

strategy&

Part of the PwC network

Verkenning toekomstvarianten NLO

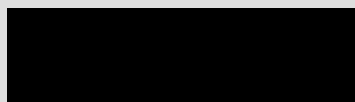
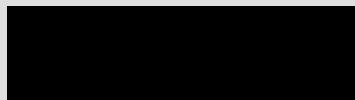
Eindrapport voor het ministerie van
Financiën

30 november 2023



strategy&

Part of the PwC network



PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Thomas R. Malthusstraat 5,
1066 JR Amsterdam,
Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam

T: + 088 792 00 20

F: + 088 792 96 40

www.pwc.nl

Verkenning toekomstvarianten NLO
Strategy&

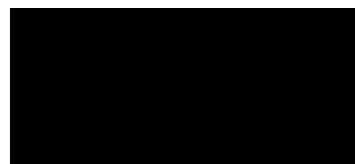
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Betreft: Verkenning toekomstvarianten Nederlandse Loterij (NLO)

Hooggeachte meneer / mevrouw,

Met veel genoegen stuur ik u hierbij het rapport dat wij hebben samengesteld in het kader van project Oranje. De afgelopen maanden heeft PwC Strategy& mogen onderzoeken welke toekomstvarianten er zijn voor alternatief eigenaarschap van Nederlandse Loterij (NLO), waarbij de haalbaarheid en de voor- en nadelen van deze varianten in kaart zijn gebracht. Het onderhavige rapport beschrijft de bevindingen en aanbevelingen. Wij verwijzen naar de overeengekomen gunningsbeslissing en opdrachtverstrekking. Wij accepteren geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan u of voor enig ander gebruik van dit rapport dan waarvoor het bedoeld is. Wij verwijzen naar de van toepassing zijnde disclaimers aan het einde van dit document.

Met vriendelijke groet,



PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.



Partner Strategy&

30 november 2023

2

Samenvatting (1 van 3)

Wij zijn gevraagd een verkenning op hoofdlijnen naar haalbaarheid en voor- en nadelen van verschillende toekomstvarianten voor NLO uit te voeren

- De Nederlandse staat bezit 99% van de aandelen van Nederlandse Loterij (met 100% van het stemrecht). 1% van de aandelen wordt gehouden door de STAK. Op de aandelen van de STAK zijn certificaten uitgegeven aan NOC*NSF en ALN (hierna: beneficianten). De STAK heeft een goedkeuringsrecht ten aanzien van het besluit om te privatiseren. Staatsaandeelhouderschap is één van de instrumenten om de publieke belangen op de kansspelmarkt in Nederland - het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude – te borgen.
- Het aandeelhouderschap is recent geëvalueerd. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om het publiek belang te kunnen borgen en het aandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft, omdat daarmee wordt gestuurd op publiek belang. Een verdere verkenning naar toekomstopties is nodig om inzicht te krijgen in mogelijke aanpassing van regulering, waarbij onderzocht wordt op welke manier wet- en regelgeving moet worden aangepast waarbij een eventuele (deel)privatisering van NLO rechtmatig, proportioneel en uitvoerbaar is.
- Tegen deze achtergrond hebben het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (samen: 'de opdrachtgever') de opdracht verstrekt om de haalbaarheid en de voor- en nadelen van verschillende toekomstopties te onderzoeken. Concreet heeft de opdrachtgever ons gevraagd een aantal denkbare toekomstvarianten in kaart te brengen en deze te beoordelen tegen, in nauw overleg met de opdrachtgever ontwikkelde, afwegingscriteria (voldoende borging van publieke belangen, juridische houdbaarheid, verwachte opbrengsten, tijdigheid en de effecten op diverse stakeholders). De status quo maakt uitdrukkelijk onderdeel uit van deze verkenning.

Na analyse van verschillende opties onderscheiden we vier toekomstvarianten voor het eigenaarschap van NLO en bijbehorende marktordening

- NLO is actief in verschillende segmenten van de kansspelmarkt waarvoor zij over een vijftal vergunningen beschikt. Vier van deze vergunningen zijn zogeheten onderhands gegunde monopolievergunningen: voor 1) de staatsloterij, 2) de lotto, 3) de instantloterij en 4) landgebonden sportwedenschappen beschikt NLO over een exclusief recht om deze kansspelen aan te bieden. Voor 5) kansspelen op afstand (Koa) heeft NLO één vergunning op een open markt waarin ook andere vergunninghouders actief zijn.
- Uit juridische analyse blijkt dat het Europeesrechtelijk niet mogelijk is om monopolievergunningen onderhands te gunnen aan private partijen, tenzij die partij onder streng staatstoezicht staat. Aanpassingen in de marktordening, zoals verlenen van vergunningen via een transparante selectieprocedure, of het openen van de markt, zijn nodig om privatisering juridisch mogelijk te maken in deze segmenten. Tegen deze achtergrond hebben wij vier mogelijke toekomstvarianten opgesteld op basis van keuzes over eigendom (welke delen privatiseren), concurrentiemodel (welke marktordening na privatisering) en een eventuele structuurscheiding (splitsing):
 - 1 Integraal privatiseren met concurrentie om de markt:** NLO wordt in zijn geheel geprivatiseerd. De huidige monopolievergunningen worden in de toekomst via een transparante selectieprocedure gegund en niet meer onderhands. Bij variant 1a wordt NLO als geheel verkocht, bij variant 1b wordt TOTO Online afgesplitst van de rest van NLO en worden deze onderdelen afzonderlijk geprivatiseerd.
 - 2 Privatiseren met een open stelsel:** NLO wordt in zijn geheel geprivatiseerd. Voor de prijzenloterijen vervalt het exclusieve recht en wordt de markt geopend. Voor instantloterijen en landgebonden sportwedenschappen is het marktordeningsmodel nader te bepalen. Voor prijzenloterijen wordt in variant 2a een open duaal stelsel geïntroduceerd, bij variant 2b een open uniform stelsel.¹
 - 3 TOTO Online privatiseren:** TOTO Online wordt afgesplitst en geprivatiseerd. De overige kanspelsegmenten blijven bij de staatsdeelneming en de marktordening in alle kanspelsegmenten blijft onveranderd.
 - 0 Status quo:** NLO blijft in zijn geheel een staatsdeelneming en de marktordening blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

Samenvatting (2 van 3)

Privatisering in combinatie met een open stelsel (variant 2) is op de korte termijn niet haalbaar, de overige varianten zijn dat in principe wel

- De verschillende toekomstvarianten zijn beoordeeld op basis van de criteria uit het afwegingskader, namelijk (1) publieke belangen, (2) juridische houdbaarheid, (3) verwachte opbrengsten, (4) complexiteit en tijdigheid, (5) het effect op de STAK, (6) het effect op NLO als organisatie, (7) het effect op spelers, (8) het effect op overige kansspel aanbieders en (9) het effect op overige goede doelen en sportorganisaties.
- Uit deze beoordeling volgt dat het privatiseren van NLO met concurrentie om de markt (variant 1a en 1b) en het splitsen en privatiseren van TOTO Online (variant 3) in principe haalbaar zijn. Hetzelfde geldt voor het handhaven van de status quo (variant 0). De keuze voor een uiteindelijke variant is een politieke (beleidsmatige) keuze waarbij alle voor- en nadelen worden afgewogen.
- Privatisering in combinatie met overgang naar een open stelsel (variant 2a en 2b) is op de relatief korte termijn niet haalbaar. Privatisering van NLO is in deze variant pas mogelijk nadat een complexe transitie naar een open stelsel is voltooid. Omwille van de verkoopbaarheid is het mogelijk ook wenselijk om met privatisering te wachten tot de marktverhoudingen in het nieuwe stelsel enigszins zijn uitgekristalliseerd. In de praktijk zal privatisering dan pas over zeven tot tien jaar mogelijk zijn. Of een open stelsel niettemin wenselijk is, is een marktorderingsvraag die breder is dan deze verkenning van privatiseringsopties.

Bij integrale privatisering met concurrentie om de markt (varianten 1a en 1b) neemt financiële waarde toe, publieke belangen kunnen in beginsel worden geborgd met wet- en regelgeving

- In varianten 1a en 1b neemt de verwachte financiële opbrengst toe ten opzichte van de status quo (variant 0), als gevolg van het feit dat de vergunningen die nu onderhands worden gegund, in concurrentie worden vergeven. Deze concurrentie leidt naar verwachting tot een hogere financiële waarde. Die additionele waarde kan, afhankelijk van de precieze bepalingen, ten goede komen aan de Staat, spelers en/of aan goede doelen.
- Met integrale privatisering verliest de overheid het sturingsinstrument van staatsaandeelhouderschap. Deze sturingsmogelijkheid kan toegevoegde waarde hebben in een systeem met monopolievergunningen, maar is in beginsel niet noodzakelijk om de publieke belangen te borgen, dat kan ook via wet- en regelgeving. Dat blijkt ook uit ervaringen in andere kansspelsegmenten. Wel moet dan worden beoordeeld of, en zo ja welke, aanscherping van wet- en regelgeving nodig is.

Samenvatting (3 van 3)

Privatisering van enkel TOTO Online (variant 3) is een mogelijke toekomstoptie als volledige privatisering niet wenselijk wordt geacht

- Als de politieke weging is dat het wenselijk is vast te houden aan staatsaandeel-houderschap in de huidige monopoliesegmenten, dan kan worden overwogen om enkel Toto Online te privatiseren. Publiek aandeelhouderschap is immers beperkt effectief in het Koa-segment, omdat NLO slechts één van de vele aanbieders is op de markt.
- Privatisering van TOTO Online is eenvoudiger dan integrale privatisering, omdat bij deze variant geen (of eventueel een relatief kleine) wetswijziging nodig is voor de huidige monopolievergunningen. Ook voor de STAK/beneficianten kan dit een interessante optie zijn, omdat hun rol in de monopoliesegmenten niet hoeft te veranderen. Wel is voor deze variant een organisatorische splitsing van NLO nodig.

Wij doen de overheid een drietal aanbevelingen voor vervolgstappen, mede afhankelijk van de voorkeursoptie:

- 1) Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties. Het nut en de noodzaak van aanbodrestricties kunnen daarbij verschillen per kanspelsegment. De inventarisatie kan helpen de (on)wenselijkheid van een open stelsel te bepalen en om eventuele juridische risico's te mitigeren. Uitkomst van een dergelijke exercitie zou beleidsmatig richting moeten geven aan de vraag in hoeverre een open stelsel bij sommige kanspelsegmenten wenselijk is.
- 2) Treed als de Staat, als aandeelhouder van NLO, in contact met de STAK over potentiële toekomstscenario's. Het is noodzakelijk met de STAK te verkennen in hoeverre hun belangen ook geborgd kunnen worden in alternatieve constructies, waarvoor goedkeuring van de STAK nodig is. Het gaat hierbij om het vinden van de optimale balans tussen verkoopbaarheid van NLO en de belangen van de STAK. Dit rapport schetst een aantal opties die verder verkend kunnen worden.
- 3) Breng gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving nodig en wenselijk zijn, met het oog op het mogelijk maken van privatisering en om te bepalen welke beleidsmatige aanscherpingen nodig zijn om de publieke belangen te borgen.

Inhoudsopgave

1	Introductie en afwegingskader	7
2	Toekomstvarianten en voor- en nadelen	16
3	Conclusies en aanbevelingen	31
A	Annex: Verdieping effecten afwegingscriteria	36
	<i>1. Publieke belangen</i>	<i>37</i>
	<i>2. Juridische houdbaarheid</i>	<i>54</i>
	<i>3. Verwachte opbrengsten</i>	<i>62</i>
	<i>4. Complexiteit en tijdigheid van uitvoering</i>	<i>70</i>
	<i>5. Effect op de STAK</i>	<i>77</i>
	<i>6. Effect op NLO als organisatie</i>	<i>83</i>
	<i>7. Effect op spelers</i>	<i>87</i>
	<i>8. Effect op overige kansspel aanbieder</i>	<i>91</i>
	<i>9. Effect op overige goede doelen en sportorganisaties</i>	<i>94</i>
B	Annex: Bronnenlijst	99



1

Introductie

Verkenning privatisering NLO

Naar aanleiding van de recente evaluatie van het staatsaandeelhouderschap NLO, is in dit rapport een verdere verkenning gedaan naar alternatieve toekomstopties

Achtergrond

- Nederlandse Loterij ('NLO') is een kansspelonderneming die onder andere kansspelen onder de naam Staatsloterij, Lotto en TOTO aanbiedt. De Nederlandse Staat is grootaandeelhouder met 99% van de aandelen.¹ 1% van de aandelen wordt gehouden door de STAK (dit betreft stemrechtloze aandelen). Op de aandelen van de STAK zijn certificaten uitgegeven aan NOC*NSF en ALN (hierna: beneficianten). De STAK heeft een goedkeuringsrecht ten aanzien van het besluit om te privatiseren.
- Als onderdeel van het deelnemingenbeleid, voert het kabinet een periodieke evaluatie uit van alle staatsdeelnemingen.¹ Het ministerie van Financiën heeft in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2023 de periodieke evaluatie van het aandeelhouderschap in NLO uitgevoerd.² In de evaluatie wordt geconcludeerd dat:
 - Wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om het publiek belang te kunnen borgen en het aandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft, omdat daarmee wordt gestuurd op publiek belang. Op basis van de bestaande praktijk is de effectiviteit van deze bijsturing echter wisselend te noemen.
 - De toegevoegde waarde van het staatsaandeelhouderschap is niet dusdanig zwaarwegend dat een verdere verkenning naar alternatieve toekomstvarianten bij voorbaat niet zinvol zou zijn.
 - Een verdere verkenning naar toekomstopties is nodig om inzicht te krijgen in mogelijke aanpassing van regulering, waarbij onderzocht wordt op welke manier wet- en regelgeving moet worden aangepast waarbij een eventuele (deel)privatisering van NLO rechtmatig, proportioneel en uitvoerbaar is.

Doel van het rapport

- Als gevolg van de conclusie uit de evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse Loterij betreft dit rapport een verkenning naar alternatieve toekomstvarianten voor het aandeelhouderschap van NLO. Het vormt een voorbereiding op een politiek besluit waarin wordt besloten of het proces van privatisering (en daarmee het besliskader *Verbinding verbroken*¹) wel of niet in gang wordt gezet.
- Het doel van dit project is het in kaart brengen van de haalbaarheid van diverse toekomstvarianten, en het inzichtelijk maken van de voor- en nadelen van deze varianten. Op basis hiervan kan een nadere afweging worden gemaakt en een besluit worden genomen over de wenselijkheid van de verschillende varianten.
- De verkenning naar toekomstopties voor het aandeelhouderschap van NLO voeren we uit aan de hand van de volgende stappen:
 - In overleg met de opdrachtgever is een afwegingskader opgesteld met daarin de criteria waarop de verschillende opties worden getoetst (p.10 en 11);
 - We analyseren denkbare toekomstvarianten en brengen deze terug tot zes hoofdvarianten (p.13 t/m 15);
 - We maken de voor- en nadelen van verschillende toekomstvarianten (waaronder de status quo) inzichtelijk aan de hand van het afwegingskader (p. 25 t/m 30).
- Dit rapport betreft een verkenning van toekomstvarianten. Het is te verwachten dat op bepaalde onderdelen verdiepende analyses nodig zullen zijn om de gevolgen van varianten volledig in kaart te brengen. Ook is te verwachten dat verdiepend onderzoek nodig is om nadere invulling te geven aan de wenselijk geachte toekomstvariant(en). Denk hierbij bijvoorbeeld aan concrete aanpassingen van wet- en regelgeving die nodig zijn in elk van de toekomstvarianten.

Deze verkenning is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid en NautaDutilh





Onderzoeksmethode

- Tijdens de uitvoering van dit project is nauw samengewerkt met de opdrachtgevers, zijnde het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid). Hiertoe heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden tussen PwC Strategy& en de opdrachtgevers in werkgroepen (in ieder geval elke twee weken) en stuurgroepen (elke maand).
- De rol van PwC in dit project is geweest om de relevante feiten te inventariseren, analyseren en objectief te presenteren. Daartoe is gebruik gemaakt van een literatuurstudie (zie Appendix B), interviews (kennishouders binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Financiën, de Kansspelautoriteit, de STAK en NLO) en informatie van NLO.
- Voor alle juridische conclusies in dit rapport wordt gebouwd op advies van NautaDutilh N.V. (hierna: NautaDutilh). NautaDutilh was onder meer betrokken bij de bovengenoemde werkgroepen met de opdrachtgever. Daarbij heeft zij advies gegeven over de juridische houdbaarheid in verschillende varianten en de (juridische) positie van de STAK.
- NLO is op de volgende manieren betrokken geweest bij de totstandkoming van dit rapport:
 - Gedurende de looptijd van het project zijn er meerdere gesprekken gevoerd tussen PwC, NLO en de opdrachtgevers.
 - PwC heeft meerdere informatieverzoeken aan NLO verstuurd en op basis hiervan informatie ontvangen. Waar nodig zijn er gesprekken gevoerd om de informatie opgeleverd door NLO door te nemen. NLO heeft ook op eigen initiatief een aanzienlijk aantal documenten met PwC gedeeld.
 - NLO is in de gelegenheid gesteld om te reageren op conceptversies van het rapport. In deze reacties heeft NLO haar zienswijze gedeeld en feitelijke onjuistheden aangeven.
- PwC heeft ten slotte de STAK – de enige aandeelhouder in NLO naast de Staat – geïnterviewd, en ook in de gelegenheid gesteld om te reageren op conceptversies van het rapport. In deze reacties heeft de STAK haar zienswijze gedeeld en feitelijke onjuistheden aangegeven.

In overleg met de opdrachtgever is een afwegingskader opgesteld om de haalbaarheid en voor- en nadelen van toekomstvarianten inzichtelijk te maken










Primaire criteria	Toelichting	
1  Publieke belangen kansspelmarkt	Gelet op de kenmerken van kansspelen onderscheidt de overheid op de kansspelmarkt drie specifieke publieke belangen. ¹ Randvoorwaarde voor een eventuele privatisering is dat deze publieke belangen geborgd blijven: 1) het beschermen van consumenten; 2) het voorkomen van kansspelverslaving; en 3) het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.	<ul style="list-style-type: none">• Het op deze en de volgende pagina beschreven afwegingskader is ontwikkeld in overleg met het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie van Financiën heeft het afwegingskader tevens geconsulteerd bij de STAK en NLO.• Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar drie typen criteria:<ol style="list-style-type: none">1) De primaire criteria (1 t/m 4);2) De effecten op de direct bij de verkoop betrokken belanghebbenden, namelijk de STAK en NLO (5 en 6) – zie de volgende pagina.3) De effecten op overige belanghebbenden (7 t/m 9) – zie de volgende pagina.
2  Juridische houdbaarheid	De gekozen toekomstvariant moet voldoen aan relevante (Europese) wetgeving. De risico's ten aanzien van juridische houdbaarheid worden bepaald aan de hand van drie rechtsgebieden: Vrij verkeer van diensten (artikel 49 VWEU), staatssteunkaders (artikel 107 VWEU) en misbruik van een economische machtspositie (artikel 102 VWEU en artikel 24 Mw).	
3  Verwachte opbrengsten	De verwachte opbrengsten vanuit NLO, die vervolgens ten goede kunnen komen aan de Staat of aan andere begunstigen. Onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de verwachte eenmalige opbrengst bij een eventuele privatisering en anderzijds de verwachte structurele opbrengstenstroom vanuit de onderneming naar begunstigen (bijvoorbeeld afdrachten, veilingopbrengsten of dividend). De verwachte opbrengst vergelijkt het totaal van beide vormen van opbrengsten.	
4  Complexiteit en tijdigheid van uitvoering	De complexiteit van het eventuele privatiseringsproces en tijdigheid waarmee de variant kan worden geëffectueerd onderzoeken we aan de hand van de eventuele wijzigingen die nodig zijn op het gebied van: <ul style="list-style-type: none">• Wet- en regelgeving (o.a. vergunningsduur en wijze van gunning)• Vergunningsvoorwaarden (b.v. afdrachten, begunstigen)• Governance van NLO (b.v. bij een splitsing van NLO)	

Het afwegingskader bevat ook criteria die bedoeld zijn om de verwachte effecten van toekomstvarianten op belanghebbenden inzichtelijk maken

Effecten	Toelichting
5  Effect op de STAK	De totale afdrachten en dividenden worden verdeeld tussen de aandeelhouders (de Staat en de STAK). De Staat ontvangt 63% van de totale afdrachten/dividenden, de beneficianten 37% ¹ . Toekomstvarianten worden beoordeeld op de mate waarin privatisering leidt tot een vergelijkbare totale (eenmalige en/of structurele) financiële vergoeding voor beneficianten. Daarnaast kunnen ook overige niet-financiële belangen meewegen, in het bijzonder de reputatie van de mogelijk nieuwe eigenaar van NLO-aandelen. De STAK heeft een goedkeuringsrecht ten aanzien van overdracht van aandelen van de Staat.
6  Effect op NLO als organisatie	Het besluit om wel of niet (delen van NLO) te privatiseren en, zo ja, in welke vorm, heeft gevolgen voor NLO als organisatie. Hierbij wordt onderzocht wat NLO's perspectief is op de implicaties van de toekomstvarianten op de onderneming en in hoeverre dit wel of niet ondersteunend is aan haar huidige doelen.
7  Effect op spelers	Onder het effect op de speler wordt alleen de prijs-kwaliteitverhouding voor de speler verstaan. Uiteraard zijn er ook andere factoren die van belang zijn voor de speler, zoals de onder publieke belangen besproken doelen om kansspelerverslaving tegen te gaan en de consument te beschermen. Om overlap tussen de beoordelingscriteria te voorkomen wordt bij effect op de speler alleen gekeken naar de prijs-kwaliteit verhouding voor de speler.
8  Effect op overige kansspel-aanbieders	Overige kansspelaanbieders zijn geen direct betrokken stakeholders, maar kunnen wel gevolgen ervaren van een eventuele privatisering – zeker bij een wijziging in de marktordening.
9  Effect op overige goede doelen en sportorganisaties	Goede doelen en sportorganisaties, niet zijnde de beneficianten, kunnen gevolgen ervaren van een eventuele privatisering – zeker bij een wijziging in de marktordening en een verandering in wettelijke eisen met betrekking tot afdrachten.

- Het afwegingskader dient om de haalbaarheid en voor- en nadelen van verschillende toekomstvarianten inzichtelijk te maken.
- De weging van de criteria, en daarmee het vaststellen van een voorkeursvariant, is uiteindelijk een politieke keuze.

Privatisering vraagt om verandering van de marktordening in de segmenten waar de vergunning nu onderhands gegund wordt (loterijen en sportweddenschappen)

	Offline	Online
Prijzenloterijen	Staatsloterij*  	
	Lotto   	
Instantloterij	Instantloterij** 	
Sportweddenschappen	Sportweddenschappen 	Kansspelen op afstand (Koa) 
Casinospelen		

- Vier van de huidige vergunningen van NLO zijn monopolievergunningen: NLO is de enige partij die kansspelen in dit kansspelsegment mag aanbieden. Deze vergunningen worden momenteel onderhands gegund.³
- Uit juridische analyse blijkt dat onderhandse gunning aan een private onderneming niet mogelijk is. Een onderhandse vergunning is een afwijking op onder andere het transparantiebeginsel. Dit is alleen toegestaan indien (i) de vergunning onderhands wordt verleend aan een 'openbare exploitant' wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat, of (ii) een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een 'strengere controle'⁴ kan uitoefenen. Bij privatisering van NLO ligt voornamelijk niet voor de hand dat de toekomstige invloed die de Staat dan kan uitoefenen op de private onderneming voldoet aan de voorwaarden van 'strengere controle'. 'Strengere controle' door de overheid heeft betrekking op "de bijzondere relatie die de particuliere exploitant aan wie de vergunning wordt verleend heeft met de overheid die als gevolg daarvan een strengere controle kan uitoefenen, die de overheid niet kan uitoefenen op een exploitant met wie zij zodanige relatie niet heeft". Strengere vergunningsvoorwaarden zijn nadrukkelijk geen grond voor strengere controle in dit opzicht.⁴
- Omdat onderhandse gunning na privatisering niet meer mogelijk is, zal voor een aantal kansspelsegmenten moeten worden nagedacht over een alternatieve marktordening om privatisering mogelijk te maken.

Legenda:

Onderhands gegunde monopolievergunningen
 Vergunningen in een open stelsel

* Deze kansspelen zijn offline (landgebonden), maar kunnen wel online worden aangekocht.

** Krasloten kunnen ook online worden besteld, maar worden vervolgens per post verstuurd.

Op basis van combinaties van een drietal keuzes - over (1) eigendom, (2) marktordening en (3) splitsing – stellen wij denkbare toekomstvarianten op...

Keuze	Analyse
1 Eigendom (privatisering)	We analyseren welk effect een verandering van eigendom (van publiek naar privaat) heeft aan de hand van de afwegingscriteria. Op grond daarvan is een afweging te maken over welke kanspelsegmenten ¹ in principe wel of niet zouden kunnen worden geprivatiseerd.
2 Marktordening (concurrentie-model)	Privatisering leidt tot een verandering van het concurrentiemodel in de kanspelsegmenten waar vergunningen nu onderhands worden gegund. We analyseren de verwachte effecten van een ander concurrentiemodel op de afwegingscriteria. De twee concurrentiemodellen die wij analyseren zijn: 1. Concurrentie om de markt. Hierbij blijven de monopolievergunningen behouden, maar worden deze op basis van een transparante selectieprocedure gegund. 2. Open stelsel (uniform of duaal voor prijzenloterijen ²). Aanbieders die voldoen aan de gestelde voorwaarden mogen toetreden (geen beperking op het aantal aanbieders). In het Koa-segment blijft het concurrentiemodel ongewijzigd.
3 Structuur (gesplitst of integraal)	Privatisering kan vragen om splitsing van de organisatie. Splitsing is per definitie nodig als bepaalde delen wel en andere delen niet worden geprivatiseerd. Daarnaast kan splitsing ook voortkomen uit een eventuele beleidsmatige wens om schotten tussen kanspelsegmenten te plaatsen. Hiermee wordt wet- en regelgeving bedoeld die het aanbieders verbiedt om tegelijkertijd actief te zijn in meerdere (combinaties van) kanspelsegmenten. Denk bijvoorbeeld aan een verbod om tegelijkertijd actief te zijn in segmenten met relatief lage risico's voor publieke belangen en segmenten met relatief hoge risico's. Als de beleidsmatige wens bestaat om dergelijke schotten te plaatsen ligt het voor de hand om in voorbereiding hierop de organisatie te splitsen (in lijn met de schotten die worden geplaatst).

- Zoals toegelicht op de vorige pagina kan het privatiseringsvraagstuk niet los gezien worden van de marktordening. Tegen deze achtergrond worden toekomstvarianten bepaald op basis van keuzes m.b.t. (1) eigendom (2) de marktordening en (3) splitsing van de huidige organisatie. De tabel links licht deze keuzes toe.
- In principe kunnen voor elke vergunning van NLO (de staatsloterij, de lotto, de instantloterij, landgebonden sportweddenschappen, Koa) andere keuzes gemaakt worden op het gebied van eigendom, marktordening en splitsing. Dat zou resulteren in een zeer groot aantal theoretisch mogelijke varianten.
- Om het aantal mogelijke varianten terug te brengen zijn een aantal aannames gedaan, deze worden nader toegelicht op de volgende pagina.

... waarbij een aantal aannames worden gedaan om tot de meest logische toekomstvarianten te komen

Om tot de meest logische toekomstvarianten te komen doen we een viertal aannames:

- 1. De marktordening in het Koa-segment (kansspelen op afstand) blijft een open stelsel.** In het kader van het voorliggende vraagstuk (privatisering van NLO) is een verandering in de marktordening voor Koa niet aan de orde. Daarbij geldt ook dat de marktordening in het Koa-segment niet hoeft te veranderen als gevolg van privatisering (privatisering van TOTO Online kan met behoud van het open stelsel voor Koa).
- 2. We onderzoeken geen varianten waarin TOTO Online (Koa) een staatsdeelneming blijft, terwijl de landgebonden kansspelen wél worden geprivatiseerd.** Dit zouden geen logische varianten zijn gelet op de huidige marktordening, waarbij voor de landgebonden spelen een monopoliestelsel geldt en voor Koa een open stelsel. NLO is in het open Koa-segment slechts één van de aanbieders, waardoor de toegevoegde waarde van staatsaandeelhouderschap juist in dit kansspelsegment het kleinst lijkt. Tegen die achtergrond is het niet logisch om de landgebonden kansspelen wel te privatiseren, maar TOTO Online niet.
- 3. We onderzoeken geen varianten waarbij een splitsing aangebracht wordt binnen de landgebonden kansspelen van NLO,** bijvoorbeeld door prijzenloterijen af te splitsen van de instantloterij en/of de landgebonden sportweddenschappen. Dit gaat de reikwijdte van de verkenning te buiten. Bovendien zou het meenemen van dergelijke varianten naar verwachting geen wezenlijke wijziging in de hoofdconclusies met zich mee brengen. Indien gewenst zou hier nog aanvullend onderzoek naar gedaan kunnen worden. De splitsingsvariant die wel meegenomen wordt is het afsplitsen van TOTO Online van de landgebonden spelen.
- 4. We onderzoeken geen varianten waarbij een volledig open stelsel gecombineerd wordt met splitsing (schotten tussen verschillende kanspelsegmenten).** Eén van de mogelijke redenen voor het plaatsen van schotten tussen kanspelsegmenten is in het voorkomen van concurrentievervalsing (i.e. voorkomen dat de monopoliepositie in een kanspelsegment gebruikt wordt om de concurrentiepositie op een open markt op een oneigenlijke manier te verbeteren). In een open stelsel staat het elke aanbieder vrij om in verschillende spel-segmenten toe te treden, waardoor het risico op concurrentievervalsing lager is.

Dat heeft geleid tot een viertal toekomstvarianten waarvan wij de haalbaarheid en voor- en nadelen in kaart brengen aan de hand van de afwegingscriteria

Toekomstvariant	Beschrijving
1a	Concurrentie om de markt - integraal NLO wordt in zijn geheel geprivatiseerd. De monopolievergunningen blijven bestaan maar worden voortaan in concurrentie gegund (via een transparante selectieprocedure).
1b	Concurrentie om de markt - gesplitst Hetzelfde als variant 1a, alleen worden er schotten ¹ geplaatst tussen Koa en de overige kansspelen. Als onderdeel daarvan wordt TOTO Online afgesplitst van de rest van NLO, waarbij beide delen afzonderlijk worden geprivatiseerd.
2a	Open stelsel - duaal NLO wordt volledig geprivatiseerd en de aanbodrestrictie van de monopoliekansspelen wordt los gelaten. De duale afdrachtssystematiek ² voor prijzenloterijen blijft behouden, met een open stelsel voor prijzenloterijen én een open stelsel voor artikel 3-loterijen. Voor de instantloterij en landgebonden sportweddenschappen moet de ordening nader worden bepaald .
2b	Open stelsel - uniform Hetzelfde als variant 2a, alleen wordt de duale afdrachtssystematiek voor loterijen losgelaten. Er komt een uniform loterijstelsel ³ waarbij er één vergunningstype komt voor alle prijzenloterijen en artikel 3-loterijen.
3	Alleen TOTO Online privatiseren Alleen TOTO Online wordt geprivatiseerd en afgesplitst. De huidige monopoliekansspelen blijven in handen van een staatsdeelneming, waarbij vergunningen onderhands worden gegund.
0	Status quo De status quo wordt behouden. Dit betekent dat NLO een staatsdeelneming blijft, waarbij voor Koa een open stelsel geldt en voor alle overige vergunningen een monopoliestelsel waarin onderhands wordt gegund aan NLO.

- De keuzes en aannames zoals beschreven op de vorige pagina's leiden tot een zestal toekomstvarianten, zoals weergegeven aan de linkerkant van deze pagina. Deze varianten vormen de basis voor de verkenning.
- De varianten worden opgebouwd rond de kanspelsegmenten van Koa en prijzenloterijen (staatsloterij en lotto). De volgende keuzes zijn gemaakt ten aanzien van instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen:
 - In variant 1a/1b wordt voor instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen ook een model met concurrentie om de markt geïntroduceerd. Er lijkt geen duidelijke rationale om voor instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen een afwijkende keuze te maken indien voor prijzenloterijen reeds voor een monopoliestelsel gekozen is.
 - In variant 2a/2b wordt de marktordering voor instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen in het midden gelaten. Deze markten kunnen geopend worden, maar er kan ook voor gekozen worden om deze markten gesloten te houden.
 - In variant 3 blijven de instantloterij en landgebonden sportweddenschappen bij de publieke onderneming, waarbij de systematiek van onderhandse gunning behouden blijft.

