbouwd'. In de evaluatie werd de Ksa onder andere aanbevolen om het risico-gestuurde toezicht te versterken en een strategie voor data-gedreven toezicht te ontwikkelen. Daarnaast werd aanbevolen om de monitoring van het

²⁴ KWINK groep, Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 – 2021 (2022).

toezichtsinstrumentarium te verbeteren en mogelijkheden te onderzoeken om de aanpak van landgebonden illegale kansspelen te verbeteren. Ook werd aanbevolen om het stakeholdermanagement en de samenwerking tussen de Ksa en het ministerie van Justitie en Veiligheid verder te professionaliseren. Deze aanbevelingen worden opgevolgd.

De Ksa zelf geeft in haar Marktvisie 2021²⁵ aan dat de publieke belangen bij NLO in de toekomst ook zonder staatsaandeelhouderschap kunnen worden geborgd.

4.3 Wijzigingen in wet- en regelgeving

De conclusie dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen, is gebaseerd op een analyse van het thans geldend regelgevend kader en de huidige marktordering, met de staat als aandeelhouder. Op dit moment kunnen de overige activiteiten van NLO (loterijen inclusief krasloten, landgebonden sportwedenschappen), en dus ook NLO als geheel, nog niet worden afgestoten. Eerst zijn aanpassingen van wet- en regelgeving nodig, onder andere op het gebied van de inrichting van de vergunningen. Een verdere verkenning is nodig om te onderzoeken welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om de publieke belangen door enkel wet- en regelgeving te borgen waarbij (gedeeltelijk) afgestoten van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. Deze wijzigingen zullen zich met name concentreren op de monopolieloterijen, de krasloten en de landgebonden sportwedenschappen. Vraagstukken die daarbij onder andere aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld de vorm en lengte van de vergunning van de Staatsloterij en de overige monopolievergunningen, hoe de huidige afdracht aan de staat van de Staatsloterij vorm gegeven dient te worden in een nieuwe vergunning, de afdrachtssystematiek aan goede doelen en sport van de overige vergunningen en hoe om te gaan met gunningen van de monopolievergunningen. Het zal bijvoorbeeld ook gaan over de vraag welk effect de wijzigingen van deze loterijen gaan hebben op de artikel 3-loterijen. Deze reguleringsvraagstukken dienen op een zodanige manier te kunnen worden beantwoord dat (gedeeltelijke) privatisering mogelijk is.

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. Bij alle kansspelproducten zijn namelijk risico's te onderkennen die niet eenvoudig met wetten en regels te mitigeren zijn. Complexe reguleringsprocessen hebben een bepaalde onzekerheid in zich dat de publieke belangen toch anders worden geborgd dan voorzien. 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.

4.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de tweede vraag uit het afwegingskader uit het Handboek evalueren deelnemingen of er nog steeds behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen om de publieke belangen bij kansspelen te borgen.

In het hoofdstuk wordt vastgesteld dat de huidige marktordering met twee kansspelbedrijven met de staat als aandeelhouder en met het publiek belang als

²⁵ Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen: marktordering en markttoezicht vanuit de publieke belangen (2021).

focus adequaat functioneert. Wijziging van wet- en regelgeving biedt mogelijkheden om de publieke belangen in de toekomst te kunnen borgen zonder staatsaandeelhouderschap. Die conclusie is gebaseerd op een analyse van het thans geldend regelgevend kader en de huidige marktordening. Wel is het wijzigen van de wet- en regelgeving een aanzienlijke operatie is en kent wijziging van het stelsel mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid.

Er is een verdere verkenning nodig om te onderzoeken op welke wijze de wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij (gedeeltelijke) privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. Hierbij dient er rekening mee gehouden te worden dat dit een complexe (regulerings)puzzel is.

5 Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen. Daarmee zou er geen *noodzaak* zijn voor staatsaandeelhouderschap, behalve dat de betrokkenheid van de staat op dit moment is vastgelegd in de wet. Hiermee is echter niet gezegd dat het ontbreken van de noodzaak van staatsaandeelhouderschap automatisch leidt tot het afstoten van NLO als staatsdeelneming. Er dient zoals aangegeven in de laatste stap van het afwegingskader uit het Handboek evalueren deelnemingen onder andere nog een integrale inschatting over het afstoten gemaakt te worden bestaande uit een toets op:

- Rechtmatigheid: zijn er (inter)nationale wettelijke kaders die bepalen dat een deelneming niet kan worden afgestoten en in het bezit van de staat moet blijven;
- Doeltreffendheid: op welke manier en in hoeverre heeft het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde gehad bij het borgen van de publieke belangen;
- Uitvoerbaarheid: is het afstoten van een deelneming uitvoerbaar; en
- Proportionaliteit: staat het proces om tot afstoten van een deelneming over te gaan in verhouding tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's die het afstoten met zich meebrengt.

