



Staatsecretaris van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

w www.rekenkamer.nl

DATUM 10 juli 2015
BETREFT Overleg op grond van art. 34 Comptabiliteitswet 2001 inzake oprichting
Nederlandse Loterij B.V.

Geachte heer Wiebes,

Met uw brief van 8 juni 2015 (kenmerk FIN/2014/01347 M) heeft u ons de conceptstatuten van de Nederlandse Loterij B.V., de omzettingsakte van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS) naar de Nederlandse Staatsloterij B.V. (Staatsloterij B.V.) en hieraan ondersteunende documenten toegestuurd.

In uw brief verzoekt u ons om de voorgenomen oprichting van de Nederlandse Loterij B.V. te toetsen op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001. U geeft in uw brief aan dat SENS en Stichting Lotto voornemens zijn om te fuseren. Aangezien beide organisaties hun huidige kansspelvergunningen zullen behouden bent u voornemens om de Nederlandse Loterij B.V. op te richten. De Nederlandse Loterij B.V. zal als holding fungeren waarbij Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. als dochtermaatschappijen zullen opereren. Gelijktijdig met de oprichting van de Nederlandse Loterij B.V. worden de dochtermaatschappijen Online B.V. en Shared Service Centre B.V. (SCC B.V.) opgericht.

Over het voornemen is constructief ambtelijk overleg gevoerd met de directie Financieringen en de Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken van uw ministerie. Naar aanleiding van onze toetsing hebben we nog een aantal aandachtspunten waar we in onze brief op in gaan. Deze aandachtspunten hebben betrekking op:



- de oprichting van de Nederlandse Loterij B.V. in relatie tot het kabinetsbeleid;
- de afdrachten van Staatsloterij B.V. aan de Nederlandse Staat;
- de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse Loterij B.V. en haar dochtermaatschappijen.

We lichten de punten hieronder achtereenvolgens toe.

Oprichting Nederlandse Loterij B.V. In relatie tot het kabinetsbeleid

SENS is in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013¹ aangewezen als niet-permanente staatsdeelneming. In dat jaarverslag is toegelicht dat het kabinet voor deze deelneming in principe geen toegevoegde waarde meer ziet voor staatsaandeelhouderschap als de relevante wet- en regelgeving voldoende wordt geacht om de publieke belangen te borgen.

Uit de voorgelegde documenten blijkt dat de Nederlandse Staat voor 99,01% eigenaar wordt van de Nederlandse Loterij B.V. De Nederlandse Loterij B.V. houdt alle aandelen in de onderliggende dochters Staatsloterij B.V., Lotto B.V., Online B.V. en SCC B.V. Het uitbreiden van het aantal staatsdeelnemingen dat zich richt op kansspelen roept vragen op in relatie tot het aanmerken van SENS als niet-permanente staatsdeelneming. We bevelen u aan om aan de Tweede Kamer duidelijk te maken:

- hoe de oprichting van de Nederlandse Loterij B.V., de fusie tussen SENS en Stichting Lotto, en de oprichting van Online B.V. en SCC B.V. zich verhouden tot het kabinetsbeleid ten aanzien van kansspelen;
- wat het opnemen van Staatsloterij B.V. binnen de holdingstructuur betekent voor een eventuele vervreemding en voor het waardebehoud van Staatsloterij B.V.

Afdrachten van Staatsloterij B.V. aan de Nederlandse Staat

Volgens artikel 9 van de Wet op de kansspelen wordt de opbrengst van de Staatsloterij na aftrek van prijzen en kosten jaarlijks aan de Staat afgedragen. Uit de door u voorgelegde stukken blijkt dat na de fusie de Staat 63% ontvangt van de gezamenlijke winst van Staatsloterij B.V. en Lotto B.V., en de beneficianten 37%. Deze verdeelsleutel is de uitkomst van onderhandelingen tussen de Staat en de beneficianten van de Lotto. Met het voornemen worden geen wijzigingen aangebracht in de Wet op de kansspelen. Om aan artikel 9 van de Wet op de kansspelen te voldoen worden de winsten uit Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. eerst

¹ Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013 (2014)



op een Escrow Rekening gestort. Vervolgens worden de middelen verdeeld tussen de Staat en de beneficianten volgens de overeengekomen verdeelsleutel. Wij bevelen u aan om aan de Tweede Kamer duidelijk te maken:

3/9

- wat deze constructie voor gevolgen heeft voor de afdrachten aan de Staat en welke gegevens aan de verdeelsleutel ten grondslag liggen;
- hoe de afdrachten in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van Financiën tot uiting komen en wat dit betekent voor het budgetrecht van de Tweede Kamer in relatie tot de juridische verplichting die bij deze fusie wordt aangegaan.

Onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse Loterij B.V. en de dochtermaatschappijen

Op grond van artikel 12 van de Wet op de kansspelen is de Algemene Rekenkamer bevoegd om onderzoek te doen bij Staatsloterij B.V. Dit onderzoek beperkt zich tot het financieel beheer en de financiële verantwoording.² In het verleden heeft de Algemene Rekenkamer meerdere malen onderzoek verricht bij SENS. In 1988 concludeerden wij dat de naleving van de kasinstructies door de lotenverkopers en de controle van de directie hierop tekort schoot. In 1993 deden wij onderzoek naar de totstandkoming, de inhoud en het beheer van majeure contracten. De vraag of en in hoeverre daarbij sprake is geweest van verstrengeling tussen de privébelangen van de directeuren en de belangen van SENS was een bijzonder punt van aandacht in het onderzoek. Dit onderzoek vond toen plaats op verzoek van de staatssecretaris van Financiën.

In de nieuw op te richten Nederlandse Loterij B.V. houdt de Staat rechtstreeks 99,01% van de aandelen. Op basis van artikel 91, eerste lid onder a van de Comptabiliteitswet 2001 is de Algemene Rekenkamer bevoegd om onderzoek te doen bij de Nederlandse Loterij B.V. als staatsdeelneming. Onder de Nederlandse Loterij B.V. opereren naast Staatsloterij B.V. ook de dochters Lotto B.V., Online B.V., en SSC B.V. Bij deze drie dochters heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden om onderzoek te doen. De Comptabiliteitswet 2001 geeft de Algemene Rekenkamer namelijk geen bevoegdheden bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen. Voor de Tweede Kamer betekent dit dat er een beperkte controle zal zijn op de publieke middelen die met deze dochterondernemingen

² Artikel 12, lid 1 van de Wet op de kansspelen: De Algemene Rekenkamer kan het financiële beheer dat door de krachtens artikel 9 aangewezen rechtspersoon gevoerd is en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover onderzoeken.



gemoeid zijn. In bijlage 1 van deze brief hebben we onze bevoegdheden bij de verschillende besloten vennootschappen schematisch weergegeven.

4/9

Onderzoeken zoals hierboven beschreven, waaronder het onderzoek waar uw ambtsvoorganger in 1993 om heeft verzocht, zullen in de voorgestelde structuur maar beperkt mogelijk zijn. De Algemene Rekenkamer kan op grond van de Comptabiliteitswet 2001 en de Wet op de kansspelen alleen bij de holding Nederlandse Loterij B.V. en bij Staatsloterij B.V. de administratie onderzoeken, terwijl alle activa en passiva in SCC B.V. worden geplaatst. De beperkingen in onze bevoegdheden bij staatsdeelnemingen hebben wij reeds eerder onder de aandacht gebracht, onder andere in onze brief van 7 november 2013 aan de Tweede Kamer over de modernisering van de Comptabiliteitswet.³ De oorspronkelijk bijlage bij deze brief is opgenomen in bijlage 2. Wij bevelen u aan de Tweede Kamer expliciet te wijzen op de beperkte bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met daarbij uw motivatie om voor deze inrichting te kiezen.

We gaan ervan uit dat deze brief vanaf nu onderdeel uitmaakt van het dossier in de voorhangprocedure. Een afschrift van deze brief sturen we aan de minister van Financiën en aan de minister van Veiligheid en Justitie, vanwege diens verantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid.