1) Dit betekent dat er via wet- en regelgeving of via vergunningsvoorwaarden 'schotten' tussen Koa en landgebonden kansspelen worden geplaatst. Vergunninghouders van landgebonden kansspelen mogen dan niet langer met een Koa vergunning actief zijn en vice versa. 2) Het huidige stelsel, waarbij er enerzijds vergunningen zijn met relatief lage afdrachten aan goede doelen (staatsloterij en lotto, gericht op kanalisatie), en anderzijds vergunningen met relatief hoge afdrachten (artikel 3-loterijen, gericht op fondsenwerving), wordt een duaal stelsel genoemd. 3) Dit betekent het verschil in vergunningsvoorwaarden tussen de staatsloterij, de lotto en artikel 3-loterijen komt te vervallen, en er één vergunningstype komt waarmee al deze loterijen actief worden. Dit betekent onder meer dat voor al deze loterijen dezelfde eisen zullen gelden voor wat betreft minimale prijsuitkering en minimale afdrachten aan goede doelen.

2

Toekomstvarianten en voor- en nadelen

Verkenning privatisering NLO

2.1 Toekomstvarianten



Integrale privatisering met concurrentie om de markt (1a) heeft een positief effect op de totale verwachte inkomsten/afdrachten, maar vereist een stelselwijziging

1a Integrale privatisering - concurrentie om markt		Algemene toelichting	
	Eigen- dom	Concurrentie model	
Koa (kansspelen op afstand)	Onderneming A: Privaat	Monopolie gegund via transparante selectie-procedure (concurrentie om de markt)	Publieke belangen
Staatsloterij			Juridische houdbaarheid
Lotto			Verwachte opbrengsten
Instantloterij			Tijdigheid en complexiteit
Sportweddenschappen			Effecten op stakeholders
			<p>Bij concurrentie om de markt worden de monopolievergunningen gegund op basis van een open en transparante selectieprocedure.</p> <p>Ten opzichte van de status quo blijft de aanbodrestrictie voor de huidige monopoliekansspelen in stand: er blijft één vergunninghouder voor deze kansspelen. Privatisering betekent dat sturing via het aandeelhouderschap van deze vergunninghouder niet meer mogelijk is. Die sturing hoeft ook niet nodig te zijn, 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.</p> <p>Het in stand houden van aanbodrestricties is in beginsel een inperking van het vrije verkeer. Monopolievergunningen vergen dan ook onderbouwing van hun noodzaak om daarmee de publieke belangen te borgen. Bovendien moet die onderbouwing voor het gehele kansspelbeleid horizontaal consistent zijn.</p> <p>De monopolievergunningen worden geveild. Ten opzichte van de status quo, waarin de overheid geen veilingopbrengsten maar wel afdrachten van NLO ontvangt, is het effect op de totale overheidsinkomsten in principe positief als gevolg van de introductie van concurrentie.² De eerste veiling van de vergunningen valt samen met het privatiseringsproces: de aandelen van NLO worden, inclusief de toegewezen monopolierechten voor een nader te bepalen periode op de markt gezet. Na afloop van de vergunningsperiode van deze initiële veiling kan de overheid weer inkomsten uit veilingopbrengsten ontvangen. Herziening van het aandeelhouderschap van de STAK kan bijdragen aan een hogere verkoopopbrengst.</p> <p>Om het transparante selectieproces mogelijk te maken is een wijziging van wet- en regelgeving nodig (o.a. wijze van gunning, voorschriften omtrent afdrachten, prijsuitkering en vergunningsvoorwaarden). Het organiseren van een open aanbestedingsproces kent hogere uitvoeringslasten dan nu het geval is en moet zorgvuldig worden vormgegeven om risico's op juridische procedures te minimaliseren. Tot slot is mogelijk aanpassing van de governance van NLO nodig.</p> <p>Van alle varianten sluit deze variant het meest aan bij het toekomstbeeld zoals NLO dat ziet. Het effect op de spelers is beperkt omdat de aanbodrestrictie behouden blijft. Om de verkoopbaarheid te verhogen kan met STAK een andere rol worden besproken. 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 (afkomstig van artikel 3-loterijen) of een positief effect als de afdrachten van de monopoliekansspelen niet enkel aan de beneficianten toekomen.</p>

1) Kamerstukken II 2022-2023, 28165 nr. 395; 2) De verwachte opbrengsten als gevolg van privatisering, waaronder de verkoopopbrengsten en eventuele toekomstige veilingopbrengsten, zijn onzeker. De verwachting is dat de onderneming die het meeste waarde kan creëren met het schaarse vergunningsrecht het meeste zal bieden en de vergunning zal winnen, waardoor de waarde toeneemt.

Een structurele scheiding tussen Koa en de overige kanspelsegmenten (variant 1b) kan risico's uitsluiten – de vraag is of dat proportioneel is

1b Privatisering met concurr. om markt met splitsing			Algemene toelichting
	Eigen- dom	Concurrentie model	
Koa (kansspelen op afstand)	Onderneming A: Privaat	Open stelsel	Deze variant is vergelijkbaar met variant 1a, alleen wordt er een structurele scheiding aangebracht tussen Koa en de overige kansspelen. Zo'n scheiding kan bijvoorbeeld bestaan uit een wettelijk voorschrift dat kansspelen op afstand en monopoliekansspelen niet aan dezelfde rechtspersoon worden gegund. Hierbij is noodzakelijk dat TOTO Online wordt afgesplitst van de rest van NLO. Beide delen worden vervolgens afzonderlijk geprivatiseerd.
Staatsloterij	Onderneming B: Privaat	Monopolie gegund via transparante selectie-procedure (concurrentie om de markt)	Publieke belangen
Lotto			Juridische houdbaarheid
Instantloterij			Verwachte opbrengsten
Sportweddenschappen			Tijdigheid en complexiteit
			Effecten op stakeholders

Het openen van (delen van) de markt (2a) kan positief zijn voor spelers, maar het effect op publieke belangen is niet geheel duidelijk en het vraagt een complexe stelselwijziging

2a Open stelsel – dual		Algemene toelichting	
	Eigen- dom	Concurrentie model	
Koa (kans- spelen op afstand)	Onderneming A: Privaat	Open stelsel	Publieke belangen
Staats- loterij			Juridische houdbaarheid
Lotto			Verwachte opbrengsten
Instant- loterij	Nader te bepalen (onderdeel van onderneming A of apart)	Nader te bepalen (open- of monopolie- stelsel)	Tijdigheid en complexiteit
Sport- wedden- schappen			Effecten op stakeholders

NLO wordt volledig geprivatiseerd en de aanbodrestrictie van de monopoliekansspelen wordt los gelaten. De duale afdrachtssystematiek voor prijzenloterijen blijft behouden. Voor instantloterijen en landgebonden sportwedenschappen moet de marktordening nader worden bepaald.

Vergeleken met de eerder beschreven varianten, worden hier de aanbodrestricties voor de prijzenloterijen losgelaten en daarmee ontstaat (meer) concurrentie op de markt. Het is aannemelijk dat concurrentie leidt tot meer spelers en/of meer inleg, en een toename in kansspelreclame. In eerdere onderzoeken, waaronder de evaluatie van het aandeelhouderschap, is gesteld dat wet- en regelgeving in principe mogelijkheden biedt om publieke belangen te kunnen borgen. Hierbij is echter geen expliciet onderzoek gedaan naar het effect van hogere volumes op de borging van publieke belangen. Hoewel de verslavingsrisico's beperkt zijn bij loterijen¹, kan enig negatief effect op de publieke belangen, waaronder ook consumentenbescherming, niet worden uitgesloten.

Bij introductie van een open stelsel kan een aantal juridische risico's worden weggenomen. Het vrije verkeer van diensten wordt in een open stelsel in principe minder beperkt. Een open stelsel kan in theorie mogelijke risico's op misbruik van een economische machtspositie mitigeren, maar brengt in het kader van deze sector nog steeds bepaalde aandachtspunten mee. In het geval van een open, dual stelsel, geldt dat er een voldoende rechtvaardiging moet bestaan om onderscheid te maken tussen de kansspelen waarvoor verschillende stelsels gelden (in casu de artikel 3-loterijen in relatie tot de prijzenloterijen).

Onder de aanname dat na opening van de markt concurrentie ontstaat, zal een open stelsel de winstgevendheid van NLO (en daarmee de verkoopwaarde) drukken ten opzichte van privatisering met behoud van monopolievergunningen. Als gevolg van concurrentie ontstaat namelijk druk op prijzen en volumes. Daarnaast kunnen kopers onzekerheid ervaren over het verdienvermogen in een nieuw stelsel.

De overgang op een open stelsel vraagt om wijzigingen in wet- en regelgeving. Ten opzichte van variant 1a/1b betreft het een ingrijpendere wetswijziging. De verwachting 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.

Opening van de markt voor prijzenloterijen is in beginsel goed voor spelers, die profiteren van een ruimer en aantrekkelijker aanbod. NLO verwacht dat diverse businessmodellen onder druk komen te staan. Het effect op overige stakeholders (waaronder afdrachten aan goede doelen) hangt af van de vormgeving van de open stelsels en de afdrachtspercentages.

Een uniform open stelsel voor loterijen (2b) is juridisch houdbaar, maar is voor veel belanghebbenden ingrijpend en complex om vorm te geven

2b Open stelsel – uniform			Algemene toelichting
	Eigen- dom	Concurrentie model	
Koa (kans- spelen op afstand)	Onderneming A: Privaat	Open stelsel	Publieke belangen
Staats- loterij			Juridische houdbaarheid
Lotto			Verwachte opbrengsten
Instant- loterij	Nader te bepalen (onderdeel van onderneming A of apart)	Nader te bepalen (open- of monopolie- stelsel)	Tijdigheid en complexiteit
Sport- wedden- schappen			Effecten op stakeholders

Deze variant is hetzelfde als 2a, alleen wordt de duale afdrachtssystematiek voor prijzenloterijen losgelaten. Er komt een uniform stelsel waarbij er één vergunningstype komt voor alle loterijen – prijzenloterijen én artikel 3-loterijen.

Het effect van een uniform open stelsel op de publieke belangen is gelijk aan een duaal stelsel: als gevolg van stijgende volumes kunnen er in theorie negatieve effecten ontstaan op de publieke belangen (toenames in kansspelverslaving of consumenten-misleiding). Aanvullend aandachtspunt in een uniform systeem is de kanalisatie: als het uniforme afdrachtspercentage relatief hoog wordt vastgesteld dan kan het de kanalisatie negatief beïnvloeden (dit is niet aantrekkelijk voor spelers in verband met een lager uitkeringspercentage).

Bij introductie van een open stelsel kan een aantal juridische risico's afnemen. Het vrij verkeer van diensten wordt in een open stelsel in principe minder beperkt. Een open stelsel kan in theorie mogelijke risico's op misbruik van een economische machtspositie mitigeren, maar brengt in het kader van deze sector nog steeds bepaalde aandachtspunten mee. De voorwaarden in een uniform stelsel kunnen – afhankelijk van de voorwaarden – een inperking van het vrij verkeer inhouden. Indien dat zo zou zijn, moet deze inperking worden gerechtvaardigd.

Deze zijn hetzelfde als in een open duaal stelsel (2a). Daarnaast ontstaat een additioneel risico afhankelijk van de hoogte van de afdrachten. Als de uniforme afdracht erg hoog wordt vastgesteld kan dit het concurrentievermogen van NLO, en daarmee de verwachte verkoopwaarde aantasten.

De benodigde veranderingen zijn gedeels hetzelfde als in variant 2a (een open duaal stelsel). In aanvulling daarop moet regelgeving voor artikel 3-loterijen ook worden aangepast. Bovendien moet een nieuw, uniform afdrachtspercentage voor alle loterijen worden vastgesteld.

De introductie van een uniform open stelsel vraagt om één afdrachtspercentage voor alle loterijen. Een relatief hoog percentage tast het concurrentievermogen van NLO aan, mogelijk tot een niveau waarin het onhoudbaar wordt om sommige producten in de huidige vorm uit te voeren. Dat zou ook een negatief effect hebben op beneficianten. Een relatief laag afdrachtspercentage versterkt de concurrentiepositie van de artikel 3-loterijen, maar kan de totale afdrachten aan goede doelen reduceren. Dat kan een negatief effect hebben op zowel de beneficianten als de overige goede doelen en sportorganisaties.

Privatiseren van alleen TOTO Online (3) vergt geen verandering in marktordening, maar vraagt wel om organisatorische splitsing

3 Alleen TOTO Online privatiseren			Algemene toelichting
	Eigen- dom	Concurrentie model	
Koa (kans- spelen op afstand)	Onderneming A: Privaat	Open stelsel	Publieke belangen TOTO Online is actief in het Koa-segment. Bij de introductie in 2021 van een open stelsel voor het Koa-segment is gekozen voor een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving, gedragsregels en streng toezicht vanuit de Ksa. Sturing op marktbrede publieke belangen via aandeelhouderschap in één van de (veelal private) ondernemingen die op deze markt actief zijn, is niet noodzakelijk. ^{2,3}
Staats- loterij			Juridische houdbaarheid Ten opzichte van de status quo verandert de marktordening niet. Splitsing tussen Koa en de rest van NLO kan eventuele risico's op concurrentievervalsing tussen monopoliesegmenten en open kansspelsegmenten, voor zover deze bestaan, verminderen.
Lotto			Verwachte opbrengsten Alleen het deel van NLO dat geprivatiseerd wordt (TOTO Online) wordt verkocht. Er is een organisatorische splitsing nodig, wat betekent dat de verkoopwaarde negatief wordt beïnvloed als gevolg van verminderde synergie- en schaalvoordelen: er kan synergie verloren gaan in de opbrengsten (b.v. niet meer 1 merknaam TOTO delen) en/of de kosten (bijvoorbeeld duplicatie backoffice). Een deel van dat verlies kan worden goedgeemaakt als de koper TOTO Online in een bredere portfolio kan integreren.
Instant- loterij	Onderneming B: Publiek	Onderhands gegunde monopolie	Tijdigheid en complexiteit Deze variant is ten opzichte van de andere privatiseringsvarianten naar verwachting het minst complex. Er zijn geen wijzigingen in de marktordening nodig. Er zijn ook geen wijzigingen in de governance van NLO op holdingniveau noodzakelijk, omdat bij privatisering van TOTO Online enkel een dochteronderneming wordt afgestoten. Er is wel operationele ontvlechting van TOTO Online nodig, die minimaal 12 maanden in beslag neemt.
Sport- wedden- schappen			Effecten op stakeholders Deze variant heeft voor NLO impact, omdat het een splitsing van de organisatie vraagt. Voor de beneficianten kan dit een aantrekkelijke variant zijn, omdat voor ALN de mogelijkheid ontstaat om de verbinding met het Koa-segment te verbreken. Bovendien ontstaat de mogelijkheid om de aandelen in het Koa-segment te verkopen, zonder dat dit de verwachte afdrachten en winsten vanuit de monopoliesegmenten beïnvloedt. Voor spelers en andere kansspelaanbieders heeft deze variant naar verwachting beperkt effect. Deze variant heeft naar verwachting geen of beperkte gevolgen voor de afdrachten aan goede doelen.

In de status quo is de Staat aandeelhouder van NLO, maar de vraag is of dat sturingsinstrument nodig is om publieke belangen te borgen

0 Status quo				
	Eigen- dom	Concurrentie model	Algemene toelichting	
Koa (kans- spelen op afstand)	Onderneming A: Publiek	Open stelsel	In deze variant wordt de status quo behouden. Dit betekent dat (a) NLO een staatsdeelneming blijft en alle huidige vergunningen behoudt, (b) in het Koa gedeelte een open stelsel blijft gelden en (c) voor de landgebonden kansspelen monopolievergunningen worden vergeven die onderhands worden gegund aan NLO. Specifiek voor loterijen blijft een duaal stelsel gelden met enerzijds monopolievergunningen voor de staatsloterij (eeuwigdurend) en lotto (5 jaar), en een open stelsel voor artikel 3-loterijen.	
Staats- loterij		Onderhands gegunde monopolie	Publieke belangen	In de status quo heeft de Staat via haar aandeelhouderschap – ten opzichte van alleen wet- en regelgeving – een additioneel instrument om te sturen op de publieke belangen. De evaluatie aandeelhouderschap NLO concludeert dat aandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft, en dat de huidige marktordening met de Staat als aandeelhouder adequaat functioneert als het gaat om de borging van publieke belangen. ¹ Het is echter de vraag of het sturingsinstrument in de vorm van aandeelhouderschap in alle kansspelsegmenten nodig is om publieke belangen te kunnen borgen. In principe lijkt het mogelijk om de publieke belangen te borgen via wet- en regelgeving.
Lotto			Juridische houdbaarheid	In de status quo is sprake van een zogenaamd duaal vergunningsstelsel voor lotto's en loterijen. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2021 volgt dat het Nederlandse duale stelsel, met daarbij een aanbodrestrictie voor de lotto en staatsloterij gerechtvaardigd is. ² Daarmee is de status quo in principe juridisch houdbaar.
Instant- loterij			Verwachte opbrengsten	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. De inkomsten voor de overheid worden beïnvloed door de keuze om de monopolievergunningen onderhands aan NLO te gunnen; dit draagt bij aan de hoogte van de afdrachten en dividenduitkeringen van NLO aan de Staat (zonder monopolievergunningen zou NLO immers een andere omzet en winst behalen).
Sport- weden- schappen			Tijdigheid en complexiteit	In de status quo zijn er geen aanpassingen nodig in wet- en regelgeving, vergunningsvoorwaarden of de governance van NLO.
			Effecten op stakeholders	NLO geeft aan in de status quo onvoldoende in staat te zijn om toekomstig verdienvermogen te realiseren, te innoveren, en invulling te geven aan haar positie als meest verantwoorde aanbieder. Voor beneficianten blijven de huidige combinatie van (financiële) rechten onveranderd. Onderzocht kan worden of ALN, die geen betrokkenheid wil bij de online activiteiten (TOTO Online), in deze variant alleen nog maar beneficiant kan zijn en geen aandeelhouder meer. Voor andere belanghebbenden heeft de status quo naar verwachting geen effect.

2.2 Voor- en nadelen per variant



De mogelijke toekomstvarianten kennen elk eigen voor- en nadelen wanneer zij worden beoordeeld op de afwegingscriteria

Beoordeling toekomstvarianten

	Concurrentie om de markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
	1a Integraal privatiseren	1b Gesplitst privatiseren	2a Duaal	2b Uniform	3	0
Publieke belangen kansspelmarkt			Onzeker	Onzeker		
Juridische houdbaarheid						
Verwachte opbrengsten						
Complexiteit en tijdigheid van uitvoering						<i>n.v.t.</i>
Effect op de STAK	Afhankelijk van invulling ¹	Afhankelijk van invulling ¹	Afhankelijk van invulling ¹	Afhankelijk van invulling ¹		
Effect op NLO als organisatie						
Effect op spelers						
Effect op overige kansspelaanbieders						
Effect op over. goede doelen en sportorg.			Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling		

i De volgende pagina's (26 t/m 30) bevatten belangrijke toelichting en nuancering bij de beoordeling uit deze figuur. Deze toelichting dient volledig te worden gelezen voor een juiste interpretatie van de beoordeling.

- De tabel links bevat een overzicht met daarin een beoordeling van de varianten op de criteria uit het afwegingskader. Het doel van deze tabel is om een indicatie te geven van de belangrijkste voor- en nadelen per variant. De scores per variant zijn noodzakelijkerwijs een vereenvoudiging van de werkelijkheid.
- De interpretatie van de kleuren verschilt per criterium, dit wordt nader toegelicht op de volgende pagina's. In het algemeen betekent een:
 - (donker)groene score dat de variant relatief goed voldoet aan de voorwaarde of een positief effect heeft,
 - (donker)rode score dat de variant minder goed voldoet aan de voorwaarde of een negatief effect heeft,
 - grijze score dat de score neutraal is (niet positief of negatief)
 - gele score dat er onzekerheden (of afhankelijkheden zijn) die maken dat er geen eenduidige score te geven valt.

Borging publieke belangen is in principe mogelijk met behoud monopolievergunning; juridische houdbaarheid is afhankelijk van de onderbouwing

Publieke belangen kansspelmarkt

Concurrentie om markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
1a	1b	2a	2b	3	0
Integraal	Gesplitst	Duaal	Uniform		
		Onzeker	Onzeker		

- Bij varianten met concurrentie om de markt (1a en 1b) zijn er voldoende mogelijkheden om publieke belangen te borgen. In deze varianten privatiseert de overheid ook de activiteiten onder de huidige monopolievergunningen. Daardoor kan de overheid niet meer sturen via aandeelhouderschap.
- Varianten met een open stelsel (2a, 2b) zijn onzeker beoordeeld (geel). Een open stelsel kan leiden tot meer concurrentie, en als gevolg daarvan een ruimer en aantrekkelijker aanbod. Gelet op de aanzienlijke dynamiek die daarmee zal ontstaan kunnen negatieve effecten op publieke belangen (verslaving, consumentenbescherming, tegengaan illegaliteit en witwassen) niet geheel worden uitgesloten.
- In de laatste twee varianten (3 en status quo) zijn er ruim voldoende mogelijkheden om publieke belangen te borgen (donkergroen). In variant 3 wordt alleen de online activiteit geprivatiseerd. In dit kanspelsegment (Koa) geldt echter al een open stelsel en de mate van sturing op de publieke belangen die de overheid kan uitoefenen via aandeelhouderschap is in zo'n stelsel zeer gering. Er is dus geen groot verschil tussen variant 3 en status quo.

Legenda:

Relatief zeer beperkte mogelijkheden borging publieke belangen	Relatief beperkte mogelijkheden borging publieke belangen	Mogelijkheden om publieke belangen te borgen	Relatief veel mogelijkheden borging publieke belangen	Relatief zeer veel mogelijkheden borging publieke belangen	Onzekerheden over mogelijkheden borging publieke belangen

Juridische houdbaarheid

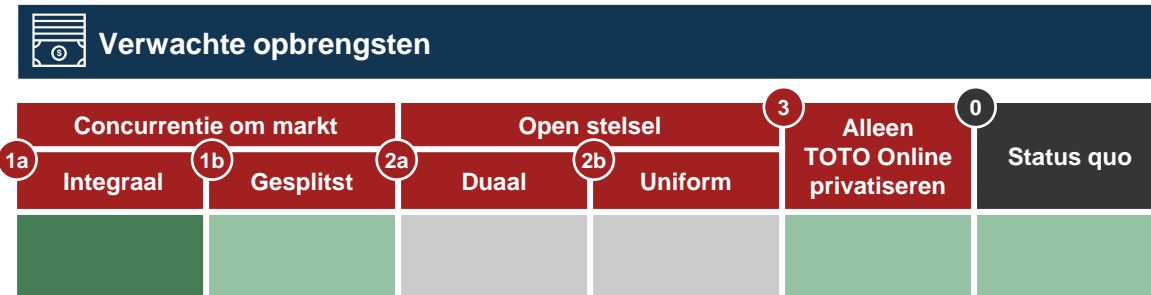
Concurrentie om markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
1a	1b	2a	2b	3	0
Integraal	Gesplitst	Duaal	Uniform		

- Concurrentie om de markt, privatisering van alleen TOTO online en de status quo (1a, 1b, 3 en 0) zijn naar verwachting juridisch houdbaar (lichtgroen). De reden hiervoor is dat in deze varianten een aanbodrestrictie geldt in de vorm van monopolievergunningen (voor alle kanspelsegmenten behalve Koa). Een aanbodrestrictie is in beginsel een inperking van het vrije verkeer van diensten, en vraagt daarom om een rechtvaardiging van waarom deze nodig is om de publieke belangen te borgen. De mate waarin deze varianten juridisch kwetsbaar zijn hangt onder andere af van de kwaliteit van de onderbouwing.¹
- Een uniform open stelsel (2b) is naar verwachting goed juridisch houdbaar (donkergroen) omdat het – afhankelijk van de precieze inhoudelijke vergunningseisen – geen inperking op vrij verkeer vormt. De houdbaarheid van een open duaal stelsel (2a) is lichtgroen beoordeeld, omdat het vraagt om een onderbouwing van de verschillende vergunningstypen, en hoe dit bijdraagt aan het realiseren van de kanspeldoelen.

Legenda:

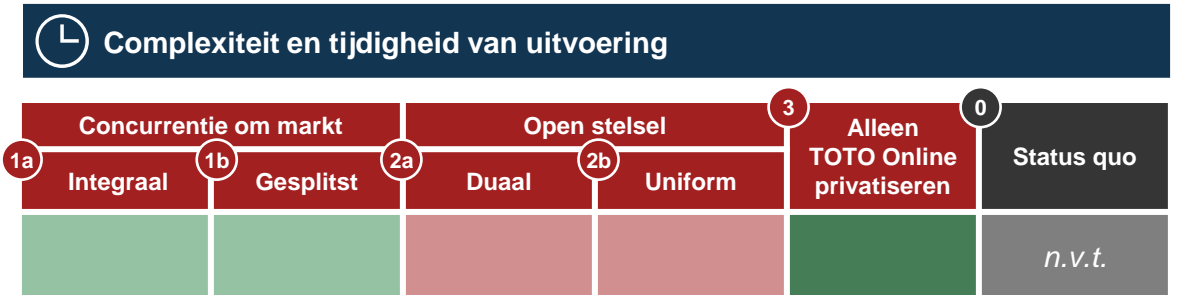
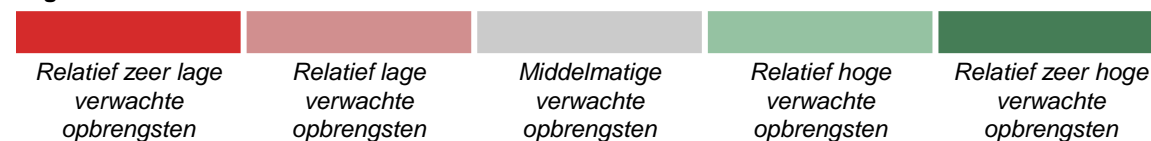
Grote kwetsbaarheden m.b.t. juridische houdbaarheid	Kwetsbaarheden m.b.t. juridische houdbaarheid	Onzekerheden over juridische houdbaarheid	Naar verwachting juridisch houdbaar	Naar verwachting juridisch zeer houdbaar

Verwachte opbrengsten negatief beïnvloed door splitsing en open stelsel; complexiteit/tijdigheid gedreven door benodigde wijzigingen



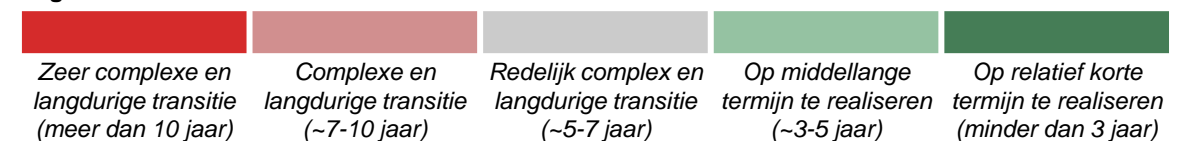
- De verwachte opbrengsten zijn naar verwachting het hoogst bij integrale privatisering met een concurrentie om de markt model (1a), en is daarom donkergroen beoordeeld. Concurrentie creëert naar verwachting financiële waarde, waarbij de Staat eenmalige verkoopopbrengsten en structurele veilingopbrengsten ontvangt.¹
- Varianten met splitsing (1b, 3) scoren ook lichtgroen (lager dan 1a) vanwege een verwacht verlies aan schaal- en scopevoordelen. Naar verwachting zijn de gesplitste onderdelen van NLO nog steeds verkoopbaar, maar er dient rekening te worden gehouden met een lagere (totale) verkoopwaarde.²
- Varianten met een open stelsel (2a, 2b) scoren middelmatig op verwachte opbrengsten (grijs). Gedurende de transitie naar een open stelsel is NLO tijdelijk niet verkoopbaar, vanwege de grote onzekerheden die de transitie creëert voor potentiële kopers. Bovendien is de verkoopwaarde naar verwachting lager door een toename in concurrentie en het wegvallen van veilinginkomsten.
- In de status quo wordt NLO niet verkocht. De Staat ontvangt wel inkomsten in de vorm van afdrachten en dividenden. Daarom scoort deze variant lichtgroen.

Legenda



- Privatisering van alleen TOTO Online (3) is in vergelijking met de andere varianten relatief eenvoudig te realiseren (donkergroen), omdat er aan de kant van de overheid relatief weinig aanpassingen nodig zijn (geen wetswijzigingen, geen verandering in de governance van NLO, etc.). Wel is een organisatorische splitsing nodig, waarbij TOTO Online van de rest van NLO wordt ontvlochten.
- Varianten met concurrentie om de markt (1a, 1b) liggen qua complexiteit tussen variant 2 en 3 in (lichtgroen). Er is een wetswijziging en aanpassing in de governance van NLO nodig (omwille van de verkoopbaarheid). In variant 1b is ook een ontvlochting nodig. Door deze wijzigingen zijn variant 1a en 1b complexer dan variant 3.
- De transitie naar een open stelsel (2a, 2b) is naar verwachting complex en tijdrovend (lichtrood). Dit betreft een fundamentele wijziging van het kansspelbeleid. De verwachting is dan ook dat dit een langdurig en politiek gevoelig proces wordt, waarbij daadwerkelijke privatisering pas kan plaatsvinden nadat het nieuwe stelsel is geëffectueerd.

Legenda:



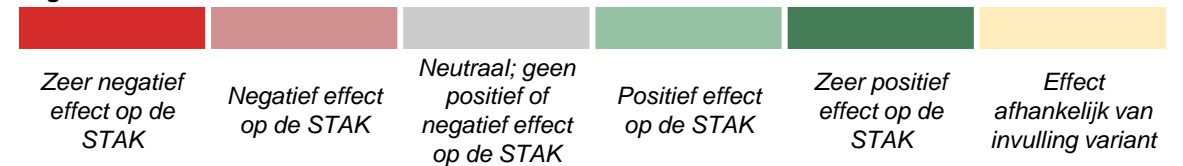
Voor de beneficianten zijn in elke variant oplossingen denkbaar waarin hun (financiële) belangen worden geborgd



- De STAK is momenteel aandeelhouder van NLO. Zij heeft via wettelijke, statutaire en contractuele regelingen bepaalde rechten, zoals het recht op winstuitkering, informatie en goedkeuring bij bepaalde belangrijke beslissingen. Daarnaast hebben beneficianten op basis van vergunningen recht op afdrachten.
- Om de verkoopbaarheid van NLO te vergroten is het mogelijk nodig om vergunningsvoorwaarden en de governance van NLO te veranderen. Dit geldt specifiek voor varianten waarbij kanspelsegmenten worden geprivatiseerd vanuit waar wordt afgedragen aan de STAK. Het gaat dan om de kanspelsegmenten staatsloterij, lotto, instantloterij en Koa, die in varianten 1 en 2 geprivatiseerd zouden worden.
- De huidige rechten en bescherming van de STAK kunnen namelijk de wendbaarheid en efficiënte bedrijfsvoering van de geprivatiseerde onderneming beïnvloeden.
 - Bij de lotto, de instantloterij en sportwedenschappen is vastgelegd dat 100%¹ van de netto omzet wordt afgedragen aan de beneficianten, waardoor kopers van deze activiteiten geen of nauwelijks rendement kunnen maken.
- We zien een drietal denkrichtingen voor de toekomstige betrokkenheid van beneficianten:
 - De beneficianten blijven betrokken bij NLO als aandeelhouder, eventueel met een beperking van de (aandeelhouders)rechten. Hierbij behouden beneficianten het recht op dividend.

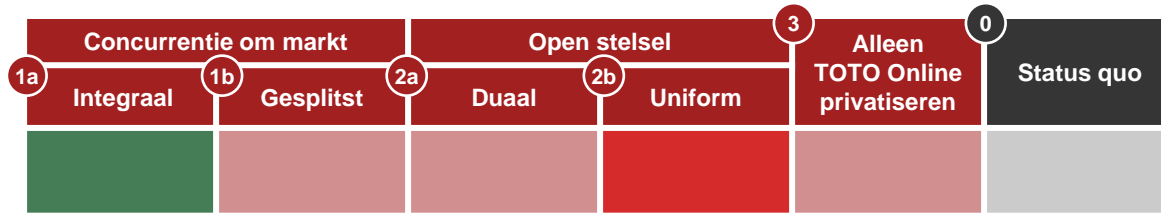
- De toegekende afdrachten aan beneficianten of aan goede doelen in het algemeen worden (net als nu) vastgelegd in vergunningsvoorwaarden. De civielrechtelijke verbinding (via het aandeelhouderschap en de van toepassing zijnde overeenkomsten) valt dan weg.
 - De afdrachten en het dividend vervallen, in ruil daarvoor wordt een eenmalige financiële vergoeding geboden aan beneficianten die vrijelijk besteedbaar is. Deze optie kan ook worden gecombineerd met de eerste en tweede.
- In elke toekomstvariant kan er in theorie een aantrekkelijk pakket worden opgesteld, gedreven door de hoogte en vorm van de afdrachtseis en eventuele eenmalige compensatie (b.v. voor weggefallen dividenden).
 - Toekomstvariant 3, waarin alleen TOTO Online wordt geprivatiseerd, is positief beoordeeld voor de STAK. Dit is een variant waarin geprivatiseerd kan worden zonder dat er voor de beneficianten veel hoeft te veranderen. De via vergunningen toegekende afdrachten aan de beneficianten komen namelijk voort uit de andere kanspelsegmenten. Wel ontstaat de mogelijkheid voor de beneficianten om hun verbondenheid met TOTO Online, indien gewenst, te verbreken. Dit sluit aan op de wensen van ALN. Daarbij geldt dat de STAK haar goedkeuring dient te verlenen voor de afsplitsing van TOTO Online.
 - Variant 0 (Status quo) is positief (lichtgroen) beoordeeld, omdat de beneficianten in dit scenario structureel afdrachten en dividend ontvangen vanuit NLO conform de huidige vergunningsvoorwaarden en verrekeningsovereenkomst. Daarbij is het uitgangspunt dat ALN uit wil stappen als aandeelhouder, om zo betrokkenheid bij online activiteiten (TOTO Online) te verminderen.

