



## Evaluatie aandeelhouderschap Holland Casino

Datum: mei 2023



# Inhoudsopgave

## Management samenvatting—5

### **1 Inleiding—6**

### **2 Over Holland Casino—8**

- 2.1 Beschrijving activiteiten Holland Casino—8
- 2.2 Geschiedenis Holland Casino—8
- 2.3 Markt—9
  - 2.3.1 Casinotafelspel en kansspelautomaten—9
  - 2.3.2 Online kansspelen—10
- 2.4 Producten en kerncijfers Holland Casino—10
  - 2.4.1 Producten—10
  - 2.4.2 Financiële kerncijfers—10
  - 2.4.3 Overige kerncijfers—11
- 2.5 Governance—11

### **3 Maatschappelijk en publiek belang—12**

- 3.1 Maatschappelijke en publieke belangen—12
- 3.2 Het beschermen van consumenten—12
- 3.3 Het tegengaan van kansspelverslaving—13
- 3.4 Het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude—14
- 3.5 Deelconclusie—14

### **4 Wet- en regelgeving—15**

- 4.1 Beschikbare publieksrechtelijke instrumenten—15
  - 4.1.1 Wet- en regelgeving—15
  - 4.1.2 Toezicht—16
- 4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?—17
  - 4.2.1 Borging publieke belangen bij online activiteiten Holland Casino—17
  - 4.2.2 Borging publieke belangen bij landgebonden casino's—18
  - 4.2.3 Toezicht—19
- 4.3 Wijzigingen in wet- en regelgeving—20
- 4.4 Deelconclusie—20

### **5 Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit—21**

- 5.1 Rechtmatigheid—21
- 5.2 Doeltreffendheid—21
  - 5.2.1 De staat als aandeelhouder—22
  - 5.2.2 Toegevoegde waarde staatsaandeelhouderschap—22
  - 5.2.3 Overige effecten staatsaandeelhouderschap—23
- 5.3 Uitvoerbaarheid—24
- 5.4 Proportionaliteit—26
- 5.5 Deelconclusie—26

### **6 Vervolgstappen—27**

### **7 Conclusie—28**



## Management samenvatting

Dit rapport bevat de evaluatie van het aandeelhouderschap van de staat in Holland Casino. De evaluatie is conform het evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen' uitgevoerd. Het evaluatiemodel is gericht op de vraag of het beheer van de aandelen in Holland Casino de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt.

De publieke belangen van het kansspelbeleid zijn het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude. In deze evaluatie komt naar voren dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen voldoende te kunnen borgen. In dit kader wordt onder meer gewezen op het Wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime.<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel regelde, kort gezegd, de mogelijkheid om Holland Casino te privatiseren en bevatte ook nadere verplichtingen waarmee de borging van de publieke belangen konden worden zeker gesteld. In de evaluatie wordt hierbij aangetekend dat het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving en wijziging van het stelsel mogelijk restrisico's kent op het gebied van beheersbaarheid.

Bij het onderzoek naar de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap wordt in deze evaluatie geconcludeerd dat het staatsaandeelhouderschap een bepaalde toegevoegde waarde heeft, omdat het publieke belang in alle bevoegdheden van de aandeelhouder meegenomen wordt. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is bij Holland Casino duidelijk zichtbaar. Holland Casino geeft zelf aan meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap. Het stelt de onderneming in staat zich te richten op haar maatschappelijke opdracht, die volgens haar van groot belang is in de hoog risico omgeving waarin Holland Casino opereert. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid wordt opgemerkt dat Holland Casino op dit moment zowel organisatorisch als financieel herstellende is van de impact van COVID-19.

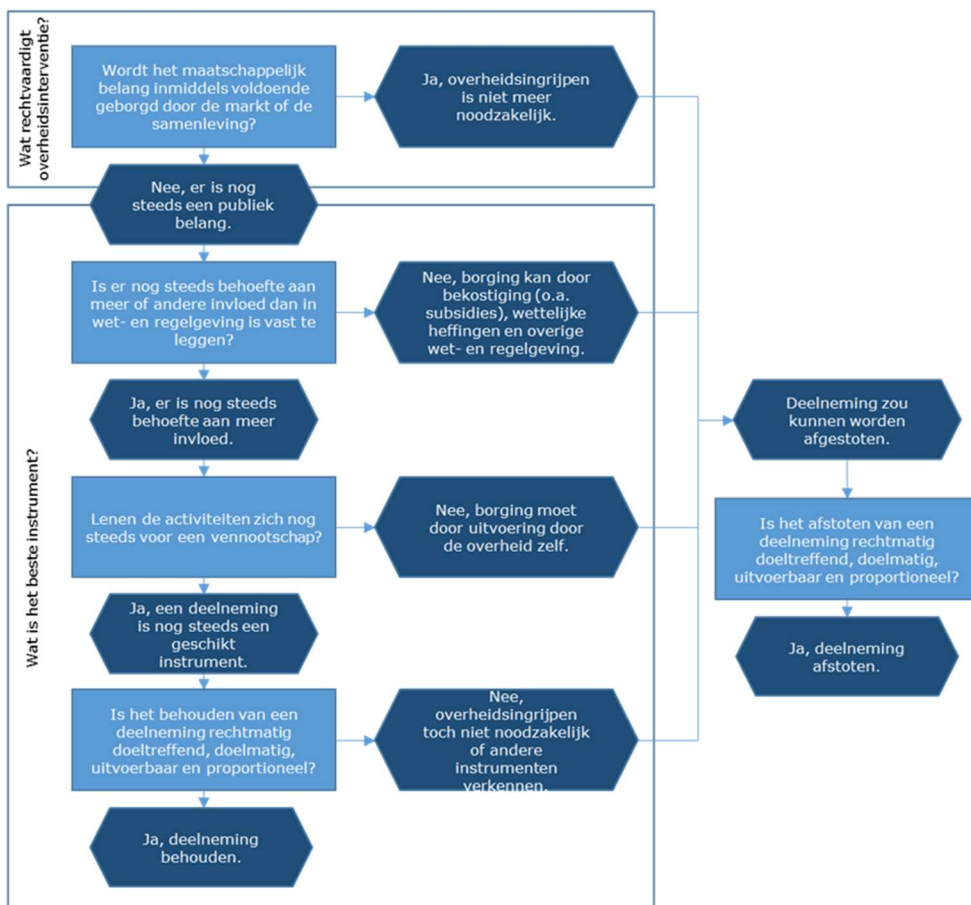
In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de toegevoegde waarde niet zwaarwegend genoeg is om een verkenning naar andere toekomstopties bij voorbaat uit te sluiten. Op basis van het evaluatiemodel uit het Handboek evalueren deelnemingen is dan de volgende stap om in een verdere verkenning te onderzoeken op welke manier wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij een eventuele privatisering van Holland Casino haalbaar, proportioneel en uitvoerbaar is. Ook dient bekeken te worden of het vervreemden van het staatsaandeelhouderschap rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is. Deze vragen zijn in dit stadium echter nog niet gedegen te beantwoorden, aangezien dit afhangt van de mogelijke veranderingen in de marktordening. Dit vraagstuk dient daarom meegenomen te worden in een eventuele verdere verkenning.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2015-2016 34 471, nr. 2.

# 1 Inleiding

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022<sup>2</sup> (hierna: Nota 2022) heeft het kabinet het beleid om deelnemingen periodiek te evalueren gecontinueerd. In deze evaluatie wordt het staatsaandeelhouderschap van Holland Casino geëvalueerd conform het uniforme evaluatiemodel uit het 'Handboek evalueren deelnemingen'.<sup>3</sup> Het evaluatiemodel is gericht op de vraag of het beheer de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt. De evaluatievragen zijn weergegeven in onderstaand overzicht. Indien een deelneming nog steeds als het beste instrument wordt gezien om het publieke belang te borgen, wordt onderzocht of er aanleiding is om de gemaakte keuzes voor de omvang en de aandeelhoudersrol te herzien.



Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming.

Bron: Handboek evalueren deelnemingen 2023

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan het besluitvormingsproces over de toekomst van het aandeelhouderschap van de staat in Holland Casino. In deze evaluatie wordt geen besluit genomen of Holland Casino wel of niet geprivatiseerd moet worden en evenmin wordt de wenselijkheid van verschillende toekomstopties behandeld. Deze aspecten zijn onderdeel van het Besliskader privatisering en verzelfstandiging uit het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021–2022 28 165, nr. 370.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/14/handboeken-staatsdeelnemingen>.

Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.<sup>4</sup> Dat besliskader wordt toegepast als er een voornemen tot vervreemding is.

Deze evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek, publiek beschikbare informatie, gesprekken met stakeholders en interne documentatie van het ministerie van Financiën. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van literatuur over kansspelen en verslavingsrisico's, zoals de assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspelaanbod, wetsartikelen en Kamerstukken over de kansspelmarkt, de onafhankelijke evaluatie van de Kansspelautoriteit, de Marktvisie Kansspelen en verschillende marktscans van de Kansspelautoriteit, publiek beschikbare documentatie van Holland Casino zoals jaarverslagen, de statuten, de Nota 2022, de Beleidsdoorlichting deelnemingenbeleid, eerdere evaluaties van andere staatsdeelnemingen en documenten van het ministerie van Financiën over de invulling van het aandeelhouderschap in Holland Casino, zoals nota's over de strategie en investeringsvoorstellen.

Het proces zoals beschreven in het Handboek evalueren deelnemingen is gevolgd bij de totstandkoming van de evaluatie. Het ministerie van Financiën heeft gekozen om de evaluatie zelf uit te voeren aangezien de benodigde kennis en capaciteit beschikbaar was. Zoals in het proces omschreven heeft het ministerie van Financiën in haar rol van aandeelhouder het ministerie van Justitie en Veiligheid, het beleidsverantwoordelijk departement voor het kansspelbeleid, uitgebreid geconsulteerd over de publieke belangen, wet- en regelgeving en de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Daarnaast is de evaluatie aan verschillende interne afdelingen voorgelegd voor een economische en juridische check.