Algemene Rekenkamer

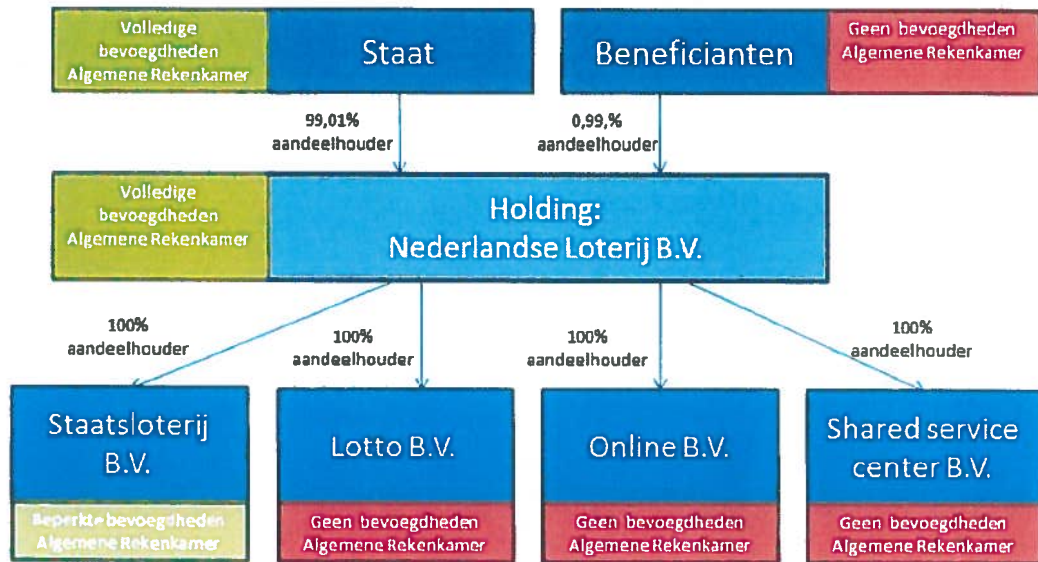
drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen MA. van Schoten RA,
secretaris

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 670, nr. 2; bijlage 2



Bijlage 1: Bevoegdheden Algemene Rekenkamer





Bijlage 2: Oorspronkelijk bijlage bij brief Algemene Rekenkamer over modernisering Comptabiliteitswet d.d. 7 nov. 2013 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 670, nr. 2; bijlage 2)

6/9

Beheer, toezicht en controle Staatsdeelnemingen

Wat speelt er?

Het financieel belang van de 37 staatsdeelnemingen in Nederlandse ondernemingen is groot (volgens de Staatsbalans 2012 € 82,2 miljard). Ook het maatschappelijk belang en de financiële impact van de dividendinkomsten van de deelnemingen op de rijksbegroting (circa € 1,3 miljard over 2011⁴) is aanzienlijk. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de Tweede Kamer volledig inzicht heeft in de wijze waarop de Staat zijn aandeelhouderschap invult. De Algemene Rekenkamer vindt dat voor de Tweede Kamer duidelijk moet zijn welke verantwoordelijkheid ministers dragen ten aanzien van de staatsdeelnemingen en de Tweede Kamer moet geïnformeerd zijn over de wijze waarop ministers in de praktijk staatsdeelnemingen beheren. Ministers moeten investeringen van deelnemingen consistent toetsen en de Tweede Kamer waar nodig informeren.

Zeer recent heeft de minister van Financiën uw kamer de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 aangeboden.⁵ Het kabinet blijft op het standpunt staan dat wet- en regelgeving de eerst aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen, maar dat aandeelhouderschap door de Staat hierbij als aanvullend instrument van toegevoegde waarde kan zijn. Het kabinet heeft aangekondigd de invulling van de aandeelhoudersrol door de Staat op een aantal aspecten te willen versterken, bijvoorbeeld voor wat betreft zijn informatiepositie bij grote investeringsbeslissingen van deelnemingen. Meer dan voorheen benadrukt het kabinet dat de Staat als aandeelhouder er op toe ziet dat het in staatsdeelnemingen geïnvesteerde maatschappelijke vermogen op verantwoorde wijze wordt beheerd.

Aandachtspunten

In onze reactie op de begroting 2014 van de minister van Financiën hebben wij de Tweede Kamer de aanbeveling gedaan om, bij de behandeling van de nota Deelnemingenbeleid, duidelijke afspraken te maken met de minister van Financiën

⁴ Vergaderjaar 2012-2013, bijlage bij Kamerstuk 28165 nr. 145. Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2011

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165 nr. 165



over het beheer, toezicht en controle en de verantwoording daarover aan het parlement. Dit is in het belang van de informatiepositie van de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de Tweede Kamer met de minister bespreekt hoe de minister invulling geeft aan zijn aandeelhouderschap en hoe hij daarover verantwoording aflegt en voorts hoe de controle hierop door de Kamer vorm kan krijgen.⁶

Het is niet gegarandeerd dat de Algemene Rekenkamer het parlement aanvullend kan voorzien van op onderzoek gebaseerde informatie, die het parlement nodig heeft om het beheer van staatsdeelnemingen te kunnen beoordelen. De onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen zijn in de huidige Comptabiliteitswet beperkt.