Legenda:



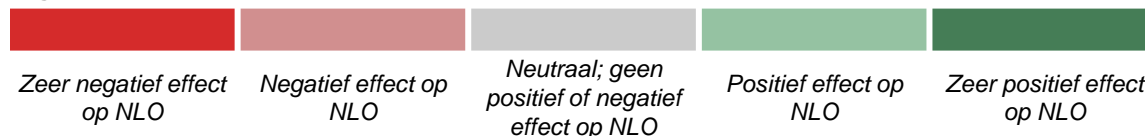
Splitsing en open stelsel hebben (sterk) negatief effect op NLO; voor spelers heeft open stelsel positief effect

Effect op NLO als organisatie¹



- Vanuit het perspectief van NLO als organisatie zijn splitsing en de introductie van een open stelsel ongewenst. Om deze reden zijn splitsingsvarianten (1b, 3) en een duaal open stelsel (2a) als negatief (lichtrood) beoordeeld, en een open uniform stelsel (2b) als zeer negatief (donkerrood). Splitsing leidt naar verwachting tot verlies aan schaal- en scopevoordelen. NLO geeft aan dat dit niet ten gunste komt van hun groeiambities en 'responsible gaming' beleid. Bovendien creëert splitsing onzekerheid voor werknemers.
- Een open stelsel (2a, 2b) brengt volgens NLO de continuïteit van het bedrijf in gevaar. NLO verwacht dat bepaalde kansspelen in een open stelsel niet levensvatbaar zijn. Dit heeft een (zeer) negatief effect op de organisatie en op werknemers.
- Integrale privatisering met concurrentie om de markt (1a) is positief (donkergroen) beoordeeld. In deze variant wordt de organisatie niet gesplitst en wordt geen open stelsel geïntroduceerd. Privatisering draagt volgens NLO bij aan behoud van het huidige prestatieniveau.
- De status quo (0) is neutraal (grijs) beoordeeld. NLO geeft aan dat zij in de status quo geremd wordt in haar groei en innovatievermogen. Voordeel van deze variant is dat NLO in de toekomst geen risico loopt om haar monopolievergunningen te verliezen.

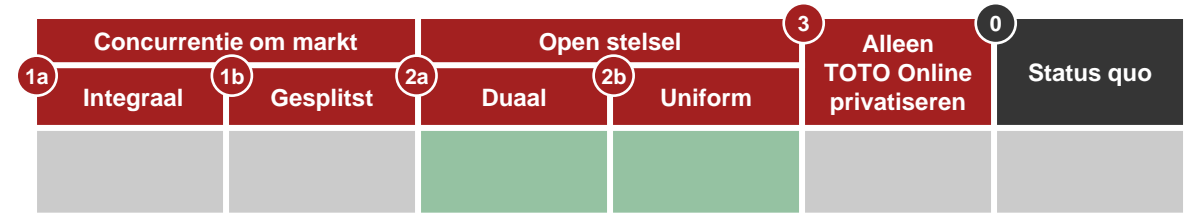
Legenda:



Verkenning toekomstvarianten NLO
Strategy&

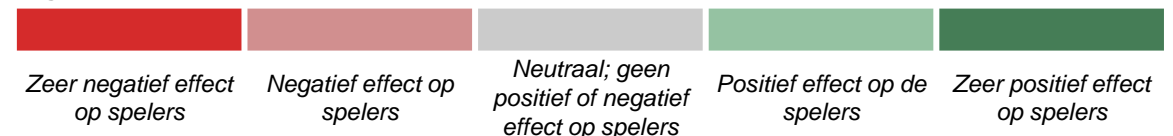
1) De analyse ten aanzien van het effect op NLO is voor een groot deel tot stand gekomen op basis van door NLO aangeleverde standpunten en ondersteunende informatie. PwC heeft deze informatie gestructureerd, maar geen onderzoek gedaan naar de juistheid ervan of deze anderszins gevalideerd.

Effect op spelers



- Een open stelsel (2a, 2b) draagt, door (de dreiging van) toetreding, bij aan een ruimer en aantrekkelijker aanbod voor spelers, waardoor het effect positief is (lichtgroen). Concurrentie tussen verschillende aanbieders prikkelt om prijzengeld te verhogen, te innoveren en een aantrekkelijker spelaanbod te bieden. Loterijen worden gekenmerkt door schaalvoordelen en toetredingsdrempels, waardoor de toename in concurrentie na introductie van een open stelsel mogelijk bescheiden is.
- Concurrentie om de markt (1a, 1b) heeft naar verwachting een beperkte impact op spelers (grijs). Concurrentie (om de monopolievergunning) creëert financiële waarde. Deze waarde kan afhankelijk van de gunningswijze ten goede komen aan de speler. De meest gebruikelijke vorm van veilen is aan de hoogste bidder, wat zou betekenen dat concurrentie om de markt weinig effect heeft op de speler.
- Privatisering en splitsing hebben naar verwachting geen grote impact op de speler (grijs). Het gaat hoogstens om een indirecte impact, bijvoorbeeld doordat privatisering of splitsing invloed heeft op kosten van NLO, en daarmee op de financiële ruimte om een aantrekkelijk product aan te bieden.

Legenda:



30 november 2023

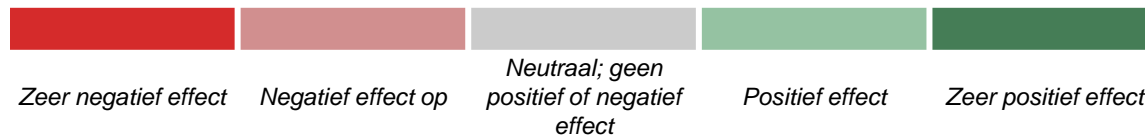
Voor overige kansspelaanbieders heeft meer concurrentie een positief effect; het effect op overige goede doelen hangt af van nadere keuzes ovr afdrachten

Effect op overige kansspelaanbieders

Concurrentie om markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
1a	1b	2a	2b	3	0
Integraal	Gesplitst	Duaal	Uniform	TOTO Online privatiseren	Status quo
Positief effect	Positief effect	Positief effect	Positief effect	Neutraal; geen positief of negatief effect	Neutraal; geen positief of negatief effect

- Concurrentie om de markt (1a, 1b) heeft in beginsel een positieve impact op overige kansspelaanbieders (lichtgroen). Er ontstaat een mogelijkheid voor aanbieders om toe te treden als aanbieder van prijzenloterijen, instantloterijen en/of landgebonden sportwedenschappen (door het winnen van de gunningsprocedure). Bovendien draagt het vergeven van vergunningen via een concurrerend proces bij aan een gelijk speelveld.
- In een open stelsel nemen de verschillen tussen artikel 3-loterijen af, of verdwijnen zelfs in het geval van een open uniform stelsel, wat een sterk positieve impact heeft op overige aanbieders (donkergroen).
- Als alleen TOTO Online geprivatiseerd wordt (3), dan is dit mogelijk aantrekkelijk voor sommige overige aanbieders, die via de acquisitie van TOTO Online toe kunnen treden tot de markt (of hun positie uit kunnen breiden). De marktordening voor zowel kansspelen op afstand (open stelsel) als voor de landgebonden kansspelen (monopoliestelsels) blijft in deze variant ongewijzigd. Daarom is deze variant neutraal (grijs) beoordeeld. Dit geldt ook voor de status quo (variant 0), die ook neutraal (grijs) beoordeeld is.

Legenda:

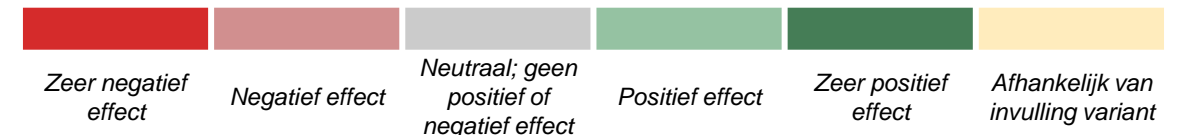


Effect op overige goede doelen en sportorganisaties

Concurrentie om markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
1a	1b	2a	2b	3	0
Integraal	Gesplitst	Duaal	Uniform	TOTO Online privatiseren	Status quo
Positief effect	Positief effect	Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling	Neutraal; geen positief of negatief effect	Neutraal; geen positief of negatief effect

- Bij concurrentie om de markt (1a, 1b) zouden de afdrachten – afhankelijk van de vormgeving van het nieuwe vergunningsstelsel – gelijk kunnen blijven of toe kunnen nemen. Het effect wordt positief indien gekozen wordt voor een vergunningsstelsel waarbij de kansspelaanbieder zelf mag kiezen aan welke goede doelen zij afdraagt.
- Het effect van een open duaal stelsel op overige goede doelen en sportorganisaties is onzeker. In een duaal stelsel kunnen de wettelijk vastgelegde afdrachten per vergunningstype gelijk blijven. De daadwerkelijke afdrachten kunnen wel veranderen als artikel 3-loterijen migreren naar prijzenloterijen. De exacte impact is afhankelijk van deze migratie en eventuele veranderingen in afdrachten per vergunningstype.
- In een uniform open stelsel is het effect op overige goede doelen en sportorganisaties onzeker. De impact hangt af van (a) het afdrachtperscentage in het uniforme stelsel en (b) de verandering in het marktaandeel van NLO en andere aanbieders.
- Bij privatisering van alleen TOTO Online (3) zal ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting weinig veranderen (grijs). In deze variant veranderen de vergunningsstelsels niet, en daarmee blijven ook de verwachte afdrachten onveranderd.

Legenda:



3

Conclusies en aanbevelingen

Verkenning privatisering NLO



De verkenning laat zien dat privatisering met open stelsel (op relatief korte termijn) niet haalbaar is, de andere varianten zijn dat wel

- Dit rapport is een verkenning van mogelijke toekomstvarianten van NLO. De centrale vraag is in hoeverre verschillende privatiseringsopties haalbaar zijn en wat de voor- en nadelen zijn van varianten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de status quo. Onder haalbaar verstaan we in het kader van dit onderzoek dat de variant positief wordt beoordeeld op alle primaire criteria (borgen publieke belangen, juridische houdbaarheid, verwachte opbrengsten, tijdigheid en complexiteit), dat wil zeggen een licht- of donkergroene beoordeling.
- Privatisering in combinatie met een transitie naar een open stelsel (variant 2) achten wij, in elk geval op relatief korte termijn, niet haalbaar. De transitie naar een open stelsel is een ingrijpende wijziging in de marktordening. Een dergelijke transitie brengt grote financiële en niet-financiële onzekerheden met zich mee voor NLO, de staat, de STAK, en andere stakeholders. Privatiseringsvarianten die uitgaan van een open stelsel houden dan ook praktisch in dat het privatiseringsproces tot stilstand wordt gebracht tot de (mogelijk langdurige) transitie naar een open stelsel is voltooid. Omwille van de verkoopbaarheid is het ook wenselijk om daarna een aantal jaar te wachten tot de markt is gestabiliseerd.¹ De totale doorlooptijd is naar verwachting lang (ongeveer zeven tot tien jaar).
- De overige varianten zijn haalbaar. Het gaat hierbij om privatisering met een concurrentie om de markt model (variant 1a en 1b), privatisering van alleen TOTO Online (variant 3) en de status quo (variant 0).

Varianten 2a en 2b achten wij (op relatief korte termijn) niet haalbaar, de andere varianten

	Concurrentie om de markt		Open stelsel		Alleen TOTO Online privatiseren	Status quo
	1a Integraal privatiseren	1b Gesplitst privatiseren	2a Duaal	2b Uniform	3	0
Publieke belangen kansspelmarkt			Onzeker	Onzeker		
Juridische houdbaarheid						
Verwachte opbrengsten						
Complexiteit en tijdigheid van uitvoering						n.v.t.
Effect op de STAK	Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling		
Effect op NLO als organisatie						
Effect op spelers						
Effect op overige kansspelaanbieders						
Effect op over. goede doelen en sportorg.			Afhankelijk van invulling	Afhankelijk van invulling		

Op relatief korte termijn niet haalbaar

Privatisering met concurrentie om de markt (variant 1) leidt tot meer financiële waarde, publieke belangen kunnen in beginsel worden geborgd met wet- en regelgeving

Privatisering van NLO met een concurrentie om de markt model (variant 1) leidt naar verwachting tot een toename in financiële waarde

- Toekomstvariant 1 (concurrentie om de markt) is in beginsel haalbaar. Ten opzichte van de status quo verandert het eigendom van publiek naar privaat (voor alle NLO onderdelen) en de wijze van gunning (de huidige onderhands gegunde monopolievergunningen worden gegund via een transparante competitieve selectieprocedure).
- Het belangrijkste voordeel van deze variant is dat het systeem van concurrentie om de markt bijdraagt aan het creëren van meer financiële waarde. De onderneming die het meeste waarde kan creëren met het schaarse vergunningsrecht zal het meeste bieden en de vergunning winnen. Die waarde kan, afhankelijk van de precieze vormgeving van de veiling en eventuele afdrachtsbepalingen, (eenmalig) ten goede komen aan de Staat en STAK, goede doelen en/of spelers. Bovendien past deze variant goed in de strategie van NLO om te groeien en innoveren, wat de verkoopbaarheid en verwachte opbrengsten ten goede komt.
- Binnen variant 1 kan gekozen worden om NLO te splitsen en daarbij een structurele scheiding aan te brengen tussen kansspelsegmenten (i.e. het plaatsen van beleidsmatige 'schotten' tussen kansspelsegmenten). De toegevoegde waarde van een structurele scheiding is onzeker vergeleken met reeds bestaande regels (o.a. gedragsregels die *cross-selling* tegengaan en de mededingingswet). Een structurele scheiding heeft bovendien financiële nadelen, omdat het dan niet meer mogelijk is om schaal- en of scopevoordelen te realiseren tussen kansspelsegmenten.

Na privatisering kan de Staat niet meer via het aandeelhoudersrecht sturen op publieke belangen, maar het is de vraag of dat sturingsinstrument (in alle kansspelsegmenten) nodig is

- Uit de Nota Deelnemingenbeleid 2022 volgt dat een staatsdeelneming alleen wordt overwogen als publieke belangen niet voldoende via wet- en regelgeving kunnen worden geborgd.¹
- Na privatisering kan de Staat niet meer via de aandeelhoudersrechten sturen op publieke belangen. Hoewel deze sturingsmogelijkheid toegevoegde waarde kan hebben in een systeem met monopolievergunningen, is het in beginsel niet nodig om de publieke belangen te borgen. Dit zou ook via wet- en regelgeving moeten kunnen.
- In Nederland wordt reeds gestuurd op publieke belangen via wet- en regelgeving zonder staatsaandeelhouderschap, waaronder bij de draf- en rensport, bij artikel 3-loterijen en bij kansspelen op afstand. In het buitenland zien we dat er reeds geprivatiseerd is in de kansspelsegmenten waarin NLO actief is (prijzenloterijen, instantloterij, landgebonden sportwedenschappen), al hebben we geen volledig zicht op de impact die privatisering in deze landen heeft gehad op de borging van publieke belangen.
- Privatisering kan wel vragen om een aanscherping van bestaande wet- en regelgeving. Een private onderneming kan een sterkere prikkel hebben om de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken. Het is derhalve raadzaam te inventariseren welke aanscherpingen in wet- en regelgeving nodig zijn om de publieke belangen te kunnen blijven borgen na privatisering.

Privatisering van enkel TOTO Online (variant 3) is een mogelijke toekomstoptie als volledige privatisering niet wenselijk wordt geacht

- De mogelijkheid om via publiek aandeelhouderschap te sturen op publieke belangen bestaat vooral in de monopoliesegmenten. Publiek aandeelhouderschap heeft in het huidige, geopende Koa-segment, beperkte toegevoegde waarde. Hiermee kan slechts voor een beperkt deel van de markt (namelijk het marktaandeel van de publieke ondernemingen¹) vanuit het aandeelhouderschap worden gestuurd op publieke belangen.
- Daarnaast zijn er ook een aantal andere relevante overwegingen bij de keuze om TOTO Online te privatiseren:
 - Privatisering van TOTO Online is eenvoudiger dan integrale privatisering. Privatisering van TOTO Online kan met behoud van het huidige open stelsel. Er is dus geen verandering in de marktordering nodig. Ook binnen de governance van NLO zijn, gelet op de positie van de STAK en de verkoopbaarheid, in principe geen, of beperkte wijzigingen nodig.
 - Voor de STAK/beneficianten is dit mogelijk een relatief aantrekkelijke optie. Dit is een variant waarin geprivatiseerd kan worden zonder dat er voor de beneficianten veel hoeft te veranderen. De afdrachten aan de beneficianten komen namelijk voort uit de andere kanspelsegmenten. Wel neemt het verwachte dividend af (vanuit TOTO Online), maar hier staan (eenmalige) verkoopopbrengsten tegenover. Bovendien ontstaat de mogelijkheid voor de beneficianten om de aandelen in TOTO Online te verkopen; iets wat aansluit op de wensen van ALN.
 - Op NLO heeft deze variant naar verwachting een negatief effect. Nadeel van deze variant is dat een splitsing van NLO nodig is. Dat zal leiden tot een verlies aan schaal- en scopevoordelen dat beide gesplitste organisatieonderdelen raakt. Voor het deel dat verkocht wordt (TOTO Online) kunnen die schaal- en scopevoordelen overigens in theorie weer (gedeeltelijk) goed gemaakt worden afhankelijk van de karakteristieken van de koper. Splitsing kan ook aanzienlijke impact hebben op de operatie en organisatie van NLO. Daar staat tegenover dat NLO aangeeft dat zij in de status quo haar groei- en innovatie ambities niet kan bewerkstelligen doordat staatsaandeelhouderschap hen remt, met name als het gaat om de commerciële activiteiten binnen de iGaming markt. Privatisering van juist de activiteiten op deze markt (TOTO Online) zou deze beperkingen voor een belangrijk deel kunnen wegnemen.

Op basis van de analyse in dit rapport doen wij een drietal aanbevelingen

- Met dit rapport is beoogd de haalbaarheid van verschillende toekomstvarianten te bepalen en de voor- en nadelen van verschillende varianten inzichtelijk te maken. Welke toekomstvariant uiteindelijk wenselijk is hangt af van de weging van verschillende criteria. De relevante afwegingen worden in dit rapport inzichtelijk gemaakt, maar de weging daarvan is uiteindelijk een politieke keuze.
- Tot slot doen wij drie aanbevelingen voor vervolgonderzoek:
 - 1) Inventariseer opnieuw nut en noodzaak van aanbodrestricties. Het nut en de noodzaak van aanbodrestricties kunnen daarbij verschillen per kanspelsegment. De inventarisatie kan helpen de (on)wenselijkheid van een open stelsel te bepalen en om eventuele juridische risico's te mitigeren. Uitkomst van een dergelijke exercitie zou beleidsmatig richting moeten geven aan de vraag in hoeverre een open stelsel bij sommige kanspelsegmenten wenselijk is.
 - 2) Treed als de Staat, als aandeelhouder van NLO, in contact met de STAK over potentiële toekomstscenario's. Het is noodzakelijk met de STAK te verkennen in hoeverre hun belangen ook geborgd kunnen worden in alternatieve constructies, waarvoor goedkeuring van de STAK nodig is. Het gaat hierbij om het vinden van de optimale balans tussen verkoopbaarheid van NLO en de belangen van de STAK. Dit rapport schetst een aantal opties die verder verkend kunnen worden.
 - 3) Breng gedetailleerd in kaart welke aanpassingen aan wet- en regelgeving nodig en wenselijk zijn, met het oog op het mogelijk maken van privatisering en om te bepalen welke beleidsmatige aanscherpingen nodig zijn om de publieke belangen te borgen.

A Verdieping effecten afwegingscriteria

Verkenning privatisering NLO



A1 Publieke belangen

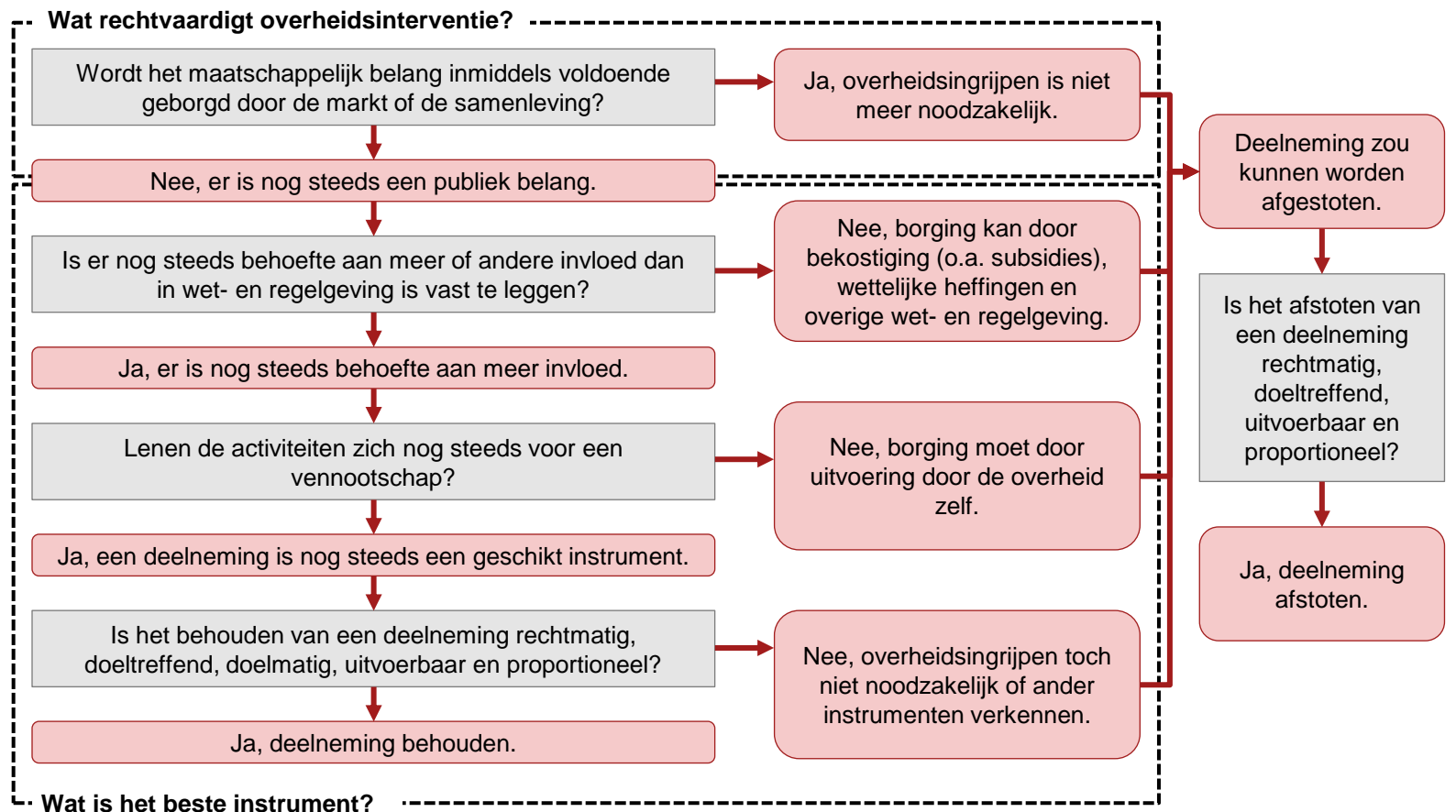
Verdieping effecten afwegingscriteria



Uit het deelnemingenbeleid volgt dat staatsaandeelhouderschap wordt overwogen als publieke belangen niet voldoende via wet- en regelgeving worden geborgd

- Uit de economische literatuur volgt dat staatsaandeelhouderschap toegevoegde waarde heeft als er sprake is van zogenoemde niet contracteerbare publieke belangen.¹
- Dit betekent in essentie dat de overheid publieke belangen onvoldoende kan borgen via wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld omdat de overheid niet kan waarnemen of ondernemingen zich aan de regels houden, omdat niet alle situaties van de voren kunnen worden voorzien, of omdat het te duur of tijdrovend is om voor alle mogelijke toekomstscenario's wetten en regels op te stellen.²
- Niet-contracteerbare belangen spelen ook een belangrijke rol in het huidige deelnemingenbeleid. Het aangaan van een staatsdeelneming wordt als een vergaande vorm van ingrijpen gezien, die pas wordt overwogen als publieke belangen onvoldoende via wet- en regelgeving kunnen worden geborgd.³

Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming uit het Handboek evalueren deelnemingen 2023



Uit de evaluatie volgt dat staatsaandeelhouderschap niet nodig hoeft te zijn om publieke belangen te borgen, al kan het wel bepaalde toegevoegde waarde hebben

- In mei 2023 heeft het ministerie van Financiën in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid het aandeelhouderschap van NLO geëvalueerd.¹ In deze evaluatie volgt het ministerie het op de vorige pagina beschreven afwegingskader.
- Hierin schrijft het ministerie het volgende:
 - Er zijn publieke belangen op de kansspelmarkt die niet voldoende kunnen worden geborgd door de markt (zonder overheidsingrijpen).
 - Aandeelhouderschap van de Staat heeft een bepaalde toegevoegde waarde bij het borgen van publieke belangen. De effectiviteit hiervan is echter wisselend, en bovendien niet zo evident zwaarwegend dat het een verdere verkenning van privatisering in de weg zou staan.
 - Aanpassingen van wet- en regelgeving zijn nodig om de publieke belangen door enkel wet- en regelgeving te kunnen borgen, waarbij nog moet worden onderzocht of het afstoten van NLO proportioneel, rechtmatig en uitvoerbaar is.
 - Wijziging van wet- en regelgeving biedt mogelijkheden om publieke belangen in de toekomst te kunnen borgen zonder staatsaandeelhouderschap.
 - Het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving is een aanzienlijke operatie en dit brengt mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid met zich mee. De opening van de online kansspelmarkt in oktober 2021 heeft geleerd dat niet alles op voorhand volledig voorspelbaar is en met bijsturing, in de vorm van regelgeving, rekening moet worden gehouden.
- Op basis van het afwegingskader concludeert het ministerie dat staatsaandeelhouderschap van NLO niet meer noodzakelijk hoeft te zijn. Wel dient te worden onderzocht welke wet- en regelgeving aangepast moet worden waarbij een eventuele (deel)privatisering van NLO proportioneel en uitvoerbaar is.
- Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of publieke belangen ook in private toekomstvarianten geborgd kunnen worden, en zo ja onder welke voorwaarden. Het hoofdstuk bevat achtereenvolgens:
 - Een beschrijving van de publieke belangen op de kansspelmarkt (pagina 40 t/m 41).
 - Een weergave van bestaande wet- en regelgeving die zien op de borging van deze publieke belangen (pagina 42 t/m 46).
 - Een reflectie op ervaringen in het buitenland met privatisering, en de maatregelen die in deze landen genomen zijn (pagina 47 en 48).
 - Een analyse van de verwachte effecten van een open stelsel op publieke belangen (pagina 49 t/m 52).
 - Een overkoepelende reflectie op de mogelijkheden om publieke belangen te borgen na een eventuele privatisering (pagina 53).

