



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

GT

Directie Financieringen

Persoonsgegevens

nota

Rapport en aanbiedingsbrief: Verkenning
toekomstvarianten NLO

Datum

4 december 2023

Notanummer

2023-0000271794

Bijlagen

1. Concept aanbiedingsbrief
2. Rapport verkenning toekomstvarianten NLO
3. Beslisnota's rapport
4. Beslisnota BWO

Aanleiding

Het rapport met daarin de verkenning naar toekomstvarianten voor Nederlandse Loterij (NLO) en de begeleidende concept-Kamerbrief treft u bijgaand aan. In dit rapport van PwC worden de haalbaarheid en voor- en nadelen van diverse toekomstvarianten voor het eigenaarschap van NLO in kaart gebracht. De brief en het rapport worden op vrijdag 15 december a.s., na mondelinge mededeling in de MR, namens u en de minister voor Rechtsbescherming, de heer Weerwind, naar de Kamer gestuurd. Voor deze MR op 15 december a.s. wordt u separaat voorbereid.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de begeleidende Kamerbrief? Zo ja, dan wordt u verzocht de brief te ondertekenen.
- Gaat u akkoord met het versturen van het pakket, inclusief de actieve openbaarmaking van huidige en bijgevoegde beslisnota's, aan de Kamer op vrijdag 15 december a.s.

Wij adviseren op beiden punten positief.

Kernpunten

- In aanloop naar het BWO over de verkenning en het rapport met minister Weerwind van 11 oktober jl., bent u reeds uitgebreid geïnformeerd over de inhoud van het rapport (zie beslisnota's in bijlage 3 en 4). Minister Weerwind en u konden zich vinden in de inhoud van het rapport. Nadien zijn er enkel beperkt tekstuele wijzigingen aangebracht. Het rapport was reeds akkoord voor alle betrokken stakeholders: FIN, JenV, STAK (medeaandeelhouders NOC*NSF en 18 goede doelen) en de NLO.
- In het BWO van 11 oktober gaf minister Weerwind aan in de aanbiedingsbrief bij het rapport:
 - extra aandacht te willen geven aan het uitgangspunt van borging van de publieke belangen bij (een vorm van) privatisering.
 - Expliciet te willen wijzen op zogenoemde restrisico's bij wijziging van wet- en regelgeving voor privatisering: de praktijk van de implementatie van de Wet kansspelen op afstand (Koa) heeft laten zien dat niet alle risico's bij een wijziging in wet- en regelgeving voorzienbaar zijn en kunnen worden gemitigeerd.

08.12.23

ja
ja
Me

- Bovenstaande punten zijn in de brief (bijlage 1) opgenomen. Daarnaast wordt in de brief een korte samenvatting van de verkenning gegeven en ingegaan op de belangrijkste conclusies en vervolgstappen. De brief is voor een feitelijke check langs alle stakeholders gegaan (STAK, NLO, PWC, Nauta Dutilh).
- In het BWO is ook afgesproken, mede gezien de demissionaire status van het kabinet maar ook vanwege de politieke aandacht voor het dossier Kansspelen, om in de MR aankondiging te doen van versturing van het rapport.

Toelichting

In het rapport worden vier mogelijke toekomstvarianten onderscheiden:

1. Integraal privatiseren met monopolievergunningen: NLO wordt als geheel geprivatiseerd, inclusief monopolievergunningen. Het recht om de spellen aan te bieden blijft bij één en dezelfde aanbieder.
2. Integraal privatiseren met een open stelsel (zonder monopolievergunningen): NLO wordt als geheel geprivatiseerd, maar er komt "een open stelsel" (concurrentie) voor de verschillende loterijvergunningen.
3. Alleen TOTO online wordt afgesplitst van NLO en geprivatiseerd. De loterijtak blijft in staatshanden.
4. Behoud status quo. NLO blijft een staatsdeelneming in de vorm zoals het nu is.

De haalbaarheid van de bovenstaande varianten wordt in het rapport voornamelijk bepaald door de score op de primaire criteria uit het afwegingskader:

- i. borgen publieke belangen
- ii. juridische houdbaarheid
- iii. verwachte opbrengsten; en
- iv. tijdigheid en complexiteit van uitvoering.

Daarnaast vindt een toets plaats op de effecten van de varianten op NLO en de STAK en een toets op de effecten op overige stakeholders (zoals goede doelen).

Op basis hiervan wordt in het rapport geconcludeerd dat variant 2, "een open stelsel", (op korte termijn) niet haalbaar wordt geacht. PwC schat in dat het proces om deze variant te bewerkstelligen en NLO te privatiseren complex zal zijn en zeven tot tien jaar duurt. De ingrijpende veranderingen in de marktordening zorgen daarnaast voor grote financiële en niet financiële onzekerheden voor de publieke belangen, NLO, de staat, de STAK (medeaandeelhouders NOC*NSF en 18 goede doelen) en andere stakeholders.