Onderwerpen als effecten van mogelijke wijzigingen in wet- en regelgeving, gevolgen voor medeaandeelhouder en financiële gevolgen van een eventuele (deel)privatisering voor de staat zijn geen onderdeel van dit hoofdstuk. Deze vraagstukken zijn immers niet nu al te beantwoorden aangezien de huidige wet- en regelgeving niet als uitgangspunt genomen kan worden. In hoofdstuk 4 is immers vastgesteld dat deze in het geval van afstoten aanpassing behoeft. Deze vraagstukken zullen wel onderdeel van de verdere verkenning zijn.

5.1 Rechtmatigheid

Bij de beantwoording van de vraag of het mogelijke afstoten van NLO rechtmatig is, wordt gekeken of (inter)nationale wettelijke kaders bepalen dat een deelneming niet kan worden afgestoten. Op dit moment zou door de inrichting van de vergunningen bij de monopolieloterijen privatisering van NLO niet rechtmatig zijn, aangezien er sprake is van onderhandse vergunningverlening, een afdracht aan de staat plus een ongelimiteerde vergunning voor de Staatsloterij. Echter, wanneer uit de verdere verkenning blijkt dat wet- en regelgeving kan worden aangepast waarbij tot vervreemding van NLO kan worden overgegaan, is privatisering van NLO wel rechtmatig. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven is de verwachting dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen.

5.2 Doeltreffendheid

In de beantwoording of het afstoten van NLO doeltreffend is, wordt onderzocht op welke manier en in hoeverre het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde heeft bij het borgen van de publieke belangen.

5.2.1 *De staat als aandeelhouder*

In lijn met de Nota 2022 zijn de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker van elkaar gescheiden. Het beheer van de aandelen in NLO is belegd bij het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor het kansspelbeleid. Transparante afwegingen worden hierdoor bevorderd, omdat beide partijen een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben.

Bij de inzet van alle formele bevoegdheden die de aandeelhouder toebehoren conform het Burgerlijk Wetboek, staat de borging van het publiek belang centraal. De staat heeft de wijze waarop het deze zeggenschap wil invullen uitgewerkt in de Nota 2022. De staat voert het aandeelhouderschap van NLO conform deze Nota 2022 uit. Zo is in de statuten van NLO vastgelegd dat investeringen die qua investeringswaarde boven een bepaalde drempel uitkomen aan de aandeelhouder ter goedkeuring worden voorgelegd. Daarnaast dient de aandeelhouder geconsulteerd te worden bij het vaststellen van een nieuwe strategie van de onderneming. Ook de overige in de Nota 2022 beschreven zeggenschapsrechten over bijvoorbeeld benoemingen, het beloningsbeleid, de financiële positie en het beleid over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zijn van toepassing op NLO. Gezien de eerdere status als niet-permanente deelneming zijn er bij NLO in het verleden geen afspraken over het te verwachten rendement (normrendement) vastgesteld. De wettelijke afdrachtssystematiek heeft hier ook aan bijgedragen.

Het aandeelhouderschap brengt, naast de formele bevoegdheden, ook andere bevoegdheden mee. Zo heeft de staat als aandeelhouder een voorname informatiepositie, is er regelmatig overleg met de top van de organisatie en kan er op die manier proactief ingespeeld worden op bepaalde situaties mocht dat nodig zijn.

5.2.2 *Toegevoegde waarde staatsaandeelhouderschap*

Zoals in de vorige paragraaf benoemd is, voert de staat het aandeelhouderschap bij NLO conform de Nota 2022 uit. Deze sturing vanuit publiek belang komt bijvoorbeeld tot uiting bij strategie: vanuit het aandeelhoudersperspectief is het van belang dat de ondernemingsstrategie bijdraagt aan het te borgen publieke belang. Bij de herijking van de strategie van NLO in 2021 is de staat geconsulteerd. Tijdens het herijkingsproces van de strategie heeft de staat als aandeelhouder NLO haar positie op meerdere voorgestelde onderdelen van de strategie aangegeven. Zo heeft de staat uitgesproken dat er een goede balans dient te zijn tussen enerzijds de borging van publieke belangen en uitvoering van het kansspelbeleid en anderzijds de financiële bestendigheid. Ook heeft de staat aandacht gevraagd voor de hoogte van de investeringen en terughoudendheid in het doen van overnames.

