

Vergaderjaar 2007–2008

**28 165**

## **Deelnemingenbeleid Rijksoverheid**

**Nr. 72**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2008

Eind december 2006 zijn uw Kamer al de evaluatieverslagen van het aandeelhouderschap van een viertal staatsdeelnemingen aangeboden<sup>1</sup>. Tot dit viertal behoorden de evaluatieverslagen van de Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen (NPMNA), De Nederlandsche Bank (DNB), de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA) en het Nederlands Inkoop Centrum (thans Rechterland).

In die brief is uw Kamer ook bericht dat het evaluatieverslag van Holland Casino nog niet gereedgekomen was en nog enige tijd zou worden aangehouden. De reden voor het uitblijven van dit evaluatieverslag is gelegen in het feit dat het overleg over de gewenste rechtsvorm van Holland Casino nog niet was afgerond.

Voorts vestig ik uw aandacht op het volgende. De Nota Deelnemingenbeheer Rijksoverheid uit 2001 stelde voor jaarlijks een aantal staatsdeelnemingen te onderwerpen aan een evaluatie. Hierbij bericht ik u dat ik de verzorging van deze jaarlijkse evaluaties vanaf heden stopzet. Dit heeft onder meer te maken met het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid zoals ik dat heb vervat in de nieuwe Nota Deelnemingenbeheer die ik uw Kamer in december 2007 heb gestuurd. Gegeven dat de jaarlijkse evaluaties van het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen veelal tot doel hadden te bezien of het aandeelhouderschap door de Staat nog langer een functie vervulde voor het borgen van het publieke belang, is de toegevoegde waarde van die evaluatieverslagen, ten opzichte van de algemene terughoudendheid welke in de Nota Deelnemingenbeheer is beschreven, minder geworden. Indien het voornemen bestaat om toch tot afstoting van een staatsdeelneming over te gaan, zal ik uw Kamer hierover vooraf informeren.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Kamerstuk 2006–2007, 28 165, nr. 56.

## Inleiding

In het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van staatsdeelnemingen, zoals aangekondigd in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid<sup>1</sup>, treft u hierbij een evaluatieverslag aan over de deelname van de Staat in de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (hierna Holland Casino).

Over het doel en de methodologie van de evaluatie leest u meer in de aanbestedingsbrief waarmee de evaluatieverslagen aan de Tweede Kamer zijn aangeboden<sup>2</sup>.

Ten eerste treft u hieronder een korte beschrijving van de onderneming. Hierop volgt een beschrijving van het publiek kader en de geïdentificeerde publieke belangen die gerelateerd zijn aan Holland Casino. Hierbij wordt ingegaan op de wijze van borging door de Staat van deze publieke belangen. Daarop volgt een beschrijving van de financieel-economische situatie en de corporate governance structuur van de stichting. Er wordt afgesloten met een conclusie.

## Beschrijving van de stichting Holland Casino<sup>3</sup>

Holland Casino is in 1974 opgericht om vanuit de kanalisatiegedachte een legaal alternatief te bieden voor het illegale aanbod op het gebied van casinospelen. Omdat de stichting mede werd opgericht ter stimulering van het toerisme, werd deze ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. In 1974 werd in de Wet op de Kansspelen (Wok)<sup>4</sup> de mogelijkheid gecreëerd voor het afgeven van een exclusieve vergunning voor het organiseren van casinospelen, waarna Holland Casino in 1976 de eerste vestiging in Zandvoort opende. Inmiddels heeft Holland Casino 14 vestigingen en zijn er ruim 4400 werknemers in dienst. Indirect vinden nog eens ongeveer 2500 mensen een inkomensbron door Holland Casino.