De overheid onderscheidt drie publieke belangen met betrekking tot de Nederlandse kansspelmarkt

Publieke belangen ¹	Toelichting
Beschermen van consumenten	<p>De consument dient te worden beschermd en geïnformeerd bij kansspelen. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan²:</p> <ul style="list-style-type: none">• Het borgen van een eerlijk spelverloop• Het bieden van transparantie over de kansspelen, zoals over de kosten, prijzenstructuur, de kans op winst (en verlies) en abonnementsduur• De spelerstegoeden en persoonsgegevens moeten voldoende worden beschermd• De bescherming van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en spelers met een laag inkomen• Voorkomen dat (werving- reclame)praktijken leiden tot onmatige deelname aan kansspelen
Voorkomen van kansspeleroverslaving	<p>Kansspelen brengen risico's op verslaving met zich mee. Bij het voorkomen van kansspeleroverslaving moet worden gedacht aan:</p> <ul style="list-style-type: none">• Het voorkomen dat kwetsbare groepen (zoals jongeren) in de problemen komen als gevolg van deelname aan kansspelen.• Het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag door kansspelaanbieders• Matiging van het speelgedrag om te voorkomen dat een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft, waarbij de kansspelaanbieder deze indien nodig doorverwijst naar passende zorg
Tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude	<p>Kansspelen hebben een aantrekkingskracht op criminele organisaties. Zowel spelers als aanbieders kunnen slachtoffer worden van fraude en overige criminaliteit bij kansspelen. Toezichthouder Kansspelautoriteit ('Ksa') benoemt onder andere de volgende vormen van illegaliteit en criminaliteit bij kansspelen²:</p> <ul style="list-style-type: none">• Witwassen: Kansspelaanbieders kunnen crimineel vermogen investeren of uitkeren of spelers kunnen crimineel vermogen inzetten• Spelers die (dieper) het criminele circuit ingaan: Spelers kunnen zwart geld vergokken of door hoge gokschulden in de criminaliteit worden gezogen• Georganiseerde ondermijnende criminaliteit: Er is sprake van ongewenste vermenging tussen boven- en onderwereld wat toezicht en controle kan belemmeren door bijvoorbeeld bedreiging van handhavers

De risico's bij de publieke belangen voor de producten van NLO verschillen per kanspelsegment





	Prijzenloterijen	Instantloterij ¹	Landgebonden sportwedenschappen	Koa
Aandachtspunten per kanspelsegment en doel	De nadruk ligt op consumentenbescherming. Risico's op kansspelverslaving en kansspel gerelateerde criminaliteit zijn relatief laag.	Zowel consumentenbescherming als het voorkomen van kansspelverslaving zijn belangrijke aandachtspunten in dit segment.	Alle drie de kanspeldoelen zijn in dit segment relevant.	Alle drie de kanspeldoelen zijn in dit segment relevant; het voorkomen van kansspelverslaving heeft de meeste aandacht.
Beschermen consument ^{1,2}	<ul style="list-style-type: none"> Loterijen hebben onderling lastig te vergelijken prijzenpakketten en de onderliggende kansrekening is voor de meeste mensen moeilijk te doorgronden. De mogelijkheid ontbreekt voor spelers om op basis van eigen waarnemingen tot een goede inschatting van het uitkeringspercentage en de eerlijkheid van het spel te komen. Aanbieders kunnen inspelen op de begrensde rationaliteit van consumenten. Consumenten hebben bijvoorbeeld de neiging om kleine kansen te overschatten. Risico op misleiding, bijvoorbeeld bij reclame en werving, of door ondoorzichtige abonnementsvoorwaarden. 		<ul style="list-style-type: none"> Risico op 'matchfixing', waarbij de uitslag van de sportwedstrijden van tevoren vastligt. Aanbieders kunnen inspelen op begrensde rationaliteit: consumenten neigen hun kennis te overschatten als het gaat om het voorspellen van uitkomsten voor hun favoriete team of sport. Risico op misleiding (bv. in reclame en werving). 	<ul style="list-style-type: none"> De integriteit van de aanbieder en betrouwbaarheid van spelsystemen zijn moeilijk te controleren voor spelers (en vereisen daarom regels van de overheid).³ Spelers zijn begrensd rationeel en kunnen door de aantrekkelijkheid en snelheid van het spel soms niet door hebben dat zij veel geld in korte tijd kunnen verliezen.
Voorkomen van Kansspelverslaving ⁴	<ul style="list-style-type: none"> Prijzenloterijen hebben een relatief lage verslavingsscore (3.58-4.05) en hebben relatief weinig risico- en probleemspelers (0.9%, 0.6%). 	<ul style="list-style-type: none"> Instantloterijen hebben een relatief hoge⁵ verslavingsscore (6.80), maar hebben weinig risico- en probleemspelers (1.2%, 2.0%). 	<ul style="list-style-type: none"> Landgebonden sportwedenschappen hebben een minder hoge verslavingsscore dan instantloterijen (4.84), maar kennen een hoger percentage risico- en probleemspelers (5.8%, 7.5%). 	<ul style="list-style-type: none"> Online automaten, casinospelen en sportwedenschappen hebben een relatief hoge verslavingsscore (9.52, 6.35-8.17, 7.30⁶).
Tegengaan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude ¹	<ul style="list-style-type: none"> Spelers kunnen de criminaliteit in worden gezogen bij gokschulden. Doordat er een laag aantal risico- en probleemspelers is bij prijzenloterijen is het risico op criminalisering (als gevolg van gokschulden) relatief laag. Illegale loterijen zijn mogelijk, maar komen in de praktijk, voor zo ver bekend, weinig voor. Witwassen komt relatief weinig voor, waardoor er tevens een laag risico is op georganiseerde ondermijnende criminaliteit. 		<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat een risico op witwassen door anonimiteit en contante betalingen. Daarnaast kan fraude (matchfixing) een probleem zijn, waardoor risico ontstaat op ondermijning. 	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat een risico op witwassen⁷, hierdoor bestaat ook een risico op inmenging van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

1) Zoals beschreven op pagina 12 is de instantloterij een retail-only spel. 1) Zie o.a. Ksa (2021), van der Knoop (2017) en Ferwerda Consulting & Offshore Kennis Centrum (2020); 2) Er bestaan nog risico's die gelden voor alle speltypes, zoals: misleiding (middels reclame), risico dat prijzen niet worden uitgekeerd en aantrekkingskracht op minderjarigen; 3) Ksa (2022b) 4) Verslavingsscores (1-10) komen uit De Bruin (2017), waarin de ASTERIG methode wordt gebruikt. Dit is een bekende methode om verslavingsgevoeligheid van kansspelen te meten, maar niet de enige methode. Voor meer informatie over de methode en de interpretatie verwijzen we naar De Bruin (2017). Risico- en probleemspelers komen uit Kruize et al. (2016); 5) Olfers (2022) vindt een 'medium' risico op verslavingsgevoeligheid in plaats van 'hoog' risico; 6) Score betreft TOTO e-commerce voor de opening van de Koa markt; 7) AMLC (2022)







Voor alle kansspelsegmenten geldt: De kern van het huidige instrumentarium is wet- en regelgeving – en toezicht op naleving (1/4)

Type instrument	Toelichting	Relevant voor:		
		Bescherming consument	Voorkomen kansspelverslaving	Tegengaan criminaliteit en fraude
<p>1</p>  <p>Vergunningsplicht voor aanbieden kansspelen</p>	<p>Het is in Nederland niet toegestaan om kansspelen aan te bieden, tenzij hier een vergunning voor is verleend op grond van de Wet op Kansspelen. Er worden voorwaarden gesteld aan het krijgen (en behouden) van een vergunning. De Ksa toetst bij het verlenen van een vergunning onder andere op betrouwbaarheid, integriteit, geschiktheid, compliance en financiële stabiliteit. De Ksa kan sancties toepassen en een vergunning intrekken als een aanbieder niet aan de gestelde voorwaarden voldoet.</p>			
<p>2</p>  <p>Beperking van aanbod</p>	<p>Voor een aantal kansspelen wordt gekozen om het aanbod te beperken door slechts aan één aanbieder een vergunning te verlenen. Dit is het geval voor de staatsloterij (NLO), de lotto (NLO), de instantloterij (NLO), de (landgebonden) sportweddenschappen (NLO), landgebonden weddenschappen van paardenraces (ZEbetting & Gaming Nederland B.V.) en landgebonden casinospelen (Holland Casino N.V.). Voor andere kansspelen worden meerdere vergunningen vergeven, zoals kansspelen op afstand, speelautomaten en artikel 3-loterijen.</p> <p>Ook kan de Ksa op grond van de Wet op de Kansspelen per type vergunning voorschriften opnemen ten aanzien van het spel en gedrag van vergunninghouders. Zo kunnen beperkingen worden gesteld aan spelconcepten, de inleg en te winnen prijzen, en de frequentie van trekkingen en bepaling van prijzen.</p>			




Voor alle kansspelsegmenten geldt: De kern van het huidige instrumentarium is wet- en regelgeving – en toezicht op naleving (2/4)

Type instrument	Toelichting	Relevant voor:		
		Bescherming consument	Voorkomen kansspelverslaving	Tegengaan criminaliteit en fraude
<p>3</p>  <p>Verbod op aanbieden specifieke kansspelen</p>	<p>Er zijn vier type weddenschappen die niet worden vergund en daarmee verboden zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Event betting</i>, ofwel het wedden op nieuwswaardige gebeurtenissen, 2) Professionele eSports-betting, 3) <i>Spread betting</i> ofwel inzetten op het verschil in uitslag, 4) Weddenschappen op dierenraces anders dan paardrennen en – draverijen <p>Er zijn diverse redenen waarom deze weddenschappen niet worden vergund, onder andere vanwege risico's op matchfixing en de hoge financiële risico's die deelnemers kunnen lopen.</p> <p>Er zijn ook beperkingen ten aanzien van andere kansspelen. Zo is het bijvoorbeeld bij landgebonden sportweddenschappen niet toegestaan om tijdens de wedstrijd op het spelverloop in te zetten (zogenoeten <i>live betting</i>). Ook mogen er geen online prijzenloten worden aangeboden.</p>			

Voor alle kansspelsegmenten geldt: De kern van het huidige instrumentarium is wet- en regelgeving – en toezicht op naleving (3/4)

Type instrument	Toelichting	Relevant voor:		
		Bescherming consument	Voorkomen kansspelverslaving	Tegengaan criminaliteit en fraude
<p>4</p>  <p>Centraal register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS)</p>	<p>Aanbieders van kansspelen op afstand mogen geen toegang verlenen aan consumenten die ingeschreven staan in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS). Daarbij kunnen consumenten zich vrijwillig inschrijven in het CRUKS voor een zogenoemde gokstop van minimaal zes maanden. De Ksa kan ook overgaan tot een onvrijwillige inschrijving in het CRUKS als er sprake is van een situatie waarbij de speler zichzelf of naasten schade kan berokkenen als gevolg van onmatige deelname of kansspelverslaving.</p>			
<p>5</p>  <p>Onderzoek en zorgplicht voorkomen kansspelverslaving</p>	<p>Kansspelaanbieders zijn op grond van de Wok verplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om kansspelverslaving te voorkomen (Artikel 4a van de Wok). Zo moeten vergunninghouders de wervings- en reclameactiviteiten zodanig vormgeven dat gewaakt wordt voor onmatige deelname, en spelers moeten gewezen worden op de risico's van onmatige deelname (zie ook de volgende pagina over regels m.b.t. reclame- en wervingsactiviteiten).</p> <p>Aanbieders van kansspelen op afstand¹ zijn in aanvulling hierop verplicht om gegevens betrekking tot het speelgedrag van de speler te registreren en analyseren (Artikel 31m van de Wok). Het gaat onder meer om gegevens met betrekking tot de frequentie en duur van deelname, inzetten, en betalingstransacties. Ook de door de speler zelf opgegeven grenzen aan het speelgedrag (bv. maximale speelduur, maximale stortingen op speelrekeningen, etc.), en aanpassingen van deze grenzen door de speler zijn onderdeel van de registratie en analyse. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving moet de vergunninghouder nader onderzoek uitvoeren naar het gedrag van de speler (in persoonlijk onderhoud). Als de vergunninghouder redelijkerwijs vermoedt dat de speler door onmatige deelname of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of naasten, dan moet hij de speler adviseren tot tijdelijke uitsluiting van deelname door inschrijving in het CRUKS.</p>			

Voor alle kansspelsegmenten geldt: De kern van het huidige instrumentarium is wet- en regelgeving – en toezicht op naleving (4/4)

Type instrument	Toelichting	Relevant voor:		
		Bescherming consument	Voorkomen kansspelverslaving	Tegengaan criminaliteit en fraude
<p>5</p> <p> Regels voor wervings- en reclameactiviteiten</p>	<p>Er zijn regels op het gebied van wervings- en reclameactiviteiten voor vergunninghouders. Vergunninghouders mogen via wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot het onmatig deelnemen aan kansspelen. Bovendien worden specifieke regels gesteld om misleiding te voorkomen. Daarbij kunnen specifieke regels worden opgesteld op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De inhoud van wervings- en reclameactiviteiten - Doelgroepen waarop de activiteiten gericht zijn - De hoeveelheid, tijdsduur en het tijdstip van de activiteiten - De wijze waarop en plaats waar uitingen worden gedaan <p>In het <i>Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen</i> is hier nadere invulling aan gegeven. Zo is het bijvoorbeeld voor NLO als aanbieder van kansspelen op afstand niet toegestaan om wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen tussen 18 en 24 jaar of aan personen die zich hebben uitgesloten van deelname. Bovendien is het niet toegestaan om te werven of adverteren via een omroepdienst (o.a. TV en radio), via kranten of tijdschriften, of via reclames op openbare plaatsen (o.a. bushokjes, reclamezuilen, etc.).</p>			

Bij een eventuele privatisering kan het nodig zijn om bepaalde wet- en regelgeving aan te scherpen om publieke belangen blijvend te kunnen borgen

- Bij een eventuele privatisering is het te verwachten dat het nodig is om bepaalde wet- en regelgeving aan te scherpen om publieke belangen blijven te kunnen borgen.
- Een private aanbieder met winstoogmerk heeft een sterkere prikkel dan een publieke aanbieder om haar economische belangen voorop stellen en daardoor de ruimte die wet- en regelgeving biedt te benutten. Daardoor zoekt zij mogelijk meer de grenzen op van wet- en regelgeving. Ook in het geval van private monopolies zijn er risico's, bijvoorbeeld op het gebied van werving en reclame, verandering van het spelaanbod, en cross-selling. Er kan van worden uitgegaan dat hoe meer kanspelsegmenten in één marktpartij verenigd zijn, en dus hoe groter deze marktpartij is, dat de risico's groter zijn. Daarbij is het kunnen mitigeren van de risico's van groter belang naarmate het om risicovollere kansspelen gaat.
- Na privatisering kan niet meer worden teruggevallen op het staatsaandeelhouderschap om invloed uit te oefenen op NLO waar wet- en regelgeving niet volstaat of niet in specifieke situaties kan voorzien. Privatisering kan daarom vragen om een aanscherping van de regels. Denk hierbij aan de precieze vergunningsvoorwaarden en eventuele aanscherpingen in de regels rondom reclame- en wervingsactiviteiten. Overigens lijkt het daarbij niet nodig om de huidige wet- en regelgeving fundamenteel te herzien om privatisering mogelijk te maken. De Wet op de Kansspelen voorziet op dit moment ook al in het reguleren van private aanbieders. Denk hierbij aan private aanbieders van artikel 3-loterijen¹, een private aanbieder van sportwedenschappen via de totalisatorvergunning (wedden op draf- en rensport), speelautomaten en private aanbieders van online kansspelen, namelijk via het open vergunningsstelsel voor kansspelen op afstand (Koa)

Ervaringen met privatisering van loterijen in andere Europese landen kan informatief zijn voor de vraag hoe het stelsel er na privatisering uit kan zien

Verenigd Koninkrijk

Sinds 1994 wordt de *National lottery* door een private partij geëxploiteerd; dit is een monopoliestelsel met een vergunningsduur van 10 jaar.¹ Daarnaast is er een open stelsel voor goeddoelenloterijen waarmee vele aanbieders actief zijn.

Ierland

Sinds 2014 is de exploitatie van de *National lottery* in handen van een privaat consortium. Hiervoor geldt een monopoliestelsel met een vergunningsduur van 20 jaar.² In 2014 is een onafhankelijke toezichthouder opgericht om strenger toezicht te kunnen houden.

Frankrijk

In 2019 is de FDJ (aanbieder van o.a. prijzenloterijen) gedeeltelijk geprivatiseerd via een beursgang.³ Er geldt een monopoliestelsel met een vergunningsduur van 25 jaar. Er loopt momenteel een onderzoek van de Europese Commissie naar mogelijke staatssteun aan de FDJ.⁴

Landen waarin aanbieders van landgebonden spelen zijn geprivatiseerd



Tsjechië

Sinds 1991 is de prijzenloterijenmarkt geopend voor private partijen. De grootste aanbieder in dit land, SAZKA (in 2011 overgenomen door Allwyn), heeft naar eigen zeggen een marktaandeel van 94% voor prijzenloterijen en 85% voor instantloterijen.⁵

Oostenrijk

Sinds 2015 gedeeltelijke privatisering van Austrian Lotteries (o.a. actief in prijzenloterijen) door geleidelijke overdracht van aandelen. De overheid heeft momenteel een minderheidsbelang. Er geldt een monopoliestelsel met een duur van 15 jaar.⁶

Italië

De SuperEnaLotto, Lotto en *Scratch & Win* worden sinds 1997, 2016 en 2017 via concessies gegund aan private aanbieders. Het gaat om monopoliestelsels met een vergunningsduur van 9 jaar.⁷

Griekenland

De privatisering van OPAP (aanbieder van o.a. prijzenloterijen) werd in 2013 afgerond na een stapsgewijze verkoop van aandelen na een beursgang in 2001. In Griekenland geldt een monopoliestelsel, waarbij OPAP een vergunning heeft tot 2030.⁸

1) <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news/article/fourth-national-lottery-licence-formally-awarded-to-allwyn>; 2) <https://www.lottery.ie/about>; 3) <https://www.reuters.com/article/us-france-privatisation-fdj-idUSKBN1XU248>; 4) <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.56634>; 5) <https://www.allwynentertainment.com/markets-and-brands/czech-republic>; 6) <https://www.sisal.com/eng/news-media/press-releases/investor-relations/superenalotto-official-tender-sisal>; 7) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-06-07/austria-invites-bids-for-15-year-licence-to-run-state-lottery>; 8) <https://www.prnewswire.com/news-releases/igt-led-joint-venture-lotterie-nazionali-accepts-nine-year-extension-for-the-italian-scratch-win-concession-300565788.html#:~:text=The%20acceptance%20follows%20a%20communication,2017%20recently%20converted%20into%20law.> 8) <https://investors.opap.gr/en/about-us/introduction>

Er is weinig bekend over de effecten op publieke belangen na privatisering van loterijen in het buitenland, wel over de gehanteerde wet- en regelgeving

- Er is relatief weinig bekend over de gevolgen van privatisering voor de borging van publieke belangen in het buitenland.
- Er zijn in diverse landen evaluaties uitgevoerd van het kansspelbeleid (na privatisering). Hierin worden echter voor zover bij ons bekend geen conclusies getrokken over een direct verband tussen privatisering en de borging van publieke belangen.
- Wel kan inspiratie worden opgedaan als het gaat om de maatregelen die genomen zijn in het buitenland om (na privatisering) publieke belangen te kunnen borgen, zoals eisen bij de gunningsprocedure en vergunningsvoorschriften. Zie de box aan de rechterzijde voor een overzicht van dergelijke maatregelen.

Maatregelen in het buitenland om ook na privatisering publieke belangen te borgen

- **Aanbodrestricties:** In de landen zoals genoemd op de vorige pagina gelden ook na privatisering aanbodrestricties. Van oudsher wordt een aanbodrestrictie gezien als instrument om publieke belangen te borgen. Bij privatisering in Nederland dient ook de keuze te worden gemaakt om aanbodrestricties te behouden of om deze los te laten (zie p. 49 t/m 52). Voor zover bekend is alleen in Tsjechië een open stelsel geïntroduceerd voor landgebonden kansspelen.
- **Eisen bij de gunningsprocedure:** Bij het selecteren van een aanbieder tijdens de gunningsprocedure kunnen eisen worden gesteld als het gaat om *responsible gaming*. Partijen die niet aan de eisen voldoen kunnen worden uitgesloten van deelname. De plannen op het gebied van *responsible gaming* kunnen ook onderdeel zijn van de beoordeling / selectieprocedure. In onder meer het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Oostenrijk worden deelnemers hierop beoordeeld.
- **Vergunningsvoorschriften:** In de vergunningsvoorwaarden kunnen eisen worden gesteld aan de exploitant. Dit gebeurt onder andere in het VK en in Ierland. In het VK moet de vergunninghouder onder andere:
 - Een minimumaantal verkooplocaties onderhouden (in principe in elk postcodedistrict)
 - Het is niet toegestaan om zonder toestemming van de Gambling Commission (de toezichthouder) activiteiten te ondernemen anders dan het aanbieden van de *National lottery*.
 - De vergunninghouder moet een strategie opstellen om te voorkomen dat minderjarigen meespelen met de *National lottery* en om overmatig spelen tegen te gaan, en deze strategie moet ter goedkeuring aan de toezichthouder worden voorgelegd.
- **Benoemen bestuur / commissarissen:** In sommige landen heeft de overheid of toezichthouder de bevoegdheid om bestuurders, commissarissen of afgevaardigden te benoemen. Dit is wel gekoppeld aan een blijvend minderheidsbelang van de staat, zoals in Frankrijk en Oostenrijk.
- **Onafhankelijke publieke toezichthouder:** In de meeste landen staan private aanbieders onder toezicht van een onafhankelijke toezichthouder. In Ierland is als onderdeel van het privatiseringstraject een onafhankelijk toezichthouder opgericht. Nederland heeft reeds een onafhankelijk toezichthouder, de Ksa, die vergunningen verleent toezicht houdt op kansspelaanbieders.

Privatisering vraagt om een andere ordening van de huidige monopoliespelen; de introductie van een open stelsel heeft invloed op publieke belangen

- Een belangrijke keuze voor het borgen van publieke belangen na privatiseren is het al dan niet behouden van de aanbodrestricties voor de landgebonden spelen. Na privatisering is het niet langer mogelijk om vergunningen onderhands te gunnen.¹ Er zijn in principe twee alternatieven in plaats van een onderhandse gunning:
 - Concurrentie **om** de markt. Hierbij blijft het éénvergunningstelsel bestaan. Deze vergunning wordt voortaan echter niet meer onderhands, maar via een transparante selectieprocedure gegund.
 - Concurrentie **op** de markt door introductie van een open stelsel. Hierbij mogen alle aanbieders die voldoen aan de gestelde voorwaarden toetreden.
- Een éénvergunningstelsel is een aanbodrestrictie. Bij de introductie van een open stelsel wordt deze losgelaten. Het opheffen van de aanbodrestrictie door introductie van een open stelsel leidt mogelijk tot aanvullende risico's en aandachtspunten.^{2,3}
- Het is te verwachten dat een open stelsel leidt tot meer concurrentie en een grotere marktomvang.⁴ Allereerst ontstaat de mogelijkheid tot toetreding van nieuwe spelers. Ten tweede ontstaat er een gelijk spelveld tussen bestaande aanbieders, waardoor de concurrentie tussen bestaande aanbieders kan ontstaan of intensiveren.
- In algemene zin kan een open stelsel, als gevolg van een toename in concurrentie, leiden tot een ruimer en aantrekkelijker aanbod voor spelers.⁵ Dit kan onder meer tot uiting komen in een groter aantal of grotere variëteit aan aangeboden kansspelen, een grotere marktomvang, meer verkooppunten en meer reclame-uitingen.
- De mate waarin een open stelsel daadwerkelijk leidt tot meer concurrentie en een aantrekkelijker aanbod is onzeker. Dit hangt onder meer af van de nadere invulling van een open stelsel, zoals beperkingen die aanbieders opgelegd krijgen (bv. op het aantal trekkingen, lotprijzen, etc.). Hoe meer beperkingen aanbieders opgelegd krijgen in een open stelsel, hoe minder ruimte er is voor innovatief en gedifferentieerd aanbod.
- Hoewel een ruimer aanbod aan kansspelen in beginsel goed is voor de speler, kan dit ook risico's vormen voor de publieke belangen (en daarmee ook voor het welzijn c.q. de bescherming van de speler). Specifieke aandachtspunten liggen op het gebied van (1) consumentenbescherming, (2) voorkomen van kansspelverslaving en (3) het borgen van een hoge kanalisatiegraad. Voor kanalisatie geldt dat dit geen afzonderlijk kansspelgoal is, maar een hoge kanalisatiegraad is wel van belang voor het borgen van publieke belangen. Er kan immers alleen bij legale aanbieders worden toegezien op naleving van wet- en regelgeving die ziet op consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit.

Een open stelsel brengt diverse risico's en onzekerheden met zich mee voor de borging van publieke belangen

Introductie van een open stelsel vraagt in alle kansspelsegmenten (prijzenloterijen, instantloterij, landgebonden sportwedenschappen) om extra aandacht voor consumentenbescherming

- Het valt niet uit te sluiten dat private aanbieders een ruimere interpretatie aan regels geven als het gaat om regelgeving die ziet op bescherming van de consument. Dit kan noodzaken tot extra toezicht inspanningen bij de Ksa om voor naleving te zorgen door handhaving en/of door het stellen van aanvullende beleidskaders.
- Ook kan een toename in het aantal aanbieders en het kansspelaanbod als zodanig leiden tot een moeilijker vergelijkbaar aanbod, bijvoorbeeld omdat verschillende aanbieders hun product op een andere manier presenteren (bv. in- of exclusief kansspelbelasting).
- Aanvullende wet- en regelgeving kan worden overwogen om consumenten in een open stelsel beter te beschermen. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe regels om specifieke (kwetsbare) doelgroepen te beschermen, of beperkingen op reclame-uitingen. Dergelijke regels bestaan ook bij andere open kansspelsegmenten, zoals bij kansspelen op afstand.

Het tegengaan van kansspelverslaving bij een open stelsel is een groter aandachtspunt bij instantloterijen en landgebonden sportwedenschappen

- Prijzenloterijen kennen een relatief lagere verslavingsgevoeligheid en relatief weinig risico- en probleemspelers. De introductie van een open stelsel zal in dit segment daarom naar verwachting niet tot een grote toename in kansspelverslaving leiden.
- Bij instantloterijen en landgebonden sportwedenschappen is dit risico groter, vanwege de hogere verslavingsgevoeligheid en het grotere aantal risico- en probleemspelers (zie p. 41).

Ook het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit zou een aandachtspunt kunnen zijn bij introductie van een open stelsel

- Als het gaat om fysieke verkoop van loten (loterij en instantloterij) en wedenschappen (sportwedenschappen) kan kansspel gerelateerde criminaliteit een aandachtspunt zijn, op het moment dat de markt onoverzichtelijker wordt (door bijvoorbeeld een sterke toename in het aantal verkooppunten) en toezicht en handhaving niet goed mogelijk is. Het is niet uit te sluiten dat in dat geval meer gebruik wordt gemaakt van deze kansspelen om wit te wassen.

Risico's zijn er ook op het gebied van kanalisatie, die zowel in positieve als negatieve zin beïnvloed kan worden in een open stelsel

Een open stelsel kan ook de kanalisatiegraad beïnvloeden, de impact op prijzenloterijen is onzeker...

- Een open stelsel kan ook invloed hebben op kanalisatie. De kanalisatiegraad is de mate waarin spelers gebruik maken van legaal aanbod ten opzichte van illegaal (en daarmee ongereguleerd) aanbod. Een hoge kanalisatiegraad wordt gezien als noodzakelijke voorwaarde voor de borging van de kansspeldoelen. Immers alleen binnen de gereguleerde omgeving kan met wet- en regelgeving consumentenbescherming en verslavingspreventie worden afgedwongen.
- In de basis draagt een aantrekkelijker spelaanbod voor prijzenloterijen, waaronder een hoger uitkeringspercentage (als % van de inleg), bij aan kanalisatie. Het legale aanbod wordt immers aantrekkelijker, waarmee de relatieve aantrekkelijkheid van het illegale aanbod afneemt. Mogelijk aandachtspunt bij prijzenloterijen is dat toetreding van meerdere partijen er toe kan leiden dat de jackpot of andere hoofdprijzen van individuele loterijen dalen, wat een negatieve impact heeft op kanalisatie.¹
- Een ander aandachtspunt betreft het afdrachtspercentage aan goede doelen dat gaat gelden. In een open uniform stelsel (variant 2b) komt er één vergunningstype – met daarin ook één wettelijk vastgelegd (minimum)afdrachtspercentage aan goede doelen en sportorganisaties – voor prijzenloterijen. Deze wijziging kan ook invloed hebben op kanalisatie. De impact hangt echter af van het exacte afdrachtspercentage dat wordt gekozen.² Met name als een relatief hoog afdrachtspercentage wordt gekozen (met het oog op behoud van afdrachten aan goede doelen), dan kan dit een negatieve impact hebben op de kanalisatiegraad.

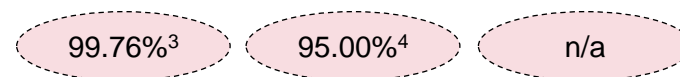
... voor instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen is de impact naar verwachting positief

- Ook voor instantloterijen en sportweddenschappen kan een open stelsel invloed hebben op de kanalisatie. In deze kansspelsegmenten geldt in principe ook dat een open stelsel leidt tot een aantrekkelijker aanbod, wat positief kan bijdragen aan de kanalisatiegraad. De mate waarin er daadwerkelijk een positief effect op de kanalisatie bereikt kan worden hangt af van de omvang van het illegale aanbod aan instantloterijen en landgebonden sportweddenschappen.

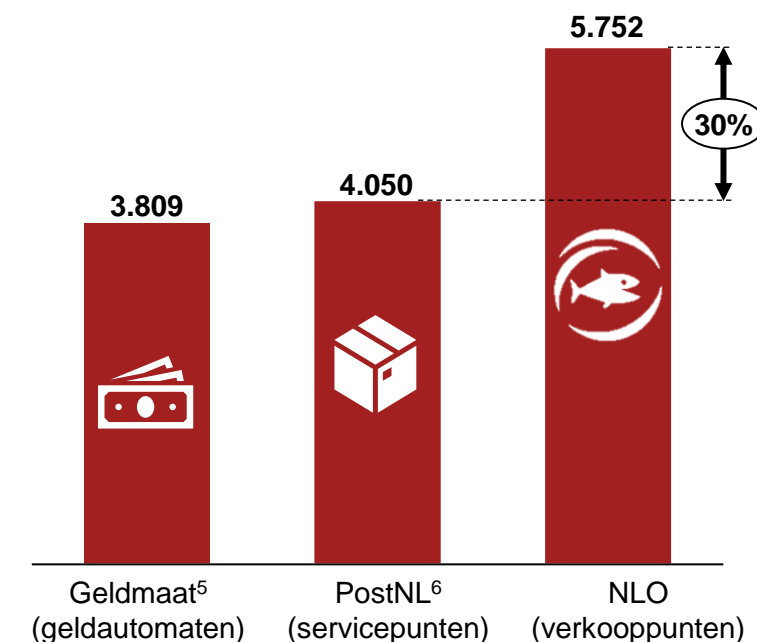
Een open stelsel en splitsing kunnen leiden tot minder fysieke verkooppunten, dit heeft mogelijk een beperkt effect op kanalisatie

- NLO biedt een aantal kansspelen (alleen) via fysieke verkooppunten aan. Voor deze spelen is het aantal verkooppunten van belang. Deze dragen bij aan bereikbaarheid en daarmee aantrekkelijkheid van de spelen. Dit relateert ook aan publieke belangen, omdat een aantrekkelijk legaal aanbod bijdraagt aan kanalisatie. Een minimaal aantal verkooppunten kan gezien worden als vereiste om de gewenste kanalisatiegraad te behalen.
- Op dit moment heeft NLO een netwerk van 5.752¹ verkooppunten. Via deze verkooppunten worden meerdere kansspelen aangeboden, namelijk prijzenloterijen, de instantloterij en sportweddenschappen. Deze kansspelen delen dezelfde infrastructuur, waaronder gebruik van dezelfde verkoopterminals.¹
- Splitsing van NLO kan er toe leiden dat voor elk van deze kansspelen, of combinaties van deze kansspelen, een eigen netwerk aan verkooppunten moet onderhouden en de kosten hiervan moet dragen. Dit geldt niet voor alle splitsingsvarianten, maar alleen voor die varianten waarbij prijzenloterijen, de instantloterij en sportweddenschappen niet in dezelfde onderneming worden geplaatst.
- Ook de introductie van een open stelsel kan er toe leiden dan verschillende aanbieders een eigen netwerk aan verkooppunten moet onderhouden, voor individuele kansspelen of combinaties daarvan (afhankelijk van de activiteiten van de toetreders).
- Het is onzeker of het voor de afzonderlijke spelen individueel rendabel is om hetzelfde aantal retailpunten te behouden. Dit geldt met name voor de kansspelen met een relatief lage omzet, zoals de instantloterij en sportweddenschappen. Het is denkbaar dat het aantal verkooppunten voor deze producten zal dalen na splitsing of door de introductie van een open stelsel.
- Het is de vraag hoeveel retailpunten, en met welke spreiding, nodig zijn om risico's voor de kanalisatie en de publieke belangen te voorkomen. Hier is in het kader van dit rapport geen onderzoek naar uitgevoerd. Wel kan een vergelijking worden getrokken met andere sectoren waarin bereikbaarheidsnormen gelden om diensten voor alle burgers bereikbaar te houden, zoals voor geldautomaten (Geldmaat) en servicepunten voor post- en pakketdiensten (PostNL). Voor deze diensten wordt gewerkt met substantieel minder locaties dan het aantal verkooppunten van NLO. Voor Geldmaat is gesteld dat 99.76% van de Nederlanders hemelsbreed binnen vijf kilometer² van een geldautomaat dient te wonen.³ Voor PostNL servicepunten is dit op 95% vastgesteld in het kader van de universele postdienstverlening.⁴

Bereikbaarheidsnorm (max. afstand van 5km tot fysieke locatie)



Aantal fysieke locaties



Bij privatisering is de opgave om risico's voor publieke belangen te mitigeren met wet- en regelgeving

- Op basis van dit hoofdstuk komt het volgende beeld naar voren als het gaat om het borgen van publieke belangen na een eventuele privatisering:
 - Wet- en regelgeving, en het toezicht daarop, vormt de kern van het huidige instrumentarium om publieke belangen te borgen. Daarbij biedt wet- en regelgeving ook na een eventuele privatisering mogelijkheden om publieke belangen te kunnen borgen.
 - Private aanbieders met winstoogmerk zullen, anders of meer dan een publieke aanbieder, de economische belangen voorop stellen en daardoor de ruimte die wet- en regelgeving biedt benutten en mogelijk de grenzen van de wet opzoeken. Dit zou onder meer tot uiting kunnen komen in reclame- en wervingsactiviteiten en veranderingen in het spelaanbod. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vorm en hoeveelheid van reclame-uitingen, en initiatieven op het gebied van cross-selling.
 - Dit vraagt naar verwachting om een aanscherping van de huidige wet- en regelgeving. Het lijkt in principe mogelijk om onwenselijke vormen van reclame, gebrek aan invulling van de zorgplicht, cross-selling, en andere vormen van onwenselijk gedrag tegen te gaan op basis van aangescherpte wet- en regelgeving.¹
 - Wel 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 op voorhand niet alle risico's kunnen worden gemitigeerd met regels die bij de start van een verandering in de marktordening worden opgesteld.
- Eventuele risico's ten aanzien van cross-selling kunnen worden vermeden een structurele scheiding tussen laag- en hoog risico kansspelen aan te brengen en daarmee het splitsen van onderdelen van NLO. Nadeel van een structurele scheiding is dat hiermee mogelijk kosteninefficiënties ontstaan voor de vergunninghouder, namelijk als er scopevoordelen bestaan tussen de spelen waar een schot tussen wordt geplaatst.
- Een andere keuze betreft een eventuele opening van het stelsel voor prijzenloterijen. De introductie van een open stelsel brengt onzekerheden met zich mee ten aanzien van de borging van publieke belangen. Dit geldt met name in de kanspelsegmenten die een relatief hoge verslavingsgevoeligheid kennen. Dit zou een overweging kunnen zijn om de monopoliestelsels in deze kanspelsegmenten ook na een eventuele privatisering in stand te houden.