De meerwaarde van het aandeelhouderschap in het geval van benoemingen is dat de staat de evenwichtigheid in de samenstelling van de Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) toetst. Zo kijkt de aandeelhouder of de leden van de RvC en RvB voldoende oog hebben voor zowel de publieke belangen die met NLO gemoeid zijn als voor de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de onderneming opereert. Ook voldoende diversiteit in de samenstelling van de RvB of RvC is van belang voor de staat. Op dit moment voldoet de samenstelling van de RvB echter niet aan de voorwaarden uit de Nota 2022 qua diversiteit (ten minste één derde van de bestuurders vrouw en ten minste één derde van de bestuurders man).

Daarnaast worden investeringen conform de Nota 2022 beoordeeld op publiek belang, effecten in verband met MVO, rendement en risico's. De afgelopen jaren zijn aan de staat met name voorstellen voor het aangaan van sponsorcontracten ter goedkeuring voorgelegd. Deze voorstellen zorgen vaak voor een spanningsveld tussen commerciële en financiële belangen enerzijds en de oproep tot terughoudendheid in reclame in verband met het beschermen van kwetsbare groepen tegen ongerichte reclame anderzijds. In gesprekken met NLO worden de verschillende afwegingen besproken en wordt beoordeeld of bijvoorbeeld sponsorcontracten verantwoord worden ingevuld. Zo hebben discussies over investeringsvoorstellen ertoe geleid dat NLO bij een sponsorovereenkomst een grotere invulling heeft gegeven aan *verantwoord spelen*-boodschappen in plaats van commerciële uitingen. Daarmee kon NLO vanuit de aandeelhoudersrol bezien een voorbeeldrol vervullen richting sectorgenoten.

Op het gebied van MVO stelt de staat als aandeelhouder hoge eisen aan NLO. Als aandeelhouder spoort de staat NLO bijvoorbeeld aan om zowel de positie op de tweejaarlijkse Transparantiebenchmark te verbeteren als verschillende MVO-richtlijnen na te gaan leven. NLO bereikte in 2021 plaats 106 en bevond zich daarmee in de middenmoot in plaats van in de top. NLO past verder de Global Reporting Initiative toe (over duurzaamheidsverslaggeving). Nederlandse Loterij is bezig de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles toe te passen en de plaats op de Transparantiebenchmark te verbeteren. NLO is aan de slag gegaan met de nieuwe verwachtingen op het gebied van MVO volgend uit de Nota 2022 en heeft inmiddels de Charter Diversiteit ondertekend.

5.2.3 *Overige effecten staatsaandeelhouderschap*

Zoals aan het begin van deze paragraaf is beschreven, brengt het staatsaandeelhouderschap naast de formele bevoegdheden ook andere bevoegdheden met zich mee. Door de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de RvB en RvC kan de staat proactief bijsturen op ontwikkelingen die niet snel in wet- of regelgeving te verankeren zijn.

Het voornaamste voorbeeld van deze bijsturing is dat de staat conform het huidige beleid verwacht dat NLO als staatsdeelneming een voorbeeldrol speelt in haar sector. Vanuit de wet- en regelgeving wordt deze voorbeeldrol niet verwacht van private partijen. In haar voorbeeldrol dient NLO bij al haar activiteiten niet alleen naar de letter van de wet maar ook naar de geest ervan te handelen. Zo wordt getracht te bewerkstelligen dat NLO vanuit de geest van de wet handelt bij een breed scala aan ontwikkelingen of activiteiten die niet goed in wet- of regelgeving vast te leggen zijn. Een voorbeeld hiervan is dat NLO op verzoek van de staat als aandeelhouder haar reclameactiviteiten rondom het wereldkampioenschap voetbal in Qatar in het najaar van 2022 terugschroefde, terwijl dat niet gold voor veel concurrenten van NLO. NLO heeft voorts bijvoorbeeld met het instellen van de speellimieten een gewenste voorbeeldrol voor haar sector gespeeld. Ook in uitingen rond sponsorcontracten van TOTO met Eredivisieclubs komt een duidelijke boodschap tot verantwoord spelen terug.