### Enkele cijfers over 2006 (in Euros)

Balanstotaal	306 mln
Bruto baten	721,5 mln
Netto bedrijfsresultaat	89,2 mln
Aantal werknemers	Ongeveer 4 400 werknemers

## Publiek kader

De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Daarvoor brengen kansspelen teveel maatschappelijke risico's met zich mee. Dit rechtvaardigt de bijzondere aandacht van de overheid voor deze sector en het beleid om kansspelen vergaand te reguleren. De overheid voert daarom een stringent en restrictief beleid. De regulering van kansspelen is van oudsher gebaseerd op de kanalisatiegedachte. Telkens wanneer het publiek naar illegale kansspelen dreigt te worden gezogen, reageert de overheid door het toelaten van een passend legaal aanbod van kansspelen. Daarmee kan enerzijds worden voldaan aan de klaarblijkelijke speelbehoefte door een legaal alternatief te bieden voor het illegale aanbod, terwijl anderzijds het aanbod kan worden beperkt tot de bestaande behoefte en voorkomen kan worden dat die vraag verder wordt gestimuleerd.<sup>5</sup>

In de Tweede voortgangsrapportage kansspelen<sup>6</sup>, die het kabinetsstandpunt weergeeft, wordt het hoofddoel van het kansspelbeleid omschreven als: *«het reguleren en beheersen van kansspelen met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit»*. Uit de alge-

<sup>1</sup> Kamerstuk 2000–2001, 28 156, nr. 1–2.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, Kamerstuk 2006–2007, 28 165, nr. 56.

<sup>3</sup> Voor meer informatie over de activiteiten van Holland Casino wordt verwezen naar de website en het jaarverslag 2006 van Holland Casino, op [www.hollandcasino.nl](http://www.hollandcasino.nl).

<sup>4</sup> Wet van 2 juli 1974, stb. 1974, 441 (introdunctie titel IV B «Casinospelen» in de Wet op de kansspelen).

<sup>5</sup> Zie ook Tweede Kamer, 2005–2006, 24 557, nr. 74, met als bijlage een brief van 12 juli 2006 van de Minister van Justitie aan de Europese Commissie over het Nederlandse kansspelbeleid.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, 2002–2003, 24 036 en 24 557, nr. 280.

mene hoofddoelstelling zijn de drie publieke belangen van het kansspelbeleid te onderscheiden:

1. Bescherming van de consument;
2. Tegengaan van kansspelverslaving;
3. Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

#### *Ad 1. Beschermen van de consument*

Bij het deelnemen aan kansspelen moet de consument kunnen vertrouwen op een eerlijk verloop van het spel. De overheid moet erop toezien dat oneerlijke, ondeskundige en onbetrouwbare aanbieders de sector niet verstoren. Ook moet de aanbieder uit oogpunt van consumentenbescherming voldoen aan bepaalde eisen, waaronder deskundigheid en een degelijk financieel beleid. Daarnaast moet de consument – om in zijn spelbehoefte te kunnen voorzien – inzicht kunnen krijgen in het type aanbod, waaronder de winkans, het spelaanbod en de voorwaarden voor deelname. Vanuit een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid mogen reclame- en wervingsactiviteiten anderzijds niet zo omvangrijk en opdringerig zijn dat zij de vraag naar kansspelen al te zeer stimuleren.

#### *Ad 2. Tegengaan van kansspelverslaving*

Eén van de nadelige effecten van kansspelen is het risico van verslaving. Uit recent onderzoek van CVO<sup>1</sup> blijkt dat er in Nederland ongeveer 40 000 kansspelverslaafden zijn en dat ongeveer 76 000 mensen als risicospeler kunnen worden aangemerkt. Ook een aantal deelnemers aan casinospelen vertoont onmatig speelgedrag dat kan leiden tot verslaving en bijkomende problemen. De overheid heeft de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat afdoende maatregelen worden getroffen om dit te voorkomen. Holland Casino heeft daartoe het preventiebeleid kansspelen ontwikkeld. In het pakket van maatregelen om kansspelverslaving tegen te gaan, zitten preventieve maatregelen, maatregelen die de aard en frequentie van het spel beïnvloeden en maatregelen op het terrein van professionele hulpverlening.

