

Vergaderjaar 2010–2011

32 636

Holland Casino: naleving overheidsbeleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

blz.

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

3

1 Over dit onderzoek

5

1.1 Aanleiding

5

1.2 Onderzoeksopzet

5

1.3 Kansspelbeleid en Holland Casino

6

1.4 Feiten en cijfers over Holland Casino

8

2 Conclusies en aanbevelingen

10

2.1 Maatschappelijke taak en nieuwe strategie

10

2.2 Marketing- en promotiebudget

11

2.3 Bezoldiging en onkosten bestuurders

13

2.4 Preventie van kansspelverslaving

14

2.5 Antiwitwasbeleid

16

3 Reacties bewindspersonen en Holland Casino

19

Overzicht conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties

21

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

23

1 Inleiding

25

1.1 Holland Casino en andere aanbieders van kansspelen

25

1.2 Organisatiestructuur

26

1.3 Financieel belang

26

1.4 Externe toezichthouders

28

1.5 Probleemstelling en onderzoeksopzet

29

1.6 Leeswijzer

31

2 Maatschappelijke taak en nieuwe strategie

32

2.1 Nieuwe strategie: verbreding casinoconcept

32

2.2 Europese mededingingsregelgeving

33

3	Marketing- en promotiebudget	35
3.1	Naleving codes en regels	35
3.2	Marketingactiviteiten	36
3.3	Kosten en beheer	37
4	Bezoldiging en onkosten bestuurders	39
4.1	Financiële omvang	39
4.2	Naleving regelgeving en richtlijnen	40
4.2.1	Onkosten	40
4.2.2	Beloning	40
4.3	Beheer	42
5	Preventie van kansspelverslaving	43
5.1	Wet- en regelgeving	43
5.2	Over het preventiebeleid kansspelen	44
5.2.1	Doelstelling van het preventiebeleid kansspelen	44
5.2.2	Pijlers van het preventiebeleid	44
5.2.3	Bezoekersregistratiesysteem	45
5.3	Opzet en werking preventiebeleid	45
5.3.1	PBK-indicatoren	46
5.3.2	PBK-gesprekken	47
5.3.3	PBK-maatregelen	50
5.3.4	PBK-training voor medewerkers	53
5.4	Verantwoording over en toezicht op preventiebeleid	53
6	Antiwitwasbeleid	55
6.1	Wet- en regelgeving	55
6.2	Opzet en werking antiwitwasbeleid	56
6.2.1	Cliëntenonderzoek	57
6.2.2	Volgen en labelen geldstromen	59
6.2.3	Melden ongebruikelijke transacties	60
6.2.4	Antiwitwasopleiding en integriteit van medewerkers	63
6.3	Verantwoording over en toezicht op antiwitwasbeleid	64
	Afkorting	65
	Literatuur	66

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 OVER DIT ONDERZOEK

Op 30 maart 2010 heeft de minister van Justitie ons op verzoek van de Tweede Kamer gevraagd onderzoek te doen naar het financieel beheer bij Holland Casino, de overheidsmonopolist op het gebied van speelcasino's. De minister deed dit verzoek mede namens de minister van Financiën.

Ons rapport bestaat uit twee delen. In dit deel van het rapport, deel I, gaan we in hoofdstuk 2 kort in op de conclusies waar ons onderzoek toe heeft geleid. Daaraan voorafgaand gaan we in dit hoofdstuk in op de aanleiding, de vraagstelling en de context van het onderzoek. De bestuurlijke reactie staat in hoofdstuk 3. Dit rapport bevat ook een deel II; daarin worden de onderliggende bevindingen van het onderzoek besproken en uitgebreid toegelicht.

1.1 Aanleiding

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren vaak vragen gesteld over Holland Casino. Deze hadden onder meer betrekking op de toekomstplannen en nevenactiviteiten van Holland Casino, het marketingbeleid, de preventie van kansspelverslaving, vermeende witwaspraktijken en de bezoldiging van het bestuur van Holland Casino. Op 17 december 2009 heeft het Kamerlid Azough een motie ingediend met het verzoek aan de regering om de Algemene Rekenkamer te vragen onderzoek te doen naar het financieel beheer bij Holland Casino en daarbij ook het beleid van Holland Casino op het gebied van fraude, witwassen en verslavingspreventie te betrekken (Tweede Kamer, kamerstuk 24 557, nr. 111, vergaderjaar 2009–2010). De motie werd aangenomen. De ministers van Justitie en van Financiën geven in het schriftelijke verzoek aan ons van 30 maart 2010 (Justitie, 2010a) aan dat het onderzoek duidelijk kan maken hoe het werkelijk is gesteld met de wijze waarop Holland Casino omgaat met deze aspecten, zodat de discussie weer op basis van feiten kan worden gevoerd. Zij verzoeken ons in de brief van 30 maart 2010 in te gaan op de volgende onderwerpen:

- het marketing- en promotiebudget van Holland Casino;
- de reis- en representatiekosten van bestuur en Raad van Commissarissen van Holland Casino;
- het beleid tegen kansspelverslaving;
- het beleid tegen witwassen en fraude.

Wij hebben de minister van Justitie op 3 mei 2010 schriftelijk geantwoord dat wij aan het verzoek zullen voldoen.

1.2 Onderzoeksopzet

Wij hebben ons onderzoek opgesteld aan de hand van de onderwerpen waar de ministers in hun verzoek aandacht voor vragen. Indachtig de aanleiding voor het verzoek – de zorgen over de toekomstplannen en nevenactiviteiten van Holland Casino – hebben we ook de nieuwe strategie van Holland Casino meegenomen in onze onderzoeksopzet. Om de reis- en representatiekosten te kunnen plaatsen binnen de context van de totale bezoldiging hebben wij ook naar het beloningsbeleid van het bestuur gekeken. De vraag naar witwassen en fraude hebben wij toegespitst op witwassen omdat met het tegengaan van fraude vooral een intern doel is gemoeid, namelijk het tegengaan van vals spelen en diefstal.

Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe geeft Holland Casino in zijn nieuwe strategie invulling aan zijn maatschappelijke taak?
2. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het marketing- en promotiebudget, hoe wordt dit beleid uitgevoerd en voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?
3. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft reis- en representatiekosten van bestuurders en de Raad van Commissarissen, is het feitelijke declaratiegedrag in overeenstemming met het beleid en voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?
4. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft de preventie van gokverslaving en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?
5. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het signaleren van witwassen, voldoet dit beleid aan de wettelijke eisen en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?

In hoofdstuk 1 van deel II van dit rapport gaan we verder in op de wijze waarop we de vragen van de minister hebben uitgewerkt in onderzoeksvragen.

Voor het onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Financiën, met de staf van het College van Toezicht op de Kansspelen, de Financial Intelligence Unit (FIU) van het Korps landelijke politiediensten, met het bestuur en de staf van Holland Casino, met 42 medewerkers van vier vestigingen van Holland Casino en met een deskundige op het gebied van kansspelverslaving. Verder hebben wij wet- en regelgeving, interne documenten en procedures van Holland Casino geanalyseerd en op toepassing beoordeeld. Hiervoor hebben wij ook representatieve steekproeven en deelwaarnemingen getrokken uit de gegevensbestanden van Holland Casino.

Wij hebben het beleid van Holland Casino getoetst aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de relevante gedragscodes, de uitgangspunten van het kansspelbeleid van de overheid en aan het beleid voor staatsdeelnemingen (Deelnemingenbeleid Rijksoverheid). Het beheer van het marketing- en promotiebudget en de reis- en representatiekosten hebben wij beoordeeld op ordelijkheid en controleerbaarheid.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni–augustus 2010. Afhankelijk van de onderzoeksvraag hebben wij ons gericht op de periode januari 2005 tot en met juni 2010 of januari 2007 tot en met juni 2010. Meer informatie over de onderzoeksopzet staat in deel II van dit rapport, in § 1.5.

1.3 Kansspelbeleid en Holland Casino

Wet op de kansspelen en Holland Casino

In Nederland mogen zonder vergunning in beginsel geen kansspelen worden georganiseerd. Op grond van de *Wet op de kansspelen* kan vergunning worden verleend voor het organiseren van: incidentele kansspelen, landelijke loterijen, een staatsloterij, een instantloterij, sportprijsvragen, lotto's, een totalisator, speelcasino's en speelautomaten. Voor het organiseren van speelcasino's kan slechts één vergunning worden verleend. Deze vergunning is sinds de legalisatie van casino's in 1974 verleend aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen

in Nederland, ofwel Holland Casino. In deel II van dit rapport geven we een overzicht van de toegestane casinospelen.