Er is met Holland Casino gesproken over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Daarnaast is Holland Casino geconsulteerd over een conceptversie van hoofdstuk 2, de beschrijving van Holland Casino. Voorts is een check op onjuistheden op de gehele evaluatie gedaan.

De Kansspelautoriteit (Ksa) heeft ook een feitelijke check uitgevoerd. De Ksa heeft aangegeven verder geen rol voor zichzelf te zien in het evaluatieproces. Vanuit haar onafhankelijke rol als toezichthouder past het niet dat de Ksa zich verder mengt in discussies over het functioneren van bedrijven of hun eigenaarsconstructies. Dit kan leiden tot belangenconflicten en een ongelijke behandeling van vergunninghouders.

In het volgende hoofdstuk is een profielschets van Holland Casino opgenomen en worden de markt, producten en governance van Holland Casino beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de vraag behandeld of het maatschappelijk belang voldoende geborgd wordt door de markt. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de publiekrechtelijke instrumenten van het kansspelbeleid en op de vraag of er behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen. Hoofdstuk 5 behandelt de laatste vraag uit het afwegingskader, of het behouden of afstoten van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de vervolgstappen. De evaluatie wordt afgesloten met een samenvattende conclusie in hoofdstuk 7.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, B., [https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding\\_verbroken\\_onderzoek](https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek).

## 2 Over Holland Casino

Dit hoofdstuk bevat een profielschets van Holland Casino. Hierbij wordt een beschrijving gegeven van de activiteiten van Holland Casino. Voorts wordt het ontstaan en de verdere geschiedenis van Holland Casino beschreven. Aansluitend wordt een overzicht gegeven van de verschillende markten waarin Holland Casino opereert en de producten die Holland Casino aanbiedt. Tot slot worden in dit hoofdstuk de belangrijkste financiële waardes van de onderneming doorgenomen en de governance van Holland Casino besproken.

### 2.1 Beschrijving activiteiten Holland Casino

Holland Casino is sinds 1976 de enige vergunninghouder in Nederland die landgebonden casinospelen aanbiedt. De casinospelen worden op veertien locaties verspreid door het land aangeboden, in combinatie met entertainment en horecagelegenheden. Daarnaast biedt Holland Casino sinds 2021 online kansspelen aan via het Holland Casino Online platform.

Holland Casino heeft als doel het organiseren van een of meer speelcasino's in Nederland, waaronder begrepen kansspelen via internet en iedere andere vergunde activiteit op het gebied van kansspelen.<sup>5</sup> Holland Casino zorgt ervoor dat haar aanbod van kansspelen verantwoord, betrouwbaar en legaal is. Hiermee draagt zij bij aan de borging van de publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid:

- het beschermen van consumenten;
- het tegengaan van kansspelverslaving; en
- het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

Kanaliseren van illegaal aanbod naar legaal aanbod, door te voorzien in een attractief legaal aanbod, is daarbij een instrument om de kansspeldoelen te bereiken.

### 2.2 Geschiedenis Holland Casino

Tot 1976 was het in Nederland verboden om casinospelen aan te bieden. Dit verbod leidde ertoe dat Nederlanders naar het buitenland gingen om casino's te bezoeken. De wetgever concludeerde dat het algemene verbod weinig effectief was en stond aan één rechtspersoon toe om casinospelen in Nederland te organiseren. De vergunning werd verleend aan het staatsbedrijf Holland Casino (statutaire naam: Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland). In 2017 is Holland Casino omgevormd tot de naamloze vennootschap 'Holland Casino N.V.' Op 1 oktober 1976 opende Holland Casino haar eerste vestiging in Zandvoort. Sindsdien heeft Holland Casino het aantal vestigingen gestaag uitgebreid. In 2023 zijn er in totaal veertien vestigingen geografisch verspreid door Nederland.<sup>6</sup>

Sinds oktober 2021 heeft Holland Casino een vergunning voor het aanbieden van online kansspelen. Holland Casino biedt deze diensten aan onder de merknaam 'Holland Casino Online'.

---

<sup>5</sup> Artikel 2.2 Statuten Holland Casino: <https://corporate.hollandcasino.nl/over-ons/governance/>

<sup>6</sup> Holland Casino heeft vestigingen in: Amsterdam Centrum, Amsterdam West, Breda, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam, Scheveningen, Utrecht, Valkenburg, Venlo en Zandvoort.



## 2.3 Markt

Onderstaand figuur is een overzicht van de marktordering van de kansspelmarkt gezien vanuit het perspectief van de speltypen.

| Spel type       | Landgebonden kansspelen |  |                                      |                           |                  |                               | Online kansspelen*        |                  |
|-----------------|-------------------------|--|--------------------------------------|---------------------------|------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------|
|                 | Casino tafelspel        | Kansspel-automaten                     | Art. 3 loterij                       | Instant monopolieloterij  | Monopolieloterij | Sportweddenschappen           | Casino & slots            |                  |
| Merken          |                         | <br><br>Horeca<br>Arcades              | <br><br><br>                         | <br>                      | <br>             | <br>                          | <br><br><br><br><br>      |                  |
| Duur vergunning | Oneindig                | Meerjarig                              | 5-jarig of incidenteel               | 5-jarig                   | Oneindig         | 5-jarig                       | 5-jarig                   |                  |
| Prijsnorm       | Variërend               | 60% horeca en speelhallen, ≥80% casino | Geen                                 | ≥47,5%                    | ≥60%             | Geen                          | ≥47,5%                    | Geen             |
| Min. afdracht   | n.v.t.                  | n.v.t.                                 | ≥40%                                 | Geen                      | ≥18%             | ≥2,5%                         | Geen                      | Geen             |
| Ten goede aan   | Staat                   | Exploitant                             | Achterliggend algemeen belang        | Belangen (NOC*NSF en ALN) | Staat            | Achterliggend algemeen belang | Belangen (NOC*NSF en ALN) | Vergunninghouder |
| Winstoogmerk    | Toegestaan              | Toegestaan                             | Geen focusgebied voor deze evaluatie |                           |                  |                               | Toegestaan                |                  |

KSA in rol van toezichthouder en vergunningverlening op alle kansspelen

\* er zijn inmiddels 23 aanbieders. Niet alle logo's worden hier getoond.

Deze verschillende kansspelmarkten worden in deze paragraaf beschreven. In de beschrijving worden de landgebonden sportweddenschappen en loterijen niet verder behandeld, aangezien Holland Casino niet actief is op deze markten.

### 2.3.1 Casinotafelspel en kansspelautomaten

In Nederland is één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen.<sup>7</sup> Holland Casino heeft hiermee het monopolierecht op het aanbieden van landgebonden tafelspelen, zoals poker, blackjack en roulette. De toegestane inzet per spel ligt tussen de €2 en €10.000. In elke vestiging wordt minimaal één casinospel aangeboden waarbij de minimuminzet niet meer is dan €5 en minimaal één casinospel waar de minimuminzet €2 of lager is.<sup>8</sup> Casinospelen kenmerken zich door hoge winkansen en uitkeringspercentages. De prijzen die te winnen zijn bij casinospelen zijn laag vergeleken met de hoofdprijzen van loterijen, maar komen frequenter voor (hogere winkans).<sup>9</sup>

Naast tafelspelen biedt Holland Casino bezoekers de mogelijkheid via kansspelautomaten aan het kansspel deel te nemen. Binnen de categorie kansspelautomaten is onderscheid te maken in drie typen: casinoautomaten, speelhalautomaten en horeca-automaten. De kansspelautomaten verschillen in de locatie waar ze geplaatst mogen worden (casino, speelhal of horecagelegenheid), de maximum inzet en de uitkeringspercentages.

<sup>7</sup> Artikel 27h lid 1 Wet op de kansspelen.

<sup>8</sup> Artikel 5 Beschikking casinospelen 1996.

<sup>9</sup> Marktscan landgebonden kansspelen 2022.

Voor de kansspelautomaten in casino's geldt (i) de hoogste maximale inworp per spel, (ii) het hoogste uitkeringspercentage, (iii) geen maximaal gemiddeld uurverlies, (iv) geen maximale uitbetaling.<sup>1011</sup> Holland Casino heeft ook voor de casino kansspelautomaten een monopolierecht. Voor de markt van speelhalautomaten en de horeca-automaten geldt andere wet- en regelgeving zoals een lager minimaal uitkeringspercentage. De vergunningsverlening hiervan is bij de gemeente en de Ksa belegd.

### 2.3.2 *Online kansspelen*

Op 1 april 2021 is de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking getreden. Deze wet reguleert onder andere de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet. Per 1 oktober 2021, zes maanden na de inwerkingtreding van de Wet Koa, is de markt voor online kansspelen geopend. Vanaf toen konden aanbieders, na het verkrijgen van een vergunning van de Ksa, hun spelaanbod aan consumenten aanbieden. Sinds de openstelling beschikken 23 partijen over een vergunning die 5 jaar geldt. Holland Casino biedt online zowel casinospelen als bingo en sportweddenschappen aan.

Er worden geen voorwaarden gesteld aan prijsnorm. Er is alleen een afdrachtnorm voor de paardenweddenschappen van ten minste van 10% van de netto omzet ten gunste aan de Nederlandse draf- en rensport. De grote mate van concurrentie op de markt zorgt van nature voor een hoog prijzenpercentage, meestal (ruim) boven de 90%. De partijen stellen dit hoge uitkeringspercentage te hanteren om voldoende spelers te trekken.