In de praktijk blijkt de invulling van deze voorbeeldrol, met name voor de online activiteiten, een uitdaging te zijn. Er bestaat onmiskenbaar spanning tussen het uitvoeren van het kansspelbeleid en het invullen van de voorbeeldrol daarin enerzijds en het aanbieden van een attractief spelaanbod en het zorgen voor financiële continuïteit van de onderneming anderzijds. Dit heeft tot gevolg dat de

staat wel een voorbeeldrol verwacht, maar die niet te allen tijde kan of wil eisen. Ook de staat vindt het immers belangrijk dat NLO net als de andere partijen op de markt een attractief speelaanbod bij haar producten kan aanbieden. Zo kan voorkomen worden dat consumenten buiten de (legale) sector om op zoek gaan naar kansspelen. Ook kan NLO door attractief speelaanbod voldoende rendement behalen om de financiële continuïteit van de onderneming te borgen. De huidige ambitie van NLO om een commercieel leidende rol te spelen in de markt van online kansspelen maakt het nog lastiger voor NLO, en derhalve ook voor de staat als aandeelhouder, om in deze sterk concurrerende markt de voorbeeldrol op het gebied van *responsible gaming*, bijvoorbeeld voor reclame te (laten) vervullen. Voor een leidende rol in een sterk concurrerende online markt is onder andere vaak een actieve en zichtbare vorm van reclame nodig.

Voorbeelden, zoals het verzoek van de staat aan NLO om de reclameactiviteiten rondom het wereldkampioenschap voetbal in Qatar terug te schroeven, laten zien dat staatsaandeelhouderschap ervoor kan zorgen dat de deelnemingen sneller bij te sturen zijn, maar tegelijk dient opgemerkt te worden dat deze sturing uiteindelijk ook via wet- en regelgeving afdwingbaar is.

Vanuit de verwachte voorbeeldrol moet NLO als staatsdeelneming ten alle tijden voorkomen dat activiteiten buiten de geldende wet- of regelgeving vallen. De Ksa heeft echter het afgelopen jaar een overtreding van NLO met een boetebesluit gesanctioneerd. Het betrof hier een zaak waar NLO de grenzen van de regelgeving en daarmee de verwachtingen van de staat als aandeelhouder overschreed.²⁶ NLO was hierin overigens niet de enige aanbieder. Uitgangspunt bij het uitvoeren van een voorbeeldrol is dat wanneer een keuze in grijs gebied ligt, de deelneming voor de veilige optie kiest. Hier is te constateren dat dit niet altijd gebeurt en dat dus het effect van de informele bijsturing via de aandeelhoudersrol bij NLO soms beperkt is.

Consumenten kunnen door het staatsaandeelhouderschap kiezen voor een aanbieder op de kansspelmarkt waar de aandeelhouder primair stuurt op publiek belang. Het staatsaandeelhouderschap en de bijbehorende primaire sturing op publiek belang speelt potentieel een rol bij de uiteindelijke afweging van consumenten voor een specifieke aanbieder. Deze keuzemogelijkheid zou bij vervreemding van het staatsaandeelhouderschap in NLO komen te vervallen in een aantal kansspelmarkten.

Geconcludeerd kan worden dat de staat als aandeelhouder het publiek belang als uitgangspunt heeft bij het aandeelhouderschap. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is echter op basis van de bestaande praktijk wisselend te noemen. Gegeven de onzekerheid over de aanpassingen in wet- en regelgeving, is er nog geen definitief oordeel te geven of vervreemden van het staatsaandeelhouderschap doeltreffend is. Dit zal in een verdere verkenning nader onderzocht dienen te worden. Wel kan geconcludeerd worden dat de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap niet evident zwaarwegend is waardoor de verdere verkenning niet zinvol zou zijn.

5.3 Uitvoerbaarheid

Om de vraag of het afstoten van NLO uitvoerbaar is dient te worden gekeken naar de organisatorische gereedheid en de medeaandeelhouder van NLO. Zo kan het

²⁶ <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten/toto-online/>.