De overige varianten (varianten 1, 3 en 4) worden op basis van het afwegingskader wel haalbaar geacht. Deze varianten hebben ieder hun eigen voor- en nadelen, waarvan de weging uiteindelijk een politieke keuze is:

- *Integraal privatiseren met monopolievergunningen (variant 1)* is financieel het meest interessant (een verkoopopbrengst, maar daar tegenover wel wegvallen afdrachten en dividend voor de staat), verandert weinig aan de huidige (markt)ordening en de governance. Uitdagingen bij deze variant zijn onder andere het vinden van een oplossing voor het blijvend kunnen borgen van de afdracht aan de STAK en overeenstemming met de STAK over de

voorwaarden van privatisering. Het huidige afdrachtsmechanisme zal op de schop moeten; dat is een ingewikkelde operatie.

- *Alleen TOTO online afsplitsen en de rest in staatshanden houden (variant 3)* is eigenlijk een "fall back" van optie 1. Mocht het niet lukken om de belangen van de STAK goed te borgen en met de medeaandeelhouders tot overeenstemming te komen over privatisering van NLO, dan kan voor deze optie gekozen worden. De politieke en maatschappelijke gevoeligheden zitten met name bij TOTO online, die opereert in de open online kansspelmarkt. Wel zouden dan de kansspelen met het hoogste risico geprivatiseerd worden, deze markt is nu ook al een open stelsel.
- *Status quo behouden (variant 4)* betekent dat NLO een staatsdeelneming blijft in de vorm zoals het nu is. Nadeel kan zijn dat de onderneming niet de (buitenlandse) groei en innovatie kan nastreven die zij wenselijk acht om een vooraanstaande speler te blijven in de kansspelsector. Bovendien is een belangrijk aandachtspunt in deze variant dat het spanningsveld tussen acteren in de concurrerende online kansspelmarkt en de verwachte voorbeeldrol blijft bestaan, omdat de staat aandeelhouder blijft van de online activiteiten. Dat spanningsveld verdwijnt bij de andere varianten. Een voordeel van deze variant is dat de staat maximaal invloed blijft houden op de borging van het publieke belang, ook al geeft de conclusie van de evaluatie van NLO aan dat dit niet perse noodzakelijk is.

Communicatie

Er wordt in afstemming met JenV een nieuwsbericht opgesteld en een woordvoeringslijn voorbereid.

Politiek/bestuurlijke context

- In het commissiedebat Staatsdeelnemingen van 1 juni jl. heeft u toegezegd de verkenning voor het einde van dit jaar aan de Kamer te zullen sturen.
- Gezien de huidige demissionaire status en de deels nog onbekende voorkeuren van de verschillende politieke partijen, is onduidelijk of er voldoende steun is voor een wijziging van de eigendomsverhoudingen rondom NLO. Ook is nog onbekend welke optie de voorkeur heeft van de medeaandeelhouder STAK, die een vetorecht heeft op verkoop van (delen van) NLO.
- Een definitief besluit over de toekomst van NLO is aan de nieuwe Kamer en een nieuw Kabinet.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc nr.	Datum	Naam document
1	22-9-2023	Nota-stasFB-Verkenning toekomstvarianten NLO (conceptrapport)
2	4-10-2023	Nota-stasFB-BWO inzake uitkomsten verkenning toekomst Nederlandse Loterij
3	4-10-2023	Bijlage - Memo BWO FIN-JenV



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

GT

Directie Financieringen

Persoonsgegevens

nota

Verkenning toekomstvarianten NLO (conceptrapport)

Aanleiding

Er ligt een conceptrapport "Verkenning toekomstvarianten Nederlandse Loterij (NLO) klaar voor bespreking tijdens het BWO van 11 oktober. In dit conceptrapport van PwC worden de haalbaarheid en de voor- en nadelen van diverse toekomstvarianten voor het eigenaarschap van NLO in kaart gebracht. In deze notitie geven wij een samenvatting op hoofdlijnen en schetsen wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Eerder heeft u aan de Kamer toegezegd het rapport uiterlijk vóór het kerstreces met een begeleidende brief aan de Kamer te sturen.

Beslispunten

Heeft u n.a.v. deze nota (en voorafgaand aan de separate voorbespreking van het BWO) nog behoefte aan een bespreking/toelichting bij het rapport?

Kernpunten

- Op 11 oktober a.s. heeft u een BWO met minister Weerwind over onderhavig rapport en het vervolgproces (met name de begeleidende brief). U wordt daarvoor nog separaat voorbereid. Op 9 oktober a.s. staat een voorbespreking ingepland.
- Mocht u het rapport willen lezen dan adviseren we u met name het hoofdrapport (t/m p. 35) te lezen. De Annex (pp. 36 t/m 94) betreft een technisch inhoudelijke verdieping op het afwegingskader.
- In de evaluatie van het aandeelhouderschap van de staat in NLO is geconcludeerd dat voor de borging van de publieke belangen aandeelhouderschap niet noodzakelijk is. Daarom is een verkenning uitgevoerd naar mogelijkheden voor alternatief eigenaarschap.
- Het rapport is tot stand gekomen met feitelijke input van de STAK (medeaandeelhouders NOC*NSF en 18 goede doelen) en NLO en voorzien van juridisch advies van Nauta Dutilh. De STAK en NLO kunnen zich vinden in de feitelijke inhoud van dit rapport.