## 2.4 **Producten en kerncijfers Holland Casino**

### 2.4.1 *Producten*

Holland Casino organiseert casinotafelspelen, heeft kansspelautomaten en online casinospelen, bingo en sportweddenschappen. Holland Casino bezit de monopolievergunningen voor de casinotafelspelen en kansspelautomaten met hogere inzet. Deze kansspelen hadden in 2022 een omzet van €561 miljoen. Ook organiseert Holland Casino online kansspelen en sportweddenschappen. Deze kansspelen hadden in 2022 een omzet van €145 miljoen.

Holland Casino opereert niet alleen in de markt voor kansspelen, maar ook in de horeca- en entertainmentbranche. Holland Casino heeft in al haar vestigingen horecagelegenheden en er worden optredens en overig entertainment aangeboden. Met deze activiteiten concurreert Holland Casino met andere horecagelegenheden en andere vormen van amusement, zoals theaters en bioscopen. De horeca-activiteiten hadden in 2022 een omzet van €24 miljoen.

### 2.4.2 *Financiële kerncijfers*

Onderstaande tabel geeft de financiële ontwikkeling van de omzet van Holland Casino weer voor de jaren 2016 tot en met 2022.

---

<sup>10</sup> Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000.

<sup>11</sup> Voor kansspelautomaten in speelhallen en horecagelegenheden geldt een maximaal gemiddeld uurverlies van € 40 en een maximale uitbetaling van 200 maal de inzet (uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2.500 uitgekeerd mag worden).

| Financiële resultaten Holland Casino |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| € mln.                               | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Inkomsten                            | 608  | 668  | 668  | 736  | 333  | 304  | 754  |
| Winst                                | 74   | 73   | 59   | 68   | -59  | -46  | 17   |
| Uitgekeerd dividend                  | 35   | 43   | 46   | -    | -    | -    | -    |
| Solvabiliteitsratio                  | 60%  | 64%  | 65%  | 46%  | 31%  | 19%  | 21%  |
| Eigen vermogen                       | 184  | 211  | 223  | 244  | 185  | 140  | 156  |
| Balanstotaal                         | 305  | 331  | 342  | 532  | 591  | 733  | 763  |

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2021 en Jaarverslag Holland Casino 2022

In de jaren richting 2019 laat Holland Casino een stevige groei zien. Hierdoor had Holland Casino voor de start van de Covid-19 crisis een sterke eigen vermogenspositie. Holland Casino is tijdens de Covid-19 crisis in 2020 en 2021 beperkt open geweest en datzelfde geldt voor de eerste twee maanden van 2022. Hierdoor zijn de inkomsten in deze jaren sterk gedaald. Daarnaast heeft Holland Casino in 2020 en 2021 gebruik gemaakt van de regeling voor bijzonder uitstel van belastingbetaling. De combinatie van tegenvallende resultaten en uitgestelde belastingen heeft ertoe geleid dat de solvabiliteit van Holland Casino onder druk is komen te staan.

#### 2.4.3 Overige kerncijfers

Ultimo 2022 had Holland Casino 3.693 medewerkers in dienst. Hiervan werkten 3.242 medewerkers in de landgebonden casino's. In 2022 waren er in totaal 4,1 miljoen bezoeken aan de veertien vestigingen. Dit is een sterke stijging vergeleken met 2020 en 2021 maar nog niet op niveau van vóór de Covid-19 beperkingen. Zie de onderstaande tabel voor een overzicht per jaar.

| Aantal bezoeken Holland Casino vestigingen |       |       |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| In duizenden                               | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Aantal bezoeken                            | 5.931 | 5.840 | 5.743 | 6.221 | 2.506 | 1.711 | 4.132 |

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2021 en Jaarverslag Holland Casino 2022

## 2.5 Governance

De algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van Holland Casino N.V. bestaat uit de Staat der Nederlanden (vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën) die alle aandelen houdt. Holland Casino heeft een meerderheidsbelang van 60% in Gaming & Casino Services bv (GCS). GCS is een afsplitsing van moederbedrijf Gaming Support bv, waarvan Holland Casino 40% van de aandelen bezit. De overige aandelen in beide vennootschappen worden gehouden door Van Linden Beheer B.V.. De deelneming levert onder andere technisch support aan de speelautomaten, speeltafels en de randapparatuur aan Holland Casino en buitenlandse casino's.

### 3 Maatschappelijk en publiek belang

Het borgen van de publieke belangen is de centrale taak voor staatsdeelnemingen. Dit hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke en publieke belangen die aan de orde zijn bij het aanbieden van kansspelen. De eerste vraag uit het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming, die in hoofdstuk 1 geïntroduceerd is, wordt hier behandeld en luidt als volgt: wordt het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd door de markt of samenleving?

Aangezien publieke belangen op de kansspelmarkt de verantwoordelijkheid zijn van het beleidsdepartement, is dit hoofdstuk geschreven op basis van inbreng van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

#### 3.1 Maatschappelijke en publieke belangen

Maatschappelijke belangen zijn die belangen waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Dit betreft bijvoorbeeld de veiligheid van inwoners of de productie van voedsel. Voor een deel van de maatschappelijke belangen is overheidsoptreden vereist, omdat de markt en samenleving niet zelf in deze belangen kunnen voorzien. Dit deel van de maatschappelijke belangen zijn daarmee publieke belangen. Ter illustratie: in plaats van de markt voorziet de overheid in de veiligheid van inwoners via defensie, politie en handhaving. De markt en samenleving kunnen dit maatschappelijk belang niet zelf borgen. Hier is sprake van een publiek belang. De productie van voedsel daarentegen kan de overheid wel aan de markt en samenleving overlaten, daarbij is slechts sprake van een maatschappelijk belang, geen publiek belang. Overigens rekent de overheid het wel tot haar verantwoordelijkheid om eisen te stellen aan voedselveiligheid en toezicht daarop, dit is wel een publiek belang. Dat gebeurt op basis van wet- en regelgeving.

Een centrale vraag bij het aangaan van staatsdeelnemingen is dan ook of er sprake is van een publiek belang: moet de overheid een rol spelen of kunnen de samenleving en de markt zonder sturing van de overheid een belang borgen? We gaan daarvoor kijken naar de reeds geformuleerde drie publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid:

- het beschermen van consumenten;
- het tegengaan van kansspelverslaving en;
- het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

In de volgende paragrafen staat een korte beschrijving van de drie doelen van het kansspelbeleid.

#### 3.2 Het beschermen van consumenten

Kansspelen zijn veelal intransparante producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie. Om slechte keuzes te voorkomen is het van belang dat de consument, de speler van kansspelen, goed geïnformeerd wordt over de aard van de kansspelen waaraan hij mee wil doen, de risico's van kansspelen en waar de speler met klachten en vragen terecht kan. Tevens is van belang dat de speler erop kan vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en dat zijn spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. De speler moet er daarnaast op kunnen vertrouwen dat zijn (persoons)gegevens goed beschermd worden. Voor

minderjarigen is de drempel voor deelname aan kansspelen bij het gebruik van internet laag en zij kunnen lastiger de risico's van kansspelen inschatten. Daarom moet geborgd worden dat alleen spelers boven de 18 jaar kunnen deelnemen aan kansspelen. Tot slot moet worden voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatige deelname.

Dit maatschappelijke belang, het beschermen van de consument, wordt niet vanzelf geborgd door de markt en is voor de overheid reden voor ingrijpen in de vrijheid van ondernemingen om kansspelen aan te bieden. Aanbieders hebben bijvoorbeeld zonder overheidsingrijpen minder reden om transparant te zijn over de winstkansen. De negatieve gevolgen slaan neer bij de consument. Dit maatschappelijke belang wordt onvoldoende geborgd door de markt omdat zonder regulering prikkels bij de aanbieders om hiertegen maatregelen te nemen onvoldoende aanwezig zijn.

### **3.3 Het tegengaan van kansspelverslaving**

Kansspelen hebben een verslavende factor in zich. Kansspelverslaving brengt negatieve persoonlijke en sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich mee. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen voordoen, zoals agressie, relatieproblemen en schulden waar de betrokkene niet meer uit komt zonder hulp. Soms leidt kansspelverslaving ook tot delicten als diefstal en fraude. Dit zijn negatieve externe effecten van kansspelverslaving die tot sociaal-maatschappelijke kosten leiden maar ook effect hebben op de consument persoonlijk. De overheid ziet dit als reden voor het ingrijpen in de kansspelmarkt en ziet een publiek belang in het tegengaan van kansspelverslaving met als doel het beschermen van de omgeving van de consument en van de consument zelf.

De spelsoort en de kanspelomgeving kunnen het risico op kansspelverslaving verhogen. Hoe korter het tijdsbestek tussen het plaatsvinden van het spel en de mogelijkheid om door te spelen, hoe groter het risico wordt. Dit geldt ook voor de tijd tussen het inzetten van geld en het zien van het resultaat. Naarmate deze tijdsduur korter is, neemt het verslavingsrisico toe. Dit blijkt onder meer uit onderzoek dat de Ksa heeft laten uitvoeren.<sup>12</sup> Loterijen zijn op basis hiervan als minder verslavend ingeschaald dan online casinospelen, vanwege de relatief lange duur tussen inleg en uitkering en door het ontbreken van de mogelijkheid om continu en in hoog tempo door te spelen. Dit leidt er toe dat de overheid verder gaat in de maatregelen om verslaving te voorkomen bij risicovollere kansspelen.

Het landgebonden aanbod en het online aanbod van Holland Casino wordt als risicovol beoordeeld. Dit komt doordat de tijd tussen inzet en uitkomst van het spel (relatief) kort is. Ook is er de mogelijkheid om nog tijdens het spel de inzet uit te breiden. Daarnaast betreft het veelal spelsoorten met een tamelijk tot zeer hoog speltempo. Hierdoor blijft het adrenalinegehalte hoog en is de speler snel geneigd nog een spel te spelen. De drempel om deel te nemen aan online kansspelen is bovendien laag.

