

Vergaderjaar 1991-1992

22 029

Regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen (Wet Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij)

Nr. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 september 1991

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor financiën¹ nog verscheidene vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en GPV waren de regering erkentelijk voor de uitvoerige informatie welke in en bij de memorie van antwoord was verstrekt. Toch wilden zij op een aantal punten nog nader terugkomen.

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen dat in dezelfde week waarin de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werd aangeboden er onder meer op zaterdag 29 juli 1991 in een aantal landelijke dagbladen de mededeling verscheen dat de Nederlandse Staatsloterij een Europese versie krijgt. Wellicht is dit een eerste stap van de Nederlandse Staatsloterij om de Europese markt te betreden. Het was de aan het woord zijnde leden opgevallen dat in de memorie van antwoord wordt aangegeven dat de Staatsloterij er voorstander van is om grensoverschrijdende activiteiten te verrichten in een goede samenwerking met legale en gerenommeerde buitenlandse organisaties. Daarbij werd aangetekend dat of dergelijke plannen op termijn gerealiseerd kunnen worden, afhankelijk is van de wetgeving in de desbetreffende landen. Mag hieruit worden afgeleid dat indien in andere EG-lidstaten de wet op dit onderdeel wordt aangepast dit eveneens zou leiden tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving? Het was deze leden opgevallen dat de regering in de memorie van antwoord stelt dat er op dit moment nog geen specifieke Europese regelgeving is met betrekking tot de kansspelen; de Europese Commissie is doende deze problematiek te bestuderen. De leden van de CDA-fractie vroegen

¹ Samenstelling:

Leden: Koning (VVD), voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), vacature PvdA, vacature PvdA, A. de Jong (PvdA) en Kersten (PvdA).
Plv. leden: Van Rey (VVD), Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA).

of het in dit tijdsbestek niet juist op de weg van de Nederlandse regering ligt om initiatieven te nemen die er toe leiden dat binnen de EG ook ruimte wordt geboden voor de Nederlandse Staatsloterij.

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat de regering verwacht dat zij de twee pijlers van de Wet op de kansspelen redelijk overeind zal kunnen houden, onder meer door verwijzing naar het lokale niveau voor coördinatie en bestuurlijke en fiscale aanpak van het illegale gokcircuit. Zij zagen gaarne wat duidelijker uiteengezet wat zij zich hierbij moesten voorstellen en welke instrumenten er hiervoor op lokaal niveau zijn.

Deze leden vroegen of debâcles, zoals bij de William en Mary-loterij, in de toekomst kunnen worden voorkomen bij de wijze waarop de dienstverlening aan derden zal worden verricht.

In bijlage 2 bij de memorie van antwoord staat wat de omzet in 1990 in miljoenen guldens is van de totale Nederlandse kansspelmarkt. Voor spelautomaten staat een bedrag van ongeveer 800 miljoen gulden. De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre de spelautomaten kansspelbelasting betalen.

De leden van de GPV-fractie waren onder de indruk van de grote omvang welke de kansspelmarkt in Nederland inmiddels heeft aangenomen. In het bijzonder de sterk gestegen omzet van risicovolle kansspelen als casino's en speelautomaten vonden zij verontrustend. Onderkennend dat de Staatsloterij niet tot deze categorie behoort, vroegen zij of de Staatsloterij wel een bijdrage kan leveren om de omzet van risicovolle spelen te beperken. Is de markt voor de Staatsloterij niet zo verschillend van die voor casino's en speelautomaten dat hieraan geen argument kan worden ontleend voor privatisering van de Staatsloterij en aanpassing van haar produkt? Zal produktaanpassing er niet toe leiden dat het onderscheid tussen risicovolle en niet-risicovolle kansspelen vervaagt?

Deze leden vroegen voorts een toelichting op de uitgesproken verwachting dat een dergelijke aanpassing deelnemers van het illegale circuit zal wegtrekken naar de Staatsloterij. Aan wat voor illegale kansspelen moet in dit verband worden gedacht?

De leden van de D66-fractie merkten op dat blijkens de memorie van toelichting ook de Nederlandse Staatsloterij zal gaan deelnemen aan de Europese nummerloterij. De samenstelling van het prijzenpakket en de aanwijzing van de winnende loten zullen hier plaatsvinden volgens het in Nederland geldende loterijstelsel.

Het huidige wettelijke maximum bedraagt f 500 000, terwijl de hoofdprijs van de nummerloterij p.m. f 7 000 000 zal bedragen. Ontstaat hier geen grote discrepantie tussen de nationale loterijen en de Europese nummerloterij? De leden van de D66-fractie verzochten de regering hier nader op in te gaan.

