

College van toezicht op de kansspelen

advies nr.: C.993/02
datum: 7 november 2002
betreffende: wijziging vergunning, deelnemersreglement en financieel reglement bankgiroloterij

Bij brieven van 24 september 2002, nr. 5187041/02/DSRS, en 31 oktober 2002, nr. L.O. 700/0088/021552, heeft de Minister van Justitie aan het College ter advies voorgelegd, overeenkomstig artikel 34, eerste en vierde lid, van de Wet op de kansspelen, twee voorstellen d.d. 12 september 2002 en 23 oktober 2002 van de Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties tot wijziging van de aan haar verleende vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen (Beschikking BankLoterij en GiroLoterij, Stcrt. 1997, 248), alsmede tot wijziging van het deelnemersreglement en het financieel reglement als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Beschikking BankLoterij en GiroLoterij.

Met brieven van 31 oktober 2002, nrs. C.961/02 en C.962/02, heeft het College overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit College van toezicht op de kansspelen, de Stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties (SUFA) en de Stichting Algemene Loterij Nederland (ALN) in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Namens SUFA is ter vergadering van het College d.d. 4 november 2002 een mondelinge toelichting gegeven door de heer W. Jacobs RA, algemeen manager NPL/SFP/SUFA en namens ALN door de heer mr. H.C.G.L. Polak, voorzitter ALN.

Met een brief van 14 juni 2002 hebben de Stichting Algemene Loterij Nederland (ALN) en de Stichting Nationale Postcode Loterij (NPL) een samenwerkingsovereenkomst aan het College voorgelegd betreffende de bankgiroloterij. De samenwerkingsovereenkomst kan als volgt worden samengevat. NPL neemt het bestuur van SUFA over zoals dat destijds ook is gegaan bij de overname van de Stichting Fondsen Promoties (SFP). ALN blijft evenwel de ontvanger en verdeler van de gelden onder de bestaande vijf begunstigden en het Fonds Bijzondere Uitkeringen (FBU). Maar afhankelijk van de omzetgroei (tot 50%, tot 100% of meer dan 100%) zal SUFA respectievelijk 10%, 25% of 50% van de omzetgroei mogen aanwenden voor nieuwe begunstigden. De bestaande begunstigden moeten een (standaard)overeenkomst met SUFA sluiten, zoals deze ook reeds door NPL en SFP wordt gehanteerd. Voorts komt er een beneficiëntenraad bij SUFA, die bestaat uit vertegenwoordigers van de bestaande begunstigden van ALN. Verder mag ALN een lid van de Raad van Toezicht van NPL/SFP/SUFA voordragen.

Op 19 juni 2002 is deze voorgenomen concentratie gemeld bij NMa. Op 15 augustus 2002 heeft NMa besloten dat NPL de bankgiroloterij mag overnemen. Reeds eerder heeft het College met een brief van 1 juli 2002 aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie te kennen gegeven geen principiële bedenkingen te hebben tegen de – de facto – overname van de bankgiroloterij door NPL. Daarbij heeft het College evenwel aangegeven het noodzakelijk te achten dat de verleende vergunning wordt aangepast op een aantal onderdelen. Het betreft in het bijzonder het toelaten van nieuwe begunstigden, de positie van ALN als vergunninghouder en het limiteren van de geldigheidsduur van de verleende vergunning tot de duur van de samenwerkingsovereenkomst tussen ALN en NPL. In zijn brief van 9 oktober 2002 geeft de Minister van Justitie aan positief te staan tegen de samenwerking tussen ALN en NPL. Voorts onderschrijft hij de opvatting van het College dat de vergunning op de aangegeven punten aanpassing behoeft.

Ter zake van de voorgelegde stukken merkt het College het volgende op.

College van toezicht op de kansspelen

a. de vergunning

1. Het College adviseert om SUFA een nieuwe vergunning te verlenen voor het organiseren van de bankgiroloterij voor de duur van vijf jaren, te rekenen van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2007, overeenkomstig het model dat is gevoegd bij het door het College in 2000 uitgebracht onderzoeks- en adviesrapport bankgiroloterij. De looptijd van de vergunning loopt daarmee parallel met de tussen ALN en SUFA gesloten samenwerkingsovereenkomst. Het feit dat ook de Nederlandse Staatsloterij over een vergunning van onbepaalde duur beschikt, zoals door SUFA wordt tegengeworpen, is naar de opvatting van het College in het onderhavige geval niet relevant. Aan de orde is immers thans de overname van de bankgiroloterij door NPL. De Nederlandse Staatsloterij is daarbij niet betrokken. Dit neemt overigens niet weg dat het College van oordeel is dat ook de vergunning van de Nederlandse Staatsloterij in het kader van de harmonisatie van de vergunningsvoorwaarden te gelegener tijd op vijf jaren dient te worden gesteld.