Het feit dat zich verslavingsrisico's voordoen is één van de belangrijkste redenen voor ingrijpen door de overheid in de vrijheid van ondernemingen om kansspelen aan te bieden. De aanbieder van het kansspel heeft zonder overheidsingrijpen minder prikkels om kansspelverslaving te voorkomen en de nadelige effecten slaan niet neer bij de aanbieder maar bij de omgeving, de maatschappij en de consument

---

<sup>12</sup> CVO – Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspel aanbod, 2017.

zelf. Het maatschappelijke belang, het voorkomen van kansspelverslaving, wordt onvoldoende geborgd door de markt omdat prikkels bij de aanbieders om hiertegen maatregelen te nemen onvoldoende aanwezig zijn zonder regulering.

### **3.4 Het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude**

In kansspelen gaan dikwijls grote bedragen om. Bovendien kan de kansspelaanbieder de herkomst van het geld niet verifiëren. Er is asymmetrische informatie tussen consument en kansspelaanbieder als het gaat om de herkomst van dat geld, wat een mogelijkheid biedt voor criminelen om geld wit te wassen. Bij sportwedenschappen (zowel online als landgebonden) wordt een belangrijk potentieel risico, dat verband houdt met zowel consumentenbescherming als met het tegengaan van criminaliteit, gevormd door handel met voorwetenschap en matchfixing.<sup>13</sup> Consumenten of aanbieders met frauduleuze intenties hebben zonder overheidsingrijpen onvoldoende reden om criminaliteit en fraude, samenhangende met kansspelen, tegen te gaan, omdat met behulp van oneerlijke kansspelen voor de organisator juist hoge winstkansen mogelijk zijn met potentieel grote negatieve (financiële) gevolgen voor de slachtoffers van dit frauduleuze handelen. Dit maatschappelijke belang, het tegengaan van kansspelgerelateerde fraude en criminaliteit, wordt ook onvoldoende geborgd door de markt of samenleving.

### **3.5 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk is beschreven welke maatschappelijke belangen er zijn en wordt de eerste evaluatievraag beantwoord of het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd wordt door de markt of de samenleving. De conclusie is dat de beschreven belangen niet voldoende worden geborgd door de markt. Zonder overheidsingrijpen hebben aanbieders van kansspelen onvoldoende prikkels om de consument te beschermen en kansspelverslaving te voorkomen, omdat de nadelige effecten niet neerslaan bij die aanbieders maar bij de omgeving, de maatschappij en de consument zelf. Ook hebben consumenten of aanbieders met criminele of frauduleuze intenties zonder overheidsingrijpen onvoldoende reden om criminaliteit en fraude samenhangende met kansspelen tegen te gaan. Dit zorgt ervoor dat er drie publieke belangen in het kansspelbeleid zijn: het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van aan kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude.

Voor het borgen van deze belangen is al sinds het begin van de vorige eeuw wet- en regelgeving ingesteld.<sup>14</sup> Deze publiekrechtelijke instrumenten worden verder toegelicht in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>13</sup> Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen: marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen (2021).

<sup>14</sup> Loterijwet (1905), Zedelijkheidswet (1911).

## 4 Wet- en regelgeving

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat de maatschappelijke belangen bij het aanbieden van kansspelen niet voldoende worden geborgd door de markt. Dit zijn de drie eerder geformuleerde publieke belangen en centrale doelstellingen van het kansspelbeleid. In dit hoofdstuk komt de volgende vraag uit het afwegingskader aan bod, namelijk of nog steeds behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen om de publieke belangen bij de kansspelen te borgen. Daarvoor worden eerst de huidige belangrijkste publiekrechtelijke instrumenten beschreven. Daarna wordt onderzocht of deze instrumenten de publieke belangen op dit moment reeds borgen of deze instrumenten mogelijk na aanpassingen de publieke belangen kunnen borgen.

Aangezien wet- en regelgeving en kansspelbeleid de verantwoordelijkheid zijn van het beleidsdepartement is dit hoofdstuk geschreven met inbreng van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

### 4.1 Beschikbare publiekrechtelijke instrumenten

#### 4.1.1 *Wet- en regelgeving*

De publieke belangen worden in beginsel geborgd door wet- en regelgeving en de Ksa houdt toezicht. De Wet op de Kansspelen, de Wok, is de voornaamste wet op het gebied van kansspelen. De Wok is voor het laatst in 2021 gewijzigd met het reguleren van kansspelen op afstand. Deze wijziging gaat, zoals bepaald in de Memorie van Toelichting uit 2014, uit van het beschermen van consumenten, voorkomen van kansspelverslaving en tegengaan van aan kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit. Er wordt geen oordeel gegeven over de wenselijkheid of onwenselijkheid van deelname aan kansspelen. Er wordt enerzijds ruimte geboden aan de in de maatschappij bestaande behoefte om deel te nemen aan kansspelen. Anderzijds wordt regulering nodig geacht teneinde voldoende spelersbescherming te kunnen bieden en uitwassen en misstanden te voorkomen.<sup>15</sup>

De Wok en de daarmee samenhangende regelgeving ziet op borging van alle drie de publieke belangen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit. Het reguleert kansspelmarkten op verschillende manieren, te weten kwalitatief via markttoetreding, marktgedrag en productregulering en kwantitatief via aantal landgebonden aanbieders en de hoeveelheid van kansspelen. De mix van deze soorten regulering varieert met het type of de categorie kansspel. De Wok verbiedt het aanbieden van kansspelen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Hiermee wordt toetreding tot kansspelmarkten en ook het marktgedrag van aanbieders gereguleerd. Vergunninghouders moeten aan eisen van betrouwbaarheid, integriteit en continuïteit voldoen. Aan de vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden door de Ksa.

Een belangrijk middel om de kansspeldoelen te behalen is door attractief aanbod in een gereguleerde omgeving te bieden en zo spelers te kanaliseren naar het legale aanbod. Tegelijk is het van belang om nog resterend illegaal aanbod te bestrijden. Per 1 oktober 2021 zijn de boetebeleidsregels van de Ksa voor het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand aangepast en het handhavingsbeleid aangescherpt. De boetes zijn fors verhoogd. Bepalend voor prioritering is nu naast

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 557, nr. 2, p. 3 en 4.

gerichtheid op de Nederlandse markt, het aantal spelers in Nederland bij een illegale aanbieder, het aanbieden van kansspelen die voor legale aanbieders verboden zijn, en schade aan de publieke doelen zoals spelen door minderjarigen of oplichting van spelers. De Ksa kan naast sommaties, dwangsommen en boetes aan de aanbieder ook bindende aanwijzingen geven aan partijen die bij het illegale aanbod bevorderend optreden zoals betaaldienstverleners en elektronische communicatiediensten, met als sluitstuk het blokkeren van de website.

Voor een aantal kansspeltypen geldt dat er slechts één (monopolie)vergunning wordt verleend. Dit zijn het landgebonden speelcasino, de Staatsloterij, de Lotto, landgebonden sportweddenschappen behalve draf- en rensport, de instantloterij, en de Totalisator. Er zijn ook kansspeltypen met een open vergunningstelsel: dit zijn de artikel 3-loterijen en online kansspelen.

Per type vergund kansspel geldt een aantal regels omtrent het spel en het gedrag van vergunninghouders. Zo worden eisen en beperkingen gesteld aan spelconcepten, de inleg en de te winnen prijzen, uitkering aan begunstigden, het aantal of de frequentie van trekkingen en de bepaling van prijzen. Ook de wijze van distributie en de toegankelijkheid van kansspelen is aan regels gebonden.

Vergunninghouders moeten zich houden aan regels omtrent werving en reclame. Zo mogen geen kansspelen worden aangeboden aan minderjarigen. Vergunninghouders hebben een zorgplicht omtrent preventie van kansspelverslaving en zij moeten verantwoord en betrouwbaar aanbod van kansspelen borgen. Ten aanzien van risicovolle kansspelen gelden specifieke beperkingen en voorschriften. Vergunninghouders zijn onder andere verplicht om de identiteit van (online) spelers vast te stellen. Aanbieders van risicovolle kansspelen moeten toetsen of spelers zijn opgenomen in het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks).

Het publieke belang, het voorkomen van fraude en criminaliteit, wordt naast de Wok, met algemene regels rond bijvoorbeeld transparantie en financiële transacties, geborgd door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft beoogt vormen van witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Op grond van deze wet moet Holland Casino in omschreven gevallen cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Ook verplicht de Wwft om risico's op witwassen vast te leggen, actueel beleid te voeren en met anti-witwasbeleid in te perken.<sup>16</sup> Dit risicogestuurde anti-witwasbeleid betreft gedragslijnen, procedures en maatregelen ter voorkoming van witwassen. Hoe hoger het risico, hoe meer maatregelen de onderneming moet nemen. De Wwft is enkel van toepassing op aanbieders van online kansspelen en landgebonden speelcasino's.

#### 4.1.2 Toezicht

Sinds 2012 voorziet de Wok erin dat het toezicht onafhankelijk is ingericht en wordt uitgeoefend door de Ksa, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Het inrichten van toezicht is bedoeld om de effectiviteit van de regelgeving te versterken en de realisatie van beleidsdoelen te borgen.

De Ksa heeft drie doelstellingen, gelijk aan de centrale doelen van het kansspelbeleid, te weten het beschermen van consumenten, het voorkomen van

---

<sup>16</sup> Kansspelautoriteit, Leidraad Wwft (2021).



kansspeleroverslaving en het bestrijden van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit.

De taken van de Ksa vloeien voort uit haar wettelijke opdrachten en zijn:

- Het verlenen van vergunningen aan aanbieders van kansspelen;
- Het houden van toezicht op het naleven van wet- en regelgeving inzake de Wet op de kansspelen en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme;
- Bestrijding van en handhaving bij illegaal aanbod;
- Het tegengaan van kansspelgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders;
- Het bevorderen van preventie op het gebied van kansspeleroverslaving;
- Het geven van voorlichting en informatie; en
- Het beheer van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).