§ 2. Verzelfstandiging in de vorm van een stichting

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de mededeling van de regering in de memorie van antwoord dat uit marktonderzoek is gebleken dat het publiek met betrekking tot de Staatsloterij meer vertrouwen heeft in een stichtingsvorm. De leden van de CDA-fractie zouden graag inzicht krijgen in de resultaten van dit marktonderzoek.

Over bijlage 4 bij de memorie van antwoord handelend over de concept-statuten van de Stichting Exploitatie van de Nederlandse Staatsloterij (SENS) wensten de leden van de CDA-fractie de navolgende

opmerkingen, vragen en kanttekeningen te plaatsen. In artikel 2 dient niet alleen de Wet op de kansspelen doch ook, naar het inzicht van de aan het woord zijnde leden, de Wet Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij te worden vermeld. Opmerkelijk is dat in artikel 5 dat handelt over de Raad van Commissarissen de zittingsduur van commissarissen niet is beperkt. Wat is de ratio om in dit geval een onbeperkte zittingsduur van commissarissen mogelijk te maken? De in lid 3 van artikel 5 gestelde mededeling dat de voorzitter van de raad uit zijn midden wordt benoemd door de minister van Financiën en dat deze voorzitter tevens commissaris is, lijkt niet helder. Indien vanuit een Raad van Commissarissen een voorzitter wordt benoemd dan is het in confesso dat deze commissaris is. Voorts misten de leden van de CDA-fractie een artikel waarin wordt geregeld dat door middel van een publikatie in de Nederlandse Staatscourant Nederlanders kunnen solliciteren naar de functie van commissaris van de SENS.

Voorts merkten de leden van de CDA-fractie op dat de redactie van artikel 6, lid 3 niet correct is. In artikel 13, lid 1, dient het begrip «de staat» te worden omschreven als de «staat der Nederlanden».

De leden van de PvdA-fractie vonden de argumentatie voor de stichtingsvorm nog steeds merkwaardig. Zij vroegen of de benoeming van commissarissen zal plaatsvinden conform de «Nota commissarissen van overheidswege» en zo ja, uit welke geledingen dan de andere commissarissen zullen worden aangetrokken. Kan het profiel waarover gesproken wordt, worden meegedeeld?

Hetgeen de regering aanvoert ter verdediging van de stichtingsvorm had de leden van de VVD-fractie niet overtuigd. Weliswaar lijkt het argument voor de stichtingsvorm, dat het publiek daarin meer vertrouwen stelt dan in de vennootschappelijke rechtspersoonsvorm een sterk argument te zijn, maar dat weerlegt niet de bezwaren daartegen en de duidelijke voordelen van de N.V.- dan wel B.V.-vorm waarvoor deze leden in hun bijdrage aan het voorlopig verslag hadden gepleit. Het volgende mag bij de keuze niet uit het oog worden verloren. De stichtingsvorm is hoewel niet uitsluitend, toch in hoofdzaak bestemd voor de behartiging van min of meer ideële doelstellingen. De kanalisering van de goklust mag zo'n doelstelling lijken, uit de tot nu toe gewisselde stukken blijkt, dat voor dat ideële doel de vorm van de Wet op de kansspelen is gekozen. Resteert derhalve de door de andere fracties in de Kamer, maar niet door de VVD-fractie, gehekkelde opbrengstdoelstelling: de vulling van 's Rijks schatkist. Het zou deze leden echter veel te ver gaan om dat als een ideeel doel te omschrijven. Waar het hier derhalve hoofdzakelijk om de opbrengsten gaat en bovendien een goede bedrijfsmatige besturing van de rechtspersoon voorop staat, is in hun ogen niet de in eerste aanleg voor ideële doeleinden bedoelde stichtingsvorm maar de ondernemingsgerichte vennootschapsvorm de meest aangewezen. Deze leden voegden hieraan toe dat in de keuze van rechtspersoon in het bijzonder de rijksoverheid voor een zuivere keuze heeft zorg te dragen. De stichtingsvorm achtten deze leden in dit geval ongepast en daardoor ongewenst. Zij drongen er derhalve met klem bij de regering op aan in dit opzicht hun beleidsvoornemen te wijzigen.