A2 Juridische houdbaarheid

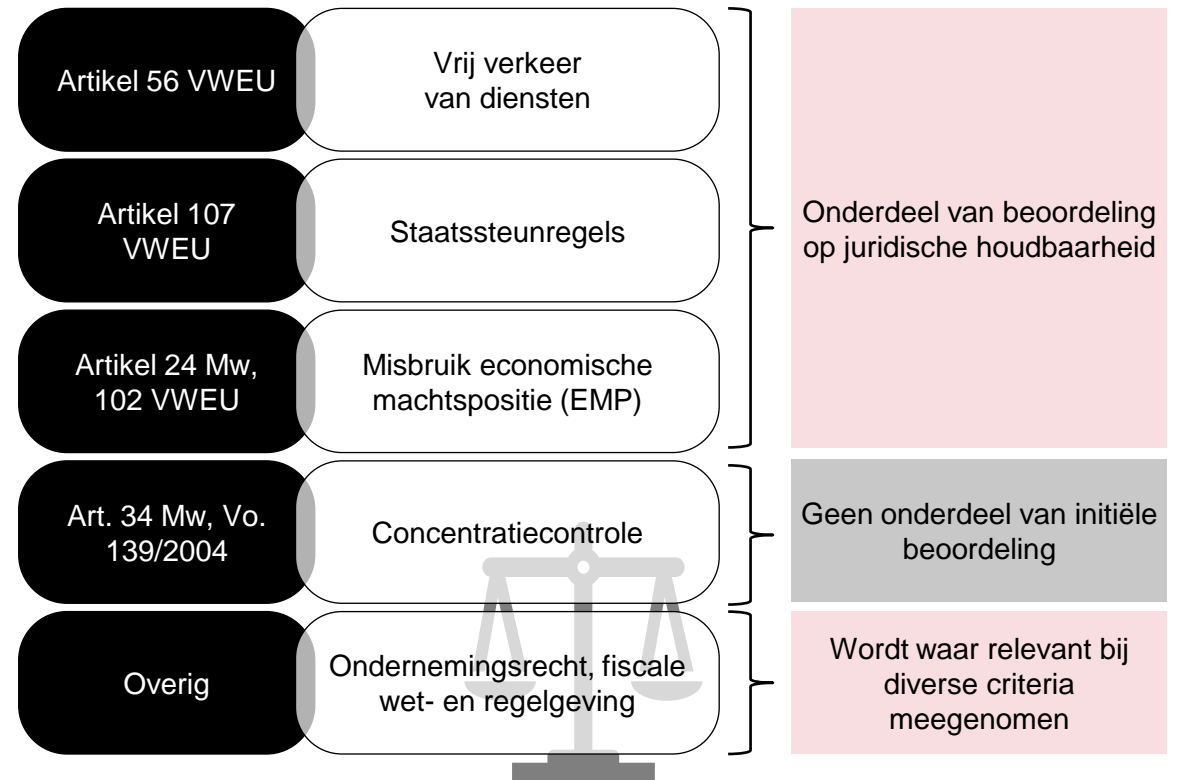
Verdieping effecten afwegingscriteria



De beoordeling van de juridische houdbaarheid bestaat uit een toetsing aan drie rechtsgebieden

- We toetsen de varianten op juridische houdbaarheid.¹ Onder juridische houdbaarheid kijken we naar verschillende (EU-)rechtsgebieden, namelijk:
 1. Vrij verkeer van diensten (Artikel 56 VWEU)
 2. Staatssteunregels (Artikel 107 VWEU)
 3. Mededingingsrecht (Artikel 102 VWEU en Artikel 24 Mededingingswet)
- Andere rechtsgebieden zijn geen onderdeel van de beoordeling op juridische houdbaarheid. Bijvoorbeeld overwegingen op het gebied van ondernemingsrecht en fiscale wet- en regelgeving worden, waar relevant, meegenomen onder andere criteria (bv. in tijdigheid en complexiteit). Concentratiecontrole is geen onderdeel van deze verkenning. Afhankelijk van de koper van een (gedeeltelijk) geprivatiseerd NLO kan er een meldingsplicht bestaan bij de Europese Commissie of de ACM (concentratiecontrole). Het is in deze fase van het project nog te vroeg om te speculeren over de koper van NLO. Uiteraard moet in een later stadium rekening gehouden worden met de risico's die samenhangen met concentratiecontrole, zoals mogelijke toezeggingen.

Relevante wetgeving



Als (delen van) het kansspelstelsel gesloten zijn (aanbodrestricties) dan is dat een mogelijke inbreuk op regels m.b.t. vrij verkeer van diensten

- Op grond van de Wet op de Kansspelen (Wok) is het verboden om in Nederland kansspelen aan te bieden zonder vergunning. Als het gaat om het verstrekken van vergunningen wordt in de Wok een onderscheid gemaakt tussen kansspelsegmenten die gesloten zijn (er wordt slechts één vergunning vergeven) en kansspelsegmenten die open zijn (er kunnen meerdere vergunningen worden vergeven).
- In de volgende kansspelsegmenten is sprake van een gesloten stelsel:
 - Staatsloterij en de lotto
 - Instantloterij (krasloten)
 - Sportweddenschappen en totalisator (weddenschappen op paardenraces)
 - Speelcasino's
- In de volgende kansspelsegmenten is sprake van een open stelsel:
 - Artikel 3-loterijen (goededoelenloterijen)
 - Kansspelen op afstand
 - Speelautomaten
- Het Nederlandse stelsel voor loterijen wordt ook wel een duaal stelsel genoemd, omdat er deels sprake is van een gesloten stelsel (staatsloterij, lotto) en deels van een open stelsel (artikel-3 loterijen).
- Gesloten vergunningsstelsels zijn een inperking van het vrije verkeer van diensten. Het is kansspelaanbieders niet toegestaan om in Nederland kansspelen aan te bieden zonder vergunning. Dit geldt ook voor partijen die in een andere lidstaat een vergunning houden om kansspelen aan te bieden. Een dergelijke inperking van het vrije verkeer is enkel toegestaan wanneer er een rechtvaardiging bestaat voor die inperking en de inperking bovendien niet-discriminatoir is en evenredig aan het beoogde doel.
- Een gesloten vergunningsstelsel kan op zichzelf evenredig zijn, op voorwaarde dat de verwezenlijking van de aan dat stelsel ten grondslag liggende doelen op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd voor alle kansspelen. Dit moet blijken uit de horizontale consistentie tussen de verschillende kansspelen en de verschillende daarvoor geldende kansspelstelsels. Daarvoor is een vergelijking nodig tussen de verschillende kansspelen en de mate waarin een beperkende maatregel voor sommige van deze kansspelen noodzakelijk is.

Het huidige Nederlandse duale stelsel, waarin prijzenloterijen, instantloterijen en sportweddenshappen gesloten zijn, is juridisch houdbaar bevonden

- Het huidige Nederlandse stelsel met gesloten vergunningen is juridisch houdbaar bevonden:
 - In 2018 oordeelde de Raad van State dat het gesloten stelsel voor sportweddenshappen een gerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer was.¹
 - In 2021 heeft de Raad van State het Nederlandse duale stelsel beoordeeld.² De Raad van State oordeelde destijds dat het duale stelsel, en daarmee de keuze voor een gesloten stelsel voor de staatsloterijen en lotto's, en een open stelsel voor goededoelenloterijen, gerechtvaardigd is. In de beoordeling werd gewezen op een verschillende aard en functie van deze loterijen. Lotto's en de staatsloterij hebben een kanalisatiefunctie, terwijl de functie van goededoelenloterijen fondsenwerving is. Dit verschil komt tot uiting in wet- en regelgeving en vergunningsvoorschriften. Hierbij zijn onder meer de volgende verschillen als relevant aangemerkt: (i) het aantal trekkingen (ii) het afdrachtperscentage aan goede doelen of doelen van algemeen belang, (iii) het percentage uit te keren prijzen en (iv) het wel of niet toestaan van *pooling*.³
- Hieruit volgt dat (privatisering met) behoud van het duale stelsel in algemene zin niet in strijd is met de regels inzake vrij verkeer. Wel zal deze wijziging van het stelsel nauwgezet en stevig moeten worden onderbouwd bij algehele privatisering, met daarbij specifieke aandacht voor:
 - Recente ontwikkelingen die ten tijde van de beoordeling van het duale stelsel door de Raad van State nog niet waren meegenomen of niet doorslaggevend waren. Hieronder valt onder meer de werking van de markt voor online kansspelen. Hoewel in de uitspraak al wordt verwezen naar (de onderliggende redenen voor) de opening van de markt voor online kansspelen in oktober 2021, waren de effecten destijds nog niet duidelijk.
 - Noodzakelijke veranderingen in het vergunningsstelsel als gevolg van privatisering. Als deze veranderingen invloed hebben op de aard of functie van het prijzenloterijensegment, dan zou dit de rechtvaardiging kunnen ondergraven.

Privatisering met behoud aanbodrestricties (concurrentie om de markt) is in principe mogelijk, mits dit de aard en functie van loterijen niet beïnvloedt

- Indien gekozen wordt voor variant 1a of 1b (concurrentie om de markt) zal de wijze van gunning moeten veranderen om in overeenstemming te blijven met de regels inzake vrij verkeer:
 - i. na privatisering moeten de monopolievergunningen op een transparante, objectieve en non-discriminatoire wijze worden verleend en
 - ii. de vergunningen moet worden gegund voor bepaalde termijn.
- Naast de huidige wijze van gunnen is ook de onbepaalde termijn van de staatsloterijvergunning niet langer mogelijk. Welke vergunningstermijn passend is, zal nader moeten worden bepaald. Daarbij zal het uitgangspunt zijn dat de termijn voldoende is om de vergunninghouder in staat te stellen een redelijk rendement op zijn investeringen te verdienen, maar niet zo lang dat de markt te lang op slot gaat. Aanknopingspunten kunnen worden gezocht in andere EU-lidstaten, aangevuld met een concrete (kwantitatieve) analyse.
- Om vergunninghouders in staat te stellen een redelijk rendement te behalen is het goed mogelijk dat ook de termijnen van alle te privatiseren monopolievergunningen moeten worden aangepast.
- Privatisering met behoud van aanbodrestricties (concurrentie om de markt) is in principe mogelijk. De hiernaast genoemde veranderingen in de gunningswijze hoeven namelijk geen invloed te hebben op de aard of functie van de prijzenloterijen:
 - Een aanpassing van de gunningswijze (naar een transparante selectieprocedure) heeft geen directe invloed op de kanaliserende aard of functie van prijzenloterijen. Privatisering kan zonder dat de verschillen tussen prijzenloterijen en artikel 3-loterijen afnemen op het gebied van (i) het aantal trekkingen (ii) het afdrachtpercentage aan goede doelen of doelen van algemeen belang, (iii) het percentage uit te keren prijzen en (iv) *pooling*.
 - Mogelijk aandachtspunt is dat een private onderneming een commercieel beleid voert dat meer gericht is op winst en uitbreiding. Een te agressief beleid dat niet in lijn is met de kanalisatiegedachte¹ zou de rechtvaardiging voor het duale stelsel in de praktijk kunnen ondermijnen. Een beleid gericht op gecontroleerde uitbreiding / verbetering van het kansspelaanbod kan nog steeds bijdragen aan kanalisatie. Dit risico noodzaakt een stevige inbouw van kanalisatiegedachte in het beleid.
- Om de rechtvaardiging van het duale stelsel te waarborgen, is daarom (in ieder geval) van belang ervoor te zorgen dat de verschillen tussen de artikel 3-loterijen en monopolieloterijen (staatsloterij en de lotto) voldoende blijven bestaan.

Introductie van een open stelsel neemt de inperking op vrij verkeer grotendeels weg en draagt daarom bij aan juridische houdbaarheid

- Bij de introductie van een open stelsel (variant 2a en 2b) nemen de risico's op het gebied van vrij verkeer van diensten in principe af. Het gesloten houden van een stelsel is een inperking van het vrij verkeer van diensten die om een juridische onderbouwing vraagt. Introductie van een open stelsel betekent dat deze inperking grotendeels wordt weggenomen, wat in beginsel een positieve ontwikkeling is in het kader van juridische houdbaarheid.
- Er zijn, afhankelijk van de gekozen variant, echter wel specifieke aandachtspunten, die hieronder nader worden toegelicht.
- Bij introductie van een open duaal stelsel (variant 2a) geldt dat er een rechtvaardiging moet bestaan om onderscheid te maken tussen enerzijds de artikel 3-loterijen en anderzijds de prijzenloterijen. In principe lijkt het mogelijk om het prijzenloterijensegment te openen zonder dat dit ten koste gaat van de kanaliserende werking van deze loterijen. Er zijn wel twee specifieke aandachtspunten:
 - Ten eerste is in een eerdere juridische procedure¹ onder meer door de Ksa gesteld dat kanalisatie gebaat is bij één sterke aanbieder. De grote schaal van één aanbieder zou onder meer nodig zijn om een hogere prijzenpot aan te bieden (die bijdraagt aan kanalisatie). Als de markt zou worden opgedeeld tussen meerdere aanbieders zou geen van allen krachtig genoeg meer zijn om de kanalisatiefunctie te vervullen.
 - Bij een eventuele overgang op een duaal open stelsel is daarom van belang om te onderbouwen dat het openen van het stelsel niet ten koste gaat van kanalisatie. Hierin kan onder meer meegenomen worden dat het openen van het stelsel niet automatisch hoeft te leiden tot (grootschalige) toetreding door meerdere aanbieders. Als de hoogte van de prijzenpot van belang is voor een aantrekkelijk aanbod aan de consument, dan is de markt gekenmerkt door schaalvoordelen. Economische theorie voorspelt dat de markt dan niet wordt opgedeeld tussen een groot aantal aanbieders (die op inefficiënt kleine schaal opereren), maar dat er slechts enkele aanbieders actief zullen worden die op voldoende grote schaal actief kunnen zijn om een concurrerend aanbod te kunnen doen aan de consument.
- Een tweede aandachtspunt in een duaal stelsel is dat het mogelijk nodig is om de vergunningsvoorschriften voor prijzenloterijen of voor artikel 3-loterijen te veranderen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen dat artikel 3-loterijen massaal overstappen naar een vergunning voor prijzenloterijen. De exacte voorwaarden die zouden gelden in een duaal stelsel moeten nog nader worden bepaald. Mocht het echter nodig blijken om de verschillen tussen prijzenloterijen en artikel 3-loterijen te verkleinen, bijvoorbeeld op het gebied van afdrachten aan goede doelen of prijzen, dan kan dit de onderbouwing voor het duale stelsel beïnvloeden.
- Bij de overgang op een open uniform stelsel vervallen de verschillen in vergunningsvoorwaarden tussen prijzenloterijen en artikel 3-loterijen. Er is dan ook geen sprake meer van verschillen die onderbouwd moeten worden (i.e. er hoeft niet meer te worden getoetst aan het vereiste van horizontale consistentie). Dit neemt niet weg dat de voorwaarden in een open uniform stelsel – afhankelijk van welke voorwaarde – een inperking van het vrij verkeer kunnen inhouden. Indien dat zo zou zijn, kan deze inperking worden gerechtvaardigd voor zover deze aan de voorwaarden voldoet. De slagingskans zal variëren naargelang de inperking. Zo mag bij een hoge afdrachtseis, wanneer deze een inperking zou inhouden, het ondersteunen van goede doelen enkel een gunstig neveneffect zijn, en moet het doel het beperken van gokverslaving zijn (of één van de andere kansspeldoelen).²

Privatisering hoeft geen risico's op staatssteun op te leveren, mits het privatiseringsproces en de vergunningsvoorwaarden juist worden vormgegeven

- Op grond van het Europese recht is het de EU lidstaten niet toegestaan om een onderneming of een selectieve groep ondernemingen een voordeel te verstrekken dat de concurrentie (potentieel) op de interne markt kan beperken. Dit is het zogenaamde verbod op staatssteun.
- Bij privatisering van NLO zullen de aandelen door de Staat worden verkocht. Afhankelijk van de variant zullen ook de monopolievergunningen van NLO opnieuw worden verleend (variant 1a en 1b). Er moet voorkomen worden dat de Staat hiermee een voordeel verstrekt aan de nieuwe aandeelhouder van NLO dat zou kunnen kwalificeren als ongeoorloofde staatssteun.
- Privatisering met behoud van monopoliestelsels (variant 1a en 1b) hoeft geen risico's op staatssteun op te leveren, mits het privatiseringsproces en de invulling van de vergunningen op een juiste manier worden vormgegeven. Er ontstaat een risico op staatssteun wanneer de vergunningsvoorwaarden de koper een voordeel geven dat hij onder normale omstandigheden niet zou hebben gehad. Door toetsing van deze voorwaarden op marktconformiteit (zoals de duur van de vergunningen¹, de eventuele afdrachten, het rendement dat de koper kan behalen etc.) kan een risico op staatssteun worden gemitigeerd.
- Een manier om het staatssteunrisico te mitigeren is door marktconformiteit te borgen met een open en transparante selectieprocedure voor het vergeven van de vergunningen. Het verlenen van de eerste vergunningen kan in een open en transparant biedingsproces bij de verkoop van NLO worden meegenomen.
- In een open stelsel (varianten 2a en 2b) kunnen bepaalde risico's op staatssteun worden gemitigeerd. Er zal immers sprake zijn van een open markt waarbij iedere partij onder dezelfde voorwaarden een vergunning kan krijgen.
- Tegelijkertijd kan een open en transparant biedingsproces het risico op staatssteun niet volledig wegnemen. Het lijkt om die reden verstandig om daarnaast ook de uiteindelijke voorwaarden waaronder NLO wordt verkocht zowel individueel als in totaliteit te beoordelen op marktconformiteit.

Splitsing en een open stelsel zouden risico's op misbruik van een economische machtspositie, voor zover deze bestaan, kunnen verminderen

- NLO heeft in een aantal kanspelsegmenten een hoog marktaandeel (of wettelijk monopolie). Daarmee beschikt zij mogelijk – maar niet noodzakelijkerwijs – over een 'economische machtspositie' op één of meerdere kansspelmarkten.
- De term economische machtspositie komt uit het mededingingsrecht. Een bedrijf met een economische machtspositie heeft een zodanig sterke positie dat hij zich grotendeels onafhankelijk kan gedragen van zijn afnemers en concurrenten. Het *hebben* van een economische machtspositie is niet verboden op grond van de mededingingswet, het *misbruiken* van een economische machtspositie is dit wel. Bijvoorbeeld door klanten uit te sluiten of door concurrenten van de markt uit te sluiten.
- Een mogelijke zorg die zou kunnen bestaan is dat NLO haar positie op de landgebonden spelen – dit zijn de spelen waarop zij een wettelijk toegekend monopolie heeft – zal gebruiken om concurrenten uit te sluiten van de open markt voor kansspelen op afstand (bv. door overheveling van marktmacht of via onrechtmatige kruissubsidiëring).
- Gelet op de hoge marktaandelen van NLO mag er vanuit worden gegaan dat de gedragingen van NLO nauwgezet wordt gevolgd door de mededingingsautoriteit, zowel op eigen initiatief of naar aanleiding van eventuele klachten van afnemers en concurrenten (voor of na privatisering).
- Kanttekening is dat het op dit moment om puur hypothetische risico's gaat die niet zijn onderzocht of onderbouwd. PwC heeft in het kader van dit onderzoek niet onderzocht of NLO beschikt over een economische machtspositie, en ook niet of NLO de mogelijkheid of prikkel heeft om deze positie te gebruiken om concurrenten in het Koa-segment uit te sluiten.
- Privatisering als zodanig, dat wil zeggen de overdracht van het eigendom van NLO (publiek naar privaat), heeft geen invloed op het al dan niet hebben van een machtspositie door NLO. Wijzigingen in de structuur van de markt (splitsing) en de marktordening (concurrentie om de markt of een open stelsel) hebben hier wel invloed op.
- Splitsing van NLO kan risico's op overheveling van marktmacht, voor zover deze bestaan, wegnemen. Door het Koa-gedeelte van NLO af te splitsen wordt de mogelijkheid (en de prikkel) weggenomen om enig voordeel ontleend aan de monopoliekansspelen in te zetten in het Koa-segment. Daarbij geldt wel dat splitsing gepaard moet gaan met wettelijke schotten tussen het Koa-segment en de landgebonden (monopolie)spelen. Dit om te voorkomen dat er opnieuw een aanbieder actief wordt in beide kanspelsegmenten (NLO of een andere aanbieder).
- Ook de introductie van een open uniform stelsel kan eventuele risico's op misbruik mitigeren. Er zal immers sprake zijn van een open markt waarbij iedere partij onder dezelfde voorwaarden een vergunning kan krijgen. Mocht een aanbieder in het Koa-segment enig voordeel ontleen aan activiteiten in landgebonden spelen (bv. kostenvoordelen, voordelen in het maken van reclame, etc.), dan wordt dit voordeel in een open stelsel beschikbaar gemaakt voor alle aanbieders. Bovendien kan toetreding in een open stelsel invloed hebben op de (machts)positie van NLO, omdat zij haar voormalig wettelijk toegekende monopolieposities verliest. De exacte impact en de mogelijke risico's en gevolgen daarvan hangen wel af van de mate waarin er daadwerkelijk toetreding plaats zal vinden in een open stelsel.

A3 Verwachte opbrengsten

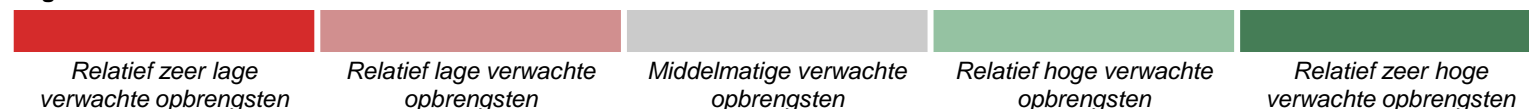
Verdieping effecten afwegingscriteria



De toekomstvarianten kennen verschillen in verwachte opbrengsten, zowel qua type opbrengst (structureel of eenmalig) als qua verwachte totale hoogte

Type opbrengst	Variant 1 a/b: Privatiseren met concurrentie om de markt	Variant 2 a/b: Privatiseren met open stelsel	Variant 3: gedeeltelijk (alleen TOTO Online) privatiseren	Variant 0: Status quo
Eenmalige verkoopopbrengsten	✓ Ja, vanuit verkoop van integrale of gesplitste onderneming	✓ Ja, maar lager dan in variant 1a/b door toename in concurrentie	✓ Ja, maar alleen vanuit verkoop TOTO Online	✗ Nee, er worden geen bedrijfsonderdelen verkocht in deze variant
Structurele veilingopbrengsten¹	✓ Ja, via veiling schaarse monopolievergunningen	✗ Geen veilingen in deze variant	✗ Geen veilingen in deze variant	✗ Geen veilingen in deze variant
Structurele afdrachten	? Afdrachten afhankelijk van nieuwe vergunningsvoorwaarden	? Afdrachten afhankelijk van nieuwe vergunningsvoorwaarden	✓ Ongewijzigd: Afdrachten in monopoliesegmenten lopen door	✓ Ongewijzigd: structurele afdrachten uit monopoliesegmenten
Dividenduitkering NLO	✗ Niet voor de Staat, mogelijk wel voor STAK ¹	✗ Niet voor de Staat, mogelijk wel voor STAK ¹	✓ Ja, alleen niet meer vanuit TOTO Online ²	✓ De Staat en de STAK hebben recht op winstuitkeringen
Verwachte totale opbrengst	Door toename in concurrentie dalen eenmalige verkoopopbrengsten en stijgen veilingopbrengsten, effect naar verwachting per saldo positief ³	Afname in eenmalige verkoopopbrengsten (door toename in concurrentie), waar geen veilinginkomsten tegenover staan	De winstdeling uit TOTO Online valt weg, hier staan eenmalige verkoopopbrengsten tegenover	Geen eenmalige verkoopopbrengsten, wel structurele afdrachten en winstdeling vanuit NLO (op lange termijn)

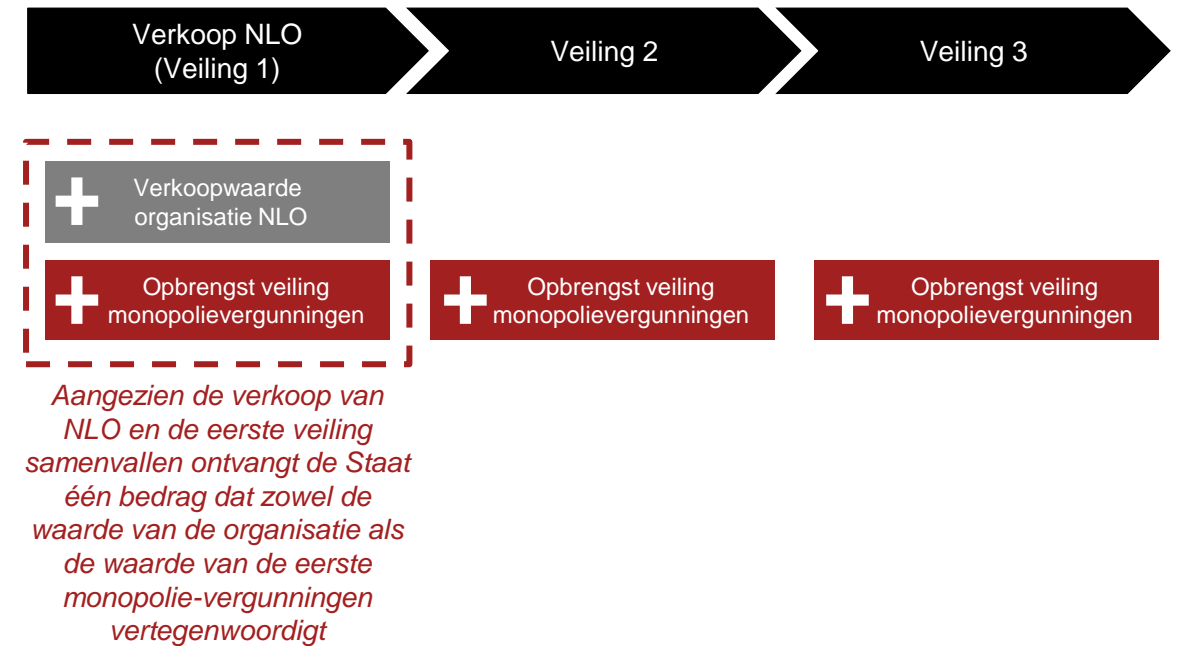
Legenda:



In variant 1a/1b ontvangt de Staat initiële verkoopopbrengsten en veilingopbrengsten vanaf de tweede gunningsperiode

- In variant 1a en 1b bestaat er voor de landgebonden kansspelen concurrentie om de markt. Dit betekent dat de vergunningen voor het organiseren van de staatsloterij, lotto, instantloterij en landgebonden sportwedstrijden voortaan worden gegund op basis van een transparante selectieprocedure. Bijvoorbeeld door de vergunningen te veilen aan de hoogste bidder.
- Om de verkoopbaarheid van NLO te borgen, is het van belang dat de allereerste veiling van de monopolievergunningen samenvalt met de verkoop van NLO. De waarde van de organisatie NLO hangt onlosmakelijk samen met de beschikking over de vergunningen om de monopoliekansspelen aan te mogen bieden.
- Als er voldoende bidders zijn voor NLO (het is een concurrerend biedproces) dan zal de verkoopopbrengst een marktconforme waarde vertegenwoordigen van (a) de organisatie NLO en (b) de schaarse monopolievergunningen. De waarde van de monopolievergunningen wordt dan niet vergoed maar is verdisconteerd in de verkoopopbrengst van NLO.
- Na de initiële vergunningsduur (dus vanaf de tweede gunningsperiode) zullen de monopolievergunningen worden geveild. Deze veiling of veilingen vallen dan niet meer samen met de verkoop van NLO. Als de vergunningen op basis van een open en transparante veiling worden vergeven, dan wordt hiermee een marktconforme vergoeding verdiend. De hoogte van deze vergoeding zal in verhouding staan tot de waarde van het schaarse monopolierecht; i.e. de winstgevendheid die het hebben van een monopolievergunning creëert.
- Bovenstaande geldt alleen voor de landgebonden kansspelen met concurrentie om de markt. Voor Koa geldt dat er geen veilingen plaatsvinden. Het verlies aan opbrengsten door verkoop van TOTO Online zou terug moeten komen in de verkoopwaarde van de organisatie NLO (éénmalige verkoopopbrengsten).

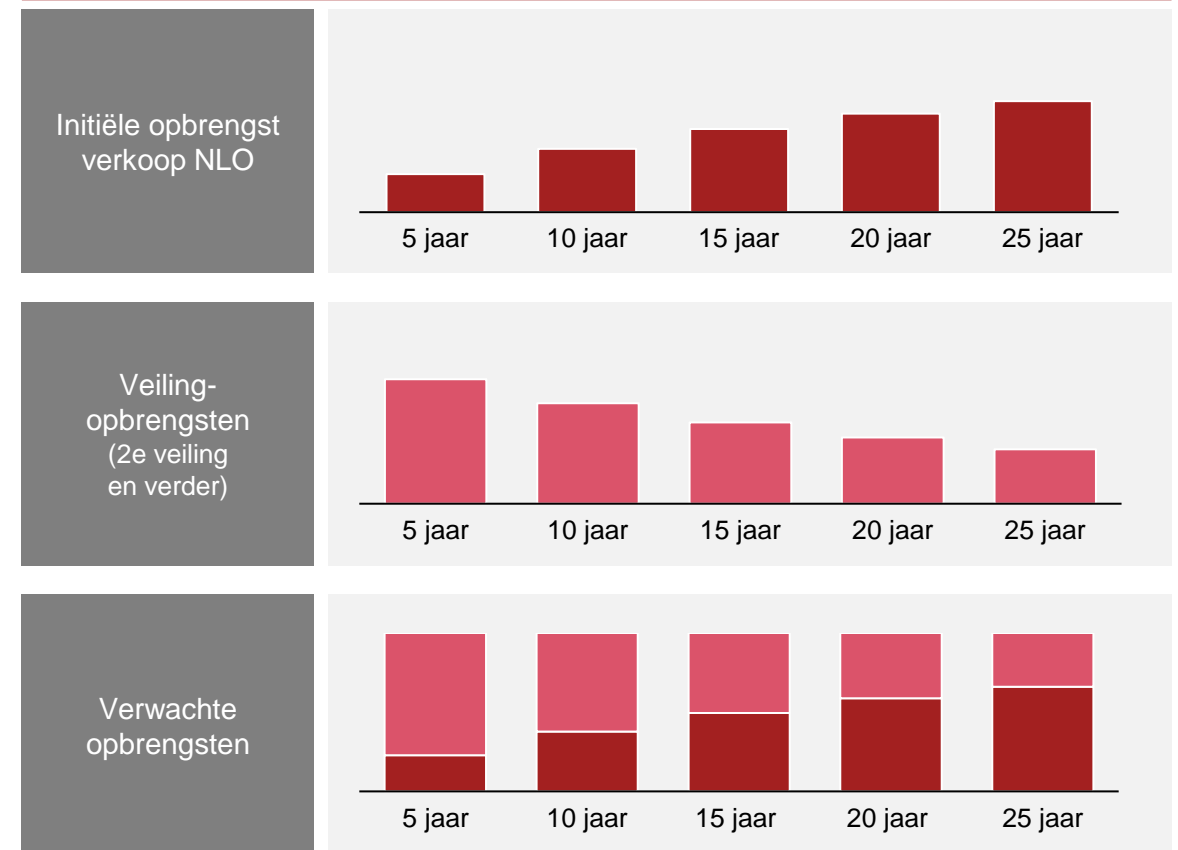
Opbrengsten voor de staat bij variant 1a/1b (concurrentie om de markt)



De duur van de eerste vergunning heeft invloed op initiële verkoopopbrengsten, maar in beginsel niet op verwachte opbrengsten (mits de initiële duur niet te kort is)

- De verkoop van NLO is in deze variant in feite een gebundelde verkoop van (1) de organisatie en (2) een samenstel aan monopolievergunningen met een bepaalde vergunningsduur. De waarde van deze monopolievergunningen, en daarmee de verkoopwaarde van NLO, hangt voor een groot deel af van de vergunningsduur. Hoe langer de duur van de monopolievergunning, hoe hoger de initiële verkoopopbrengst (zie grafiek rechts).
- De initiële vergunningsduur is echter minder van belang als vanuit een breder perspectief naar overheidsinkomsten wordt gekeken. Een langere initiële vergunningsduur maakt dat het langer duurt voordat de overheid een tweede veiling kan organiseren. Dit betekent dat een langere initiële vergunningsduur leidt tot lagere totale veilingopbrengsten vanuit de tweede veiling en daarna, simpelweg omdat de veilingopbrengsten later starten. Er bestaat daarmee een direct verband tussen initiële verkoopopbrengsten (waarin impliciet de waarde van de eerste monopolievergunning verwerkt is) en latere veilingopbrengsten.
- Daarbij geldt wel dat een te korte vergunningsduur het verdienvermogen van aanbidders kan verlagen. Dit zal zowel de initiële verkoopopbrengst als de opbrengsten in latere veilingen verlagen. De figuur aan de rechterzijde toont daarom een versimpelde weergave van de werkelijkheid.
- Dit maakt dat het voor de overheidsinkomsten in breder perspectief in beginsel niet uitmaakt wat de initiële vergunningsduur is, mits deze niet te kort is. Overigens moet de vergunningsduur vanuit juridisch perspectief zo worden gekozen dat deze een goede balans treft tussen enerzijds voldoende tijdsduur om investeringen terug te verdienen en anderzijds kansen op toetreding.