#### *Ad 3. Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit*

Het organiseren van kansspelen heeft een aantrekkingskracht op (criminele) organisaties, organisaties die zich bezighouden met drugshandel, afpersing en witwassen. Het witwassen van illegale of criminele gelden dient te worden voorkomen. Binnen Holland Casino zijn daartoe maatregelen genomen zoals het melden van ongebruikelijke transacties en een identificatieplicht voor gasten. Veiligheid, betrouwbaarheid en integriteit vormen een onlosmakelijk geheel met het monopolie op het organiseren van casinospelen.

Om bovengenoemde publieke belangen te borgen, is een uitgebreid publiekrechtelijk instrumentarium van toepassing. Voor kansspelen zoals casinospelen geldt een «nee, tenzij vergunning» regime. De minister van Justitie kan op basis van de Wok slechts één vergunning verlenen tot het organiseren van speelcasino's in Nederland. Het wettelijke monopolie voor casinospelen is een bewuste keuze van de wetgever. De kanalisering van het aanbod van casinospelen door één vergunninghouder dient een legaal, betrouwbaar en goed gecontroleerd spelaanbod te garanderen. Behoud van het monopolie biedt de beste waarborgen voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Tevens sluit het monopolie uit dat binnen dit spelsegment concurrentie tussen verschillende aanbieders ontstaat, hetgeen weer een aanzuigende werking zou kunnen hebben op het publiek.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2005–2006, 24 557, nr. 63.

De exclusieve vergunning is verleend aan Holland Casino (Beschikking Casinospelen 1996<sup>1</sup>. De voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, dienen er onder andere toe de consument te beschermen en kansspelsverslaving tegen te gaan. Zo zijn er voorwaarden ten aanzien van het aantal en de soort van de aan te bieden spelen, de minimum en maximum inzet per persoon, voorschriften voor het waarborgen van een eerlijk spelverloop en een evenwichtig beleid op het gebied van werving en reclame.

Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit wordt geborgd door het tweesporenbeleid waarbij een legaal spelaanbod voldoende attractief en bereikbaar moet zijn en waarbij handhavend optreden (bestuursrechtelijk, fiscaalrechtelijk en strafrechtelijk) en preventieve maatregelen het legale aanbod moeten vrijwaren van criminaliteit. Holland Casino bestaat vanuit de filosofie om mensen die (casino)spelen leuk vinden een legaal, betrouwbaar en attractief spelaanbod te bieden. Hierdoor wordt de (her)start van illegaal aanbod, met bijbehorende ongewenste effecten, bemoeilijkt. Holland Casino hanteert een registratie- en identificatieplicht voor gasten. Daarnaast is Holland Casino onderhevig aan de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid). Ook richtlijnen van De Nederlandsche Bank in verband met witwassen en financiering van terrorisme gelden voor Holland Casino.

Het toezicht op de naleving van (voorwaarden als gesteld in) de Wok en de Beschikking casinospelen 1996 ligt bij de minister van Justitie, het College van toezicht op de kansspelen<sup>2</sup> en Verispect<sup>3</sup> (voor de speelautomaten). Het toezicht op de naleving van de Wet MOT wordt gehouden door het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties en De Nederlandsche Bank (DNB). DNB is ook belast met het toezicht op de Wet Wid. De Wok geeft de minister van Justitie, als enige sanctie, de mogelijkheid om de vergunning in te trekken bij overtreding van de vergunningvoorwaarden. Voorts kan hij aanwijzingen geven op het gebied van de wervings- en reclameactiviteiten en ten aanzien van de algemene lijnen van het door de stichting te voeren beleid. Het sanctiestelsel in de Wok is voor verbetering vatbaar. De minister van Justitie zal eind dit jaar een voorstel voor herziening van de Wok aan de Ministerraad voorleggen waarin onder andere in een passend en doeltreffend sanctiestelsel wordt voorzien. Daarnaast heeft de minister van Justitie het voornemen om een nieuw toezichthoudend orgaan in te richten dat het gehele kansspelveld bestrijkt en beschikt over een doeltreffend bestuursrechtelijk instrumentarium om de (voorwaarden in) Wok en Beschikking Casinospelen te handhaven.