Bij de leden van de GPV-fractie waren vragen blijven bestaan over de keuze voor de stichtingsvorm. Deze vorm suggereert een grote afstand tot de overheid. De statuten getuigen echter van tal van banden met de overheid. In feite zal het bij de SENS gaan om een overheidsstichting. Een overheidsactiviteit wordt op enige afstand van de overheid geplaatst, maar op essentiële punten blijft er een band met de overheid. Zij vonden daarom het antwoord van de regering op hun vraag over de mogelijk-

heden voor de Kamer de regering ter verantwoording te roepen voor het functioneren van de stichting onvoldoende. Naar hun mening kan de Kamer de regering informatie en verantwoording vragen over het al dan niet uitoefenen van elke bevoegdheid welke ingevolge de statuten van de stichting of de te verlenen vergunning bij een of meer ministers berust. Zij vroegen of de regering bereid is de Kamer ook ongevraagd regelmatig te informeren over het functioneren van de stichting.

Naar de mening van de GPV-fractie zal na verzelfstandiging het functioneren van deze overheidsstichting aan vergelijkbare eisen van democratisch functioneren moeten voldoen als het geval geweest zou zijn indien gekozen was voor een publiekrechtelijke rechtsvorm. Zij gingen er daarom vanuit dat bij voorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman op de SENS van toepassing zullen zijn. Zij herinnerden in dit verband aan het standpunt van de regering, op 18 september 1991 door de minister van Binnenlandse Zaken vertolkt bij de behandeling van het Jaarverslag 1990 van de Nationale ombudsman, dat privatisering als zodanig niet mag leiden tot een beperking van de competentie van de Nationale ombudsman.

In de ontwerp-statuten hadden de leden van de GPV-fractie bepalingen gemist over openbaarheid van vergaderingen van het bestuur van de stichting. Is de regering bereid deze waarborg voor democratische besluitvorming alsnog in de statuten te doen opnemen?

Volgen de regering zijn er vooralsnog geen redenen om een afzonderlijk directiestatuut voor de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij in het leven te roepen. De leden van de CDA-fractie wensten dit te betwisten omdat immers het bestuur van de stichting is opgedragen aan de directie. Naar de inzichten van deze leden dienen binnen een dergelijke structuur de bevoegdheden van de directie precies te worden omschreven. Zij meenden dat de stichtingsstatuten daar onvoldoende garanties voor bieden.

§ 3. Financiële aspecten

In paragraaf 3 van de memorie van antwoord dat handelt over de financiële aspecten wordt door de regering meegedeeld dat het rapport van Berenschot dat vertrouwelijke bedrijfsgegevens van de Staatsloterij bevat, indien de leden van de Tweede Kamer dat wensen, vertrouwelijk ter inzage kan worden neergelegd op het ministerie van Financiën. De leden van de CDA-fractie hadden deze wens. De voorgenomen verzelfstandiging zal minimaal budgettair neutraal verlopen, zo is de stelling van de regering. In aansluiting daarop wordt gesteld dat de personeelsreductie voor de rijksoverheid, als gevolg van de verzelfstandiging van de Staatsloterij, reeds is ingebracht in de afslankingsoperatie en dat daarnaast vooruitlopend op deze verzelfstandiging tevens personele besparingen zijn geboekt op centraal niveau ten tijde van de afslankingsoperatie. De leden van de CDA-fractie wensten graag een kwantificering van die personeelsreductie.

De leden van de GPV-fractie wilden graag een nadere toelichting op de relatie tussen de personeelsreductie voor de rijksoverheid en de afslankingsoperatie. Over welke begrotingsjaren is welke reductie ingeboekt?

§ 5. Wijziging van de Wet op de kansspelen

De leden van de PvdA-fractie proefden dat de regering nog steeds voorstander is van verdergaande samenwerking met de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS) en de Lotto. Zij vroegen of er voornemens zijn tot nieuwe initiatieven voor deze samenwerking. Tevens

wilden zij weten of er een mogelijkheid is om, zonder uitstel van behandeling, de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelijk te doen zijn aan de invoeringsdatum van de wijziging van de Wet op de Kansspelen betreffende sportprijsvragen en de lotto, teneinde met een gelijke uitgangssituatie van beide loterijen in nieuwe vorm te kunnen beginnen.

De leden van de VVD-fractie hechtten eraan opnieuw als hun opvatting kenbaar te maken, dat beide wetsvoorstellen te weten aangaande de *verzelfstandiging van de Staatsloterij en de invoering van de instantloterij* gelijktijdig in de plenaire vergadering mondeling moeten worden behandeld. Hoewel deze leden gaarne de regering toegaven dat dit een kwestie is welke de Tweede Kamer in eerste aanleg zelf aangaat, meenden zij er toch goed aan te doen dit opnieuw ter sprake te brengen. Op die manier wordt voorkomen, dat de regering verrast zou zijn, indien de Tweede Kamer de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aanhoudt, totdat ook de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel op de instantloterij zal zijn voltooid.