Datum

22 september 2023

Notanummer

2023-0000215886

Bijlagen

1. Conceptrapport

02.10.23

Dank
Extra
voorbespreking
over
Rapport
gewaard,
maakt
na AFB.
PwC

Kern (vervolg)

In het rapport worden vier mogelijke toekomstvarianten onderscheiden:

- 
1. Integraal privatiseren met monopolievergunningen: NLO wordt als geheel geprivatiseerd, inclusief monopolievergunningen. Het recht om de spellen aan te bieden blijft bij één en dezelfde aanbieder.
 2. Integraal privatiseren met een open stelsel (zonder monopolievergunningen): NLO wordt als geheel geprivatiseerd, maar er komt "een open stelsel" (concurrentie) voor de verschillende loterijvergunningen.
 3. Alleen TOTO online wordt afgesplitst van NLO en geprivatiseerd. De loterijtak blijft in staatshanden.
 4. Behoud status quo. NLO blijft een staatsdeelneming in de vorm zoals het nu is.

De haalbaarheid van de bovenstaande varianten wordt in het rapport voornamelijk bepaald door de score op de primaire criteria uit het afwegingskader (p. 10 en 11 uit het rapport): i. borgen publieke belangen, ii. juridische houdbaarheid, iii. verwachte opbrengsten en iv. tijdigheid en complexiteit van uitvoering. Daarnaast vindt een toets plaats op de effecten van de varianten op NLO en de STAK en een toets op de effecten op overige stakeholders (zoals goede doelen).



Op basis hiervan wordt in het rapport geconcludeerd dat variant 2, "een open stelsel", (op korte termijn) niet haalbaar wordt geacht. PwC schat in dat het proces om deze variant te bewerkstelligen en NLO te privatiseren complex zal zijn en zeven tot tien jaar duurt. De ingrijpende veranderingen in de marktordening zorgen daarnaast voor grote financiële en niet financiële onzekerheden voor de publieke belangen, NLO, de staat, de STAK (medeaandeelhouders NOC*NSF en 18 goede doelen) en andere stakeholders.



De overige varianten (varianten 1, 3 en 4) worden op basis van het afwegingskader wel haalbaar geacht. Deze varianten hebben ieder hun eigen voor- en nadelen, waarvan de weging uiteindelijk een politieke keuze is:

- Integraal privatiseren met monopolievergunningen (variant 1) is financieel het meest interessant (een verkoopopbrengst, maar daar tegenover wel wegvallen afdrachten en dividend voor de staat), verandert weinig aan de huidige (markt)ordening en de governance. Uitdagingen bij deze variant zijn onder andere het vinden van een oplossing voor het blijven kunnen borgen van de afdracht aan de STAK en overeenstemming met de STAK over de voorwaarden van privatisering. Het huidige afdrachtsmechanisme zal op de schop moeten; dat is een ingewikkelde operatie.
- Alleen TOTO online afsplitsen en de rest in staatshanden houden (variant 3) is eigenlijk een "fall back" van optie 1. Mocht het niet lukken om de belangen van de STAK goed te borgen en met de medeaandeelhouders tot overeenstemming te komen over privatisering van NLO, dan kan voor deze optie gekozen worden. De politieke en maatschappelijke gevoeligheden zitten met name bij TOTO online, die opereert in de open online kansspelmarkt. Wel zouden dan de kansspelen met het hoogste risico geprivatiseerd worden, deze markt is nu ook al een open stelsel.
- Status quo behouden (variant 4) betekent dat NLO een staatsdeelneming blijft in de vorm zoals het nu is. Nadeel kan zijn dat de onderneming niet de (buitenlandse) groei en innovatie kan nastreven die zij wenselijk acht om

een vooraanstaande speler te blijven in de kansspelsector. Bovendien is een belangrijk aandachtspunt in deze variant dat het spanningsveld tussen acteren in de concurrerende online kansspelmarkt en de verwachte voorbeeldrol blijft bestaan, omdat de staat aandeelhouder blijft van de online activiteiten. Dat spanningsveld verdwijnt bij de andere varianten. Een voordeel van deze variant is dat de staat maximaal invloed blijft houden op de borging van het publieke belang, ook al geeft de conclusie van de evaluatie van NLO aan dat dit niet perse noodzakelijk is.

Gezien de huidige demissionaire status en de deels nog onbekende voorkeuren van de verschillende politieke partijen, is onduidelijk of er voldoende steun is voor een wijziging van de eigendomsverhoudingen rondom NLO. Ook is nog onbekend welke optie de voorkeur heeft van de medeaandeelhouder STAK, die een vetorecht heeft op verkoop van (delen van) NLO.

Aanbevelingen PwC

PwC doet in het rapport een drietal aanbevelingen die wij omarmen en waarmee we de komende periode – samen met de stakeholders – aan de slag gaan:

1. Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties (monopolies);
2. Treed als de staat (als aandeelhouder van NLO) in contact met medeaandeelhouder STAK over potentiële toekomstscenario's; en
3. Breng meer gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving nodig en wenselijk zijn (t.b.v. operationaliseren privatisering).