Concluderend kan worden gesteld, dat het reguleren en beheersen van kansspelen een evidente overheidstaak is. Het reguleren van casinospelen geschiedt via de Wok en de Beschikking Casinospelen 1996; deze borgen de hiervoor gespecificeerde publieke belangen. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden om de geïdentificeerde publieke belangen te borgen, ligt bij de minister van Justitie, het College van toezicht op de kansspelen, Verispect en DNB.

### **Europees recht**

Het aanbieden van kansspelen kan gezien worden als dienst in de zin van artikel 49 en volgende van het EG-Verdrag. Beperkingen op het vrij verichten van diensten binnen de gemeenschap zijn op grond van artikel 49 in beginsel verboden. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen beperkingen van het vrije dienstenverkeer echter gerechtvaardigd zijn op grond van dwingende redenen van algemeen belang, mits de toegepaste beperking niet discriminerend is, geschikt is het gestelde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is.

<sup>1</sup> Beschikking Casinospelen 1996 (Stcrt. 248 dd. 24 december 1997).

<sup>2</sup> Dit College bestaat uit 7 door de Kroon benoemde onafhankelijke leden. Het heeft tot taak de ministers van Justitie en van Financiën advies te geven met betrekking tot de uitvoering van de Wok.

<sup>3</sup> Verispect is onder verantwoordelijkheid en aansturing van de minister van Justitie aangewezen als toezichthouder op de speelautomaten.

Herhaaldelijk heeft het Europese Hof geoordeeld dat de doelstellingen zoals die aan de Wok ten grondslag liggen, op grond waarvan het aanbieden van kanspelen wordt beperkt of zelfs verboden, als dergelijke dwingende redenen van algemeen belang kunnen worden aangemerkt, zodat de desbetreffende regeling kan worden gerechtvaardigd. Voorts wordt in de jurisprudentie van het Hof erkend dat de lidstaten in beginsel zelf mogen bepalen voor welke vorm van beperking zij ten aanzien van een bepaalde kansspelvorm kiezen (bijvoorbeeld een monopolie versus gereguleerd vergunningstelsel). In het arrest in de zaak Gambelli heeft het Europese Hof deze lijn bevestigd, maar heeft het wel een nadere invulling gegeven aan de rechtvaardigingsgronden die door de lidstaten worden toegepast. Zo zal een lidstaat die kiest voor een restrictief stelsel ook een werkelijk restrictief beleid moeten voeren, zodat niet de indruk wordt gewekt dat de beperking slechts wordt toegepast om de eigen schatkist te spekken.

### **Financieel-economische situatie en marktomstandigheden**

Holland Casino exploiteert veertien casinovestigingen in Nederland. Daarnaast verricht Holland Casino in beperkte mate en onder strenge voorwaarden adviesdiensten aan enkele buitenlandse casino exploitanten op basis van *know how*-contracten.

Eind 2004 heeft de minister van Justitie toestemming gegeven voor twee additionele vestigingen van Holland Casino; Venlo en Leeuwarden. In maart 2006 is de tijdelijke vestiging in Venlo geopend. In december 2006 is de nieuwe (tijdelijke) vestiging in Leeuwarden geopend. De vestiging in Utrecht wordt verplaatst naar het Jaarbeursterrein. Daar komt ook het hoofdkantoor, dat nu nog in Hoofddorp is gevestigd. Deze uitbreidingen en overige (vervangings)investeringen, betekenen dat voor de periode 2006 tot en met 2010 een totale balansverlenging van ruim EUR 200 miljoen wordt voorzien.