In de memorie van antwoord merkt de regering op dat een Staatsloterij en een instantloterij verschillende soorten loterijen zijn, waardoor er geen noodzaak is voor een gezamenlijke behandeling van beide wetsvoorstellen. De leden van de D66-fractie waren hier voorshands niet van overtuigd. Zowel de Staatsloterij als de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS) houden zich immers bezig met niet-risicovolle kansspelen. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden zal de SNS dan ook nadelige gevolgen kunnen ondervinden, indien verbeteringen bij de Staatsloterij eerder kunnen worden doorgevoerd dan bij de SNS. Ter stabilisering van de omzet zijn door de Staatsloterij onder andere produktvarianten ingevoerd. Kan de regering een overzicht verstrekken van de produktvarianten zoals die thans worden aangeboden door de SNS en de Staatsloterij, zo vroegen de aan het woord zijnde leden. Voorts zouden zij graag nader worden geïnformeerd of er naast de introductie van een dertiende loterij en de jackpotvariant in de nabije toekomst nog andere ontwikkelingen te verwachten zijn. In hoeverre zal met de door de Staatsloterij nog te ontwikkelen produktvarianten het marktsegment van de SNS worden betreden en zijn er op dit punt conflictsituaties te verwachten?

Uit de door de regering verstrekte gegevens is duidelijk welk een groot financieel belang van de rijksoverheid met de Staatsloterij gemoeid is. Dit vormde voor de leden van de GPV-fractie een reden opnieuw te pleiten voor een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Het kansspelbeleid zou tot de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie moeten behoren. Vermenging van toezicht en financieel belang is onjuist. Daaraan doet niet af dat de Staatsloterij altijd behoorde tot de uitsluitende competentie van de minister van Financiën. Nu vindt een wezenlijke reorganisatie plaats; dan dient elke belangenverstrengeling te worden vermeden.

2. ARTIKELN

Artikel 10

De leden van de CDA-fractie stelden vast dat de regering met het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Debitanten der Staatsloterij is overeengekomen dat in gezamenlijk overleg een procedure gestart zal worden om na verzelfstandiging een beroepsmogelijkheid te scheppen voor klachten afkomstig uit het verkopersnetwerk. Kan de regering thans reeds informatie verschaffen over het verloop van deze gesprekken en of er reeds vorderingen zijn gemaakt die zicht bieden op een overeenkomst

tussen de Staat en de Nederlandse Vereniging van Debitanten der Staatsloterij? De leden van de CDA-fractie hadden er met instemming kennis van genomen dat de regering teneinde het verlies aan sociale zekerheid van debitanten te compenseren de afspraak heeft gemaakt dat het bedrag dat thans door de Staatsloterij als werkgeversaandeel wordt afgedragen rechtstreeks ten goede zal komen aan de lotenverkopers. Hierdoor wordt de vergoeding die de lotenverkopers na verzelfstandiging ontvangen, verhoogd tot f 1,28 per verkocht lot in plaats van het huidige bedrag van f 1,20 per verkocht lot. In schrill contrast tot deze acceptabele compensatie staat de mededeling dat de debitanten reeds in november 1989 zijn uitgenodigd hun wensen en ideeën aan te geven ten aanzien van de contractvoorwaarden en dat er tot op dit moment nog steeds geen definitieve afspraken zijn gemaakt. De leden van de CDA-fractie wensten te vernemen of dit te wijten is aan de regering dan wel aan de Vereniging van Debitanten. Met genoegen stelden zij vast dat het nieuwe vestigingsbeleid voor verkooppunten van staatsloten in het georganiseerd overleg aan de orde is geweest. De leden van de CDA-fractie gingen er hierbij vanuit dat het nieuwe vestigingsbeleid gebaseerd is op overeenstemming tussen de Staat der Nederlanden en de Vereniging van Debitanten. In dat kader wekte het enige bevreemding dat nog met enige regelmaat debitanten zich bij Kamerleden beklagen over nieuwe vestigingspunten in hun directe omgeving.

De leden van de PvdA-fractie hadden door bijlage 5 een goed overzicht gekregen van het gevoerde overleg met de Nederlandse Vereniging van Debitanten. Zij betreurden dat dit nog steeds niet tot echte oplossingen had geleid. Zij verzochten de huidige stand van zaken uiteen te zetten, zowel ten aanzien van de afspraken, waarop gedoeld wordt in punt b. van de memorie van antwoord als ten aanzien van de gesuggereerde aantrekkelijke voorwaarden bij de verkoop van nieuwe producten (punt d.).

De voorzitter van de commissie,
Koning

De griffier van de commissie,
De Gier