Naast deze taken adviseert de Ksa de minister voor Rechtsbescherming gevraagd en ongevraagd over het kansspelbeleid.

#### **4.2 Biedt wet- en regelgeving mogelijkheden om de publieke belangen te borgen?**

De huidige marktordening waarbinnen twee kansspelbedrijven met de staat als aandeelhouder opereren met het publiek belang als focus functioneert adequaat. Het is echter de vraag of staatsaandeelhouderschap ook nodig is.

##### *4.2.1 Borging publieke belangen bij online activiteiten Holland Casino*

De wet- en regelgeving inzake risicovolle online kansspelen betreft een open markt waar iedere aanbieder die aan de vergunningsvereisten voldoet en een vergunning heeft verkregen online kansspelen mag aanbieden. Omdat er sprake is van risicovolle kansspelen geldt een uitgebreid stelsel van toetredings- en gedragsregels voor vergunninghouders en is er streng toezicht vanuit de Ksa. Bedrijven zijn bijvoorbeeld verplicht tot het ontwikkelen en onderhouden van een uitgebreid verslavingspreventiebeleid waarin zij vastleggen hoe zij hun interventies afstemmen op het speelgedrag van de speler. Tot nu toe zijn er 23 vergunningen afgegeven. Partijen zonder vergunning worden door de Ksa van de markt geweerd. De Ksa handhaaft als wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. Daar waar noodzakelijk wordt bijgestuurd met aanvullende wet- en regelgeving, zoals het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen.<sup>17</sup> In 2024 wordt de Wet kansspelen op afstand geëvalueerd.

Voor het behalen van de doelen van het kansspelbeleid is een hoge kanalisatiegraad naar legaal aanbod van belang: alleen wanneer mensen spelen bij legale aanbieders, die zich moeten houden aan de strenge wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand, kan worden toegezien op consumentenbescherming, verslavingspreventie en voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit. Hoewel de wet als gezegd nog geëvalueerd moet worden, blijkt uit de monitoring van de markt tot nu toe dat spelers het legale aanbod goed kunnen vinden. Het percentage spelers dat alleen bij een legale aanbieder speelt schat de Ksa in haar laatste monitoringsrapportage online kansspelen op 92 procent.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Staatsblad 2023, 120.

<sup>18</sup> <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/april/markt-online-kansspelen-groeit/>.

Uit de monitor blijkt ook dat spelers ruim gebruik maken van de mogelijkheid om een gokpauze te nemen en zich registreren in het daarvoor bedoelde uitsluitingsregister. Onder andere met behulp van data die aanbieders verplicht aan de Ksa moeten leveren wordt voorts op de naleving van regels rond consumentenbescherming, verslavingspreventie en voorkomen van witwassen toezicht gehouden.

De effectiviteit van het wettelijk instrumentarium blijkt uit het feit dat vergunde online aanbieders overtredingen van de wet hebben gestopt na hiertoe door de Ksa te zijn aangesproken.<sup>19</sup> Het ging daarbij bijvoorbeeld om naleving van de reclameregels of het niet mogen aanbieden van bonussen aan jongvolwassenen.

In de markt van online kansspelen is sinds de marktopening wel gebleken dat er restrisico's blijven op het gebied van verslavingspreventie en bijsturing middels wet- en regelgeving soms nodig is. Zo zijn er signalen dat de bescherming van kwetsbare mensen, zoals jongvolwassenen, in het geding is gekomen en zijn daarom recent de regels omtrent reclame aangescherpt met het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen.

Holland Casino is één van vele concurrerende partijen in een open markt, zodat per definitie de publieke belangen via de wet- en regelgeving moeten worden geborgd. Het is immers onvoldoende om slechts één partij in die markt aan strengere gedragsregels te binden en daar komt bij dat deze partij dan ook ten opzichte van de niet gebonden partijen concurrentiepositie verliest. Het aandeelhouderschap van de staat voor één partij in deze markt is daarom niet noodzakelijk.

#### 4.2.2 *Borging publieke belangen bij landgebonden casino's*

In deze paragraaf wordt onderzocht of het ook mogelijk is om de publieke belangen bij landgebonden casino's van Holland Casino te borgen zonder tussenkomst van een staatsdeelneming op de markt.

Allereerst kan hierover worden gesteld dat als de publieke belangen bij de online markt voor kansspelen te borgen zijn door strikte wet- en regelgeving en streng toezicht, dit ook mogelijkheden zou moeten bieden voor landgebonden casinospelen in de gesloten markt van landgebonden casino's.

Daarnaast kan worden gewezen op het Wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime.<sup>20</sup> Dit wetsvoorstel regelde, kort gezegd, de mogelijkheid om Holland Casino te privatiseren en bevatte ook nadere verplichtingen waarmee toentertijd beoogd werd de borging van de publieke belangen zeker te kunnen stellen. De Tweede Kamer heeft destijds met het voorstel ingestemd. Het wetsvoorstel is uiteindelijk door toenmalig minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker in 2019 ingetrokken, omdat bij behandeling in de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet kon rekenen op voldoende draagvlak. Een van de redenen hiervoor was gelegen in de gelijktijdigheid met de beoogde inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand en daarmee de beheersbaarheid van de restrisico's bij wetswijzigingen op twee kansspelmarkten tegelijk. Hoe effectief het wetsvoorstel, zoals toen vorm gegeven, zou zijn geweest kan daardoor niet worden vastgesteld. In een begeleidende Kamerbrief liet het kabinet destijds weten 'opnieuw naar de

---

<sup>19</sup> Jaarverslag Kansspelautoriteit 2022.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2015-2016 34 471, nr. 2.

tekentafel te gaan met het oog op het treffen van voorbereidingen voor een mogelijk nieuw privatiseringstraject'.<sup>21</sup>

Ook kan in dit kader gewezen worden op de huidige marktregulering voor landgebonden sportweddenschappen. In het huidige stelsel mogen twee vergunninghouders landgebonden sportweddenschappen aanbieden: er is een monopolievergunning voor weddenschappen op wedstrijden in de Nederlandse draf- en rensport, waarbij de vergunninghouder een private onderneming is en één voor alle overige landgebonden weddenschappen op sportwedstrijden, waarbij de vergunninghouder een staatsdeelneming is. Als de vergunning voor sportweddenschappen voor wedstrijden in de draf- en rensport door een private aandeelhouder uitgevoerd kan worden, zou dat in principe ook moeten kunnen gelden voor andere kansspelen met een hoger risico op kansspelverslaving zoals casinospelen.

Als het gaat om het borgen van de publieke belangen op het gebied van consumentenbescherming geldt eveneens dat de verplichtingen die nu voor online kansspelen in de wet- en regelgeving zijn vastgesteld kunnen worden door vertaald naar regels voor andere kansspelproducten. Ten behoeve van de Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid in 2021 hebben kansspelaanbieders Holland Casino en NLO aangegeven verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen.<sup>22</sup> Voor zover dit niet reeds op regelgeving berust kunnen deze activiteiten in een verplicht kader worden opgenomen.

Het tegengaan van kansspel gerelateerde criminaliteit en fraude berust al in grote mate op wet- en regelgeving, zoals de Wwft, waardoor de borging van de publieke belangen op dit punt reeds geborgd is.

#### 4.2.3 Toezicht

Een belangrijk argument om te concluderen dat wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen is gelegen in het feit dat het toezicht is verzelfstandigd en opgedragen aan een professionele organisatie, de Ksa. Recent is de Ksa over de periode 2017-2021 onafhankelijk geëvalueerd.<sup>23</sup> Geconcludeerd werd dat de Ksa zich sinds de oprichting ontwikkeld heeft tot een professionele toezichthouder die zich zakelijk opstelt naar alle partijen waarop zij toezicht houdt. Het aantal vergunninghouders waarop de Ksa toezicht moet houden, is sinds de openstelling van de online markt aanzienlijk toegenomen. In de evaluatieperiode 2017-2021 is geconcludeerd dat de Ksa haar taken naar behoren heeft uitgevoerd en dat de Ksa tegelijkertijd in aanloop naar de online markt 'de winkel heeft verbouwd'. In de evaluatie werd de Ksa onder andere aanbevolen om het risico-gestuurde toezicht te versterken en een strategie voor data-gedreven toezicht te ontwikkelen. Daarnaast werd aanbevolen om de monitoring van het toezichtsinstrumentarium te verbeteren en mogelijkheden te onderzoeken om de aanpak van landgebonden illegale kansspelen te verbeteren. Ook werd aanbevolen om het stakeholdermanagement en de samenwerking tussen de Ksa en het

<sup>21</sup> Kamerstukken I 2019/19, 34 471, I.

<sup>22</sup> Breuer & Intraal, 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid'

<sup>23</sup> KWINK groep, Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 – 2021 (2022).

ministerie van Justitie en Veiligheid verder te professionaliseren. Deze aanbevelingen worden opgevolgd.

De Ksa geeft tot slot voor Holland Casino in haar Marktvisie 2021 aan dat de publieke belangen in de toekomst ook zonder staatsaandeelhouderschap kunnen worden geborgd.<sup>24</sup>

#### **4.3 Wijzigingen in wet- en regelgeving**

De conclusie dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen, is gebaseerd op een analyse van het thans geldend regelgevend kader en de huidige marktordening, met de staat als aandeelhouder. Een verdere verkenning is nodig om te onderzoeken welke aanpassingen in het huidige wet- en regelgevingskader nodig zouden zijn in het geval van een vervreemding, zoals is uitgevoerd in 2019. Vraagstukken die daarbij (opnieuw) aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld of de landgebonden casino vergunning een monopolie dient te blijven, hoe om te gaan met gunningen van de (monopolie) vergunning en hoe de activiteiten rondom kansspelverslavingspreventie in wet- en regelgeving verankerd kunnen worden. Ook moet in de verkenning bezien worden welke effecten mogelijke wijzigingen van wet- en regelgeving op de borging van de publieke belangen hebben.