### **Corporate Governance**

De relatie tussen de overheid en Holland Casino is in de periode van oprichting in 1974 tot heden veranderd. Conform het beleidsvoornemen in de Tweede voortgangsrapportage kanspelen om de kansspeltaken te concentreren bij het ministerie van Justitie is met ingang van 2004 de beleid- en vergunningverantwoordelijkheid voor Holland Casino door het ministerie van Economische Zaken overgedragen aan het ministerie van Justitie. Tegelijkertijd is, in overeenstemming met het kabinetsbeleid om het beleid en beheer van staatsdeelnemingen te scheiden, het beheer overgedragen aan het ministerie van Financiën.

De bevoegdheidsverdeling tussen de minister van Justitie en Holland Casino is vastgelegd in de Wok en de Beschikking Casinospelen 1996. De verantwoordelijkheden van de minister van Financiën, de raad van commissarissen en de raad van bestuur zijn vastgelegd in de statuten (van de stichting). Deze documenten bieden het kader voor de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Holland Casino is een stichting. Niettemin moet Holland Casino haar bedrijfsvoering zakelijk en commercieel inrichten om haar rendementsdoelstelling te behalen en de werkgelegenheid te behouden. Holland Casino opereert – binnen de kaders van het kansspelbeleid – als «normale» resultaatgerichte onderneming en wordt ook zo aangestuurd. De governance structuur van Holland Casino is voor zover mogelijk geënt op wat gebruikelijk is voor private ondernemingen (NV en BVs) en de Nederlandse Code voor goed ondernemingsbestuur (de Code Tabaksblad).

In verband met het van toepassing verklaren van de nieuwe corporate governance regels op Holland Casino, heeft begin 2006 een algehele herziening plaatsgevonden van de statuten van Holland Casino. Op het bestuur wordt toezicht gehouden door de Raad van Commissarissen (RvC). Het bestuur bestaat uit twee personen en de RvC uit zes, wat beide – gelet op de grootte van de onderneming en de complexiteit van de taken – een goede bezetting lijkt.

De relatie tussen Holland Casino en het ministerie van Financiën is zakelijk en op afstand. De minister van Financiën (in zijn rol als quasi-aandeelhouder) benoemt, na de minister van Justitie te hebben geraadpleegd, de leden van de Raad van Commissarissen. De leden van het bestuur worden benoemd door de RvC mits de minister van Financiën, na de minister van Justitie te hebben gehoord, tegen het voornemen geen bezwaar heeft gemaakt. De minister van Financiën stelt het bezoldigingsbeleid vast. De jaarrekening moet worden vastgesteld door de minister van Financiën. De netto opbrengst van de gezamenlijke casino's wordt afgedragen aan de Staat.

### **Conclusie afweging tussen diverse rechtsvormen**

De vraag ligt voor of de stichtingsvorm nog steeds de meest wenselijke rechtsvorm is dan wel die van een kapitaalvennootschap de voorkeur zou genieten. Voor beide rechtsvormen gelden argumenten pro en contra.

Hoewel de rechtsvorm van een kapitaalvennootschap voordelen vooral in de sfeer van transparantie zou opleveren, gaat de voorkeur er vooralsnog naar uit de stichtingsvorm te continueren. De statuten zijn het afgelopen jaar «gerepareerd», waardoor de gesignaleerde nadelen van de stichtingsvorm overkomelijk zijn en de corporate governance al zoveel mogelijk de relatie tussen die van een aandeelhouder en kapitaalvennootschap uitdraagt. Wel zal worden bezien of nog beperkte aanvullende reparaties in de corporate governance wenselijk zijn om de beheersrelatie tussen de Staat en Holland Casino verder te verbeteren. Op dit moment zijn er geen plannen om over te gaan tot (gedeeltelijke) verkoop van Holland Casino waardoor omvorming tot een kapitaalvennootschap vanuit die optiek dus ook niet aan de orde is.