Toelichting

Variant 1: Integraal privatiseren met monopolievergunningen:

- NLO wordt als geheel geprivatiseerd en het recht om de spellen aan te bieden blijft bij één en dezelfde aanbieder. Dit recht wordt periodiek op een open en transparante wijze geveild en niet langer onderhands. Deze variant staat qua ordening het dichtst bij de huidige situatie, behalve dan de staat als aandeelhouder uitstapt. Daarbij kan als sub variant (1b) nog worden gekozen om de online tak en de loterijtak te splitsen.
- Ten opzichte van de status quo blijft de aanbodrestrictie voor de huidige monopoliekansspelen in stand: er blijft één vergunninghouder voor deze kansspelen. In beginsel biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om publieke belangen voldoende te borgen. Wel is te verwachten dat aanscherpingen nodig zijn in wet- en regelgeving en het toezicht daarop, bijvoorbeeld met het oog op het voorkomen van kansspelverslaving. Bij voldoende onderbouwing is het monopolie juridisch houdbaar.
- Financieel is deze variant het meest interessant gezien de verwachte eenmalige opbrengsten het hoogst zijn en er in de toekomst ook veilingopbrengsten voor de staat zullen zijn. Wel zal de staat de inkomsten uit afdrachten en dividenden verliezen, jaarlijks ongeveer €120 miljoen.
- Er verandert weinig aan de huidige (markt)ordening en de organisatie waardoor er een relatief lage mate van complexiteit is. Bovendien sluit deze variant aan bij de wens van NLO zelf. In dit scenario zijn er financieel voldoende opties om dat te realiseren zonder negatief financieel effect op hun belang. Deze variant heeft in beginsel geen of beperkte gevolgen voor de afdrachten aan overige goede doelen.
- Bovendien verdwijnt de spanning die zit tussen enerzijds het vervullen van de maatschappelijke opdracht en bijbehorende voorbeeldrol voor deelnemingen en anderzijds het acteren in de sterk concurrerende online kansspelmarkt.

- 
- Uitdaging bij deze variant is het vinden van een oplossing voor het blijven kunnen borgen van de afdracht aan de STAK. Het huidige afdrachtsmechanisme zal op de schop moeten; dat is een ingewikkelde operatie. In het rapport wordt overigens wel geconcludeerd dat in elke variant oplossingen denkbaar zijn waarin de (financiële) belangen van de STAK kunnen worden gehoord. Dit zal ook nodig zijn, omdat de STAK een veto heeft op verkoop van NLO. Ook moet rekening worden gehouden met restrisico's: de praktijk heeft laten zien dat de effecten van bepaalde wet- en regelgeving niet altijd voorzienbaar zijn en dat niet alle risico's op voorhand gemitigeerd kunnen worden.

Variant 2: Integraal privatiseren met een open stelsel (dual of uniform);

- 
- NLO wordt als geheel geprivatiseerd maar er komt een open stelsel waarbij de aanbodrestrictie wordt losgelaten voor de verschillende monopolie loterijvergunningen van NLO. Hierbij kunnen twee varianten worden onderscheiden: een dual open stelsel wat inhoudt dat er een open stelsel voor prijzenloterijen en een open stelsel voor artikel 3-loterijen is (sub variant 2a) of een uniform open stelsel waar de duale afdrachtssystematiek voor loterijen verdwijnt. Er komt dan een uniform loterijstelsel waarbij er één vergunningstype komt voor alle prijzenloterijen en artikel 3-loterijen (sub variant 2b).
 - In deze varianten ontstaat meer concurrentie in de markt door het loslaten van de aanbodrestricties. Gelet op de waarschijnlijke dynamiek die daarmee zal ontstaan kunnen negatieve effecten op publieke belangen niet geheel worden uitgesloten. In het rapport wordt daarmee het effect van deze variant op de publieke belangen als onzeker beoordeeld.
 - Het vrije verkeer van diensten wordt in een open stelsel in principe minder beperkt. Wel dient er ook in een open dual stelsel goede onderbouwing te zijn om het onderscheid te rechtvaardigen.
 - Deze varianten drukken de winstgevendheid van NLO als gevolg van de concurrentie. Dit zal ook de verwachte verkoopwaarde drukken. Bovendien is er in beide varianten geen sprake van veilinginkomsten. Het effect op overige stakeholders (waaronder afdrachten aan goede doelen) hangt af van de vormgeving van de open stelsels en de afdrachtspercentages.
 - De overgang op een open stelsel vraagt om ingrijpende wijzigingen in wet- en regelgeving. De verwachting van PwC is dan ook dat dit een langdurig (en politiek gevoelig) proces wordt. De daadwerkelijke privatisering kan pas plaats vinden nadat het nieuwe stelsel is geëffectueerd.
 - Gezien de vele onzekerheden en de verwachte tijd dat de implementatie zal vergen oordeelt PwC dat deze varianten, in ieder geval op korte termijn, niet haalbaar zijn)

Variant 3: Alleen TOTO online afsplitsen en de rest in staatshanden houden;

- 
- De loterijtak blijft in staatshanden. Feitelijk keert NLO zo terug naar haar vorm van vóór 1 oktober 2021, toen de markt voor online kansspelen openging.
 - Deze variant kan ook worden gezien als een "fall back" van optie 1. Mocht het niet lukken om de belangen van de STAK goed te borgen en met de medeaandeelhouders tot overeenstemming te komen over privatisering van NLO, dan kan voor deze optie gekozen worden. De politieke en maatschappelijke gevoeligheden zitten met name bij TOTO online die opereert in de open onlinekansspelmarkt. Het kan paradoxaal aanvoelen dat het NLO-

→ onderdeel met het hoogste risico wordt geprivatiseerd en niet de loterijen (laag risico), dit volgt echter de markttordening waar de markt voor hoog risico kansspelen een open stelsel is en de laag risico loterijen een monopolie markt.