Het eventueel aanpassen van wet- en regelgeving is een aanzienlijke operatie en wijziging van het stelsel kent mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid. Bij alle kansspelproducten zijn namelijk risico's te onderkennen die niet eenvoudig met wetten en regels te mitigeren zijn. Complexe reguleringprocessen hebben een bepaalde onzekerheid in zich dat de publieke belangen toch anders worden geborgd dan voorzien. De opening van de kansspelmarkt op afstand heeft bijvoorbeeld geleerd dat niet alle effecten op voorhand volledig voorspelbaar zijn en bijsturing, in de vorm van regelgeving, nodig is.

#### **4.4 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de tweede vraag uit het afwegingskader uit het Handboek evalueren deelnemingen of er nog steeds behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen om de publieke belangen bij kansspelen te borgen. De huidige marktordening met twee kansspelbedrijven met de staat als aandeelhouder en met het publiek belang als focus functioneert adequaat.

In dit hoofdstuk wordt vastgesteld dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen in de toekomst te kunnen borgen zonder staatsaandeelhouderschap. Bovendien is het toezicht verzelfstandigd en opgedragen aan de Ksa. Deze conclusie is gebaseerd op een analyse van het thans geldend regelgevend kader en de huidige marktordening. Wel is het wijzigen van de wet- en regelgeving een aanzienlijke operatie is en kent wijziging van het stelsel mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid. Een verdere verkenning is nodig om te onderzoeken welke aanpassingen in het huidige wet- en regelgevingskader nodig zouden zijn in het geval van een eventuele vervreemding.

---

<sup>24</sup> Kansspelautoriteit, Marktvisie kansspelen: marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen (2021).

## 5 Rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen. Daarmee zou er geen *noodzaak* zijn voor staatsaandeelhouderschap, behalve dat de betrokkenheid van de staat op dit moment is vastgelegd in de wet. Hiermee is echter niet gezegd dat het ontbreken van de noodzaak van staatsaandeelhouderschap automatisch leidt tot het afstoten van Holland Casino als staatsdeelneming. Er dient, zoals aangegeven in de laatste stap van het afwegingskader uit het Handboek evalueren deelnemingen, onder andere nog een integrale inschatting over het afstoten gemaakt te worden bestaande uit een toets op:

- Rechtmatigheid: zijn er (inter)nationale wettelijke kaders die bepalen dat een deelneming niet kan worden afgestoten en in het bezit van de staat moet blijven;
- Doeltreffendheid: op welke manier en in hoeverre heeft het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde gehad bij het borgen van de publieke belangen;
- Uitvoerbaarheid: is het afstoten van een deelneming uitvoerbaar; en
- Proportionaliteit: staat het proces om tot afstoten van een deelneming over te gaan in verhouding tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's die het afstoten met zich meebrengt.

Onderwerpen als effecten van mogelijke wijzigingen in wet- en regelgeving en financiële gevolgen van een eventuele privatisering voor de staat zijn geen onderdeel van dit hoofdstuk. Deze vraagstukken zijn immers niet nu al te beantwoorden aangezien de huidige wet- en regelgeving niet als uitgangspunt genomen kan worden. In hoofdstuk 4 is immers vastgesteld dat deze in het geval van privatisering aanpassing behoeft. Deze vraagstukken zullen wel onderdeel van een verdere verkenning zijn.

### 5.1 Rechtmatigheid

Bij de beantwoording van de vraag of het mogelijke afstoten van Holland Casino rechtmatig is, wordt gekeken of (inter)nationale wettelijke kaders bepalen dat een deelneming niet kan worden afgestoten. Op dit moment zou door de inrichting van de vergunning bij de landgebonden casino's privatiseren van Holland Casino niet rechtmatig zijn, aangezien er sprake is van onderhandse vergunningverlening. Echter, wanneer uit een verdere verkenning zou blijken dat de marktordening kan worden aangepast en tot vervreemding van Holland Casino zou kunnen worden overgegaan, is privatisering van Holland Casino wel rechtmatig. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven is de verwachting dat wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen.

### 5.2 Doeltreffendheid

In de beantwoording of het afstoten van Holland Casino doeltreffend is wordt onderzocht op welke manier en in hoeverre het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde heeft bij het borgen van de publieke belangen.

### 5.2.1 *De staat als aandeelhouder*

In lijn met de Nota 2022 zijn de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker van elkaar gescheiden. Het beheer van de aandelen in Holland Casino is belegd bij het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor het kansspelbeleid. Transparante afwegingen worden hierdoor bevorderd, omdat beide partijen een duidelijk afbakende verantwoordelijkheid hebben.

Bij de inzet van alle formele bevoegdheden die de aandeelhouder toebehoren conform het Burgerlijk Wetboek, staat de borging van het publiek belang centraal. De staat heeft de wijze waarop het deze zeggenschap wil invullen uitgewerkt in de Nota 2022. De staat voert het aandeelhouderschap van Holland Casino conform deze Nota 2022 uit. Zo is in de statuten van Holland Casino vastgelegd dat investeringen die qua investeringswaarde boven een bepaalde drempel uitkomen aan de aandeelhouder ter goedkeuring worden voorgelegd. Daarnaast dient de aandeelhouder geconsulteerd te worden bij het vaststellen van een nieuwe strategie van de onderneming. Ook de overige in de Nota 2022 beschreven zeggenschapsrechten over bijvoorbeeld benoemingen, het beloningsbeleid, de financiële positie en het beleid over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zijn van toepassing op Holland Casino. Gezien de eerdere status als niet-permanente deelneming zijn er bij Holland Casino in het verleden geen afspraken over het te verwachten rendement (normrendement) vastgesteld. De staat en Holland Casino zijn momenteel in gesprek over het vaststellen van financiële indicatoren zoals opgenomen in de Nota 2022.

Het aandeelhouderschap brengt, naast de formele bevoegdheden, ook andere bevoegdheden mee. Zo heeft de aandeelhouder een voorname informatiepositie, is er regelmatig overleg met de top van de organisatie en kan er op die manier proactief ingespeeld worden op bepaalde situaties mocht dat nodig zijn.

### 5.2.2 *Toegevoegde waarde staatsaandeelhouderschap*

Zoals in de vorige paragraaf benoemd is, voert de staat het aandeelhouderschap bij Holland Casino conform de Nota 2022 uit. Deze sturing vanuit publiek belang komt bijvoorbeeld tot uiting bij de strategie: vanuit het aandeelhoudersperspectief is het van belang dat de ondernemingsstrategie bijdraagt aan het te borgen publieke belang. Bij de herijking van de strategie van Holland Casino in 2021 is de staat geconsulteerd. Tijdens het herijkingsproces van de strategie heeft de staat als aandeelhouder Holland Casino haar positie op meerdere voorgestelde onderdelen van de strategie aangegeven, zodat Holland Casino deze standpunten kon meenemen bij zowel de formulering als de uitvoering van de strategie. Zo heeft de staat uitgesproken dat er een goede balans dient te zijn tussen enerzijds de borging van publieke belangen en uitvoering van het kansspelbeleid en anderzijds de financiële bestendigheid. Ook heeft de staat aandacht gevraagd voor het MVO-beleid bij Holland Casino en de voorbeeldrol die van Holland Casino wordt verwacht als staatsdeelneming.

De meerwaarde van het aandeelhouderschap in het geval van benoemingen is dat de staat de evenwichtigheid in de samenstelling van de Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) toetst. Zo kijkt de aandeelhouder of de leden van de RvC en RvB voldoende oog hebben voor zowel de publieke belangen die met Holland Casino gemoeid zijn als voor de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de

onderneming opereert. Ook voldoende diversiteit in de samenstelling van de RvB of RvC is van belang voor de staat. Op dit moment voldoet zowel de samenstelling van de RvB als de RvC aan de voorschriften uit de Nota 2022 qua diversiteit (ten minste één derde van de bestuurders en één derde van de commissarissen dient een vrouw te zijn).

Daarnaast worden investeringen conform de Nota 2022 beoordeeld op publiek belang, effecten in verband met MVO, rendement en risico's. De afgelopen jaren zijn aan de staat voorstellen ten aanzien van nieuwe gebouwen voor de vestigingen in Utrecht en Venlo, de ontwikkeling van Holland Casino Online en voor het aangaan van sponsorcontracten ter goedkeuring voorgelegd. Voorstellen voor het aangaan van sponsorcontracten zorgen vaak voor een spanningsveld tussen commerciële en financiële belangen enerzijds en de oproep tot terughoudendheid in reclame in verband met het beschermen van kwetsbare groepen tegen ongerichte reclame anderzijds. In gesprekken met Holland Casino worden de verschillende afwegingen besproken en wordt beoordeeld of sponsorcontracten verantwoord worden ingevuld. Zo hebben discussies over investeringsvoorstellen ertoe geleid dat Holland Casino bij een sponsorovereenkomst een grotere invulling heeft gegeven aan *verantwoord spelen*-boodschappen in plaats van commerciële uitingen. Daarmee kon Holland Casino vanuit de aandeelhoudersrol bezien een voorbeeldrol vervullen richting sectorgenoten.

Op het gebied van MVO stelt de staat als aandeelhouder hoge eisen aan Holland Casino. Holland Casino bereikte in 2021 echter plaats 148 en bevond zich daarmee in de categorie achterblijvers onder de staatsdeelnemingen. Als aandeelhouder heeft de staat Holland Casino aangespoord aan om zowel de positie op de Transparantiebenchmark te verbeteren als verschillende MVO-richtlijnen na te gaan leven. Holland Casino heeft in 2022 een dubbele materialiteitsanalyse uitgevoerd ter voorbereiding van de implementatie van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). De informatie volgend uit deze analyse heeft als voordeel om aandacht en resources op de belangrijkste zaken te richten en te sturen op de MVO-thema's. Ook is Holland Casino bezig met een extern stakeholderonderzoek.

