

advies nr.: C.646/04
datum: 26 augustus 2004
betreffende: wijziging vergunningen Nationale Goede Doelen Loterijen
(verlaging afdrachtpercentage en herschikking begunstigden)

Bij brieven van 11 augustus 2004, nrs. L.O. 890/0098/0452057, L.O. 700/0088/0452059 en L.O. 730/002/0452058, heeft de Minister van Justitie aan het College ter advies voorgelegd, overeenkomstig artikel 34, eerste en vierde lid, van de Wet op de kansspelen, concept-beschikkingen tot wijziging van de vergunningen als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen verleend aan de N.V. Nationale Postcode Loterij (Beschikking Nationale Postcode Loterij, Stcrt. 1997, 248), de N.V. BankGiro Loterij (Beschikking BankGiro Loterij, Stcrt. 2003, 90) en de N.V. Sponsor Loterij (Beschikking Sponsor Loterij, Stcrt. 1997, 248), de drie werkmaatschappijen van de N.V. Holding Nationale Goede Doelen Loterijen, in verband met het Besluit van 22 juli 2004, Stb. 375, tot wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met wijziging van de afdrachtpercentages, alsmede daarmee verband houdende voorstellen tot wijziging van de deelnemersreglementen van de onderscheidene loterijen. Het College gaat ervan uit dat daarmee de eerder bij brieven van 9 februari 2004, nrs. L.O. 890/0098/0452057, L.O. 700/0088/0452059 en L.O. 730/002/0452058, voorgelegde adviesaanvragen zijn komen te vervallen.

Met brieven d.d. 13 mei 2004, nr. L.O. 730/0002/0452179, 10 juni 2004, nr. L.O. 890/0098/0452209, 21 juni 2004, nr. L.O. 700/0088/0452222, 3 augustus 2004, nrs. L.O. 730/0002/0452298 en L.O. 700/0088/0452299, alsmede 11 augustus 2004, nr. L.O. 700/0088/0452059, heeft de Minister van Justitie aan het College ter advies voorgelegd, overeenkomstig artikel 34, eerste en vierde lid, van de Wet op de kansspelen voorstellen van Nationale Goede Doelen Loterijen tot wijziging van het financieel reglement van de Sponsor Loterij, tot wijziging van de vergunning en het deelnemersreglement van de Nationale Postcode Loterij, alsmede tot wijziging van de vergunning, het financieel reglement en het deelnemersreglement van de BankGiro Loterij in verband met herschikking van de begunstigden. Bij deze adviesaanvragen heeft het College tevens betrokken een brief d.d. 30 januari 2004 van de Nationale Postcode Loterij inzake herschikking van de afdrachten aan de begunstigden en van de loterijprofielen.

Met een brief van 19 augustus, nr. C.609/04, heeft het College overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit College van toezicht op de kansspelen, Nationale Goede Doelen Loterijen in de gelegenheid gesteld haar zienswijze kenbaar te maken. Namens Nationale Goede Doelen Loterijen is ter vergadering van het College d.d. 23 augustus 2004 een mondelinge toelichting gegeven door de heer W. Jacobs RA, algemeen manager, en mevrouw mr. M. Honing, bedrijfsjurist, van Nationale Goede Doelen Loterijen.

Over de voorstellen inzake verlaging van de afdracht en herschikking van de begunstigden merkt het College het volgende op.

Verlaging van de afdracht

1. Het Besluit van 22 juli 2004, Stb. 375, tot wijziging van het Kansspelenbesluit in verband met wijziging van de afdrachtpercentages, heeft tot gevolg dat het minimum afdrachtpercentage voor Nationale Goede Doelen Loterijen wordt verlaagd van 60% naar 50% en dat neveninkomsten – in het bijzonder rente – niet meer onder de afdrachtverplichting vallen. De drie verleende vergunningen dienen op grond daarvan te worden aangepast. Het