- Bij de introductie in 2021 van een open stelsel voor online-activiteiten is gekozen voor een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving, gedragsregels en streng toezicht vanuit Ksa. Dit is de reden dat deze variant vanuit publiek belang goed scoort. Publiek aandeelhouderschap is in deze markt beperkt effectief omdat NLO slechts één van de vele aanbieders is.
- Door de organisatorische splitsing wordt de verkoopwaarde negatief beïnvloed, als gevolg van verminderde synergie en schaalvoordelen: er kan synergie verloren gaan in de opbrengsten en/of de kosten. Een deel van dat verlies kan worden goedge maakt als de koper TOTO Online in een bredere portfolio kan integreren
- Deze variant is ten opzichte van de bovenstaande privatiseringsvariant naar verwachting minder complex. Er zijn geen wijzigingen in de markttordening of de governance van NLO nodig. Wel heeft deze variant (negatieve) gevolgen voor NLO, omdat de organisatie wordt gesplitst.
- Voor de ALN kan dit een aantrekkelijke variant zijn, omdat dit past binnen hun wens om de (financiële) verbinding met de online activiteiten te verbreken. Deze variant heeft naar verwachting geen of beperkte gevolgen voor de afdrachten aan goede doelen
- Ook in deze variant verdwijnt de spanning die zit tussen enerzijds het vervullen van de maatschappelijke opdracht en bijbehorende voorbeeldrol voor deelnemingen en anderzijds het acteren in de sterk concurrerende online kansspelmarkt.

Variant 4: Status quo behouden:

- NLO blijft een staatsdeelneming in de vorm zoals het nu is.
- In deze variant heeft de staat via haar aandeelhouderschap ten opzichte van alleen wet- en regelgeving een additioneel instrument om te sturen op de publieke belangen. Het is echter de vraag of het sturingsinstrument in de vorm van aandeelhouderschap in alle kanspelsegmenten nodig is om publieke belangen te kunnen borgen. In principe lijkt het mogelijk om de publieke belangen te borgen via wet- en regelgeving.
- Uit de uitspraak van de Afdeling Raad van State uit 2021 volgt dat het Nederlandse duale stelsel, met daarbij een aanbodrestrictie voor de lotto en staatsloterij gerechtvaardigd is. Daarmee is de status quo in principe juridisch houdbaar.
- De opbrengsten van de staat zijn in de status quo terugkerende afdrachten en dividenden. In 2022 was het totaalbedrag van afdrachten en dividend van NLO €195 mln, waarvan 63% toekomt aan de staat.
- Nadeel kan zijn dat de onderneming niet de (buitenlandse) groei en innovatie kan nastreven die zij wenselijk acht om een vooraanstaande speler blijven in de kanspelsector. Een voordeel van deze variant is dat de staat maximaal invloed blijft houden op het publieke belang.
- Aandachtspunt bij het deze variant is dat de staat aandeelhouder blijft van de online activiteiten van NLO. Deze online activiteiten vinden plaats, in tegenstelling tot de loterij activiteiten, op een open, (internationaal) concurrerende markt. Om in een dergelijke markt relevant te blijven dient NLO zich commercieel te profileren, wat zich uit in reclame en sponsoring.

- Dit levert een spanningsveld op met de voorbeeldrol die wij van NLO verwachten als deelneming. Het verbod op ongerichte reclame (tv en sponsoring van sport en evenementen) zal de zichtbaarheid van deze commerciële profilering de komende jaren naar verwachting doen afvlakken. Echter wordt een consolidatieslag verwacht om een het marktaandeel te vergroten dan wel te behouden. Dit kan op termijn niet meer met reclame maar kan bijvoorbeeld wel door zelf overnames te gaan doen. Ook op langere termijn zal derhalve het dilemma van een staatsdeelnemingen met een maatschappelijk opdracht op een commerciële open markt blijven voortduren. Dit zal dus – bij continuering van de status quo – altijd (politieke) spanning blijven geven.

Communicatie

n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

- In de Kamerbrief van 24 mei jl. gaf u aan dat u voornemens bent de verdere verkenning over de toekomst NLO voor het einde van dit jaar (2023) met de Kamer te delen.
- Tijdens het commissiedebat werd duidelijk dat een ruime meerderheid van de Kamer het borgen van het publiek belang, zoals het voorkomen van kansspelverslaving, en het borgen van afdrachten aan goede doelen voor sport, cultuur en maatschappelijke organisaties belangrijke voorwaarden vinden voor een eventuele privatisering van NLO.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

VB ma 9/10 - 15:15 uur
wo 11/10 - 10:30 uur
dagmap

TER ADVISERING - VOOR UW BWO OP WOENSDAG 11 OKTOBER (JENV 8^e ETAGE 10:30 - 11:30)

Generale Thesaurie
Directie Financieringen

Aan

de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst

Persoonsgegevens

nota

BWO Van Rij - Weerwind inzake uitkomsten verkenning
toekomst Nederlandse Loterij

Aanleiding

Op 11 oktober 2023 (10:30 - 11:30 uur (locatie JenV bij minister Weerwind)) heeft u een BWO met minister Weerwind voor Rechtsbescherming. Doel van dit BWO is om de uitkomsten van de verkenning naar toekomstopties van de Nederlandse Loterij (NLO) te bespreken en te besluiten met welke boodschap de uitkomsten van de verkenning worden aangeboden aan de Kamer. Tijdens het BWO wordt u ondersteund door Persoonsgegevens van directie Financieringen.