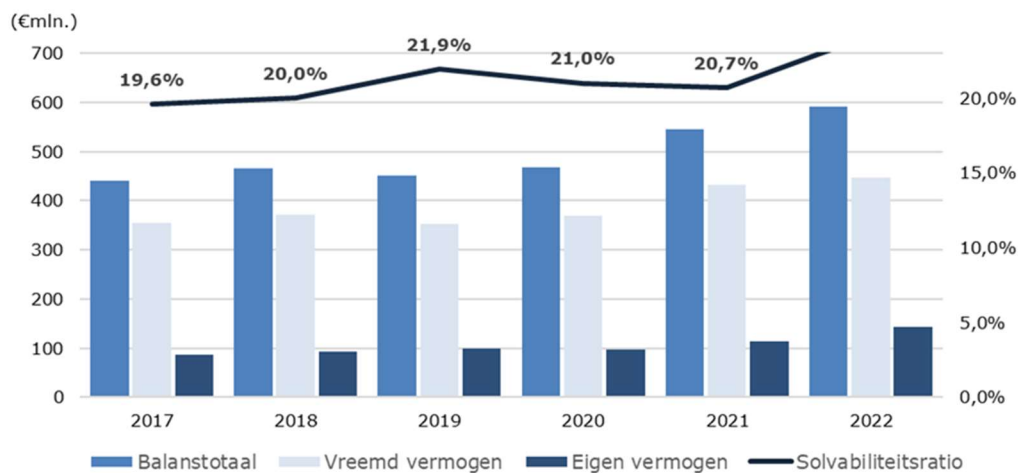
onnodig zijn vervolgstappen te zetten wanneer de organisatie bedrijfsmatig niet klaar is voor een mogelijke (gedeeltelijke) privatisering. Wanneer een deelneming bijvoorbeeld financieel onder druk staat, kan privatisering te risicovol zijn voor een onderneming.

NLO is een financieel solide onderneming die altijd winstgevend is geweest. De ontwikkeling van de winst over de afgelopen jaren is in het tabel op de volgende pagina te zien.

Rendement NLO						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Resultaat voor afdracht en voor belasting (€ mln.)	160	168	179	170	209	234
Eigen vermogen (€ mln.)	86	93	99	98	113	143
Balanstotaal (€ mln.)	441	465	451	467	546	590
Solvabiliteitsratio	19,6%	20,0%	21,9%	21,0%	20,7%	24,2%

Financiële positie NLO 2017 tot en met 2022

Zoals in paragraaf 2.4.2 is aangegeven, is naast een winstgevendheid ook een gezonde vermogenspositie van belang voor een financieel solide deelneming. Het aanhouden van voldoende reserves draagt bij aan de continuïteit van de onderneming, de deelneming is dan immers in staat om tegenvallers op te vangen. De financiële buffers moeten in verhouding staan tot de financiële verplichtingen van de onderneming en de financiële risico's van nu en in de toekomst. NLO had in 2022 een gezonde solvabiliteitsratio, de verhouding eigen vermogen tot het balanstotaal, van 24,2%. In de onderstaande grafiek wordt een overzicht gegeven voor de jaren 2017-2022.



Balans NLO 2017 tot en met 2022

Naast de financiële gereedheid is het ook van belang dat de onderneming organisatorisch klaar is voor een privatisering. De onderneming heeft aangegeven klaar te zijn voor privatisering. NLO geeft aan geen meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap, omdat NLO wil groeien en meer ruimte nodig heeft om commerciële activiteiten te ontplooiën en te innoveren om zo blijvend succesvol te zijn op de kansspelmarkt. NLO gaat ervan uit dat ook na privatisering een goed *responsible gaming*-beleid gevoerd kan worden.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van een eventueel proces tot (gedeeltelijke) afstoten is bovendien van belang dat de staat niet de enige aandeelhouder is. De uitvoerbaarheid van een mogelijk privatiseringsproces is deels afhankelijk van de visie van STAK en haar achterliggende partijen, van hun wensen en besluiten ten opzichte van (gedeeltelijke) privatisering. STAK heeft immers een goedkeuringsrecht ten aanzien van dit vraagstuk. Hier speelt de financiering van sport en andere goede doelen via STAK een belangrijke rol. Ook speelt de associatie met online kansspelen en de reputatie van de eigen organisatie voor sommige achterliggende organisaties van STAK een rol. De uitkomsten van de verdere verkenning naar de toekomstopties voor NLO zullen invloed hebben op de afwegingen van de medeaandeelhouder. Er is in deze evaluatie dus nog geen weging te geven aan de uitvoerbaarheid van de mogelijke privatisering op dit vlak. Er zijn in deze paragraaf ook geen zwaarwegende redenen gevonden waardoor niet gestart zou kunnen worden met de verdere verkenning.

5.4 Proportionaliteit

Bij proportionaliteit is aan de orde of het proces om tot afstoten van de deelneming over te gaan in verhouding staat tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's en onzekerheden die het afstoten met zich mee brengt. Een antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van de uitkomsten van de verkenning. De uitkomst van de verkenning bepaalt immers de mate van verandering. Indien de intensiteit, risico's en onzekerheden te groot zijn, zou ook geconcludeerd kunnen worden dat het behouden van de huidige situatie de voorkeur verdient. Het huidige systeem functioneert immers adequaat. Bij de verdere verkenning dient ook het proportionaliteitsvraagstuk behandeld te worden.