College kan zich vinden in een minimum afdrachtpercentage van 50%. Daarbij tekent het College aan dat het eventuele verdere verlaging van het minimum afdrachtpercentage – in de toelichting bij het gewijzigd Kansspelenbesluit wordt daaraan gerefereerd – niet wenselijk acht. Het minimum afdrachtpercentage van 50% komt overeen met een eerder door het College ontwikkeld model voor de afdrachten. Dat model bevatte evenwel ook een minimum prijzenpercentage (25%) en een maximum kostenpercentage (25%), welke niet door de Minister van Justitie zijn overgenomen. Het afzonderen van de neveninkomsten – zoals gezegd gaat het hier in het bijzonder om de ontvangen rente – van de afdrachtplicht is in feite het formaliseren van een bestaande praktijk bij Nationale Goede Doelen Loterijen, waarbij bankkosten worden verrekend met rente-inkomsten. Met het uitsluitend baseren van de afdracht op de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen volgt de Minister van Justitie een eerder ter zake uitgebracht advies van het College.

2. De verlaging van het minimum afdrachtpercentage zal kunnen leiden tot verhoging van de (marketing)uitgaven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tweede kwartaalrapportages 2004 van Nationale Goede Doelen Loterijen, waarin de bij de begroting achterblijvende uitgaven voor marketing worden beargumenteerd met het nog uitblijven van de verlaging van het afdrachtpercentage. Het College merkt in dit verband op dat de gevolgen van de verlaging van het afdrachtpercentage aldus haaks komen te staan op de brief van de Minister van Justitie d.d. 23 juni 2004 aan de landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de VAN Speelautomaten brancheorganisatie, waarin hij hen verzoekt de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken en dit restrictieve reclamebeleid vorm en inhoud te geven door middel van een gedrags- en reclamecode kansspelen van en voor alle kansspelaanbieders. Ter vergadering van het College is namens Nationale Goede Doelen Loterijen toegelicht dat het de bedoeling is dat van de afdrachtverlaging drie kwart naar de prijzenpot gaat en dat een kwart zal worden aangewend voor (marketing)uitgaven. Op langere termijn streeft Nationale Goede Doelen Loterijen naar een verdeling van 40% afdracht, 40% prijzen en 20% kosten.

3. In de toelichting van het gewijzigd Kansspelenbesluit wordt ten aanzien van de verlaging van de afdrachtpercentages aangegeven dat als randvoorwaarde geldt dat de inkomsten van de goede doelen (met als ijkpunt de periode 1998 – 2001) minimaal gelijk blijven, behoudens autonome, niet voorziene ontwikkelingen op de loterijmarkt, waarmee tegemoet gekomen wordt aan de motie Van den Doel (Kamerstukken II, 2001 – 2002, 24 557, nr. 40). Het College merkt hierover op dat de motie Van den Doel bijna drie jaar geleden is ingediend en dat het hanteren van de referentieperiode 1998 – 2001 thans geen enkele realistische betekenis meer heeft, gelet op de – vooral door prijsverhoging – gerealiseerde omzetstijgingen bij Nationale Goede Doelen Loterijen de afgelopen jaren. Zelfs het hanteren van een referentieperiode van de aan de inwerkingtreding van het gewijzigd Kansspelenbesluit voorafgaande vier jaren heeft geen reële betekenis, omdat het verschil in omzet tussen de referentieperiode en het daaropvolgend jaar welhaast per definitie groter is dan 10%, waardoor altijd de maximale afdrachtvermindering mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de eerder namens Nationale Goede Doelen Loterijen gedane toezegging dat de goede doelen er niet op achteruit zullen gaan ten opzichte van het jaar 2000. Mede gelet op het door de Minister van Justitie aangekondigde restrictievere beleid, alsmede het feit dat er geen instrumenten anderszins zijn om kostenbeheersing af te kunnen dwingen, zou ook een andere benadering denkbaar zijn, namelijk dat uitsluitend omzetgroei ten opzichte van het voorgaande jaar mag worden aangewend voor verhoging van kosten en prijzen, waardoor er voor de goede doelen een garantie ontstaat dat zij er in absolute bedragen niet op achteruit gaan (behoudens uiteraard in het geval van verminderde omzet). Het College heeft weliswaar begrip voor de door Nationale Goede Doelen Loterijen naar voren gebrachte zienswijze dat door de