Illustratieve weergave: impact van initiële vergunningsduur (duur eerste vergunning) op verwachte opbrengsten



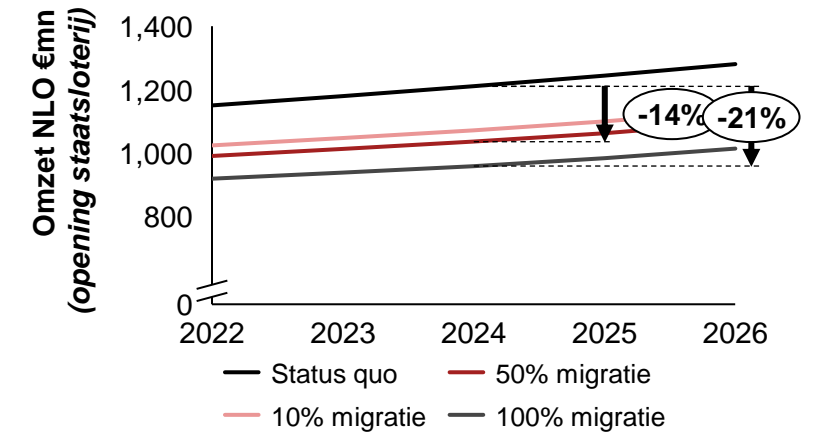
Concurrentie om de markt (variant 1a/b) zorgt – ceteris paribus – voor een stijging van de totale verwachte opbrengsten

- In de status quo worden de monopolievergunningen onderhands gegund aan NLO. In variant 1a/1b worden de vergunningen vanaf de tweede veiling in concurrentie gegund.¹ Dit leidt naar verwachting tot een toename in financiële waarde. De onderneming die het meeste waarde kan creëren met het schaarse vergunningsrecht (zij het NLO of een andere aanbieder) zal het meeste bieden en de vergunning winnen. Hierdoor nemen de verwachte opbrengsten in deze variant toe ten opzichte van de status quo.
- De vorm en de timing van de opbrengsten zal wel veranderen. In de status quo ontvangt de Staat afdrachten vanuit de staatsloterij en winstuitkering door NLO. In varianten 1a en 1b valt de winstuitkering van NLO weg, maar hier staan initiële verkoopopbrengsten en toekomstige veilingopbrengsten tegenover. Daarbij geldt dat de totale financiële waarde die gecreëerd wordt in een stelsel met concurrentie om de markt naar verwachting stijgt.
- Deze extra financiële waarde kan, afhankelijk van de nadere invullingsdetails van de variant, in beginsel ten goede komen aan bijvoorbeeld de STAK, overige goede doelen of sportorganisaties, of spelers. Denk hierbij aan keuzes met betrekking tot:
 - De afdrachten aan de Staat vanuit de staatsloterij
 - Verplichte afdrachten aan beneficianten en/of overige goede doelen vanuit de lotto, instantloterijen en sportweddenscapen
 - Eisen met betrekking tot (minimale)prijsuitkering aan spelers
- Deze keuzes hebben echter primair betrekking op de verdeling van deze waarde tussen verschillende belanghebbenden en niet op de totale waarde die wordt gecreëerd.²

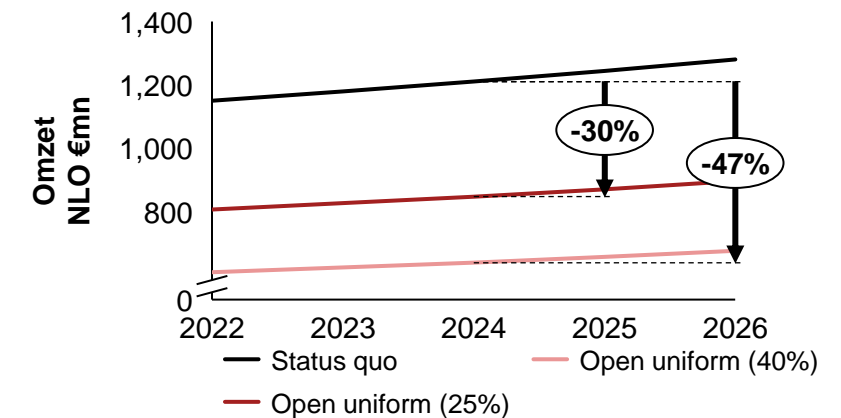
Een open stelsel leidt naar verwachting tot lagere verwachte opbrengsten, omdat winsten uit schaarse vergunningen verdwijnen en ten goede komen aan de spelers

- De introductie van een open stelsel heeft in potentie grote invloed op de verwachte opbrengsten. Het vermogen van NLO om waarde te creëren in een open stelsel daalt door een toename in concurrentie. Hierdoor nemen de verwachte opbrengsten voor de aandeelhouders (de Staat en de STAK) naar verwachting af.
- Dit betekent echter niet dat de totale financiële waarde in een open stelsel per definitie daalt. Economische theorie voorspelt dat de totale financiële waarde die verdeeld kan worden in een open stelsel het grootst is, omdat de mate van concurrentie het hoogst is. Een toename in concurrentie leidt in principe tot een verschuiving van waarde van aanbieders naar afnemers (een verschuiving van producentensurplus naar consumentensurplus), waarbij de totale waarde (het totale surplus) toeneemt. Er is ook sprake van een herverdeling tussen partijen. Dit is positief voor de spelers en negatief voor de huidige aandeelhouders van NLO.
- De exacte impact van een open stelsel op de verwachte opbrengsten hangt af van:
 - De mate waarin concurrentie in een open stelsel daadwerkelijk toeneemt.
 - De keuze voor een duaal open stelsel of een uniform open stelsel, en de invullingsdetails van deze stelsels:
 - In een duaal open stelsel speelt vooral de vraag in welke mate de huidige artikel 3-loterijen migreren naar de vergunning voor prijzenloterijen. Onderzoeksbureau SEO heeft eerder geschat dat de omzet van NLO tot wel 21% kan dalen in een duaal open stelsel (zie figuur rechtsboven). Daarbij betekent bv. 50% migratie dat 50% van de huidige artikel 3-loterijen overstapt naar de vergunning voor prijzenloterijen en 50% blijft bij de artikel 3-loterijen vergunning.
 - In een open uniform stelsel is vooral van belang welk afdrachtspercentage voor goede doelen gaat gelden. Onderzoeksbureau SEO heeft eerder becijferd dat de omzet van NLO substantieel zal dalen in een open uniform stelsel met afdrachten van 25 of 40% (tot wel 47% bij een uniforme afdracht van 40% zie de figuur rechtsonder). De reden hiervoor is dat NLO bij een hogere uniforme afdracht minder prijzengeld uit kan keren, en als gevolg daarvan marktaandeel verliest aan andere aanbieders.
- Een open stelsel en concurrentie om de markt verschillen in die zin dat van een veiling geen sprake meer is. De Staat veilt geen schaarse rechten en ontvang daarom ook geen veilingopbrengsten. De daling in verwachte winstuitkeringen van NLO wordt daarom niet gecompenseerd door een toename in veilingopbrengsten.⁴

Implicaties van open duaal stelsel op NLO¹



Implicaties van uniform open stelsel op NLO^{1,3}



In sommige varianten is splitsing nodig wat betekent dat de verkoopwaarde negatief wordt beïnvloed door verminderde synergie- en schaalvoordelen

- In variant 1b en 3 wordt het Koa-segment van NLO (TOTO Online) gesplitst van de overige onderdelen van NLO.
- Splitsing van NLO leidt tot verlies van schaal- en scopevoordelen, wat een negatief effect heeft op de verkoopopbrengsten voor de Staat.
 - In algemene zin zijn er schaal- en scopevoordelen in het aanbieden van loterijen. Zo kan de gemiddelde overhead per lot worden verlaagd door volumes te verhogen.¹
 - Keuzegedrag van consumenten wordt beïnvloed door merknamen van loterijen.² Hierdoor kan (moeder-) merkbekendheid tot schaal- en scopevoordelen leiden.
 - Er is bewijs dat wanneer een loterij organisatie meer (type) spelen aanbiedt, de gemiddelde kosten dalen.³
- De tabel rechts geeft aan waar de belangrijkste bronnen van schaal- en scopevoordelen zich bevinden. De kwantitatieve inschattingen zijn afkomstig van NLO.
- Afhankelijk van de wijze waarop NLO gesplitst zou worden, zijn andere gedeelde kosten relevant. In de huidige toekomstvarianten wordt alleen een splitsing tussen TOTO Online en de rest van NLO voorzien. Dit betekent dat relevante splitsingskosten liggen op het gebied van gedeelde applicaties, het gedeelde merk TOTO, en gedeelde overheadkosten.

		Gedeelde kosten tussen kansspelsegmenten				
		Staatsloterij ⁵	Lotto ⁵	Instantloterij	TOTO Winkel	Koa (TOTO Online)
Gedeelde applicaties	Er zijn diverse applicaties die ingezet worden voor alle spelen van NLO, waaronder Salesforce voor KS, OPS omgeving, gateway services, Datalake, CRM, BI, Buckaroo, financiële systemen en Trader software.					
	Additionele gedeelde applicaties voor landgebonden spelen, incl. terminal software, Pulse (Retail back office), en datacenter omgeving (verkoop & distributie)					N.v.t.
Gedeelde fysieke terminals	Alle winkels hebben één gedeelde verkoopterminal. ⁶ NLO schat dat 4500 ⁴ nieuwe terminals uitgerold moeten worden als TOTO Winkel van de loterijen zou worden afgesplitst.					N.v.t.
Gezamenlijke klantinterface ⁷	Er is een gezamenlijke wallet/account voor de loterijspelen en krasloten. ⁸ Tussen de websites van deze spelen zijn ook doorklikmogelijkheden. Beide vergroten cross-selling en brengen additioneel spelersgemak.				N.v.t.	N.v.t.
Merkoverstijgende reputatie en naamsbekendheid ⁷	N.v.t.					Sterke naamsbekendheid van TOTO als geheel. Rebranding kosten door splitsing TOTO Winkel en TOTO Online worden geschat op €20.5mn. ⁴
	De merken Nederlandse Loterij en Staatsloterij brengen omzetsynergiën door reputatie en naamsbekendheid, die een positieve impact hebben op de maatschappelijke relevantie van overige merken. ⁹					
Gedeelde overhead	Veel overhead betreft gedeelde afdelingen en teams over de hele linie van segmenten, zoals: 'Sales & Service', 'Marketing & CRM', 'Finance & Accounting', 'IT', 'Human Resources'.					

1) Caudill et al. (1985); 2) SEO (2019); 3) Viren (2008); 4) NLO (2023c); 5) Tijdens de fusie tussen Staatsloterij en Lotto zijn de kostensynergiën destijds geschat op €20 mln. in een onderzoek uitgevoerd door KPMG in opdracht van het kabinet. Deze besparingen zouden behaald worden op 'het personeelsbestand, het ontwikkelen van nieuwe loterijproducten, het verbeteren van de bestaande productportfolio, de kosten voor verkoop van loten en bij het opzetten van een online platform' (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34315-1.html>); 6) NLO (2021); 7) Tijdens de fusie tussen Staatsloterij en Lotto zijn de omzetsynergiën destijds geschat op €30mn (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34315-1.html>); 8) www.nederlandseloterij.nl; 9) Validators impliciete associatie test impact co-branding (2020), in NLO (2023f); overigens is het niet ondenkbaar dat de naam Staatsloterij in bepaalde toekomstvarianten moet veranderen.

De huidige positie van de STAK binnen de governance van NLO heeft invloed op de verkoopbaarheid, zeker bij privatisering huidige monopoliesegmenten

- De aanwezigheid van de STAK binnen de governance van NLO heeft implicaties voor de verkoopbaarheid van NLO (en daarmee verwachte opbrengsten) indien ook activiteiten uit de monopoliesegmenten worden verkocht (variant 1a/b en 2a/b).
- Als de STAK besluit aandeelhouder te blijven, behoudt zij via wettelijke, statutaire en contractuele regelingen bepaalde rechten die de bedrijfsvoering kunnen beïnvloeden (zie rechterzijde).
- Indien deze regelingen onveranderd blijven, kan dit de verkoopbaarheid en verwachte opbrengsten beïnvloeden:
 - De huidige regelingen maken dat een derde toetredende aandeelhouder bij zijn besluitvorming rekening moet houden met een minderheidsaandeelhouder. Dit doet in meer of mindere mate afbreuk aan de efficiëntie en slagvaardigheid van de onderneming, de mogelijkheid om te consolideren en te integreren, en kan de waarde van de aandelen drukken, indien dit van belang is voor een koper.
 - Naast de rechten van de STAK als minderheidsaandeelhouder heeft zij ook financiële rechten die van invloed zijn op de verkoopbaarheid.
 - De STAK behoudt een vast percentage (37%) van de winstuitkeringen zoals vastgelegd in de statuten van NLO. Deze statutaire bepaling van NLO kan slechts worden gewijzigd met instemming van de STAK.
- Bij het afsplitsen van de Koa-activiteiten (Variant 3) kan het huidige aandeelhouderschap van de STAK worden behouden, waarbij verschillende modaliteiten denkbaar zijn voor de invulling van de rol van de STAK.
- In de andere privatiseringsvarianten (1a/b en 2a/b) is het raadzaam om de huidige regelingen en rechten van de STAK aan te passen omwille van de verkoopbaarheid. In het hoofdstuk omtrent de effecten op de STAK zullen de opties hiervoor verder worden uitgewerkt.

Rechten van de STAK en de beneficianten

Zolang de STAK aandeelhouder blijft, blijft de STAK betrokken in de governance structuur. De vennootschapsrechtelijke en contractuele rechten blijven dan in stand. Een derde die het aandelenbelang van de Staat overneemt dient dan rekening te houden met:

- a) Rechten als aandeelhouder: verschillende rechten blijft de STAK behouden: o.a. instemmingsrecht aangaande besluitvorming buiten vergadering, verschillende goedkeuringsrechten aangaande specifieke besluiten (zoals splitsing, en uitgifte aandelen conform de statuten NLO) en het spreekrecht van de STAK tijdens de vergadering.
- b) Goedkeuringsrecht ten aanzien van de overdracht van de aandelen aan een derde als deze afbreuk zou doen aan de rechten van de STAK, hun gerechtigdheid tot afdrachten, en hun reputatie, identiteit en betrouwbaarheid en kansspelen in algemene zin.
- c) Fiduciaire taak bestuur/RvC: het bestuur en RvC dienen de belangen van de STAK als minderheidsaandeelhouder zorgvuldig in hun besluitvorming te betrekken (art. 2:9 BW).
- d) Financiële rechten op grond van de verrekeningsovereenkomst en de statuten van NLO waarbij de STAK o.a. recht heeft op 37% van de uitkeringen en afdrachten van NLO.
- e) Zorgplicht als meerderheidsaandeelhouder: de STAK behoudt het recht om in rechte te vorderen dat de derde rekening houdt met hun redelijke belangen (art. 2.8 BW).
- f) Overige contractuele rechten in onder andere de verrekeningsovereenkomst en de fusieovereenkomst.

A4 Complexiteit en tijdigheid van uitvoering

Verdieping effecten afwegingscriteria



De complexiteit en tijdigheid van privatisering hangt af van de benodigde aanpassingen in: 1) de marktordening, 2) de governance structuur en 3) de organisatie van NLO

Overzicht verschillende typen aanpassingen die complexiteit en tijdigheid beïnvloeden

1  Aanpassing van de marktordening	Wet- en regelgeving	Aanpassingen in de Wet op de kansspelen (Wok) en lagere regelgeving
	Vergunningsvoorwaarden	Aanpassingen in de individuele vergunningen van de verschillende kanspelsegmenten (zoals nu opgesteld door de Ksa)
2  Aanpassingen aan governance	Governance NLO	Aanpassingen aan de huidige governance van NLO en overige implicaties van governance die de complexiteit van het proces beïnvloeden
	Verrekeningsovereenkomst	Aanpassingen aan de verrekeningsovereenkomst
3  Aanpassingen aan operationele en juridische structuur organisatie NLO	Transitieproces organisatie	Organisatorische aanpassingen en voorbereidingen om te privatiseren (e.g. ontvlechting en verkoop aandelen)

- De complexiteit en tijdigheid van de toekomstvarianten brengen we in kaart aan de hand van drie thema's:
 - Aanpassing van de marktordening: hierbij wordt geanalyseerd welke wijzigingen er nodig zijn in wet- en regelgeving (b.v. de Wok) en vergunningsvoorwaarden van individuele kanspelsegmenten.
 - Aanpassingen aan de governance van NLO: hierbij worden de benodigde veranderingen aangebracht in de huidige governance overeenkomsten m.b.t. de beneficianten, zoals de aandeelhoudersovereenkomst en verrekeningsovereenkomst (inclusief de fusieovereenkomst).
 - Aanpassingen aan de operationele en juridische structuur van de organisatie: hierin worden organisatorische veranderingen ten behoeve van een eventuele splitsing en uiteindelijke aandelenoverdracht inzichtelijk gemaakt.

Een wijziging in de marktordening, en met name de introductie van een open stelsel, gaat gepaard met een aanzienlijke wetgevingsopgave (1/2)



Aanpassingen in marktordening

De Wet op de kansspelen (Wok) en bijbehorende lagere regelgeving vormen de basis van de huidige marktordening. De Wok bepaalt dat het verboden is om kansspelen aan te bieden zonder vergunning. In de Wok is eveneens vastgelegd hoeveel vergunningen er vergeven mogen worden per kanspelsegment, en worden regels gesteld over afdrachten aan de Staat en goede doelen. Verandering in marktordening vraagt om een wijziging van deze wet- en regelgeving.

Wetswijzigingen leiden tot meer complexiteit en langere tijdslijnen. De aanpassing van een wet vergt onder andere een behandeling in de ministerraad, een advies van de Raad van State, en behandeling in de Tweede Kamer en Eerste Kamer. Een wetswijziging is complexer dan een aanpassing in vergunningsvoorwaarden; dit komt door meer schakels in het proces en de kans op amendementen.¹ Ten slotte kunnen er ook aanpassingen gedaan worden in lagere regelgeving; deze liggen qua complexiteit in tussen een wetswijziging en een verandering in vergunningsvoorwaarden.

Bij concurrentie om de markt (variant 1) zijn aanpassingen in wet- en regelgeving nodig

- In een model met concurrentie om de markt moet wet- en regelgeving worden aangepast:
 - De duur van de vergunning voor de staatsloterij en de andere monopolievergunningen moet worden aangepast.
 - De wijze van gunning moet worden aangepast. Voor alle monopolievergunningen moet worden geregeld dat er een tijdelijke vergunning komt bij de verkoop van NLO; voor daaropvolgende vergunningen moet geregeld worden dat deze volgens een transparante (concurrerende) selectieprocedure worden vergeven. Daarbij moet onder andere in wet- en regelgeving vastgelegd worden op basis van welke criteria een aanbieder wordt geselecteerd en aan welke eisen een aanbieder moet voldoen.
 - De regels met betrekking tot afdrachten uit de verschillende vergunningen moeten worden aangepast. Op dit moment zijn er bijvoorbeeld diverse vergunningen waarvoor wettelijk vastgelegd is dat de netto-opbrengst afgedragen wordt aan de Staat of aan de beneficianten; dit zal aangepast moeten worden om NLO verkoopbaar te maken (zodat de koper van NLO zijn kosten plus een redelijke winst kan verdienen).
- De tijd die nodig is voor deze stelselwijziging laat zich moeilijk voorspellen. Dit hangt onder meer af van de tijd die nodig is om het nieuwe wetsvoorstel voor te bereiden en te laten behandelen door de Tweede en Eerste Kamer. Als indicatie moet worden gedacht aan een proces dat minimaal enkele jaren in beslag neemt, en naar verwachting ongeveer 3 tot 5 jaar zal duren.

Privatisering van alleen TOTO Online (variant 3) kan zonder stelselwijziging

- Privatisering van alleen TOTO Online (variant 3) kan zonder verandering in de marktordening (en daarmee wet- en regelgeving). Het is mogelijk om TOTO online te privatiseren met behoud van het open stelsel voor Koa dat in 2021 is ingevoerd. Indien gewenst zouden via lagere regelgeving 'schotten' geplaatst kunnen worden tussen laag risico kansspelen en hoog risicokansspelen, dit is echter in deze variant geen vereiste. Bovendien zou dit, ten opzichte van variant 1a/1b en 2a/2b, om een relatief eenvoudige wijziging gaan die binnen enkele jaren kan worden doorgevoerd.

Een wijziging in de marktordening, en met name de introductie van een open stelsel, gaat gepaard met een aanzienlijke wetgevingsopgave (2/2)

Overgang naar open stelsel (variant 2) vergt fundamentele stelselwijziging

- De overgang op een open stelsel betreft een fundamentele verandering van de marktordening, en vraagt daarom ook om een volledige herziening van wet- en regelgeving en het vergunningsstelsel voor de huidige monopolieloterijen. Dit vergt een wijziging van het huidige kansspelstelsel (min of meer alle bepalingen in de Wok). Ook zullen nieuwe vergunningen moeten worden opgesteld en uitgegeven, waarin mogelijk aanvullende eisen worden gesteld (t.a.v. kapitaal, onafhankelijkheid, etc.).
- Bij een verandering naar een open stelsel (variant 2a/2b) worden de huidige monopolievergunningen opgeheven en wordt toetreding door meerdere aanbieders toegestaan, zolang zij voldoen aan de gestelde voorwaarden. Het stelsel zal eerst gewijzigd moeten worden, voordat er overgegaan kan worden tot privatisering. Hier zijn verschillende redenen voor:
 - Allereerst is het juridisch niet toegestaan om NLO te privatiseren voorafgaand aan de stelselwijziging. Het is namelijk juridisch niet houdbaar om een monopolievergunning onderhands te gunnen aan een private onderneming.
 - Ten tweede is enige stabiliteit in de markt wenselijk ten behoeve van de verkoopbaarheid van NLO. De overgang naar een open stelsel is een fundamentele stelselwijziging die grote gevolgen kan hebben voor NLO. Denk aan onzekerheden over kosten (o.a. afhankelijk van afdrachtseisen), marktaandeel, omzet en winstgevendheid. Zolang er onzekerheid is over de invullingdetails van het open stelsel en de verwachte positie die NLO zal krijgen in deze open markt(en), heeft dit een negatieve impact op de verkoopprijs. Des te groter de onzekerheden des te groter het negatieve effect op de verkoopwaarde. Hier is sprake van een afruil: privatisering direct na de stelselwijziging verlaagt de totale doorlooptijd, maar heeft naar verwachting een negatief effect op de verkoopbaarheid. Door te wachten tot de markt enigszins is gestabiliseerd nemen onzekerheden af, wat de verkoopwaarde ten goede komt. Hier staat tegenover dat de totale doorlooptijd toeneemt. Ook zou het als onwenselijk kunnen worden gezien dat er in een open stelsel tijdelijk een publieke onderneming actief is die concurreert met private aanbieders.
- Dit betekent al dat privatisering van NLO naar verwachting een langdurig en complex proces zal worden. Indicatief moet gedacht worden aan een proces van ongeveer 7 tot 10 jaar (denk aan 4 á 5 jaar voor de benodigde stelselwijziging en eventueel nog eens 3 jaar om voldoende stabiliteit in de markt te bereiken om tot privatisering over te gaan).

Bij volledige privatisering zijn naar verwachting aanpassingen van de governance nodig in samenspraak met de STAK, wat meer complexiteit met zich meebrengt



Aanpassingen aan governance NLO

Voor verschillende toekomstvarianten is het wenselijk om de governance van NLO aan te passen dan wel de verrekeningsovereenkomst, gesloten tussen de Staat en de STAK te wijzigen.

Aanpassingen in de governance van NLO en/of de verrekeningsovereenkomst vergroten de complexiteit van de variant, omdat dit in samenspraak met de STAK moet gebeuren. Zoals beschreven in het volgende hoofdstuk (A5, effect op de STAK) heeft de STAK diverse rechten waar rekening mee gehouden moet worden bij de keuze voor en nadere invulling van de varianten.

Bij volledige privatisering van NLO (varianten 1a/b en 2a/b) zijn aanpassingen van de governance en afdrachten nodig

- Bij volledige privatisering van NLO (variant 1 en 2) leidt het behoud van de huidige rechten van de STAK in de governance tot hogere complexiteit in het kader van verkoopbaarheid (zie ook het vorige hoofdstuk omtrent verwachte opbrengsten).
- Er wordt geadviseerd om in deze varianten eerst een alternatief voor de huidige governance te vinden, en pas daarna tot privatisering over te gaan. Indien de STAK eerst uitstapt als aandeelhouder en alle aandelen in handen van de overheid zijn, zal privatisering relatief eenvoudig zijn (*shared deal*). Indien de financiële rechten op een andere manier geborgd worden (via vergunning) wordt het complexer (zie het volgende hoofdstuk over de STAK voor nadere toelichting):
 - Als de STAK uit de governance van de onderneming stapt, dienen de statuten te worden gewijzigd (omdat de stemrechtloze aandelen dan niet meer relevant zijn en dus de statutaire regelingen daaromtrent overbodig zijn). Een statutenwijziging is relatief eenvoudig en kan snel worden bewerkstelligd.
 - Daarnaast bestaan er opties om i) de huidige (aandeelhouders)rechten van de STAK te herzien tot het wettelijke minimum of ii) de aandelen te laten vervallen en de STAK in plaats daarvan een winstbewijs te geven. Hier is medewerking van de STAK voor nodig. De complexiteit en duur van het proces worden mede bepaald door potentiële onderhandelingen met de STAK.
 - De verrekenovereenkomst blijft in principe in stand. Wel moet nader uitgezocht worden hoe de huidige verplichtingen van de Staat jegens haar contractspartijen overgaan op een derde koper, en dus hoe in de toekomst de belangen van de STAK voortvloeiende uit de verrekenovereenkomst gewaarborgd blijven.

Privatisering van alleen TOTO Online (variant 3) kan zonder wijzigingen in governance NLO

- Indien alleen TOTO online wordt geprivatiseerd (variant 3) dan kan dit bedrijfs onderdeel met beperkte ondernemingsrechtelijke implicaties worden verkocht, waarbij de governance van NLO (op holdingniveau) onveranderd kan blijven. Naar verwachting heeft de onderneming rechten waar rekening mee gehouden moet worden. Afstoting van de dochteronderneming behoeft ook goedkeuring van de STAK. In deze variant kan ook de verrekenovereenkomst hetzelfde blijven.

Eventuele splitsing van NLO leidt tot een ontvlechtingsproces en besluitvorming hierover

Aanpassingen aan operationele en juridische structuur organisatie NLO

Ten slotte kunnen verschillende toekomstvarianten leiden tot organisatorische of juridische veranderingen binnen NLO. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het organisatorische en juridische ontvlechtingsproces dat plaats moet vinden bij splitsingsvarianten, inclusief de besluitvorming die hieraan vooraf gaat.

Varianten waarin NLO wordt gesplitst (variant 1b en 3) vragen om een ontvlechtingsproces en bijbehorende besluitvorming

- Varianten 1b en 3 verlangen een splitsing van de organisatie NLO, waarbij de activiteiten binnen het Koa-segment (TOTO Online) afgesplitst worden van de rest van de organisatie.
- Dit vraagt allereerst om een operationele ontvlechting van deze activiteiten:
 - Uit een analyse van NLO blijkt dat TOTO Online is verweven met de IT systemen van de rest van NLO en dat operationele splitsing minimaal een doorlooptijd van 12 maanden heeft (dit betreft de technische ontvlechting).¹ Hier is binnen de scope van deze verkenning geen eigen onderzoek naar gedaan, en dit zal nader onderzocht moeten worden.
 - De complexiteit van deze transitie, en de tijd die hiervoor benodigd is, hangt af van de organisatorische verwevenheid van de verschillende kansspelproducten van NLO. NLO verwacht dat ontvlechting van TOTO Online minimaal een jaar zal duren.¹
 - Denkbaar is dat binnen NLO personeel op structurele wijze wordt uitgeleend / tewerkgesteld binnen een andere entiteit van de groep of kosten worden gemaakt voor een andere entiteit. Dit heeft gevolgen voor de complexiteit van de transactie (en de verkoopbaarheid). De organisatie zal in dat geval ontvlochten moeten worden voordat de privatisering volledig uitgevoerd kan worden, wat de benodigde tijdslijnen van het transitieproces uitbreiden.
- Naast de operationele ontvlechting is er ook besluitvorming voorafgaand aan de ontvlechting benodigd. Afstoting van TOTO Online vereist in de regel een bestuursbesluit. Specifiek voor de STAK geldt dat zij een goedkeuring dient te geven over een splitsingsbesluit (inclusief vervreemding van een dochtervennootschap).

Varianten waarin NLO niet wordt gesplitst (1a, 2a en 2b) zijn vanuit aanpassingen in de organisatie relatief gezien eenvoudiger door te voeren

- Indien er geen splitsing plaatsvindt en NLO dus integraal geprivatiseerd wordt (variant 1a, 2a, 2b) is de organisatorische transitie relatief eenvoudig. Hierbij hoeft alleen een aandelenoverdracht voorbereid en uitgevoerd te worden.

Privatisering van alleen TOTO Online is relatief gezien eenvoudiger, de introductie van een open stelsel (zeer) complex

Complexiteit en tijdigheid van varianten

		Concurrentie om de markt		Open stelsel		3
		1a	1b	2a	2b	
		Integraal privatiseren	Gesplitst privatiseren	Niet-uniform	Uniform	Alleen TOTO Online privatiseren
Complexiteit	Marktorde-ning	Aanpassingen nodig in wet- en regelgeving en het vergunningsproces		Aanpassingen nodig in wet- en regelgeving en het vergunningsproces, die complexer van aard zijn dan bij variant 1a en 1b		In principe geen aanpassingen in wet- en regelgeving of vergunningsproces nodig
	Governance	Aanpassingen in governance en verrekeningsovereenkomst wenselijk		Aanpassingen in governance en verrekeningsovereenkomst wenselijk		In principe geen aanpassingen in governance of verrekeningsovereenkomst nodig
	Organisa-torisch	In principe geen aanpassingen nodig	Organisatorische splitsing van TOTO Online	In principe geen aanpassingen nodig		Organisatorische splitsing van TOTO Online
Complexiteit en tijdigheid		De complexiteit wordt voornamelijk gedreven door aanpassingen in wet- en regelgeving en de governance		Deze varianten lijken op voorhand erg complex, met name door de benodigde stelselwijziging (marktorde-ning). Omwille van de verkoopbaarheid is het ook wenselijk om na de stelselwijziging enkele jaren te wachten tot de markt is gestabiliseerd, wat de totale transitietijd nog langer zou maken		Deze variant is relatief eenvoudig door te voeren. Er is wel een organisatorische ontvlechting nodig die enkele jaren in beslag neemt. Vergelijken met de stelselwijzigingen in variant 1a/1b en 2a/2b is dit, relatief gezien, eenvoudiger

Legenda:

Zeer complexe en langdurige transitie (meer dan 10 jaar)	Complexe en langdurige transitie (~7-10 jaar)	Redelijk complex en langdurige transitie (~5-7 jaar)	Op middellange termijn te realiseren (~3-5 jaar)	Op relatief korte termijn te realiseren (minder dan 3 jaar)

A5 Effect op de STAK

Verdieping effecten afwegingscriteria



De STAK is als aandeelhouder en NOC*NSF en ALN zijn als beneficianten direct belanghebbenden in een eventuele verkoop van NLO

De STAK heeft een aantal (aandeelhouders)rechten...

- 1% van de aandelen in NLO wordt gehouden door de STAK (dit betreft stemrechtloze aandelen). De positie van de STAK is belangrijk in het beoordelingskader omdat zij als houder van twee stemrechtloze aandelen en partij bij de aandeelhoudersovereenkomst een aantal rechten heeft. Op de aandelen van de STAK zijn certificaten uitgegeven aan NOC*NSF en ALN.
- NOC*NSF en ALN worden in dit rapport gezamenlijk 'beneficianten' genoemd.
- In de huidige situatie hebben de beneficianten recht op dividend uit NLO (37%, na aftrek winst staatsloterij), die in de praktijk uitsluitend komt uit de activiteiten van NLO in het Koa-segment (TOTO Online). Ook ontvangen de beneficianten afdrachten vanuit NLO.
- De STAK heeft een goedkeuringsrecht ten aanzien van de overdracht van de aandelen van de Staat als die afbreuk zou doen aan de rechten van de STAK en de beneficianten, hun gerechtigdheid tot afdrachten, hun reputatie, identiteit en betrouwbaarheid en kansspelen in algemene zin (art. 9.2 AO). Daarnaast is er een goedkeuringsrecht ten aanzien van een splitsingsbesluit (inclusief vervreemding van een dochtervennootschap) en een aandelenemissiebesluit voor een beursgang (art. 19.3 (b) en 35(e) Statuten).