De Algemene Rekenkamer heeft een normaal onderzoeksmandaat wanneer de Staat nagenoeg alle aandelen houdt. Voor dit begrip 'nagenoeg' wordt in de praktijk de grens van 95% gehanteerd. De Algemene Rekenkamer heeft een beperkt mandaat indien de staat tussen de 5% - 95% van de aandelen houdt. Dit beperkte mandaat houdt in dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse kan doen en alleen door tussenkomst van de minister inlichtingen ingewonnen kunnen worden en wat het opvragen van stukken betreft deze alleen betrekking mogen hebben op de jaarrekeningen en de daarop betrekking hebbende accountantsrapporten. Indien de Staat minder dan 5% van de aandelen houdt heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden. Bij dochterondernemingen (dochters en kleindochters) van staatsdeelnemingen heeft de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden.

schema: Nederlandse situatie

100% - 95% staatsdeelneming	volledig mandaat
>95% - 5% staatsdeelneming	beperkt mandaat
>5% staatsdeelneming	geen mandaat
dochters- en kleindochters van staatsdeelnemingen	geen mandaat

⁶ In de tweede helft van 2014 verwachten wij de resultaten te kunnen publiceren van onderzoek naar de uitvoering van het aandeelhouderschap bij deelnemingen (*Zicht op deelnemingen*). In dit onderzoek zal toezicht op en controle van staatsdeelnemingen en de verantwoording daarover een belangrijke plaats innemen.



De Algemene Rekenkamer wijst nog op het Oostenrijkse *Rechnungshof*. Deze rekenkamer is bevoegd tot het uitvoeren van onderzoek bij staatsdeelnemingen indien de staat een overwegende invloed heeft ('tatsächlich beherrscht') Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de Staat niet meer dan 30% van de aandelen houdt maar wel de grootste aandeelhouder is.

schema: Oostenrijkse situatie:

100% - 50% staatsdeelneming	volledig mandaat
<50% staatsdeelneming met overwegende invloed	volledig mandaat
<50% staatsdeelneming zonder overwegende invloed	geen mandaat

De Algemene Rekenkamer constateerde in november 2009 dat zij geen onderzoek kon doen bij de dochters van ABN AMRO Group N.V. en de onmogelijkheid om onderzoek te doen bij ABN AMRO Group N.V. wanneer het aandelenkapitaal dat de Staat houdt minder wordt dan het nagenoeg gehele aandelenkapitaal (i.c. minder dan 95%). De minister heeft vervolgens in december 2009⁷ besloten dat de Algemene Rekenkamer extra bevoegdheden krijgt bij de financiële deelnemingen die onder het beheer van de stichting administratiekantoor NL Financial Investments (NLF) vallen (momenteel: ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V. en RFS Holdings B.V.) De minister heeft deze toezegging bekrachtigd in zijn schrijven aan de Algemene Rekenkamer van 29 november 2012.⁸ Het betreft volgens de minister de volgende bevoegdheden:

- De bevoegdheid de naleving van afspraken met betrekking tot de herstructurering en de exit te onderzoeken bij de betrokken financiële deelnemingen, zolang de Staat indirect (via NLF) meer dan 50% van het aandelenbelang houdt;
- De bevoegdheid bij dochters en kleindochters van de betrokken financiële deelnemingen de naleving van afspraken over herstructurering en exit te controleren, indien inzicht hierin specifiek van belang is voor het proces van afstoting. Deze bevoegdheid zal gelden zolang de Staat via NLF meer dan 50% van de aandelen houdt.

Deze eenmalige toezegging met betrekking tot de specifieke situatie rond ABN AMRO Group N.V., is echter nog niet omgezet in een wettelijke bevoegdheid.

⁷ Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31 941, nrs. 3-4, blz. 44,45

⁸ Staatscourant nr. 26086, 18 december 2012



Publicaties van de Algemene Rekenkamer

9/9

- *Onderzoek Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's; Nederland als Europees knooppunt van gastransport* (2012, Tweede Kamer 33 292, nrs. 1-2).
- *Webdossier kredietcrisis* <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl/>
- *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken, Tweede kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 32 255, nr. 12*
- *Exploitatie HSL-Zuid (onderzoek naar de FYRA) verwacht 2^e kwartaal 2014*