aanzienlijke vertraging in de invoering van verlaging van de afdracht de goede doelen de afgelopen jaren een meevaller hebben gehad, maar daar staat tegenover dat de goede doelen de afgelopen jaren ook inkomsten zijn misgelopen vanwege de economische ontwikkeling in het algemeen. Een onmiddellijke volledige korting van 10% op de afdracht aan de goede doelen – hetgeen Nationale Goede Doelen Loterijen voorstaat – acht het College dan ook een weinig aansprekende gedachte.

4. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is artikel 2, onder d, van het Kansspelenbesluit, dat bepaalt dat slechts noodzakelijke (on)kosten mogen worden gemaakt, gehandhaafd. De daarmee corresponderende artikelen in de onderscheidene vergunningen (artikel 11, tweede lid, Beschikking Nationale Postcode Loterij, artikel 12, tweede lid, Beschikking BankGiro Loterij en artikel 14, tweede lid, van de Beschikking Sponsor Loterij) waren dan ook eveneens te handhaven. Ook de artikelen in de onderscheidene vergunningen inzake de maximale provisie van 10% waren te handhaven (artikel 6 Beschikking Nationale Postcode Loterij, artikel 7 Beschikking BankGiro Loterij en artikel 6 van de Beschikking Sponsor Loterij), omdat de daarop betrekking hebbende bepaling in artikel 2, onder d, van het Kansspelenbesluit eveneens is gehandhaafd. Voorts ware ten aanzien van de nieuw voorgestelde artikelliden in de onderscheidene vergunningen inzake de maximale continuïteitsreserve van 2½% expliciet tot uitdrukking te brengen – zoals dat ook thans expliciet is geregeld – dat deze reservering de minimum afdrachtverplichting onverlet laat (dus: *Onverminderd het bepaalde in het eerste lid.....*).

5. Ten aanzien van de voorgestelde datum van inwerkingtreding merkt het College het volgende op. In de adviesaanvragen wordt opgemerkt dat beoogd wordt zowel het gewijzigd Kansspelenbesluit als de daarmee samenhangende wijzigingen in de beschikkingen en reglementen per 1 september 2004 in werking te laten treden. Het College pleit er evenwel voor om de verlaging van het afdrachtpercentage voor Nationale Goede Doelen Loterijen en de vaststelling van de afdrachtpercentages voor De Lotto en de Nederlandse Staatsloterij niet op een willekeurig moment van het lopende kalenderjaar te laten ingaan, maar op 1 januari 2005. Het laten ingaan op een willekeurig moment van het lopende kalenderjaar maakt niet alleen nodeloos ingewikkelde berekeningen noodzakelijk, met de nodige administratieve lasten van dien, maar leidt er ook toe dat goede vergelijkingen met voorgaande en komende jaren zo goed als onmogelijk worden. Het College wijst in dit verband ook op het eventueel kunnen hanteren van een referentieperiode, zoals hiervoor uiteengezet. Daar komt dan nog bij dat het College, mede gelet op wat daaromtrent in de toelichting bij het gewijzigd Kansspelenbesluit staat vermeld, van opvatting is dat alle nieuwe c.q. gewijzigde afdrachtverplichtingen op eenzelfde tijdstip moeten ingaan. Ten aanzien van de Nederlandse Staatsloterij zijn evenwel nog geen voorstellen voor een minimum afdrachtverplichting aan het College ter advies is voorgelegd.