5.5 Deelconclusie

De laatste stap uit het afwegingskader is onderzocht. Daarbij is gekeken of het afstoten van NLO rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel zou zijn. Deze vraag is in deze evaluatie niet volledig te beantwoorden. De definitieve beantwoording van de vraag hangt namelijk sterk af van de uitkomsten van de verdere verkenning op welke manier de wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij (gedeeltelijke) privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is.

Wel is vastgesteld dat het aandeelhouderschap van de staat een bepaalde toegevoegde waarde heeft. Deze toegevoegde waarde komt vooral doordat het publieke belang de basis en het uitgangspunt is bij de uitvoering van de verschillende zeggenschapsrechten. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is echter op basis van de bestaande praktijk wisselend te noemen. NLO ziet geen meerwaarde van het aandeelhouderschap van de staat.

De geconstateerde toegevoegde waarde is niet evident zwaarwegend dat al bij voorbaat kan worden geconcludeerd dat de verdere verkenning niet zinvol is. Er zijn ook geen andere significante argumenten tegen de verdere verkenning naar voren gekomen in dit hoofdstuk. Het volgende hoofdstuk gaat in op de contouren van deze verdere verkenning.

6 Vervolgstappen

In de verdere verkenning dient te worden uitgezocht op welke manier de wet- en regelgeving zo aangepast kan worden waarbij (gedeeltelijke) privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. In deze verdere verkenning zullen de verschillende vormen voor de inrichting van de marktordening in kaart gebracht worden waarbij zowel diverse opties van (gedeeltelijk) privatisering als behoud van de status quo worden onderzocht. Daarbij worden uit alle opties verschillende varianten gevormd en zorgen beoordelingscriteria voor de weging van deze varianten. De integrale afweging van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit volgt uit de beoordelingscriteria.

De toekomstopties bestrijken een breed spectrum van behoud van de status quo, tot een gehele of gedeeltelijke verkoop van de onderneming. Hier spelen ook varianten een rol waarbij de positie van NOC*NSF en/of ALN als aandeelhouder wijzigt. Bij deze opties moet ook aandacht worden besteed aan de uitgangspunten voor de belangrijkste reguleringkwesties. Vraagstukken die daarbij onder andere aan de orde komen zijn bijvoorbeeld de vorm en lengte van de vergunning van de Staatsloterij en de overige monopolievergunningen, de afdrachtssystematiek van de vergunningen en hoe om te gaan met opvolgende vergunningen van de monopolie vergunningen.

Essentieel onderdeel van de verdere verkenning is het beantwoorden van de vraag hoe binnen de opties de publieke belangen kunnen worden geborgd en op welke wijze deze juridisch houdbaar zijn. In de verdere verkenning dient ook een inschatting gemaakt te worden van de financiële gevolgen van (gedeeltelijke) privatisering versus de status quo. Op dit moment ontvangt de staat afdracht en dividend. Het is aannemelijk dat de staat bij een eventuele (deel)privatisering een overnamebedrag als éénmalige bate ontvangt voor de aandelen in NLO. Deze bate kan voor andere publieke doeleinden worden ingezet.

Ook voor de andere aandeelhouder STAK zullen in sommige toekomstopties de financiële stromen kunnen veranderen. De inkomsten vanuit NLO zijn, zoals in paragraaf 2.4.2 is weergegeven, significant voor de achterliggende partijen van STAK. Daarom zal de financiële aantrekkelijkheid van alternatieve toekomstopties voor STAK ook onderzocht worden. STAK heeft een goedkeuringsrecht bij wijzigingen zoals het afstoten van aandelen, waardoor in de verdere verkenning ook aandacht zal uitgaan naar de belangen van de medeaandeelhouder.

Bij de verdere verkenning speelt ook een rol dat vanuit beleidsmatig perspectief het faciliteren van geefgedrag, zoals aan STAK, deel uitmaakt van het filantropiebeleid van de overheid. Historisch gezien is afdracht aan goede doelen een belangrijk element van loterijen. Afdrachten aan de staat, goede doelen en sport behoren weliswaar niet tot de doelen van kansspelbeleid, maar worden beschouwd als een positief neveneffect. Alhoewel dit neveneffect niet leidend is bij het inrichten van het vergunningstelsel, wordt het wel meegenomen in de te maken afwegingen.