### 5.2.3 *Overige effecten staatsaandeelhouderschap*

Zoals aan het begin van deze paragraaf is beschreven, brengt het staatsaandeelhouderschap naast de formele bevoegdheden ook andere bevoegdheden met zich mee. Door de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de RvB en RvC kan de staat proactief bijsturen op ontwikkelingen die niet snel in wet- of regelgeving te verankeren zijn.

Het voornaamste voorbeeld van deze bijsturing is dat de staat conform het huidige beleid verwacht dat Holland Casino als staatsdeelneming een voorbeeldrol speelt in haar sector. Vanuit de wet- en regelgeving wordt deze voorbeeldrol niet verwacht voor private partijen. In haar voorbeeldrol dient Holland Casino bij al haar activiteiten niet alleen naar de letter van de wet maar ook naar de geest ervan te handelen. Zo wordt getracht te bewerkstelligen dat Holland Casino vanuit de geest van de wet handelt bij een breed scala aan ontwikkelingen of activiteiten die niet goed in wet- of regelgeving vast te leggen zijn. Een voorbeeld hiervan is dat Holland Casino doorlopend investeert in het behouden van een voortrekkersrol als het gaat om het aanbieden van veilig en verantwoord spel. Dit betekent onder andere dat Holland Casino continu de bewustwording en trainingen van medewerkers voor het Preventiebeleid Kansspelen verbetert. Holland Casino geeft aan dat

staatsaandeelhouderschap bijdraagt de ambitie om de lat hoog leggen op het gebied van preventie. Uit gesprekken met verschillende lagen van de organisatie blijkt dat medewerkers waarde hechten aan het staatsaandeelhouderschap en doordrongen zijn van de publieke belangen die Holland Casino dient te borgen. Met ruim 3000 werknemers die veel contact hebben met de spelers vindt Holland Casino het belangrijk dat deze voorbeeldrol verankerd is in de organisatiecultuur.

Daarnaast heeft Holland Casino op verzoek van de staat als aandeelhouder geen reclame gemaakt voor Holland Casino Online rondom het wereldkampioenschap voetbal in Qatar in het najaar van 2022, terwijl dat niet gold voor veel concurrenten van Holland Casino. Holland Casino heeft voorts bijvoorbeeld met het instellen van de speellimieten een gewenste voorbeeldrol voor haar sector gespeeld.

In de praktijk blijkt de invulling van deze voorbeeldrol, met name voor de online activiteiten, een uitdaging te zijn. Er bestaat onmiskenbaar spanning tussen het uitvoeren van het kansspelbeleid en het invullen van de voorbeeldrol daarin enerzijds en het aanbieden van een attractief spelaanbod en het zorgen voor financiële continuïteit van de onderneming anderzijds. Bij bijvoorbeeld de opening van de online markt heeft Holland Casino veel reclame gemaakt om een marktaandeel te verkrijgen.

Vanuit de verwachte voorbeeldrol moet Holland Casino als staatsdeelneming ten alle tijden voorkomen dat activiteiten buiten de geldende wet- of regelgeving vallen. Uitgangspunt bij het uitvoeren van een voorbeeldrol is dat wanneer een keuze in grijs gebied ligt, de deelneming voor de veilige optie kiest.

Consumenten kunnen door het staatsaandeelhouderschap kiezen voor een aanbieder op de kansspelmarkt waar de aandeelhouder primair stuurt op publiek belang. Het staatsaandeelhouderschap en de bijbehorende primaire sturing op publiek belang speelt potentieel een rol bij de uiteindelijke afweging van consumenten voor een specifieke aanbieder. Deze keuzemogelijkheid zou bij vervreemding van het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino komen te vervallen.

Geconcludeerd kan worden dat de staat als aandeelhouder het publiek belang als uitgangspunt heeft bij het aandeelhouderschap. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. Het aandeelhouderschap van de staat draagt bij aan de voorbeeldrol die Holland Casino heeft in haar sector. Bovenstaande aspecten zijn echter niet zwaarwegend genoeg in verhouding tot de overige overwegingen om een verkenning naar andere toekomstopties bij voorbaat uit te sluiten. Gegeven de onzekerheid over de aanpassingen in wet- en regelgeving, is er nog geen definitief oordeel te geven of vervreemden van het staatsaandeelhouderschap doeltreffend is. Dit zal in een eventuele verdere verkenning nader onderzocht moeten worden.

### **5.3 Uitvoerbaarheid**

Om de vraag of het afstoten van Holland Casino uitvoerbaar is dient te worden gekeken naar de organisatorische gereedheid. Zo kan het onnodig zijn om vervolgstappen te zetten wanneer de organisatie bedrijfsmatig niet klaar is voor een mogelijke privatisering. Wanneer een deelneming bijvoorbeeld financieel onder druk staat, kan privatisering te risicovol zijn voor een onderneming.



Holland Casino is, op 2020 en 2021 na vanwege de Covid-19 beperkingen, de afgelopen jaren een financieel solide onderneming geweest. De ontwikkeling van de winst over de afgelopen jaren is in de tabel op de volgende pagina te zien.

| Financiële resultaten Holland Casino |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                      | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Inkomsten (€ mln.)                   | 608  | 668  | 668  | 736  | 333  | 304  | 754  |
| Winst (€ mln.)                       | 74   | 73   | 59   | 68   | -59  | -46  | 17   |
| Solvabiliteitsratio                  | 60%  | 64%  | 65%  | 46%  | 31%  | 19%  | 21%  |
| Eigen vermogen (€ mln.)              | 184  | 211  | 223  | 244  | 185  | 140  | 156  |
| Balanstotaal(€ mln.)                 | 305  | 331  | 342  | 532  | 591  | 733  | 763  |

*Financiële positie Holland Casino 2016 tot en met 2022*

Zoals in paragraaf 2.4.2 is aangegeven is naast een winstgevendheid ook een gezonde vermogenspositie van belang voor een financieel solide deelneming. Het aanhouden van voldoende reserves draagt bij aan de continuïteit van de onderneming, de deelneming is dan immers in staat om tegenvallers op te vangen. De financiële buffers moeten in verhouding staan tot de financiële verplichtingen van de onderneming en de financiële risico's van nu en in de toekomst. Holland Casino had in 2022 met 21% geen gezonde solvabiliteit (de verhouding eigen vermogen tot het balanstotaal). De lage solvabiliteit is mede ontstaan door de teruggelopen inkomsten door de beperkte opening van de casino's in 2020 en 2021 als gevolg van de Covid-19 beperkingen en door de uitgestelde belastingen. Holland Casino herstelt zich echter goed en heeft voldoende liquiditeit om eerdergenoemde schulden in de komende jaren terug te betalen. In de onderstaande grafiek wordt een overzicht gegeven voor de jaren 2016-2022. Gezien de financiële positie van Holland Casino kan het wenselijk zijn een definitief besluit over een verdere verkenning over de toekomst van Holland Casino pas te nemen als de onderneming (financieel) hersteld is.



*Balans Holland Casino 2016 tot en met 2022*

Naast de financiële situatie is het ook van belang dat de onderneming organisatorisch klaar is voor een eventuele privatisering. De onderneming heeft aangegeven dat dit thans niet het geval is. Ondanks het positieve resultaat in 2022 is Holland Casino organisatorisch nog herstellende van de Covid-19 periode, met name op het gebied van personeelstekorten. Dit heeft hoofdzakelijk invloed op het spelaanbod van de landgebonden casino's.

Holland Casino geeft daarnaast aan meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap. Het stelt de onderneming in staat zich te richten op haar maatschappelijke opdracht. Holland Casino ervaart een duidelijke matigende werking van het staatsaandeelhouderschap, die volgens haar van groot belang is in de hoog risico omgeving waarin Holland Casino opereert en die de betrouwbaarheid van het aanbod ten goede komt. Het geeft Holland Casino daarbij ook de ruimte streng verslavingspreventiebeleid te voeren, zonder zich commercieel te hoeven profileren.

#### **5.4 Proportionaliteit**

Bij proportionaliteit is aan de orde of het proces om tot afstoten van de deelneming over te gaan in verhouding staat tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's en onzekerheden die het afstoten met zich mee brengt. Een antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van de uitkomsten van de verkenning. De uitkomst van de verkenning bepaalt immers de mate van verandering. Indien de intensiteit, risico's en onzekerheden te groot zijn, kan ook geconcludeerd kunnen worden dat het behouden van de huidige situatie de voorkeur verdient. Het huidige systeem functioneert immers adequaat. Bij een eventuele verkenning dient ook het proportionaliteitsvraagstuk behandeld te worden.

#### **5.5 Deelconclusie**

De laatste stap uit het afwegingskader is onderzocht, waarbij gekeken is of het afstoten van Holland Casino rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel zou zijn.

Vastgesteld is dat het aandeelhouderschap van de staat een bepaalde toegevoegde waarde heeft. Deze toegevoegde waarde komt vooral doordat het publieke belang de basis en het uitgangspunt is bij de uitvoering van de verschillende zeggenschapsrechten. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is bij Holland Casino duidelijk zichtbaar. Holland Casino geeft in dit kader zelf aan meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap, omdat het de onderneming in staat stelt zich te richten op haar maatschappelijke opdracht.

De geconstateerde toegevoegde waarde is niet evident zwaarwegend dat al bij voorbaat kan worden geconcludeerd dat een verdere verkenning niet zinvol is. Er zijn ook geen andere zwaarwegende argumenten tegen een verdere verkenning naar voren gekomen in dit hoofdstuk. In een eventuele verkenning dient nader onderzocht te worden of het eventuele vervreemden van het staatsaandeelhouderschap rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel is. Deze vraag is in deze evaluatie nog niet volledig te beantwoorden. Het volgende hoofdstuk gaat in op de contouren van de eventuele verdere verkenning.