2. Zoals het College reeds in zijn hiervoor genoemde brief van 1 juli 2002 heeft aangegeven, wordt met de overeenkomst beoogd dat NPL met uitsluiting van ALN belast zal zijn met de administratie, organisatie, uitvoering en productontwikkeling van de bankgiroloterij. Gelet daarop rijst de vraag of ALN nog wel langer als vergunninghouder kan worden aangemerkt. ALN komt immers de facto in de positie van aandeelhouder, zoals ALN dat ook is bij De Lotto. Uit een oogpunt van transparantie verdient het naar de opvatting van het College dan ook de voorkeur dat ALN niet langer als vergunninghouder wordt aangemerkt. De vergunning ware naar de opvatting van het College uitsluitend op naam van SUFA te stellen, omdat uitsluitend SUFA daadwerkelijk kan worden aangesproken op de naleving daarvan.

De door ALN/SUFA aangedragen argumenten waarom ALN ook in de nieuwe situatie als vergunninghouder zou moeten worden aangemerkt, kunnen het College niet overtuigen. Het feit dat ALN belast is met de verdeling van de gelden legt geen gewicht in de schaal. Het verdelen van de gelden is geen primaire taak van de vergunninghouder. Ware dat wel zo, dan zou ook de aan NPL/SFP/SUFA gelieerde Stichting DOEN als vergunninghouder voor de postcodeloterij en de sponsorbingoloterij moeten worden aangemerkt. Bovendien ligt de verdeling van de gelden onder de vijf begunstigden van ALN vast in een financieel reglement. In deze verdeling is sinds jaar en dag geen wezenlijke verandering aangebracht. De verdeling van gelden uit het Fonds Bijzondere Uitkering van ALN mag geen naam hebben. In dit verband is overigens bij het College de vraag gerezen wat het voortbestaan van het FBU nog rechtvaardigt. Waar er in 1990 nog aan 61 organisaties en instellingen uitkeringen uit het FBU werden gedaan ten bedrage van in totaal 5,1 miljoen gulden, is dat inmiddels in 2001 teruggelopen tot een financiële bijdrage aan 7 projecten ten bedrage van in totaal 350.000 gulden, waarvan overigens de helft is besteed aan sponsoring van het Holland Festival. Nu voortaan SUFA belast zal zijn met het verdelen van de meeropbrengsten onder nieuwe begunstigden, ziet het College dan ook geen bestaansrecht meer voor het FBU.

Voor zover aan ALN organieke bevoegdheden toekomen ten aanzien van SUFA – het College wijst hier op bevoegdheden inzake benoemingen – of over bepaalde aangelegenheden overleg tussen SUFA en ALN is afgesproken in de samenwerkingsovereenkomst, zou dat hooguit aanleiding kunnen zijn om een en ander te formaliseren in de statuten van SUFA. Dergelijke voorstellen zijn door SUFA evenwel niet gedaan. Deze bemoeienis van ALN heeft evenwel niets te doen met de aansprakelijkheid die voortvloeit uit het zijn van vergunninghouder. Ter vergadering van het College is weliswaar namens ALN betoogd dat ALN zich verantwoordelijk blijft voelen voor de bankgiroloterij, maar dit neemt niet weg dat blijkens artikel 2.1 van de samenwerkingsovereenkomst ALN aan SUFA last en volmacht

College van toezicht op de kansspelen

heeft gegeven om gedurende de looptijd van deze overeenkomst in eigen naam en met uitsluiting van ALN al datgene te doen wat noodzakelijk is voor en kan dienen tot de administratie, de organisatie en het uitvoeren van de bankgiroloterij. In dit verband wijst het College er nog op dat NMa van oordeel is dat er sprake is van een overname van de bankgiroloterij door NPL. In zijn besluit concludeert NMa dat de samenwerkingsovereenkomst impliceert dat SUFA het strategisch ondernemingsbeleid van de bankgiroloterij bepaalt en dat de taak van ALN beperkt is tot het verdelen van opbrengsten.

Nu alleen SUFA daadwerkelijk kan worden aangesproken op het organiseren van de bankgiroloterij, ware het vergunninghouderschap dan ook tot SUFA te beperken. Het College wijst er in dit verband nog eens nadrukkelijk op dat ALN voortaan ten opzichte van SUFA een soortgelijke positie inneemt c.q. rol vervult als ten opzichte van De Lotto, te weten die van begunstigde aandeelhouder, terwijl dat bij De Lotto evenmin heeft geleid tot het aanmerken van ALN als vergunninghouder.