De effecten van diverse toekomstopties voor het complexe stakeholdersveld en andere complicerende factoren van dit proces zullen worden beoordeeld in de verdere verkenning. Bij de verdere verkenning zullen primair de belangrijkste stakeholders, te weten NLO als onderneming en STAK als medeaandeelhouder, intensief worden betrokken. De betrokkenheid heeft als doel om de juiste informatie

te kunnen verwerven en hen te kunnen consulteren. Ook zullen andere stakeholders worden betrokken.

De verdere verkenning dient gezien de nauwe samenhang tussen de marktordering en de eigenaarsvormen samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid te worden uitgevoerd. Pas na afloop van deze verdere verkenning komt eventueel het proces van een privatisering en een mogelijke wijziging van de wet- en regelgeving binnen het kansspelbeleid op gang conform het Besliskader privatisering en verzelfstandiging uit het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.²⁷

6.1 Afwegingen zolang de staat aandeelhouder is

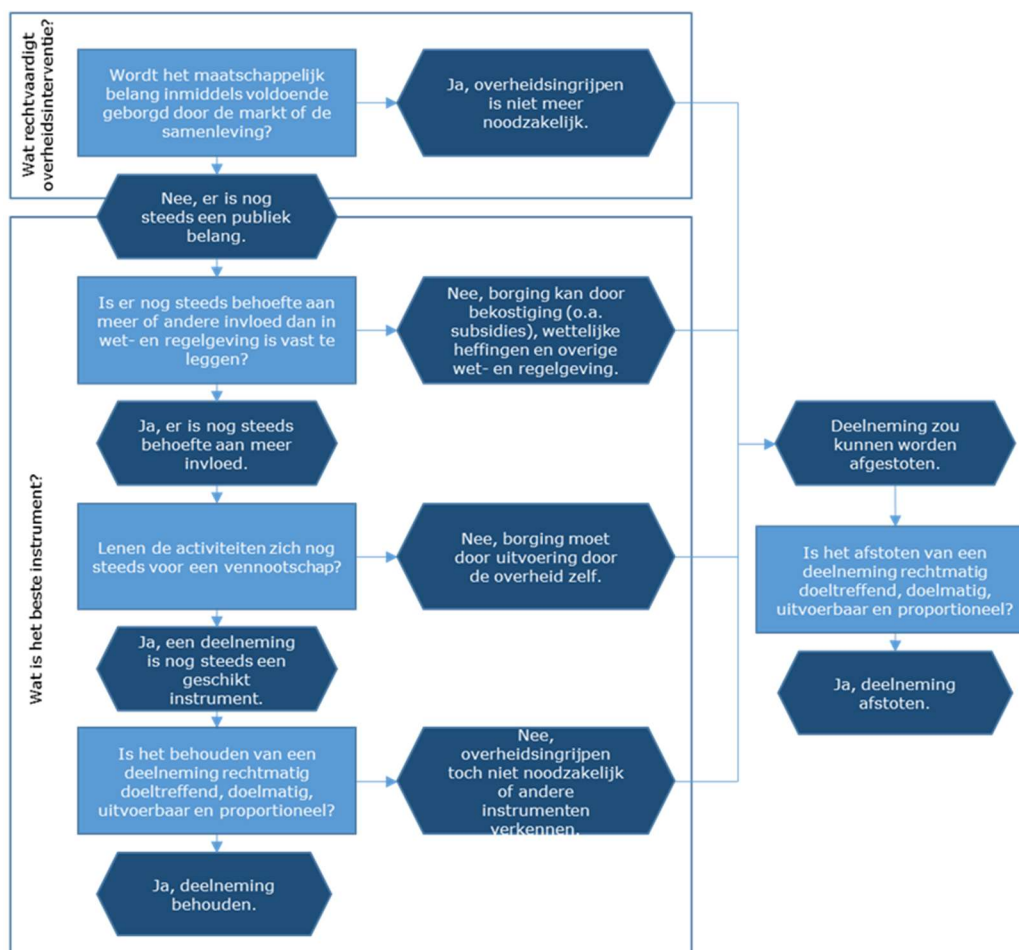
Doordat de verdere verkenning en de mogelijk daaropvolgende wijzigingen in wet- en regelgeving bij aanpassingen in de marktordering tijd kosten, zal NLO de komende periode een staatsdeelneming blijven waarop de Nota 2022 en het deelnemingenbeleid van toepassing is. Het ministerie van Financiën zal conform het centrale model de aandeelhoudersrol vervullen zolang de deelneming niet (volledig) is geprivatiseerd. Dit blijft ook gelden als op een bepaald moment tot een voornemen tot privatisering wordt besloten.