Speelautomatenhallen zijn volgens de *Wet op de kansspelen* geen casino's, al noemen ze zichzelf meestal wel zo.

Het is in Nederland niet toegestaan casinospelen aan te bieden via internet. Wel blijkt uit het financieel kader bij het regeerakkoord voor het kabinet-Rutte dat inkomsten zijn ingeboekt in verband met internetkansspelen.

De maatschappelijke taak van Holland Casino volgt uit het Nederlandse kansspelbeleid: het reguleren en beheersen van casinospelen¹ (oftewel het kanaliseren van de vraag naar kansspelen door te voorzien in een beperkt en gereguleerd aanbod), met bijzondere aandacht voor het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (Justitie, 2003). De volgende uitgangspunten van het kansspelbeleid zijn belangrijk voor Holland Casino:

- het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen;
- de vraag naar kansspelen niet stimuleren;
- het creëren van eenduidigheid van regelgeving, onder andere door vereenvoudiging van toezicht en handhaving;
- het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid, waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen.

Ministeriële verantwoordelijkheid en Holland Casino

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het beleid van Holland Casino en de minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer. Beide ministers hebben hun staatssecretaris belast met de portefeuille Holland Casino. Dit in tegenstelling tot de portefeuilleverdeling in de voorgaande jaren. Deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministeries bestaat vanaf begin 2005. Daarvoor waren de ministers van Justitie en van Economische Zaken gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid en was laatstgenoemde minister verantwoordelijk voor het beheer van Holland Casino.

De *minister van Veiligheid en Justitie* is verantwoordelijk voor het kansspelbeleid en daarmee ook voor de vergunningverlening aan Holland Casino. De minister houdt (tweedelijs)toezicht en maakt hiervoor gebruik van diverse (verantwoordings)rapportages van Holland Casino en de overige toezichthouders. De enige directe sanctiemogelijkheid van de minister is het intrekken van de vergunning van Holland Casino. In de praktijk vindt sturing door de minister echter plaats doordat de minister zo nodig aangeeft dat een bepaalde ontwikkeling volgens hem niet in lijn is met het kansspelbeleid en de maatschappelijke taak van Holland Casino.

De bevoegdheden van de *minister van Financiën* ten aanzien van Holland Casino zijn vastgelegd in de *Wet op de kansspelen*, in de *Beschikking Casinospelen 1996* en in de statuten van Holland Casino. In de statuten is onder andere bepaald dat de minister de jaarrekening, de omvang van het eigen vermogen, de afdracht aan de Staat en het beloningsbeleid voor het bestuur en de Raad van Commissarissen van Holland Casino vaststelt. Ook moeten statutenwijzigingen goedgekeurd worden door de minister en kan hij dwingende aanwijzingen geven ten aanzien van de algemene

¹ Het kansspelbeleid betreft alle toegelaten kansspelen en de bestrijding van illegale kansspelen. In dit onderzoek beperken we ons tot de kansspelen die Holland Casino aanbiedt.

lijnen van het te voeren financiële beleid. De minister heeft daarnaast, na de minister van Veiligheid en Justitie te hebben gehoord, het recht tot benoemen, schorsen en ontslaan van leden van de Raad van Commissarissen en het recht van bezwaar tegen benoeming van bestuursleden. De nota *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* is richtinggevend voor de uitvoering van deze taken door de minister (Financiën, 2007a).

1.4 Feiten en cijfers over Holland Casino

Bij Holland Casino werkten in 2009 ongeveer 4 300 mensen (3 400 fte). Ruim 1,2 miljoen mensen bezochten Holland Casino dat jaar. Zij brachten samen in totaal 6,2 miljoen bezoeken en besteedden gemiddeld € 96 per bezoek.

De bruto-omzet van Holland Casino bedroeg in 2009 € 596 miljoen. Daarvan was 47% opbrengst van speelautomaten, 42% opbrengst van speeltafels en 11% horeca, entreegelden en andere opbrengsten. Het nettoresultaat voor resultaatafdracht aan de Staat was in 2009 € 8 miljoen en de resultaatafdracht aan de Staat € 10 miljoen².