Datum

4 oktober 2023

Notanummer

2023-0000223858

Bijlagen

1. Memo BWO FIN - JenV
2. Concept Kamerbrief Verkenning Toekomst NLO
3. Verkenning rapport PwC
4. Nota stas 22 september 2023

Advies

Ten behoeve van het BWO is samen met JenV een gezamenlijk memo opgesteld die centraal staat. Hierin zijn enkele beslispunten opgenomen. Het memo is als bijlage 1 toegevoegd. Wij adviseren op alle beslispunten positief.

Kernpunten

- Het BWO is een moment om te vernemen hoe minister Weerwind, als verantwoordelijke voor het kansspelbeleid, naar de toekomst van NLO kijkt. Naar aanleiding van de evaluatie in het aandeelhouderschap van NLO is een verkenning uitgevoerd naar mogelijke privatiseringsvarianten die impact hebben op de marktordening van kansspelproducten en verandering van wet- en regelgeving vragen, waar JenV beleidsverantwoordelijk voor is.
- U bent middels de nota van 22 september jl. (bijlage 4) eerder geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning. Voor het BWO is het niet noodzakelijk de hele verkenning door te nemen. Het gezamenlijke BWO-memo, de concept Kamerbrief en de nota van 22 september jl. volstaan voor de voorbereiding van het BWO.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Geen nieuwe inzichten ten opzichte van de nota van 22 september jl.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

08/10/23
Dach
The
P.S.
Wadit
Vandag!
The
12/10
Pagina 1 van 1
vond het
mets ready

(1) brief
aan gips
(2) rapport
definitief
bijd inv
(3) brief
naar nieuwe the

**BESPREEKMEMO T.B.V. BEWINDSPERSONENOVERLEG
STAATSSECRETARIS VAN RIJ – MINISTER WEERWIND
INZAKE UITKOMSTEN VERKENNING TOEKOMST
NEDERLANDSE LOTERIJ (11 OKTOBER 2023)**

Doel

- Doel van dit BWO is om:
 - 1) de uitkomsten van de verkenning naar de toekomstopties van de Nederlandse Loterij Organisatie (NLO) te bespreken en
 - 2) te besluiten met welke boodschap de uitkomsten van de verkenning worden aangeboden aan de Kamer.

Beslispunten

- 1) Stemt u in met de strekking van de conclusies van de verkenning?
- 2) Stemt u in met het nader uitwerken van de aanbevelingen in het rapport?
 - a. Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties (monopolievergunningen of open markt voor sportweddenschappen, instantloten en loterijen);
 - b. Treed in overleg met de STAK over de juiste balans tussen verkoopbaarheid van NLO en de belangen van de STAK.
 - c. Breng meer gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving wenselijk zijn om privatisering mogelijk te maken en de publieke belangen te borgen.
- 3) Stemt u in met de contouren en toon van de Kamerbrief, zie daarvoor de concept Kamerbrief in bijlage 2? Uitgangspunt van de brief is dat deze neutraal wordt aangeboden, besluitvorming aan een nieuw kabinet is, maar de aanbevelingen uit de verkenning worden opgepakt. Voor het daadwerkelijk versturen van de verkenning naar de Kamer zal een definitieve versie van de Kamerbrief aan u worden voorgelegd ter accordering.
- 4) Stemt u in met het versturen van de verkenning en de brief naar de Kamer voor het einde van dit jaar (2023), conform toezegging?

Kern

- In de verkenning van de privatisering van NLO worden vier mogelijke toekomstvarianten onderscheiden, waarover het volgende wordt geconcludeerd:
 - 1) Op basis van de afwegingscriteria is privatisering in combinatie met een open stelsel (voor prijzenloterijen) op de korte termijn niet haalbaar vanwege de complexe transitie naar voltooiing van een open stelsel. De overige varianten zijn dat in principe wel. Het gaat dan om integraal privatiseren met behoud monopolievergunningen, afsplitsing en privatisering van de online-activiteiten en de status quo;
 - 2) Bij integrale privatisering met concurrentie om de markt neemt de financiële waarde toe, publieke belangen kunnen in beginsel worden geborgd met wet- en regelgeving.
 - 3) Privatisering van enkel online-activiteiten is een mogelijke toekomstoptie als volledige privatisering niet wenselijk wordt geacht vanuit politieke weging of in verband met het feit dat deze variant eenvoudiger is en minder risico's kent dan integrale privatisering als het gaat om wetswijzigingen.
 - 4) De status quo is eveneens beoordeeld als haalbare toekomstvariant.
- In alle drie op kortere termijn haalbare varianten is de assumptie dat het voorkomen van kansspelverslaving en de andere publieke belangen in beginsel geborgd kunnen worden. Hier zijn wel randvoorwaarden aan verbonden. Ten aanzien van het borgen van de afdrachten aan STAK, kan dit ook geregeld worden. Dit is wel complexer bij integraal privatiseren vanwege de vele opties om de inkomsten te borgen.
- Als bijlage 2 treft u de concept Kamerbrief met daarin een toelichting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport met de vervolgstappen. De brief is nog een voorlopige versie om te toetsen bij u of het de juiste strekking en toon heeft. De definitieve concept Kamerbrief zal nog aan u worden voorgelegd voorafgaand het daadwerkelijk verzenden naar de Kamer. Voor de controle op feitelijke onjuistheden zal de brief met NLO en de STAK nog worden besproken.
- Het ligt in de rede om het debat met de Kamer over de verkenning en het voornemen om wel of niet te privatiseren, over te laten aan een nieuw kabinet.