Mocht NLO niet worden geprivatiseerd, zal in de verdere verkenning worden bekeken op welke manier de invulling van het aandeelhouderschap van NLO verder kan worden geoptimaliseerd. De constatering uit deze evaluatie zullen hierbij worden meegenomen.

²⁷ Kamerstukken I 2012/13, C, B.,
https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek.

Conclusie

In deze evaluatie is het staatsaandeelhouderschap in Nederlandse Loterij beoordeeld aan de hand van de vragen uit het afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming:



Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming

Bron: Handboek evalueren deelnemingen 2023

Allereerst zijn de activiteiten en corporate governance van NLO beschreven, ook is een overzicht gegeven van de financiële positie van de onderneming. Vervolgens is beoordeeld of het maatschappelijk belang voldoende door de markt wordt geborgd. De noodzaak tot consumentenbescherming, de verslavingsgevoeligheid van kansspelen en bijvoorbeeld de mogelijkheid tot matchfixen zorgen er echter voor dat overheidsingrijpen nodig is om deze publieke belangen te borgen.

Daarna is gekeken of de publiekrechtelijke instrumenten voldoen althans zouden kunnen voldoen om deze publieke belangen te borgen. Voor de open markt van online kansspelen geldt dat staatsaandeelhouderschap niet noodzakelijk is om de publieke belangen te borgen. Bij de andere markten biedt wet- en regelgeving ook mogelijkheden om de publieke belangen voldoende te kunnen borgen. Daarmee zou staatsaandeelhouderschap van NLO niet meer noodzakelijk hoeven zijn volgens het afwegingskader. Bij de monopolieloterijen waaronder de instantloterijen (de

krasloten) en de landgebonden sportweddenschappen dient onderzocht te worden hoe wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij (gedeeltelijke) privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is. Het wijzigen van de wet- en regelgeving is daarbij wel een aanzienlijke operatie en wijziging van het stelsel kent mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid. De restrisico's dienen eveneens in kaart te worden gebracht en te worden gewogen.

De vragen uit het afwegingskader over de rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het mogelijke afstoten van NLO zijn in dit stadium niet gedegen te beantwoorden. Bij het onderzoek naar de doeltreffendheid is in deze evaluatie geconcludeerd dat het staatsaandeelhouderschap van NLO bijdraagt aan de borging van de publieke belangen: het aandeelhouderschap heeft een bepaalde toegevoegde waarde, omdat het publieke belang in alle bevoegdheden meegenomen wordt. Deze toegevoegde waarde is niet zo evident zwaarwegend dat een verdere verkenning niet zinvol zou zijn. Een definitief oordeel over de doeltreffendheid is in deze evaluatie nog niet te geven, aangezien dit oordeel afhangt van de mogelijk gewenste veranderingen in wet- en regelgeving die in de verdere verkenning naar voren kunnen komen. Dit geldt ook voor de beantwoording van de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit.

Het doel van de verdere verkenning is om verschillende combinaties van toekomstopties in kaart te brengen en deze te wegen. Behoud van de status quo is nadrukkelijk ook onderdeel van de verdere verkenning. De voor- en nadelen van de toekomstopties dienen in de verdere verkenning tegen elkaar te worden afgezet. Het borgen van de publieke belangen en de juridische houdbaarheid staan in elke variant voorop. Ook de effecten van diverse toekomstopties voor het complexe stakeholdersveld, de afdrachtssystematiek, de financiële stromen voor de aandeelhouders en beneficianten en andere complicerende factoren van een mogelijk privatiseringsproces of de status quo zullen worden beoordeeld.

De verdere verkenning dient gezien de nauwe samenhang tussen de marktordening en de eigenaarsvormen samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid te worden uitgevoerd. Deze verdere verkenning zou een besluit moeten voorbereiden waarin de vraag voorligt of wordt overgegaan tot stap één uit het Besliskader privatisering en verzelfstandiging uit het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer, tot een voornemen van privatisering, of dat de status quo wordt behouden.

Doordat de verdere verkenning en de mogelijk daaropvolgende wijzigingen in wet- en regelgeving bij aanpassingen tijd kosten, zal NLO de komende periode een staatsdeelneming blijven waarop het deelnemingenbeleid volledig van toepassing is. Het ministerie van Financiën vervult conform het centrale model daarvoor de aandeelhoudersrol.