... en NOC*NSF en ALN zijn beneficianten van NLO (via vergunningen)

Huidige situatie te verdelen waarde van NLO

	Afdracht ¹	Winst / dividend
Staatsloterij ²	Min. 15% van de omzet aan de Staat	Resultaat na afdracht t.b.v. de Staat ⁴
Lotto	100% netto omzet resultaat / minimaal 18% van de omzet aan beneficianten	n.v.t.
Instantloterij	100% netto omzet resultaat aan de beneficianten	n.v.t.
Sportwedden-schappen	100% netto omzet resultaat aan de beneficianten	n.v.t.
TOTO Online ³	n.v.t.	100% winst aan aandeelhouders

Verdeling (door ESCROW of dividenduitkering)

Staat der Nederlanden

63%

STAK

37%

- De beneficianten ontvangen op basis van de vergunningen afdrachten en (via de STAK) dividend, zoals beschreven in de tabel hierboven.¹ Ten tijde van de fusie zijn afspraken gemaakt over de verdeling van inkomsten tussen de Staat en de STAK. Dit betekent dat alle afdrachten en de winst worden verdeeld via een ESCROW rekening of dividenduitkering, waarbij de Staat 63% van de inkomsten krijgt en de STAK 37%.⁷ De inkomsten die de STAK ontvangt worden vervolgens verdeeld tussen de beneficianten waarbij NOC*NSF gerechtigd is tot 72,46% en ALN tot het overige.⁷
- Deze inkomstenstromen zijn belangrijk voor de beneficianten. De afdrachten vanuit kansspelen vertegenwoordigden bijvoorbeeld ~37% van de totale inkomsten van NOC*NSF in 2021.⁸

1) Wet op de Kansspelen, artikel 9 lid 2, artikel 14b lid 2, artikel 16 lid 2 en artikel 27b lid 2; 2) Ondanks dat in de vergunning van de staatsloterij staat vermeld dat de afdracht aan de Staat 100% van het netto omzet resultaat bedraagt (naast minimaal 15% van de omzet), is met de Ksa overeengekomen dat deze 'afdracht' ook plaats kan vinden d.m.v. betaling van dividenduitkering en toevoeging aan (winst)reserves. Min. 15% van de omzet blijft daardoor leidend voor de staatsloterij (zie brief Ksa aan Staatsloterij B.V., onderwerp Beschikking Staatsloterij B.V. (2-08-2018)); 3) Dividend uitkering van TOTO Online verloopt technisch gezien niet via de ESCROW-rekening, maar wordt ook met hetzelfde percentage (63/37) verdeeld over de Staat en de STAK; 4) En o.g.v. de verrekeningsovereenkomst volgens de verdeelsleutel 63/37% wordt verdeeld. 7) Kamerstukken II 2015/16 34315, nr. 1.;8) NOC*NSF (2022);

NOC*NSF en ALN, hebben elk hun eigen wensen en voorkeuren als het gaat om de eventuele privatisering van NLO

Wensen NOC*NSF

NOC*NSF geeft aan dat de volgende uitgangspunten (in samenhang) van belang zijn bij een eventuele privatisering van NLO:

- 1 Stabiele, waardevaste, niet fiscaliseerbare en vrijelijk besteedbare (ongelabelde) afdracht. Voor NOC*NSF staat behoud – en verdere uitbouw – van de vrijelijk besteedbare financieringsstroom voorop. Dat is van groot belang voor de continuïteit van onze vereniging en daarmee van de georganiseerde sport in Nederland.
- 2 Sportprofilering: de kansspelorganisatie heeft en houdt een sterke en nadrukkelijke relatie met sport. Deze dient nadrukkelijk te worden behouden. Dit is bovendien in lijn met kansspelaanbieders breed in Europa en de financiering van sport in het bijzonder.
- 3 NOC*NSF ziet geen ondernemersrol voor zich: maar wel een actieve verbinding als aandeelhouder ('informatieplicht' en betrokkenheid).
- 4 Wettelijke afdracht: bij voorkeur ziet NOC*NSF de afdracht aan de beneficianten wettelijk geborgd.
- 5 Behoud, respectievelijk versterking van het Nederlandse karakter van Nederlandse Loterij. NOC*NSF waardeert het door de consument gewaardeerde Nederlandse karakter van de onderneming en de inspanningen die de directie hiertoe heeft verricht.
- 6 Voortzetting *responsible gaming*-beleid: NOC*NSF is tevreden met de huidige prestaties en inspanningen van de onderneming op het gebied van *responsible gaming*; de NLO heeft ten opzichte van haar concurrenten de lat terecht op een hoog niveau gelegd.
- 7 Bij eventuele vervreemding moeten andere afspraken tussen partijen worden gecontinueerd of verbeterd (zoals sponsorafspraken, winstdelingsregelingen, merkafspraken, etc.).

Wensen ALN

ALN geeft aan dat de volgende uitgangspunten van belang zijn bij een eventuele privatisering van NLO (in volgorde van belangrijkheid):

- 1 **Beëindiging beneficiantschap TOTO Online (*short odds*)**. ALN is voorstander van marktregulering van illegaal gokken. ALN is daarmee voorstander van de KOA-wetgeving en trots dat zij via het aandeelhouderschap daaraan een constructieve bijdrage heeft mogen leveren. ALN wil zich echter niet verbinden met de opbrengsten van dergelijke online kansspelen.
- 2 **Instrumentele opvatting ten aanzien van het loterijdeel (*long odds*) van de onderneming**. ALN voelt zich comfortabel bij het *long odds* deel van de onderneming en ziet geen aanleiding om deze band te beëindigen. Beëindiging van het aandeelhouderschap/beneficiantschap is zeker bespreekbaar, bijvoorbeeld als daarmee uitvoering kan worden gegeven aan een verantwoorde privatisering. De opbrengsten kunnen worden geherinvesteerd in een vermogensfonds; een belangrijk deel van de goede doelen en sport beschikt reeds over een dergelijke structuur.
- 3 **Borging van de totale bijdrage van alle Nederlandse loterijen gezamenlijk**. De ALN houdt nauwlettend oog voor de bescherming van het belang van goede doelen en sport in algemene zin. Dit raakt in praktische zin vooral aan een eventuele nieuwe marktordening voor loterijen, waarbij gewaakt dient te worden tegen onbedoeld schadelijke neveneffecten voor (de geldstroom richting) goede doelen en sport.

In elke toekomstvariant kan een financieel pakket voor beneficianten worden samengesteld, bestaande uit winstuitkering, afdrachten en/of een éénmalige vergoeding

- Zoals beschreven in het hoofdstuk over de verwachte opbrengsten (p.62) kunnen sommige privatiseringsvarianten vragen om veranderingen in de rol van de STAK/beneficianten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om wijzigingen in vergunningsvoorwaarden en/of de governance. De huidige inkomsten van beneficianten bestaat uit een combinatie van dividend (A) en afdrachten (B).
- Er zijn twee elementen die de verkoopbaarheid van NLO beïnvloeden en daarmee de verwachte opbrengsten verlagen:
 - De huidige (aandeelhouders)rechten doen in meer of mindere mate afbreuk aan de efficiëntie en slagvaardigheid van de onderneming.
 - In sommige kanspelsegmenten is er een sterke vermenging van winstuitkering en afdrachten. Op basis van de huidige vergunningseisen is het voor een nieuwe aandeelhouder van NLO niet mogelijk om winst te maken op de instantloterij en landgebonden sportwedenschappen, omdat 100% van de netto-opbrengst afgedragen moet worden aan de beneficianten.²
- Om de verkoopbaarheid van NLO te verhogen schetst de tabel rechts drie opties voor alternatieve vormen van betrokkenheid en inkomsten van beneficianten. Deze opties zien op:
 - A. De (aandeelhouders)rechten en het recht op dividend vanuit NLO
 - B. De afdrachten aan beneficianten
 - C. Een eventuele éénmalige financiële vergoeding om beneficianten te compenseren voor een verlies in (aandeelhouders)rechten of lagere structurele inkomsten

Inkomsten	Opties ten aanzien van inkomsten en rol beneficianten
A Dividend NLO	A1 Beneficianten behouden huidige (aandeelhouders)rechten en dividend
	A2 De (aandeelhouders)rechten van beneficianten worden beperkt, het recht op dividend blijft onveranderd
	A3 Beneficianten stappen uit de governance en krijgen daar een winstbewijs voor in de plaats, het recht op dividend blijft onveranderd
	A4 Beneficianten stappen uit de governance en het recht op dividend vervalt
B Ontvangst afdrachten	B1 De afdrachten naar beneficianten worden vastgelegd in vergunningsvoorwaarden. De minimumafdracht wordt aangepast zodat er een mogelijkheid tot winst ontstaat (afdracht niet langer gelijk aan 100% netto-opbrengst)
	B2 Afdrachten naar algemene goede doelen vastgelegd in vergunning. ¹ De minimumafdracht wordt aangepast zodat er een mogelijkheid tot winst ontstaat (afdrachten niet langer gelijk aan 100% netto-opbrengst)
C Éénmalige financiële vergoeding	C1 Beneficianten ontvangen éénmalige vergoeding (bv. voor de verkoop van haar rechten als aandeelhouder en een daling in afdrachten)
	C2 Beneficianten ontvangen geen éénmalige vergoeding

De verschillende type inkomsten verschillen als het gaat om de zekerheid die het beneficianten biedt op inkomsten in de toekomst

- In elke toekomstvariant is het mogelijk om een gecombineerd pakket aan dividend, afdrachten en/of een eenmalige vergoeding te bieden dat zorgt voor behoud van inkomsten voor beneficianten. Daarbij geldt dat de opties (A, B en C) grotendeels los staan van de gekozen toekomstvariant.
- Een belangrijk verschil tussen de opties is de zekerheid waarmee de inkomsten van de beneficianten geborgd worden. Zoals toegelicht in de tabel aan de rechterzijde blijven beneficianten in optie A afhankelijk van de commerciële resultaten van NLO en in optie B van ontwikkelingen op de kansspelmarkt. Optie C biedt de hoogste mate van zekerheid en tegelijkertijd flexibiliteit voor beneficianten om haar toekomstige uitbetalingen te bepalen (door de éénmalige vergoeding te investeren en jaarlijks uit te betalen).
- Voor de definitieve waardebeoordeling voor de STAK zal een inventarisatie plaats moeten vinden van alle mogelijke relevante factoren.

Inkomsten	Reflectie op zekerheid inkomsten voor beneficianten
A Dividend NLO	<ul style="list-style-type: none"> • Inkomsten zijn afhankelijk van commerciële resultaten van NLO. Dit is in de huidige situatie ook het geval, maar afhankelijk van de gekozen toekomstvariant kan er een grotere onzekerheid over toekomstige inkomsten ontstaan: <ul style="list-style-type: none"> • In toekomstvariant 1a/1b ontstaat een risico dat NLO de tweede veiling (of een veiling daarna) niet wint. Er is daarom geen zekerheid op continuïteit van inkomsten vanaf de tweede veiling. • In toekomstvariant 2a/2b ontstaat een risico dat NLO marktaandeel verliest aan andere aanbieders, waardoor de winstgevendheid van de organisatie (en daarmee het verwachte dividend) afneemt.
B Ontvangst afdrachten	<ul style="list-style-type: none"> • In optie B1 zijn afdrachten niet afhankelijk van een individuele onderneming, omdat elke (nieuwe) vergunninghouder af zal dragen aan beneficianten. Dit verhoogt in beginsel de inkomstzekerheid ten opzichte van optie A. Wel blijven de afdrachten afhankelijk van de bedrijfsresultaten van de kansspelaanbieder die de vergunning houdt. • Er ontstaat een afhankelijkheid van de overheid om in de toekomst afdrachten aan beneficianten te blijven toekennen (via vergunningsvoorwaarden in B1). Dit is overigens in de huidige situatie ook het geval. • In optie B2 zijn de afdrachten aan de beneficianten afhankelijk van de keuzes van NLO en potentiële nieuwe aanbieders over de gekozen beneficianten voor afdrachten. Dit biedt minder zekerheid op ontvangst van afdrachten dan optie B1.
C Eénmalige financiële vergoeding	<ul style="list-style-type: none"> • Bij uitbetaling van een eenmalige vergoeding zijn de inkomsten niet langer afhankelijk van een individuele onderneming of van ontwikkelingen op de kansspelmarkt. • In plaats van een eenmalige uitkering kan worden gekozen voor een optie waarbij de totale vergoeding wordt geïnvesteerd en jaarlijks een gedeelte wordt uitgekeerd. Daarbij worden inkomsten afhankelijk van algemene marktontwikkelingen (i.e. rendement op investeringen).

Er is verschil in de mate waarin toekomstvarianten en opties voor waardebehoud tegemoetkomen aan de wensen van NOC*NSF en ALN

Reflectie op opties in relatie tot wensen NOC*NSF (zie pagina 79)

1 Behoud financieringsstroom	Zoals toegelicht in dit hoofdstuk zijn er diverse opties waarin een pakket kan worden samengesteld aan dividend, afdrachten en/of een eenmalige financiële vergoeding. Dit pakket kan opgesteld worden ongeacht de gekozen toekomstvariant.
2 Sportprofilering	De mate waarin NLO een sportprofilering behoudt hangt niet af van de in dit hoofdstuk geschetste opties of de toekomstvarianten. Hiertoe is vooral de profilering van de nieuwe koper van belang, hetgeen in het kader van deze verkenning nog onduidelijk is.
3 Actieve verbinding als aandeelhouder	In sommige opties zoals beschreven in dit hoofdstuk (A2 t/m A4) wordt wel financiële waarde behouden, maar gaat de verbinding als aandeelhouder verloren.
4 Wettelijke afdracht	Wettelijk vastgelegde afdrachten aan goede doelen in het algemeen kunnen onderdeel zijn van een pakket dat zorgt voor financieel waardebehoud.
5 Behoud Nederlands karakter NLO	Naar verwachting zal de verkoop van NLO en eventuele toekomstige veilingen van monopolievergunningen minimaal op Europees niveau plaats moeten vinden.
6 Voortzetten responsible gaming beleid	Zie toelichting bij 2. Voor behoud van het responsible gaming beleid is vooral de profilering van de nieuwe koper van belang, hetgeen in het kader van deze verkenning nog onduidelijk is. Aanscherping van wet- en regelgeving en vergunningsvoorschriften (zie hoofdstuk A1) kunnen hier ook aan bijdragen.
7 Continuering of verbetering andere afspraken	Gezien de verkennende aard van het onderzoek komt de continuering van gedetailleerde afspraken tussen NLO, de Staat en de STAK niet nader aan bod.

Reflectie op opties in relatie tot wensen ALN (zie pagina 79)

1 Beëindiging beneficiantschap TOTO Online	In alle toekomstopties kan in beginsel tegemoet worden gekomen aan deze wens, met uitzondering van de status quo. Indien de voorkeur van de Staat uitgaat naar deze variant zal nader moeten worden onderzocht of er mogelijkheden zijn voor ALN om in de status quo afstand te kunnen nemen van TOTO Online.
2 Band met loterijdeel (long-odds)	In principe kan in alle toekomstvarianten aan deze wens worden voldaan, omdat ALN aangeeft dat beëindiging van het aandeelhouderschap/beneficiantschap bespreekbaar is.
3 Borging totale bijdrage aan alle loterijen in Nederland	Wettelijke vastgelegde afdrachten aan goede doelen in het algemeen kunnen onderdeel zijn van een nieuw samen te stellen pakket voor financieel waardebehoud (optie B). Een constructie waarin sterk de nadruk ligt op een éénmalige financiële vergoeding (optie C) komt wellicht in mindere mate tegemoet aan deze wens, omdat de bijdrage van de monopoliespelen dan aan goede doelen dan zou komen te vervallen. Dit is echter vooral een kwestie van beeldvorming. De eenmalige vergoeding die wordt geboden zou de netto-contante waarde van de toekomstige verwachte afdrachten kunnen vertegenwoordigen. Daarmee wordt de totale bijdrage aan goede doelen ook bij een eenmalige vergoeding geborgd.

A6 Effect op NLO als organisatie

Verdieping effecten afwegingscriteria



NLO geeft aan dat privatisering van belang is om schaal te bewerkstelligen, en daarmee ook de concurrentiepositie (op de iGaming markt) te waarborgen¹

- Dit hoofdstuk gaat over het effect van de toekomstvarianten op NLO als organisatie. De analyse in deze sectie is voor een groot deel tot stand gekomen op basis van door NLO aangeleverde standpunten en ondersteunende informatie daarbij. PwC heeft deze informatie gestructureerd, maar geen onderzoek gedaan naar de juistheid ervan of deze anderszins gevalideerd.
- Het bestuur van NLO geeft aan voorstander te zijn van privatisering. Daarvoor geeft zij een aantal redenen:
 - Ten eerste stelt privatisering de organisatie in staat om meer (internationale) schaal te realiseren. Schaal is belangrijk op de kansspelmarkt vanwege schaalvoordelen in het aanbieden van loterijen en andere kansspelen. Schaal is onder meer nodig om concurrerend te blijven op de iGaming-markt (online kansspelen), een markt waarop naast NLO ook meerdere grote internationale partijen actief zijn.
 - Ten tweede zet publiek aandeelhouderschap een zekere rem op bepaalde activiteiten, namelijk:
 - Een rem op de commerciële activiteiten van NLO, doordat maatschappelijke en commerciële belangen continu gewogen en uitgebalanceerd moeten worden. Bij de huidige besluitvorming komt een politieke dimensie kijken. Ook zijn er verwachtingen vanuit de ambtelijke lijn en de politiek om de functie van een rolmodel te vervullen.
 - Een rem op het waar kunnen maken van strategische langetermijndoelstellingen, waaronder financiële prestaties. Toenemende en zwaarder wordende commerciële condities (o.a. inflatie, schaarste, beperkende wet- en regelgeving), gepaard met een lage prijselasticiteit van NLO's producten, maakt dat meer ruimte nodig is om het verdienvermogen elders te compenseren.
 - Ten derde kan privatisering ervoor zorgen dat extra kapitaal beschikbaar komt voor investeringen in innovatie en acquisitie.
- Tegen deze achtergrond staat NLO positief tegenover privatisering. Dit betekent echter niet dat zij positief staat tegenover elke toekomstvariant. Zoals toegelicht wordt op de volgende pagina's is NLO geen voorstander van varianten die splitsing van de organisatie (variant 1b en 3) of introductie van een open stelsel (varianten 2a en 2b) inhouden.

Verschillende concurrenten van NLO in het Koa-segment zijn internationaal actief en/of onderdeel van grote internationale concerns



Unibet is onderdeel van de Kindred group, en biedt onder meer online casino, poker, bingo en sportwedenschappen aan. Unibet geeft zelf aan actief te zijn in meer dan 100 landen en is één van de grootste online kansspelaanbieders in Europa.



Bet365 is een online kansspelaanbieder uit het Verenigd Koninkrijk, en is over de hele wereld actief (Europa, Noord en Zuid Amerika, Azië, Afrika en Oceanië).



Betcity is in januari 2023 overgenomen door Entain Group, ook bekend van merken zoals bwin en Ladbrokes. De groep is via vele merken actief in onder andere Europa en de Verenigde staten.

Splitsing leidt voor NLO tot éénmalige kosten, hogere structurele kosten, omzetverlies en een (mogelijk complexe en langdurige) transitie

- NLO heeft een analyse uitgevoerd naar afsplitsing van de Koa-activiteiten (alleen TOTO Online) of van TOTO (TOTO Online en TOTO Winkel).¹ Uit deze analyse en andere aangeleverde informatie volgt dat splitsing:
 - Met éénmalige (ontvlechtings)kosten gepaard gaat
 - Leidt tot hogere structurele kosten door verlies aan schaal- en scopevoordelen
 - Leidt tot omzetverlies door verlies aan omzetsynergieën.
 - Complex is en een aanzienlijke doorlooptijd zal hebben vanwege de operationele verwevenheid in de organisatie
- De éénmalige ontvlechtingskosten komen voort uit afsplitsing IT systemen, migratie van data en contracten, en *rebranding* van TOTO Winkel (onder de aanname dat TOTO Online na afsplitsing de merknaam TOTO zal behouden).
- De structurele kostenverhoging wordt veroorzaakt door een verlies aan scope- en schaalvoordelen, wat zich vertaalt in hogere personeelskosten voor Koa. Een deel van deze effecten hangt af van de koper van TOTO Online; indien dit bedrijfsonderdeel gekocht wordt door een bestaande aanbieder van kansspelen kunnen mogelijk bepaalde kosten worden vermeden.
- Een derde effect is een verlies aan omzetsynergieën. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verlies aan naamsbekendheid. NLO heeft onderzoek gedeeld waaruit blijkt de een toevoeging van het NLO logo bijdraagt aan de maatschappelijke relevantie van individuele merken (incl. TOTO). Splitsing van TOTO, waarbij de associatie met de Nederlandse Loterij verdwijnt, kan mogelijk een negatieve impact hebben op de omzet.² Dit verlies aan omzet is niet gekwantificeerd (in euro's per jaar).
- Ten slotte geeft NLO aan dat splitsing van TOTO Online complex is vanwege de sterke operationele verwevenheid. Denk hierbij aan gedeeld personeel, gezamenlijke IT-systemen, gedeelde contracten, en een noodzakelijke *rebranding* voor TOTO winkel. De technische ontvlechting van TOTO Online vraagt om een doorlooptijd van ongeveer 12 maanden, voor zowel primaire als ondersteunende processen.¹ De totale doorlooptijd is volgens NLO langer als ook rekening wordt gehouden met het interne besluitvormingsproces. dat voorafgaat aan de operationele ontvlechting. NLO verwacht daarom een totale doorlooptijd van ongeveer 2-3,5 jaar.³

Het openen van de markt kan de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen, vooral bij een uniformering van het stelsel

- De transitie naar een open stelsel is een ingrijpende verandering. Dit heeft, zoals ook beschreven in de andere hoofdstukken, in potentie grote gevolgen voor belanghebbenden. De introductie van een open stelsel heeft in potentie ook grote gevolgen voor NLO als organisatie.
- Introductie van een open stelsel betekent dat NLO haar exclusieve rechten om de staatsloterij, lotto, instantloterij en sportweddenschappen aan te bieden verliest (of in ieder geval voor een deel van deze spelen). Zij gaat van een stelsel waarin zij een wettelijk toegekend monopolie heeft naar een stelsel waarin zij slechts één van de aanbieders is in een open stelsel. Afhankelijk van de vraag of er daadwerkelijk toetreding zal plaatsvinden in een open stelsel kan dit grote negatieve gevolgen hebben voor de organisatie NLO. Afhankelijk van de vormgeving van dit open stelsel kan dit leiden tot een gedwongen verandering van het productaanbod (bv. als de minimale afdrachten aan goede doelen stijgen), discontinuïering van bepaalde kansspelen, en verlies van marktaandeel aan toetreders.
- NLO verwacht dat het openen van het stelsel voor prijzenloterijen de continuïteit van NLO in gevaar zal brengen:¹
 - Na openstelling is het onzeker of alle vergunningen van NLO een bestendige positie kunnen behouden door toetreding van nieuwe (internationale) aanbieders.
 - Indien bepaalde kansspelen niet levensvatbaar blijken, heeft dit een negatief effect op de organisatie en werknemers (mogelijk minder banen en meer onzekerheid en druk).
- Het uniformeren van de afdrachtseis in een open uniform stelsel zal volgens NLO verdere negatieve gevolgen hebben:²
 - Het is aannemelijk dat het afdrachtsperscentage in een open stelsel hoger komt te liggen dan de huidige afdrachten van de staatsloterij (minimaal 15% aan de staat) en lotto (minimaal 18% aan goede doelen). Bij een verhoging van de minimumafdracht geeft NLO aan de uitgekeerde prijzen te moeten verlagen. NLO heeft een analyse gedeeld over een verhoging van de afdracht van de staatsloterij naar 25%. Hierin concludeert zij dat de prijzen (o.a. de jackpot, maar ook de kans op andere prijzen) substantieel moeten dalen, waarbij de aantrekkelijkheid van het product afneemt, volumes zullen dalen, en de levensvatbaarheid van de staatsloterij in gevaar komt.
 - Bij de overgang op een uniform open stelsel hoeven de huidige artikel 3-loterijen minder af te dragen t.o.v. de huidige situatie, waardoor hun concurrentiepositie ten opzichte van NLO verbetert. Dit zou kunnen leiden tot een verschuiving van marktaandeel en daarom een omzetzaling bij NLO.

A7 Effect op spelers

Verdieping effecten afwegingscriteria



Het effect op spelers is primair afhankelijk van het concurrentiemodel dat gaat gelden na privatisering

- Onder het effect op de speler wordt alleen de prijs/kwaliteitverhouding die de speler ontvangt verstaan. Uiteraard zijn er ook andere factoren die van belang zijn voor de speler, zoals de onder publieke belangen besproken doelen om kansspelverslaving tegen te gaan en de consument te beschermen. Om overlap tussen de beoordelingscriteria te voorkomen wordt bij effect op de speler alleen gekeken naar de prijs-kwaliteit verhouding voor de speler.
- Het effect op de speler hangt sterk samen met het concurrentiemodel dat gaat gelden na privatisering, en de concurrentiedruk die dit oplevert op kansspelaanbieders.
- Over het algemeen prikkelt meer concurrentie op de markt kansspelaanbieders om meer prijzengeld uit te keren en om op andere manieren de aantrekkelijkheid van het spelaanbod te vergroten. Dit zou een gunstig effect hebben op de speler.
- Privatisering en splitsing hebben naar verwachting geen grote impact op de speler. Het gaat hoogstens om een indirecte impact, bijvoorbeeld doordat privatisering of splitsing invloed heeft op kosten van NLO, en daarmee de financiële ruimte om een aantrekkelijk product aan te bieden.
- Bij concurrentie om de markt concurreren aanbieders ten tijde van de gunningsprocedure om het recht om kansspelen (staatsloterij, lotto, instantloterij, sportweddenschappen) aan te bieden. Omdat het gaat om de gunning van een schaars recht (i.e. het exclusieve recht om bepaalde kansspelen aan te bieden), zullen partijen bereid zijn om te concurreren om de vergunning toegekend te krijgen.
- Het effect op de speler hangt sterk af van de vormgeving van de gunningsprocedure:
 - Een gebruikelijke methode om een schaars recht toe te kennen is door dit te veilen, waarbij de vergunning gaat naar de hoogsteieder. In dit geval zal de speler weinig merken van de toename in concurrentie; concurrentie vertaalt zich dan vooral in hogere veilingopbrengsten (voor de Staat), en niet tot een aantrekkelijker aanbod voor de speler.
 - In theorie is het mogelijk om de veiling zo vorm te geven dat deze het aanbod aan de speler verbetert; bijvoorbeeld door aanbieders te laten bieden op het hoogste afdrachtspercentage aan goede doelen¹, het hoogste uitkeringspercentage (aan spelers), of op kwalitatieve criteria zoals klantenervaring.²
- Onder de aanname dat de vergunning gegund zal worden aan de hoogsteieder zal een concurrentie om de markt model weinig effect hebben op de speler.

1) Dit is bijvoorbeeld een beoordelingscriterium voor de gunning van de Engelse National Lottery (The Guardian, 2022); 2) Een aandachtspunt hierbij is dat een beoordeling op kwalitatieve beoordeling per definitie subjectief is, wat kan leiden tot klachten en procedures vanuit partijen die het niet eens zijn met de beoordeling. Er zijn voorbeelden van procedures waarbij het gaat om de beoordeling op criteria (Rechtbank Rotterdam, 2022), motiveringsgebrek van uiteindelijke keuze (Rechtbank Den Haag, 2022) en motiveringsgebrek van wijziging van gunningscriterium (Rechtbank Noord-Nederland, 2022). Dit kan leiden tot vertraging of tot intrekking van een voorlopige gunningsbeslissing en een herbeoordeling van alle inschrijvingen op een aantal kwalitatieve subgunningscriteria.

De effecten van een open stelsel op de speler zijn in beginsel positief, maar hangen af van daadwerkelijke mate waarin concurrentie toeneemt

- In principe leidt een open stelsel tot meer concurrentie door de (dreiging) van toetreding, wat een positief effect heeft op spelers.
- De mate waarin concurrentie in een open stelsel toeneemt is onzeker. De loterijenmarkt is gekenmerkt door toetredingsdrempels in de vorm van schaalvoordelen en het belang van merknamen. Er kan daarom niet zonder meer aangenomen worden dat de introductie van een open stelsel tot grootschalige toetreding zal leiden.
- Naar verwachting zal concurrentie tussen NLO en aanbieders van artikel 3-loterijen (o.a. De Postcode Loterij) ontstaan of toenemen in een open stelsel. Zowel NLO als de Postcode Loterij hebben een grote naamsbekendheid en schaal, en zijn daarmee goed gepositioneerd om actief te worden in een open stelsel.
- In de rest van dit hoofdstuk wordt daarom in principe aangenomen dat een open stelsel leidt tot een (beperkte) toename in concurrentie.

Ervaringen in het buitenland met een open stelsel

Regulus Partners heeft in 2021 een onderzoek gedaan naar het loterijsegment in 15 Europese landen waaruit blijkt dat er één land is met een open stelsel voor prijzenloterijen: Tsjechië.¹ In 1956 begon de Tsjecho-Slowaakse Staat een nationale prijzenloterij onder de naam SAZKA.² In 1991 wordt de prijzenloterij-markt geopend voor private partijen.³ In 2011 ging SAZKA failliet en werd het overgenomen door KKCG,⁴ wat na een fusie bekend staat als Allwyn.⁵ Ten tijde van de opening van de markt waren er andere toetreders zoals Tipsport. Op dit moment bezit Allwyn naar eigen zeggen een marktaandeel van 94% voor prijzenloterijen en 85% voor instantloterijen.⁶

Bestaand onderzoek naar effecten open stelsel

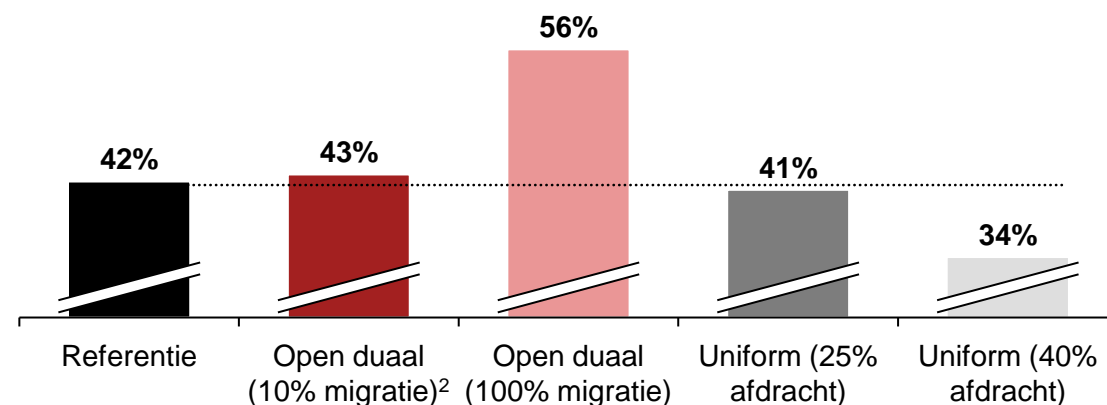
De grootste toetredingsbarrières om te starten als loterij-aanbieder in Nederland lijken te liggen op het gebied van (a) opbouwen van schaalvoordelen en (b) het opbouwen van een merknaam.⁷ Eerder onderzoek van BCG stelt dat een (substantiële) stijging van het aantal aanbieders in een open stelsel onzeker is, omdat toetreding grote investeringen vereist.⁸

De Postcode Loterij, Staatsloterij en de Lotto genieten reeds grote bekendheid in Nederland, en zullen daarom relatief lage barrières ervaren om te acteren in een open stelsel. Buitenlandse partijen zullen meer moeite hebben om een merknaam op te bouwen, en wellicht het verkrijgen van een vergunning. Voor grote internationale partijen geldt echter dat zij ervaring hebben met reclamecampagnes en mogelijk schaalvoordelen kunnen benutten met in het buitenland georganiseerde loterijen.

Introductie van een open stelsel heeft in beginsel positieve impact op speler, maar het exacte effect hangt af van nadere invulling (o.a. wat betreft afdrachten)

- In de basis leidt een open stelsel via (de dreiging van) toetreding tot een ruimer en aantrekkelijker aanbod voor spelers. Concurrentie tussen verschillende aanbieders prikkelt hen om prijzengeld te verhogen, te innoveren en een aantrekkelijker spelaanbod te bieden.
- In een open stelsel zullen ook de minimale afdrachten aan goede doelen veranderen, wat invloed heeft op de speler. Een hoger (minimum) afdrachtspercentage leidt – ceteris paribus – tot minder ruimte om prijzen uit te keren.
- In een open duaal stelsel kunnen de afdrachten per vergunningstype ongewijzigd blijven. Er kan echter nog steeds een effect zijn op de speler door toe- en uittreding. Het is denkbaar dat (een deel van de) goede doelen loterijen in een open duaal stelsel overstapt naar het vergunningstype met relatief lage afdrachtseisen.
 - Onderzoeksbureau SEO heeft in 2021 onderzoek gedaan naar de verwachte effecten van een open duaal stelsel.¹ Hieruit volgt dat het uitkeringspercentages in een open duaal stelsel naar verwachting stijgen (zie figuur rechts). De oorzaak hiervan is een (gedeeltelijke) migratie van artikel 3-loterijen naar het vergunningstype met lagere afdrachten, waardoor zij meer prijzengeld uit (kunnen) keren.
- In een uniform stelsel zal één afdrachtspercentage gaan gelden voor de (voormalige) staatsloterij, lotto en artikel 3-loterijen. Het afdrachtspercentage in een open stelsel is nog niet bepaald, maar heeft wel grote invloed op de speler. Een hogere minimale afdracht leidt tot minder ruimte bij aanbieders om prijzen uit te keren, en daarom tot een minder aantrekkelijk aanbod voor de speler.
 - Uit onderzoek van SEO¹ volgt dat bij een uniforme afdrachtseis van 40% het uitkeringspercentage aan spelers sterk zal dalen ten opzichte van de status quo. Bij een uniforme afdracht van 25% daalt het uitkeringspercentage licht ten opzichte van de status quo.