Toelichting

- De verkenning Toekomstvarianten NLO is uitgevoerd door PwC op basis van juridisch advies van NautaDutilh in nauw overleg met een ambtelijke werkgroep van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid. De medeaandeelhouder STAK (NOC*NSF en ALN, met achterliggend 18 goede doelen) en NLO zijn geconsulteerd voor feitelijke onjuistheden.

Hoofdconclusies verkenning

- De haalbaarheid van de varianten wordt in het rapport voornamelijk bepaald door de score op de primaire criteria uit het afwegingskader:
 - i. borgen publieke belangen,
 - ii. juridische houdbaarheid,
 - iii. verwachte opbrengsten en
 - iv. tijdigheid en complexiteit van uitvoering.
- Het rapport concludeert dat variant 2 "privatiseren in een open stelsel" voor in ieder geval de prijzenloterijen (op relatief korte termijn) niet haalbaar wordt geacht. PwC schat in dat het (wetgevende) proces om van een staatsmonopolie voor loterijen naar een open markt te gaan bij een privatisering van NLO complex zal zijn en zeven tot tien jaar duurt. De ingrijpende veranderingen in de marktordening zorgen daarnaast voor grote financiële en niet financiële onzekerheden voor NLO, de staat, STAK en andere stakeholders, zoals goede doelen organisaties en artikel 3-loterijen. Zo zijn er risico's met betrekking tot de publieke belangen vanwege de concurrentie die ontstaat op de open markt en mogelijke lagere afdrachten en verkoopopbrengsten.
- De overige varianten worden op basis van het afwegingskader wel haalbaar geacht binnen redelijk korte termijn. Deze varianten hebben ieder hun eigen voor- en nadelen en randvoorwaarden.
- Onderstaand wordt de focus gelegd op de onderwerpen die de Kamer naar verwachting van belang vindt op basis van de afwegingscriteria van het rapport.
- Integraal privatiseren (variant 1):
 - Borging publiek belang: de assumptie is dat er in beginsel mogelijkheden zijn om het publiek belang te borgen. Hierbij is wel een factor dat de commerciële gedragingen van een integraal geprivatiseerde partij niet volledig voorspelbaar zijn en daardoor met noodzakelijke bijsturing rekening moet worden gehouden middels toezicht, gedragsregels en aanscherping van wet- en regelgeving.
 - Borging afdrachten aan STAK: dit is afhankelijk van de invulling. In theorie kan een aantrekkelijk pakket worden opgesteld, gedreven door de hoogte en vorm van de afdrachtseis, dividend en/of eventuele eenmalige compensatie dat zorgt voor behoud van inkomsten voor Beneficianten. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het vastleggen van de afdrachten aan STAK in vergunningsvoorwaarden of een financiële compensatie voor de verkoop van aandelhoudersrechten en dividend.
 - Effect op goede doelen: afhankelijk van de vormgeving van het nieuwe vergunningstelsel zouden de afdrachten gelijk kunnen blijven of toe kunnen nemen. Het zou zelfs een positief effect kunnen hebben als gekozen wordt voor een vergunningstelsel waarbij de kansspelaanbieder zelf mag kiezen aan welke goede doelen zij afdraagt. Wel betekent dit onzekerheid voor STAK.
 - De variant verandert weinig aan de huidige (markt)ordening en is financieel het meest interessant vanwege de verkoopprijs. Wel vallen de jaarlijkse afdracht en dividend weg voor de staat.