Ten aanzien van de door ALN opgeworpen BTW-kwestie merkt het College op dat deze in het verleden heeft gespeeld omdat SUFA diensten ten behoeve van ALN verrichtte. Thans is het veeleer zo dat Novamedia B.V. – het bedrijf achter NPL/SFP en mede-ondertekenaar van de samenwerkingsovereenkomst – BTW-plichtig is over de diensten die Novamedia aan SUFA verleent. Hoe dit verder ook zij, de BTW-kwestie speelde destijds omdat ALN vergunninghouder was en SUFA niet, terwijl zich nu de omgedraaide situatie zal voordoen.

Ten slotte heeft ALN nog aangegeven het vergunninghouderschap te zien als een zekerheid voor het geval aan de samenwerking met NPL/SFP een einde zou komen. Het College merkt hierover op dat de overeenkomst slechts door ALN kan worden beëindigd indien NPL onder de maat presteert, in welk geval NPL verplicht is te bewerkstelligen dat de door haar aangewezen bestuursleden van SUFA als zodanig aftreden en NPL er zorg voor dient te dragen dat de organisatie van de bankgiroloterij zonder haperen door ALN kan worden overgenomen. Deze in artikel 9.4 van de samenwerkingsovereenkomst opgenomen regeling impliceert naar de opvatting van het College dat alsdan de aan SUFA verleende vergunning materieel overgaat van NPL/SUFA naar ALN/SUFA. Aldus is er ook vanuit dit gezichtspunt geen aanleiding om de vergunning mede op naam van ALN te laten staan.

3. Ervan uitgaande dat de rol van ALN als vergunninghouder wordt geschrapt en aan het door ALN beheerde FBU geen zelfstandige betekenis meer kan worden toegekend, kunnen de vergunningsvoorschriften inzake de verdeling van de netto opbrengst aanzienlijk worden vereenvoudigd. Naar de opvatting van het College kan voortaan in artikel 14 worden volstaan met de bepaling dat SUFA de netto opbrengst overeenkomstig een in haar financieel reglement opgenomen verdeelsleutel verdeelt over de vijf genoemde bestaande begunstigden en een aantal door SUFA in haar financieel reglement nader te bepalen nieuwe begunstigden. Het feit dat deze verdeelsleutel ingevolge de samenwerkingsovereenkomst tussen ALN en NPL de instemming van ALN behoeft, is naar de opvatting van het College geen aangelegenheid die noodzakelijkerwijs in de vergunning behoeft te worden geregeld, maar het College heeft er verder ook geen bedenkingen tegen indien op deze plaats de specifieke rol van ALN in de vergunning wordt verankerd.

b. het deelnemersreglement

Ten aanzien van de door SUFA bepleite samenvoeging van de bankloterij en de giroloterij tot één loterij is desgevraagd door de vertegenwoordiger van SUFA ter vergadering bevestigd dat

College van toezicht op de kansspelen

daarmee de afzonderlijke hoofdprijzen komen te vervallen. Dus de huidige hoofdprijs van 50.000 euro in de bankloterij en van 50.000 euro in de giroloterij worden in het voorstel van SUFA één hoofdprijs van 50.000 euro in de bankgiroloterij. De wijziging wordt gemotiveerd met het feit dat deelnemers in de huidige situatie ongelijke kansen hebben, omdat het aantal deelnemers in de bankloterij en in de giroloterij niet hetzelfde is. Wat hiervan ook zij, deze als een verbetering gepresenteerde wijziging zal naar de inschatting van het College door veel deelnemers eerder als een verslechtering worden beschouwd.

Ten aanzien van de door SUFA gestelde ongelijke kans op de jackpot omdat een deel van de spelers slechts eenmaal per twee maanden meedoet, is door de vertegenwoordiger van SUFA ter vergadering van het College medegedeeld dat de mogelijkheid om eenmaal per twee maanden mee te doen zal worden afgeschaft. Ook hier signaleert het College een wijziging die wordt gepresenteerd als een verbetering voor de deelnemer, die in feite voor een deel van hen neerkomt op een prijsverhoging van 100%.

Tot slot constateert het College dat SUFA invulling gaat geven aan de mogelijkheid van het houden van een 13^e trekking. Aangezien NPL en SFP daar reeds gebruik van maken, acht het College dit een voor de hand liggende stap.

c. het financieel reglement

Zoals het College hiervoor reeds heeft opgemerkt, ware ten aanzien van de bankgiroloterij niet met twee afzonderlijke financieel reglementen te werken, maar de financieel reglementen van ALN en SUFA tot één financieel reglement van de bankgiroloterij samen te voegen.

Voor het overige heeft het College geen opmerkingen bij de voorgestelde aanpassingen.

w.g. drs. M.W.M. Vos-van Gortel,
voorzitter

w.g. mr. E.A. van Vondelen,
secretaris