Schatting uitkeringspercentage aan spelers in verschillende scenario's volgens onderzoek SEO¹ – steady state



Aannames SEO studie¹:

- In het duale stelsel wordt de staatsloterij geopend. Hier geldt een afdracht van 15% aan de staat. De overstappende artikel 3-loterijen besteden het vrijgekomen budget voor 50% aan prijzengeld. Er wordt gekeken naar 10% en 100% migratie van artikel 3-loterijen naar het staatsloterij-segment.
- In uniforme stelsels geldt voor elke aanbieder hetzelfde afdrachtspercentage, er wordt gekeken naar 25% en 40%. 50% van de stijging (daling) van de afdrachten komt uit (gaat naar) het prijzengeld.

A8 Effect op overige kansspel aanbieder

Verdieping effecten afwegingscriteria



Concurrentie om de markt heeft positief effect op overige aanbieders, maar de perceptie van een ongelijk speelveld blijft bestaan

- Dit criterium gaat over de gevolgen van privatisering van NLO op overige kansspelaanbieders. Er zijn in Nederland verschillende groepen overige kansspelaanbieders:
 - 1) Aanbieders van artikel 3-loterijen (structureel en incidenteel)
 - 2) Online aanbieders
 - 3) ZEbetting (paardenrennen)
 - 4) Holland Casino
 - 5) Automaat-exploitanten (horeca, arcades, Jack's casino & Fair Play)
- De effecten van privatisering van NLO op deze kansspelaanbieders verschilt. De grootste gevolgen zijn er naar verwachting voor de aanbieders van artikel 3-loterijen, omdat zij net als NLO loterijen aanbieden én omdat het vergunningsstelsel voor artikel 3-loterijen of prijzenloterijen zou kunnen veranderen. Ook kunnen er in potentie gevolgen zijn voor online aanbieders (omdat deze net als NLO online kansspelen aanbieden) en voor Zebetting (omdat zij net als NLO sportwedenschappen aanbiedt).
- Voor deze partijen is vooral het concurrentiemodel dat gaat gelden in elke toekomstvariant van belang. Deze kan namelijk bijdragen, of juist afbreuk doen, aan (de perceptie van) een gelijk speelveld tussen NLO en overige aanbieders.

Gevolgen concurrentie om de markt voor artikel 3-loterijen

- Aanbieders van artikel 3-loterijen vinden dat de huidige marktordening (de status quo) tot een ongelijk speelveld leidt. Zij zijn net als NLO actief in loterijen, maar moeten voldoen aan andere (vergunnings)voorwaarden (denk aan hogere afdrachtseisen aan goede doelen en het niet mogen hebben van een winstoogmerk). In 2021 heeft de Nationale Postcode Loterij een uitkeringspercentage¹ van 37%² gerealiseerd, terwijl dit op 62%^{3,4} lag voor de prijzenloterijen (gemiddelde voor de Staatsloterij en Lotto).
- Bij een model met concurrentie om de markt zal – net als in de status quo – een verschil blijven bestaan tussen prijzenloterijen en artikel 3-loterijen.
- Belangrijk verschil ten opzichte van de status quo is dat de vergunninghouder naar verwachting moet betalen voor de vergunning; dit beperkt de financiële speelruimte van de vergunninghouder om te concurreren (met aanbieders van artikel 3-loterijen).⁵ Ten opzichte van de status quo kan concurrentie om de markt daarom wel bijdragen tot een gelijk speelveld ten opzichte van aanbieders van artikel 3-loterijen.
- Bovendien ontstaat een mogelijkheid voor de aanbieders van artikel 3-loterijen de monopolievergunning te winnen door mee te doen aan de gunningsprocedure; dit is een mogelijkheid die in de status quo niet bestaat.
- Overkoepelend lijkt de impact van een concurrentie om de markt model voor aanbieders van artikel 3-loterijen positief.

Gevolgen concurrentie om de markt voor overige kansspelaanbieders

- De impact op overige kansspelaanbieders is in beginsel beperkt. Er ontstaat wel een mogelijkheid voor aanbieders om toe te treden tot de monopoliekansspelen. Dit zou aantrekkelijk kunnen zijn voor sommige overige aanbieders, bijvoorbeeld online kansspelen die sportwedenschappen aanbieden en ook met fysieke kantoren actief willen worden.

Introductie van een open stelsel vermindert de verschillen met overige aanbieders

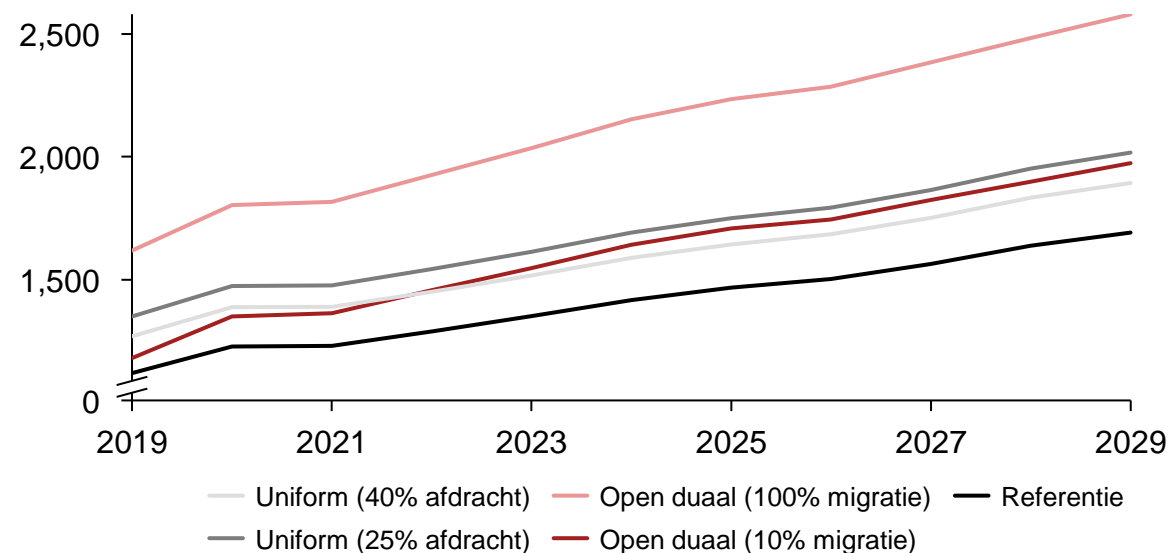
Gevolgen open stelsel voor artikel 3-loterijen

- Een open stelsel zorgt ervoor dat verschillen tussen de artikel 3-loterijen en de monopolieloterijen minder worden (of zelfs verdwijnen in het geval van een open uniform stelsel).
- Het exacte effect op artikel 3-loterijen hangt af van de minimale afdracht die gaat gelden in een open uniform stelsel. Als deze lager is dan de huidige afdrachten voor artikel 3-loterijen heeft dit een positief effect op artikel 3-loterijen. Daarmee ontstaat immers de mogelijkheid (maar geen verplichting) om de afdrachten te verlagen.¹
- De figuur aan de rechterzijde geeft een inschatting van de omzet van artikel 3-loterijen in een open stelsel, op basis van onderzoek van SEO.² Hieruit blijkt dat de omzet voor artikel 3-loterijen in alle onderzochte scenario's stijgt ten opzichte van het referentiescenario, namelijk de status quo.

Gevolgen open stelsel voor overige kansspelaanbieders

- Het effect van een open stelsel op overige kansspelaanbieders (niet zijnde artikel 3-loterijen) is naar verwachting beperkt. Belangrijkste verschil is dat er een mogelijkheid ontstaat voor andere kansspelaanbieders om toe te treden tot het open segment. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld, omdat er geen spelers meer zijn die een concurrentievoordeel op de online markt kunnen ontlenen aan monopolievergunningen op één of meerdere landgebonden spelen.

Totale omzet artikel 3-loterijen (in mln €)



Aannames SEO studie¹:

- In het duale stelsel wordt de staatsloterij geopend. Hier geldt een afdracht van 15% aan de staat. De overstappende artikel 3-loterijen besteden het vrijgekomen budget voor 50% aan prijzengeld. Er wordt gekeken naar 10³ en 100% migratie van artikel 3-loterijen naar het staatsloterij-segment.
- In uniforme stelsels geldt voor elke aanbieder hetzelfde afdrachtspercentage, er wordt gekeken naar 25% en 40%. 50% van de stijging (daling) van de afdrachten komt uit (gaat naar) het prijzengeld.

A9 Effect op overige goede doelen en sportorganisaties

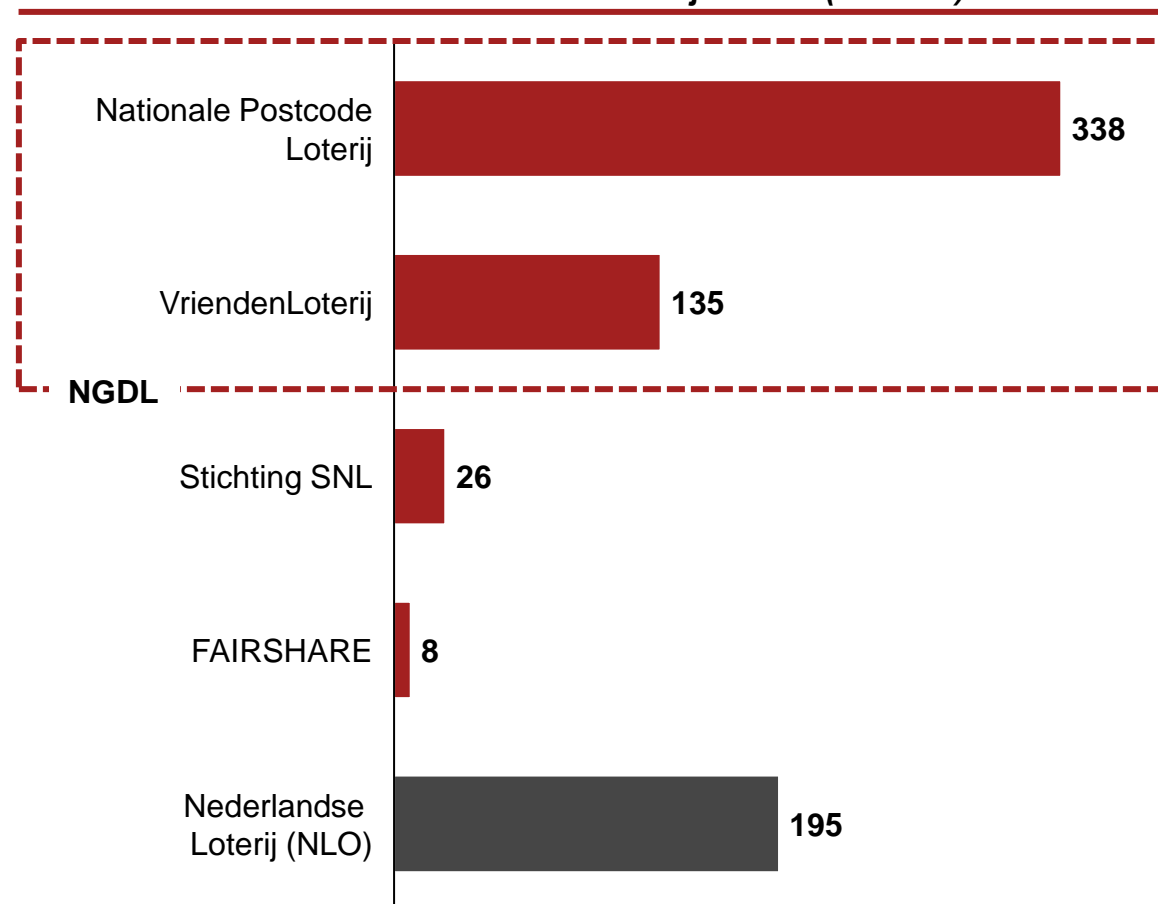
Verdieping effecten afwegingscriteria



Het effect op overige goede doelen en sportorganisaties wordt voornamelijk beïnvloed door de afdrachtseisen en het toekomstige gunningsproces

- In hoofdstuk A5 (Effect op de STAK) is beschreven wat het financiële effect van de toekomstvarianten is voor de STAK. Er zijn ook goede doelen en sportorganisaties die afdrachten ontvangen van andere kansspelaanbieders dan NLO. Dit criterium gaat over de effecten van de toekomstvarianten op deze partijen.
- Een belangrijke bron van inkomsten voor overige goede doelen en sportorganisaties zijn afdrachten vanuit de zogenoemde artikel 3-loterijen, ook wel goededoelenloterijen genoemd. Deze loterijen zijn verplicht om ten minste 40% van de opbrengsten af te dragen aan gekozen goede doelen of sportorganisaties.
- De Nationale Goede Doelen Loterijen (NGDL) is de grootste artikel 3-loterij met 93% van de totale afdrachten aan overige goede doelen en sportorganisaties vanuit artikel 3-loterijen.^{1,2,3} NGDL draagt in totaal meer af dan NLO (NLO droeg in 2023 €195 mln af).⁴ Dit komt mede door de verschillende functies van prijzenloterijen (kanalisatie) en artikel 3-loterijen (fondsenwerving), waarbij voor artikel 3-loterijen (waaronder NGDL) een hoger wettelijk vastgelegd minimaal afdrachtperscentage geldt.
- Een eventuele privatisering van NLO kan invloed hebben op de afdrachten aan overige goede doelen en sportorganisaties. Het effect wordt voornamelijk gedreven door:
 1. De afdrachtpersentages aan goede doelen die gaan gelden na privatisering, en
 2. De concurrentiepositie van artikel 3-loterijen ten opzichte van NLO-loterijen
- Beiden hangen sterk samen met de marktordening die gaat gelden in de toekomstvariant.

Totale afdrachten van NLO en artikel 3-loterijen 2022 (in mln €)^{1,2,3,5,6,7}



Concurrentie om de markt heeft naar verwachting geen of een positief effect op overige goede doelen en sportorganisaties

Concurrentie om de markt (geveilde monopolie vergunning)

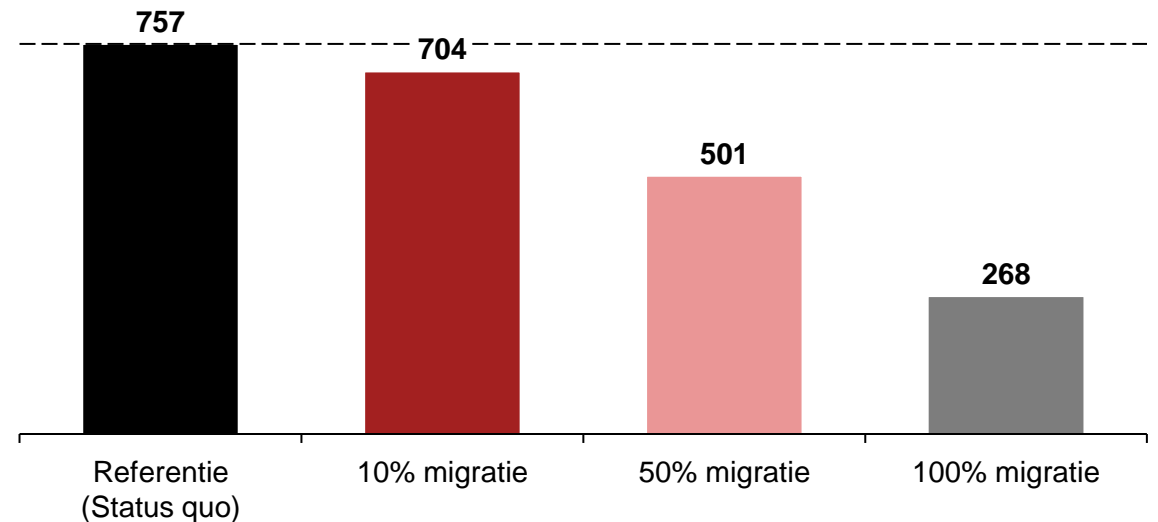
- Bij introductie van concurrentie om de markt (variant 1a en 1b) verandert in beginsel niet veel voor overige goede doelen en sportorganisaties:
 - De vergunningen voor de staatsloterij, lotto, instantloterijen en sportweddenschappen blijven gesloten. Eventuele afspraken die met de STAK gemaakt worden over een andere rol van de STAK hebben primair betrekking op de STAK en minder op overige goede doelen en sportorganisaties.
 - De huidige artikel 3-loterijen kunnen actief blijven in het huidige open stelsel, met behoud van de huidige vergunningsvoorwaarden (waaronder een minimale afdracht van 40%). Het effect op deze afdrachten is daarom naar verwachting beperkt.
- Op dit moment komen alle afdrachten vanuit de lotto, instantloterijen en sportweddenschappen toe aan de NOC*NSF en ALN. Afhankelijk van de verkenning met de STAK (zie hoofdstuk A5) zou ervoor gekozen kunnen worden om de afdrachten te 'openen'. In dat geval ontstaat er ook een mogelijkheid voor andere goede doelen en sportorganisaties om afdrachten te ontvangen vanuit deze kanspelsegmenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een stelsel waarbij aanbieders zelf mogen kiezen aan welk doel van algemeen belang zij afdragen (zoals nu ook het geval is bij artikel 3-loterijen). Voor de STAK is dit minder aantrekkelijk (zie ook hoofdstuk A5).
- Het effect van concurrentie om de markt op overige goede doelen is dus ofwel beperkt (bij behoud van huidige uitgangspunten) of positief (bij het openen van de afdrachtsbepalingen).

In een open duaal stelsel bestaat risico dat een migratie van aanbieders leidt tot minder afdrachten aan overige goede doelen

Open duaal stelsel

- In een open duaal stelsel kan het afdrachtspercentage per vergunningstype in principe ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent dat voor de artikel 3-vergunning een minimale afdracht van 40% behouden blijft.
- Dit betekent echter niet automatisch dat de afdrachten aan overige goede doelen en sportorganisaties onveranderd blijven. Er bestaat een risico dat artikel 3-loterijen in een open stelsel overstappen naar het vergunningstype met relatief lage afdrachten. In dit geval dalen de totale afdrachten aan goede doelen (waaronder die aan overige goede doelen en sportorganisaties). Het is ook denkbaar dat nieuwe aanbieders toetreden via de vergunning met relatief lage afdrachten en vervolgens marktaandeel winnen van artikel 3-loterijen. Ook dit zou tot een daling in afdrachten leiden.
- Onderzoeksbureau SEO¹ voorspelde in eerder onderzoek dat het openen van de staatsloterij naar verwachting zal leiden tot een sterke daling aan afdrachten aan goede doelen. De figuur rechts laat de verwachte afdrachten zien bij 10, 50% en 100% migratie van artikel 3-loterijen naar de staatsloterij.
- Deze voorspelde sterke daling in afdrachten hangt samen met de aanname in het SEO-onderzoek dat er vanuit staatsloterij-vergunning (of vergunningen in het geval van meerdere toetreders) alleen afgedragen wordt aan de Staat (15%). In een nieuw stelsel zou ervoor gekozen kunnen worden om de afdrachten vanuit de staatsloterij een andere aanwending te geven (bv. door deze beschikbaar te stellen aan goede doelen). Dit zou het negatieve effect van een open stelsel op afdrachten (zoals weergegeven in de figuur aan de rechterzijde) kunnen mitigeren.

Afdrachten aan goede doelen na openstellen staatsloterij in 2029 afhankelijk van migratie artikel 3-aanbieders naar staatsloterij vergunning – Onderzoek SEO¹ (in mln €)

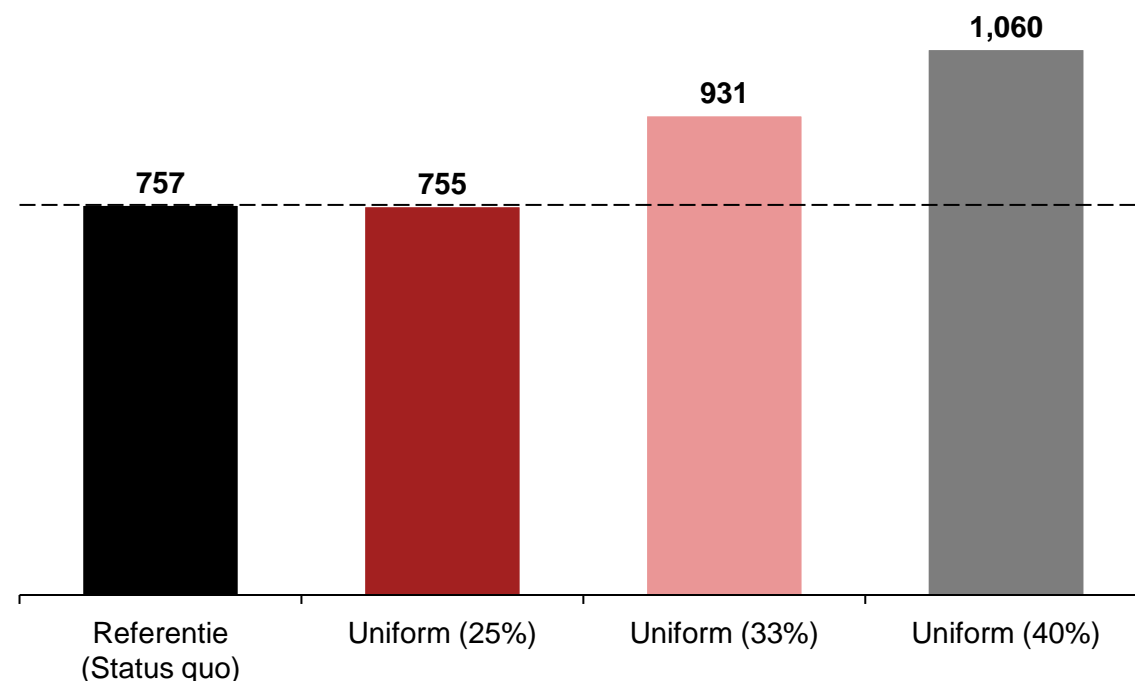


In een open uniform stelsel hangt het effect op overige goede doelen af van het exacte afdrachtspercentage dat gaat gelden

Open uniform stelsel

- In een open uniform stelsel treden er voor overige goede doelen en sportorganisaties twee (tegengestelde) effecten op:
 - Het is aannemelijk dat de minimale afdracht (als percentage van de inleg) in een open stelsel lager ligt dan de huidige minimumafdracht voor artikel 3-loterijen (40%). Dit zou betekenen dat de afdrachten van artikel 3-loterijen aan goede doelen dalen, omdat zij verhoudingsgewijs minder af gaan dragen.
 - Daarnaast zullen de marktposities (marktaandeel) van aanbieders in een open stelsel veranderen. Als de voormalig artikel 3-loterijen in een open stelsel marktaandeel winnen van NLO, dan profiteren de goede doelen aan wie deze aanbieders afdragen hiervan (zij ontvangen immers een percentage van de inleg).
- Welk van deze twee effecten domineert hangt af van het exacte afdrachtspercentage dat gaat gelden in een open stelsel. Als deze dicht bij de 40% ligt dan zullen overige goede doelen er naar verwachting op vooruit gaan. Als de minimale afdracht echter (substantieel) lager komt te liggen dan 40% dan is het aannemelijk dat het eerste effect domineert en de afdrachten aan overige goede doelen dalen. Het effect is daarmee afhankelijk van de nadere invullingskeuzes in het open stelsel.
- Onderzoeksbureau SEO¹ voorspelde in eerder onderzoek dat de afdrachten aan goede doelen bij een uniform afdrachtspercentage van 25% ongeveer gelijk zullen blijven ten opzichte van de status quo, en bij afdrachten van 33% of 40% (sterk) zullen stijgen (zie figuur rechts).

Schatting afdrachten aan goede doelen in een uniform stelsel in 2029 - Onderzoek SEO¹ (in mln €)



strategy&

Part of the PwC network

B

Bronnenlijst

Verkenning privatisering NLO

Bronnenlijst (1/3)

- ACM (2021). Post- en Pakketmonitor.
- AMLC (2022). Online gokken als witwasmethodek.
- Allwyn Entertainment (2022). Allwyn increases its economic interest in OPAP to 48.1%.
- Boston Consulting Group (2019). Onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de marktordening in de Nederlandse loterijmarkt.
- Boot, A. (2006). Overheid als aandeelhouder: een economisch perspectief.
- Brown, D. J., Earle, J. S., & Telegdy, A. (2016). Where does privatization work? Understanding the heterogeneity in estimated firm performance effects. *Journal of Corporate Finance*, 41, 329-362.
- Caudill, S. B., Johnson, S. K., & Mixon Jr, F. G. (1995). Economies of scale in state lotteries: an update and statistical test. *Applied Economics Letters*, 2(4), 115-117.
- Czech National Council (1990). Act on Lotteries and Other Like Games.
- De Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod.
- De Nederlandsche Bank (2022). Convenant Contant Geld.
- D'Souza, J., Megginson, W., & Nash, R. (2005). Effect of institutional and firm-specific characteristics on post-privatization performance: Evidence from developed countries. *Journal of Corporate finance*, 11(5), 747-766.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). Verbinding Verbroken.
- Europees Parlement en de Raad (2007). Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.
- Ferwerda Consulting & Offshore Kennis Centrum (2020). Vervolgonderzoek naar risico's witwassen en terrorismefinanciering bij aanbieders in de kansspelsector.
- Flutter Entertainment PLC (2022). Acquisition of Sisal, Italy's leading online gaming operator.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *The quarterly journal of economics*, 112(4), 1127-1161.
- Kamerstukken II 2010/2011, 24557 nr. 124
- Kamerstukken II 2013/2014, 33996, nr. 3.
- Kamerstukken II 2015/16, 34315, nr. 1.
- Kamerstukken II 2021/2022 28 165, nr. 370.
- Kamerstukken II 2022-2023, 28165 nr. 395
- Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie op Kansspelen.
- Kansspelautoriteit (2022a). Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2023.
- Kansspelautoriteit (2022b). Sanctiebesluit Videoslots Limited.
- Kruize, A., Boendermaker, M., Sijstra, M., Bieleman, B. (2016). Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. *Intraval*.

Bronnenlijst (2/3)

- LADIS (2023) Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016-2021.
- Lau, K. N., Chow, H., & Liu, C. (2004). A database approach to cross selling in the banking industry: Practices, strategies and challenges. *Journal of Database Marketing & Customer Strategy Management*, 11, 216-234.
- Maskin, E. (2002). On indescribable contingencies and incomplete contracts. *European Economic Review*, 46(4-5), 725-733.
- Ministerie van Financiën (2022) Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022
- Ministerie van Financiën (2023). Evaluatie aandeelhouderschap Nederlandse Loterij.
- Nationale Postcode Loterij (2023). Jaarverslag 2022.
- Nederlandse Loterij (2017). Jaarverslag 2016.
- Nederlandse Loterij (2018). Jaarverslag 2017.
- Nederlandse Loterij (2019). Jaarverslag 2018.
- Nederlandse Loterij (2020). Jaarverslag 2019.
- Nederlandse Loterij (2021). Jaarverslag 2020.
- Nederlandse Loterij (2022a). Formulier rekening en verantwoording Instantloterij.
- Nederlandse Loterij (2022b). Formulier rekening en verantwoording Lotto.
- Nederlandse Loterij (2022c). Formulier rekening en verantwoording Sportprijsvragen.
- Nederlandse Loterij (2022d). Formulier rekening en verantwoording Staatsloterij.
- Nederlandse Loterij (2022e). Jaarverslag 2021.
- Nederlandse Loterij (2022f). Project Parijs Visiedocument.
- Nederlandse Loterij (2022a). iGaming Competitor tracking – market analysis Q1 2023.
- Nederlandse Loterij (2022b). Impact uniform loterijstelsel op NLO.
- Nederlandse Loterij (2023c). Initiële perspectieven op de waarde van Nederlandse Loterij in het kader van mogelijke privatisering.
- Nederlandse Loterij (2023d). Jaarverslag 2022.
- Nederlandse Loterij (2023e). Memo gevolgen open stelsel.
- Nederlandse Loterij (2023f). Portfolio NLO – eerste inzichten.
- Nederlandse Loterij (2023g). Analyse Impact Splitsing TOTO Online B.V.
- NOC*NSF (2022). Jaarrekening 2021.
- Olfers, M. (2022). Notitie: Krasloten en gokverslaving.
- PwC (2020). Marktordening van het loterijstelsel Eén markt voor loterijproducten?
- Raad van State (2018). ECLI:NL:RVS:2018:1467.
- Raad van State (2021). ECLI:NL:RVS:2021:470 en ECLI:NL:RVS:2021:468
- Rao, S. (2015). Is the private sector more efficient? A cautionary tale. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*.
- Rechtbank Rotterdam (2022). ECLI:NL:RBROT:2022:1117.
- Rechtbank Den Haag (2022). ECLI:NL:RBDHA:2022:344.
- Rechtbank Noord-Nederland (2022). ECLI:NL:RBNNE:2022:1711.
- Regulus Partners (2021). Comparison of European Draw Based Lottery products and licensing regimes.

Bronnenlijst (3/3)

Reinartz, W., Wiegand, N., & Imschloss, M. (2019). The impact of digital transformation on the retailing value chain. *International Journal of Research in Marketing*, 36(3), 350-366.

Rijksoverheid (2009). Postbesluit.

Rijksoverheid (2022a). Minister Weerwind verbiedt ongerichte reclame voor online kansspelen.

Rijksoverheid (2022b). Handboek evalueren deelnemingen 2023.

Schleifer, A. (1998). State versus private ownership.

SEO (2017). Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt.

SEO (2019). Voorkeuren en keuzegedrag van de Nederlandse loterijconsument.

SEO (2021). Update financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt.

Staatscourant (2021), Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 november 2021, 300008/01.251.952, tot het verlenen van een vergunning, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, aan Lotto B.V., ingeschreven in het handelsregister van Nederland onder KvK-nummer 41151075

STAK (2023) Uitgangspunten STAK t.a.v. Eigendomsstructuur Nederlandse Loterij (NLO)

Stellinga, B. (2012). Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. *Amsterdam University Press*.

Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (2023). Jaarverslag 2022.

The Guardian (2022). Good causes could lose £1bn as Camelot sues over 'unlawful' national lottery licence.

Van der Knoop, J. (2017). Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector.

Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. *Journal of economic perspectives*, 5(2), 111-132.

Viren, M. (2008). The economics of scale and scope in the lottery industry. *Gaming in the New Market Environment*, 160-183.

Over dit rapport

Reikwijdte



In december 2022 is PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. h.o.d.n. Strategy& (hierna: 'PwC', 'wij' of 'ons') door het ministerie van Financiën (directie Financieringen) (hierna: 'opdrachtgever') gevraagd om een verkenning uit te voeren naar verschillende toekomstvarianten voor het eigenaarschap van NLO. Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals met de opdrachtgever afgesproken in de nadere overeenkomst (kenmerk 201865007.603.013). Conform de opdrachtoomschrijving zijn diverse toekomstvarianten geïdentificeerd, en zijn de haalbaarheid en voor- en nadelen van deze varianten in kaart gebracht. Hiertoe is in samenwerking met de opdrachtgever een afwegingskader opgesteld, bestaande uit primaire criteria en effecten op relevante belanghebbenden. Het behoort niet tot de scope van onze opdracht om een voorkeur uit te spreken voor één van de uitgewerkte varianten. De scope van de werkzaamheden zoals afgesproken in de opdrachtbevestiging is ongewijzigd. Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 30 november 2023. Dit rapport bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



Onze informatie is grotendeels gebaseerd op openbare informatie (desk research). De analyse van de juridische houdbaarheid in dit rapport is tot stand gekomen op basis van aangeleverde informatie door NautaDutilh. Daarnaast is bij het opstellen van dit rapport gebruik gemaakt van informatie die is ontvangen van Nederlandse Loterij (NLO). PwC heeft NLO in het kader van deze verkenning diverse informatieverzoeken verstuurd, en er hebben meerdere meetings plaatsgevonden over de aangeleverde informatie. Doel hiervan was om te begrijpen wat de impact van verschillend toekomstvarianten is op NLO. Deze informatie is onder meer gebruikt in hoofdstuk A6 over het criterium "Effect op NLO als organisatie".

Uitgangspunten voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor het ministerie van Financiën met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk en aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins. Zoals overeengekomen in onze opdrachtbrief, mag ons rapport uitsluitend voor informatieve doeleinden worden gedeeld.

Overig

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