Herschikking van de begunstigden

6. De voorstellen van Nationale Goede Doelen Loterijen komen erop neer dat de begunstigden in de sector cultuur van de Sponsor Loterij overgaan naar de BankGiro Loterij (als begunstigde van ALN in de vorm van de nieuw opgerichte Stichting Cultuurbegunstigden) en dat de Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid als begunstigde van de BankGiro Loterij overgaat naar de Sponsor Loterij. Daarnaast wordt de doelomschrijving van de Nationale Postcode Loterij uitgebreid met maatschappelijk, sociaal en cultureel werk, alsmede volksgezondheid, zodat de Nationale Postcode Loterij ook op deze terreinen goede doelen kan begunstigen. Het College heeft tegen deze voorstellen tot herschikking van de begunstigden

geen bedenkingen. Wel is het College van oordeel dat met name de uitruil tussen cultuur en volksgezondheid, gelet op het ingrijpende karakter daarvan, niet met terugwerkende kracht kan geschieden. Mede gelet op de samenhang met de verlaging van het afdrachtpercentage en de daarbij aangedragen argumenten om uiteen oopgpunt van vergelijkbaarheid en meetbaarheid belangrijke wijzigingen in de afdracht niet lopende een kalenderjaar te effectueren, pleit het College ervoor om een en ander met ingang van 1 januari 2005 te laten ingaan.

Over de detailuitwerking van het bovenstaande in de vergunningen, deelnemersreglementen en financiële reglementen wordt hierna per vergunninghouder nader ingegaan.

Nationale Postcode Loterij

7. Artikel 13, eerste lid, van de vergunning ware als volgt te doen luiden: De afdracht wordt aangewend ter verwezenlijking van doeleinden van algemeen belang, gelegen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten, natuur en milieu, humanitaire hulpverlening, maatschappelijk, sociaal en cultureel werk, alsmede volksgezondheid. Gelet op het feit dat het *Garantiefonds Postcodeloterij* al lang niet meer bestaat, ware artikel 13, tweede lid, onder h, van de vergunning als volgt te doen luiden: andere instellingen werkzaam op de in het eerste lid genoemde terreinen, overeenkomstig het bepaalde in de reglementen van de vennootschap.

Sponsor Loterij

8. Naast de wijziging met betrekking tot de verlaging van het afdrachtpercentage worden enkele artikelen geschrapt, die verband houden met de sinds 1999 afgeschafte wijze van deelname via sponsorcertificaten. Het College kan zich vinden in het schrappen van deze overbodig geworden bepalingen. In verband hiermee merkt het College op dat in het huidige artikel 12 een verwijzing is opgenomen naar de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Deze verwijzing richtte zich in het bijzonder op een met een sponsorcertificaat te winnen prijs. Op sponsorcertificaten kunnen evenwel geen prijzen meer vallen. Deze verwijzing kan derhalve eveneens worden geschrapt. Voorts merkt het College op dat gelet op het bepaalde in artikel 1, onder i, van de vergunning, artikel 8 als volgt zou kunnen luiden: Alle houders van een sponsorcertificaat als bedoeld in artikel 1, onder i, hebben recht op restitutie van de volledige inleg. De vennootschap houdt een reserve aan om claims op nog niet ingeloste sponsorcertificaten te kunnen honoreren.

9. Blijkens de laatste zin van artikel 3 van het financieel reglement vervalt ten aanzien van de geormerkte inleggelden bij een afdrachtpercentage van 50% de 10% afdracht aan de vennootschap. Indien wordt gekozen voor een geleidelijke verlaging van de afdracht, zoals uiteengezet onder 3, behoeft deze bepaling aanpassing.

BankGiro Loterij

10. Het College heeft kennis genomen van een brief d.d. 18 augustus 2004 van ALN aan het ministerie van Justitie, waarin instemming wordt gevraagd met een aantal wijzigingen in het financieel reglement van ALN die verband houden met de herschikking van de begunstigen. Terzake is (nog) geen adviesaanvraag ontvangen. Het College merkt op tegen deze voorstellen geen bedenkingen te hebben, met dien verstande dat *netto-opbrengsten* en *netto-opbrengst* telkens ware te vervangen door *afdrachten* en *afdracht*. Voorts ware Stichting

Uitvoeringsorgaan Financiële Acties (SUFA) te vervangen door N.V. BankGiro Loterij en
ware de datum van inwerkingtreding op 1 januari 2005 te stellen.

Voor het overige heeft het College geen opmerkingen bij de voorgelegde stukken.

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

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