## 6 Vervolgstappen

Op basis van het evaluatiemodel uit het Handboek evalueren deelnemingen is de volgende stap om in een verdere verkenning te onderzoeken op welke wijze de wet- en regelgeving aangepast kan worden waarbij tevens een eventueel privatiseringstraject van Holland Casino uitvoerbaar, rechtmatig, doeltreffend en proportioneel is. In deze verkenning dienen de voor- en nadelen van de huidige marktordening en eigenaarschap én die van eventuele mogelijke wijzigingen tegen elkaar te worden afgezet. Ook wordt opgemerkt dat een wijziging in de huidige adequaat functionerende marktordening altijd een bepaalde onzekerheid meebrengt omdat het effect van de wijziging in de praktijk nooit volledig te voorzien is.

In deze verkenning kunnen de verschillende vormen in kaart gebracht worden voor de inrichting van de marktordening waarbij zowel het behoud van de status quo als diverse alternatieve toekomstopties kunnen worden onderzocht. Vraagstukken die daarbij onder andere aan de orde zouden kunnen komen zijn de vorm en lengte van de vergunning aan Holland Casino met de monopolievergunning op tafelspelen en casino kansspelautomaten.

Essentieel onderdeel van de verdere verkenning is het beantwoorden van de vraag hoe binnen de opties de publieke belangen kunnen worden geborgd en op welke wijze deze juridisch houdbaar zijn. In de verdere verkenning dient ook een inschatting gemaakt te worden van de financiële gevolgen van (gedeeltelijk) privatisering versus de status quo. Op dit moment ontvangt de staat dividend van Holland Casino. Het is aannemelijk dat de staat bij een eventuele privatisering een overnamebedrag als éénmalige bate ontvangt voor de aandelen in Holland Casino. Deze bate kan voor andere publieke doeleinden worden ingezet.

De effecten van alternatieve toekomstopties voor de onderneming, voor de staat en de andere stakeholders, waaronder de Ksa en de consument worden beoordeeld in een verkenning. Ook Holland Casino zelf zal intensief betrokken dienen te worden.

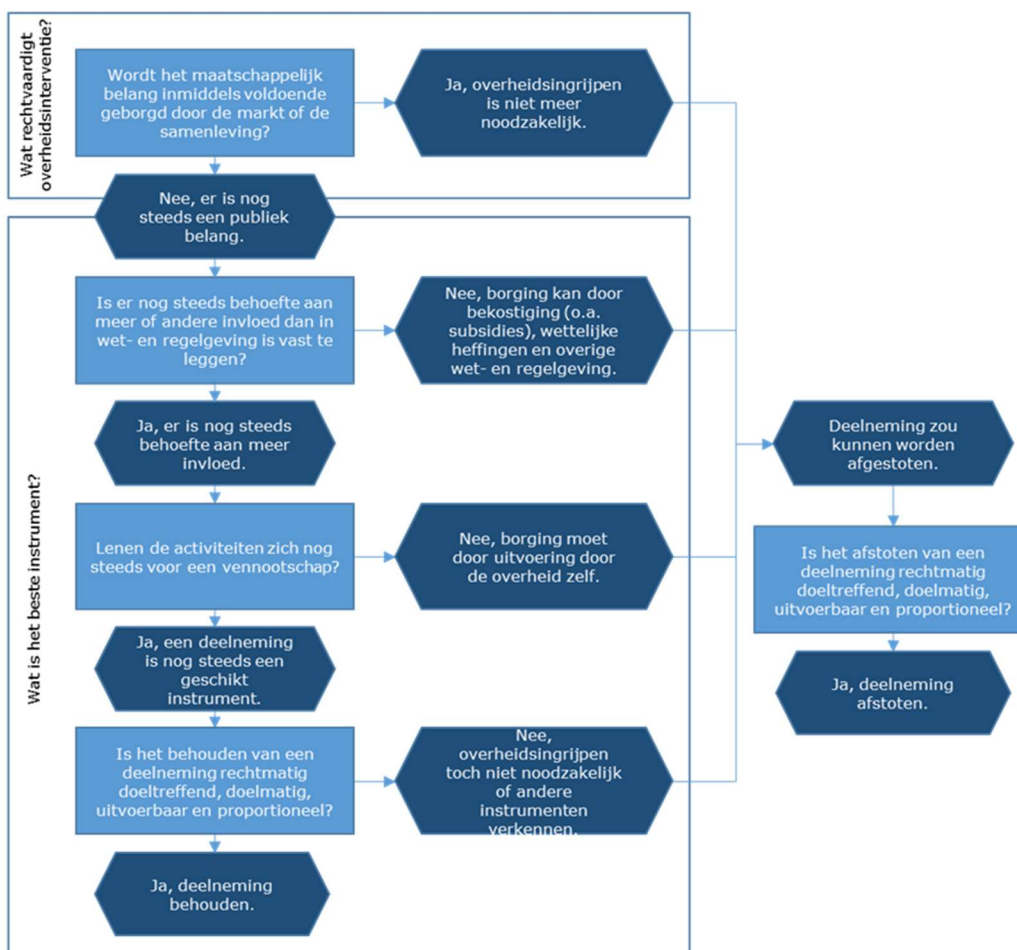
Een verkenning dient gezien de nauwe samenhang tussen de marktordening en de eigenaarsvormen samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid te worden uitgevoerd. Hierbij worden de ervaringen van het eerdere wetgevingstraject tot modernisering speelcasinoregime meegenomen. Na afloop van deze verkenning kan dan een geïnformeerd besluit over de toekomst van Holland Casino genomen worden. Daarna komt eventueel het proces van een privatisering en een mogelijke wijziging van de wet- en regelgeving binnen het kansspelbeleid op gang conform het Besliskader privatisering en verzelfstandiging uit het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, B., [https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding\\_verbroken\\_onderzoek](https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek).

## Conclusie

In deze evaluatie is het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino beoordeeld aan de hand van de vragen uit het afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming:



*Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming*

*Bron: Handboek evalueren deelnemingen 2023*

Allereerst zijn de activiteiten en corporate governance van Holland Casino beschreven. Ook is een overzicht gegeven van de financiële positie van de onderneming. Vervolgens is beoordeeld of het maatschappelijk belang voldoende door de markt wordt geborgd. De noodzaak tot consumentenbescherming, de verslavingsgevoeligheid van kansspelen en bijvoorbeeld de mogelijkheid tot matchfixen zorgen er voor dat overheidsingrijpen nodig is om deze publieke belangen te borgen.

Daarna is gekeken of de publiekrechtelijke instrumenten voldoen althans zouden kunnen voldoen om deze publieke belangen te borgen. Voor de open markt van online kansspelen geldt dat staatsaandeelhouderschap niet noodzakelijk is om de publieke belangen te borgen. Bij de andere markten biedt wet- en regelgeving ook mogelijkheden om de publieke belangen voldoende te kunnen borgen. Daarmee zou staatsaandeelhouderschap van Holland Casino niet noodzakelijk hoeven zijn volgens

het afwegingskader. Daarbij is wel van belang dat het wijzigen van de wet- en regelgeving een aanzienlijke operatie is en wijziging van het stelsel mogelijk restrisico's op het gebied van beheersbaarheid kent.

De vragen uit het afwegingskader over de rechtmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het mogelijke afstoten van Holland Casino zijn in dit stadium niet gedegen te beantwoorden. Bij het onderzoek naar de doeltreffendheid is in deze evaluatie geconcludeerd dat het staats-aandeelhouderschap van Holland Casino bijdraagt aan de borging van de publieke belangen: het aandeelhouderschap heeft een bepaalde toegevoegde waarde, omdat het publieke belang in alle bevoegdheden meegenomen wordt. Ook kan de staat als aandeelhouder bijsturen op ontwikkelingen die niet snel vast te leggen zijn in wet- of regelgeving. De effectiviteit van deze bijsturing in de vorm van de verwachte voorbeeldrol is bij Holland Casino duidelijk zichtbaar. Holland Casino geeft in dit kader zelf aan meerwaarde te zien in het staatsaandeelhouderschap, omdat het de onderneming in staat stelt zich te richten op haar maatschappelijke opdracht. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid wordt opgemerkt dat Holland Casino op dit moment zowel organisatorisch als financieel herstellende van de impact van COVID-19.

Een definitief oordeel over de doeltreffendheid is in deze evaluatie nog niet te geven, aangezien dit oordeel afhangt van de mogelijk gewenste veranderingen in wet- en regelgeving die in een verdere verkenning naar voren kunnen komen. Dit geldt ook voor de beantwoording van de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en proportionaliteit.

Bovenstaande aspecten inzake de toegevoegde waarde zijn echter niet zwaarwegend genoeg in verhouding tot de overige overwegingen om een verkenning naar alternatieve toekomstopties bij voorbaat uit te sluiten. Deze toegevoegde waarde is niet zo evident zwaarwegend dat een verdere verkenning niet zinvol zou zijn. Het doel van een verdere verkenning zou zijn om verschillende combinaties van toekomstopties in kaart te brengen en deze te wegen, waaronder behoud van de status quo. De voor- en nadelen van toekomstopties dienen in de verkenning tegen elkaar te worden afgezet. Het borgen van de publieke belangen en de juridische houdbaarheid zullen in elke toekomstoptie voorop staan. Ook de effecten van diverse toekomstopties voor het stakeholdersveld dienen te worden beoordeeld.

Een eventuele verkenning dient, gezien de nauwe samenhang tussen de marktordening en de eigenaarsvormen, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid te worden uitgevoerd. Deze verkenning zou een besluit moeten voorbereiden over de toekomst van Holland Casino.