- Online kansspelactiviteiten afsplitsen (variant 3) en de rest in staatshanden houden:
 - Borging publiek belang: assumptie is dat dit voldoende wordt geborgd door wet en regelgeving (wet Koa), gedragsregels en streng toezicht vanuit de Kansspelautoriteit Ksa). Er is geen groot verschil met de status quo qua marktordening, want voor de online-activiteiten geldt al een open markt.
 - Borging afdrachten aan STAK: er hoeft niet veel te veranderen voor ALN en NOC*NSF, omdat de toegekende afdrachten aan hen voornamelijk voortkomen uit loterijen via de vergunningen. Alleen dividend uit online komt te vervallen, welke kan worden gecompenseerd met de verkoopprijs.
 - Effect op goede doelen: er zal weinig veranderen, omdat de vergunningsstelsels niet veranderen. Het duale stelsel blijft bestaan en daarmee blijven ook de verwachte afdrachten onveranderd.
 - Online activiteiten worden afgesplitst en geprivatiseerd. Dit betekent dat de bedrijfstak met de meeste maatschappelijke en politieke gevoeligheden niet meer in staatshanden is (ook een wens van beneficiant ALN).
 - Afsplitsing zal verlies van synergie-effecten en schaalvoordelen voor NLO met zich meebrengen.
- Status quo behouden (variant 4):
 - Borging publiek belang: de publieke belangen worden geborgd. Er is geen juridische noodzaak om van de status quo af te stappen. Uit de evaluatie van NLO is echter gebleken dat staatsaandeelhouderschap niet persé nodig is en van beperkte meerwaarde, omdat wet- en regelgeving in beginsel mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen.
 - Borging afdrachten aan STAK: de afdrachten aan NOC*NSF en ALN blijven onveranderd.
 - Effect op goede doelen: afdrachten aan goede doelen zijn geborgd in de monopolievergunningen en de artikel 3-loterij vergunningen.
 - Nadeel kan zijn dat de onderneming niet de (buitenlandse) groei en innovatie kan nastreven die zij nodig acht om een vooraanstaande speler te blijven in de kansspelsector. Bovendien is een belangrijk aandachtspunt in deze variant dat het spanningsveld tussen acteren in de concurrerende online kanspelmarkt en de verwachte voorbeeldrol blijft bestaan, omdat de staat aandeelhouder blijft van de online activiteiten. Dat spanningsveld verdwijnt bij de andere varianten. Een voordeel van deze variant is dat de staat maximaal invloed blijft houden op de borging van het publieke belang, ook al geeft de conclusie van de evaluatie van NLO aan dat dit niet persé noodzakelijk is.

Aanbevelingen

- De verkenning geeft een goed beeld van de verschillende variabelen in de (on)mogelijkheden tot privatisering NLO en de wegingen die daarbij gemaakt kunnen worden. Uit de aanbevelingen blijkt dat er nog wel verdieping en uitwerking nodig is van een aantal punten om tot een goed en volledig beeld te komen. De Kamer zou op basis van het rapport afwegingen kunnen maken waarmee politiek richting kan worden gegeven. Voor het voornemen tot privatisering moeten eerst wel de aanbevelingen uitgewerkt worden.
- Het gaat om de volgende aanbevelingen:
 - a. Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties (monopolies);
 - b. Treed als de staat (als aandeelhouder van NLO) in contact met medeaandeelhouder STAK over de juiste balans tussen verkoopbaarheid NLO en de belangen van STAK in potentiële toekomstscenario's; en
 - c. Breng meer gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving nodig en wenselijk zijn. Niet alleen om de privatisering praktisch mogelijk te maken, maar ook welke eventuele beleidsmatige aanscherpingen nodig zijn om publieke belangen te borgen.
- De bovenstaande aanbevelingen worden ambtelijk onderschreven. Hier wordt in de komende periode opvolging aan gegeven.
 - De eerste aanbeveling houdt verband met de nu nog geldende visie op kansspelbeleid uit 2011, waarin in plaats van risicobeperking, de eigen verantwoordelijkheid van de speler en van bedrijven uitgangspunt zijn en marktwerking waar mogelijk. Nader

- onderzocht moet worden of ten aanzien van welke kansspelproducten dit heroverwogen moet worden.
- De tweede aanbeveling hangt ermee samen dat STAK nog niet zijn positie heeft bepaald ten aanzien van de verschillende toekomstvarianten. Dit vergt daarom nadere uitwerking. Dit hangt ook samen met het feit dat de scenario's nog zeer op hoofdlijnen zijn uitgewerkt.
 - Aanbeveling drie ziet erop toe dat in de verkenning een grove inschatting is gemaakt van de doorlooptijd en complexiteit van benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving bij de verschillende varianten. Hiervoor is er nog nadere inhoudelijke uitwerking nodig om tot een meer uitgewerkte inschatting van het tijdpad, de omvang en afhankelijkheden voor wet- en regelgeving in de verschillende varianten te komen.
 - De verwachting is dat de Tweede Kamer in een debat over de verkenning verdiepende vragen zal stellen op deze drie aanbevelingen. Gezien de complexiteit van deze drie aanbevelingen, wordt geadviseerd om nu te beginnen met het voorwerk, zodat op het moment dat een gesprek met de Kamer aan de orde is, we voldoende geëquipeerd zijn.

Boodschap Kamerbrief en verzending

- In de concept Kamerbrief worden de hoofdconclusies van de verkenning en de vervolgstappen benoemd. Er wordt geen duiding gegeven aan een voorkeursvariant. Een definitieve versie van de concept Kamerbrief zal nog separaat aan u worden voorgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke verzending van de verkenning aan de Kamer, met daarin de eventuele opmerkingen uit dit BWO verwerkt.
- Met NLO en STAK zal nog worden besproken of de brief feitelijke onjuistheden bevat.
- Het advies is om de Kamerbrief en verkenning uiterlijk eind dit jaar met de Kamer, na het verkiezingsreces, te delen conform uw toezegging in de Kamerbrief van 24 mei jl.