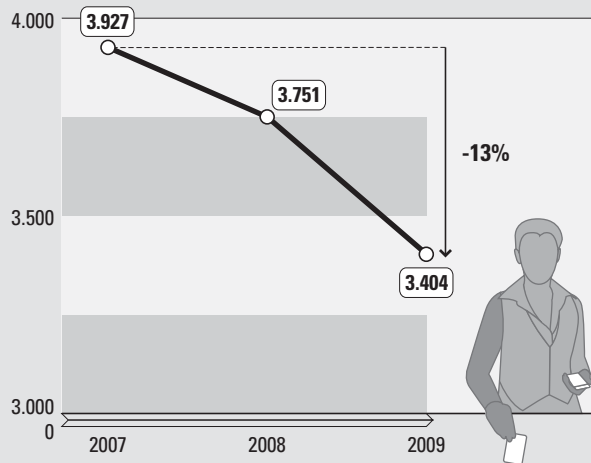
Het aantal bezoeken en de gemiddelde besteding per bezoek is sinds 2007 gedaald. Die daling heeft zich vertaald in een afnemend netto bedrijfsresultaat. In de volgende figuur staan de cijfers over 2007, 2008 en 2009 op een rij.

² Een deel van de resultaatafdracht is geput uit het in voorgaande jaren opgebouwde vermogen. De extra afdracht houdt verband met het vrijvallen van een deel van een wettelijke reserve.

Kengetallen Holland Casino 2007, 2008 en 2009

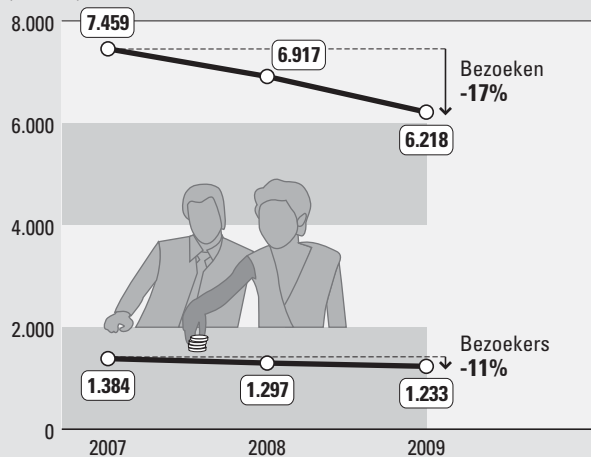
Aantal medewerkers in fte

(exclusief stand-by uren en uitzendkrachten)



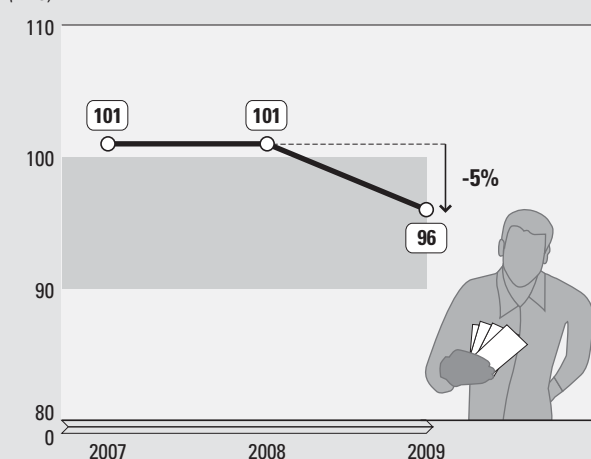
Aantal bezoekers en aantal bezoeken

(x 1.000)



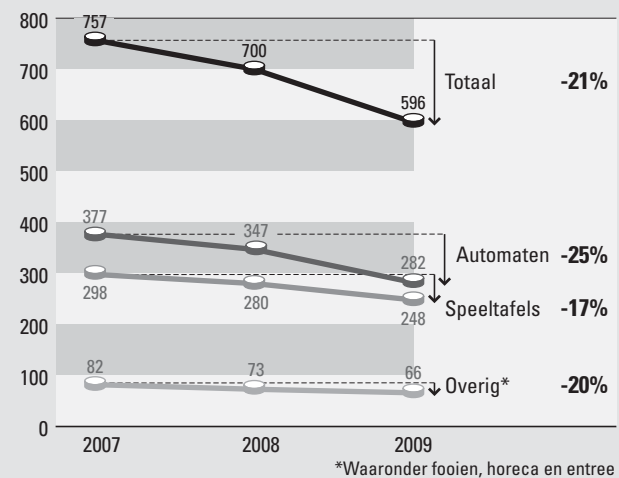
Gemiddelde besteding per bezoek

(in €)



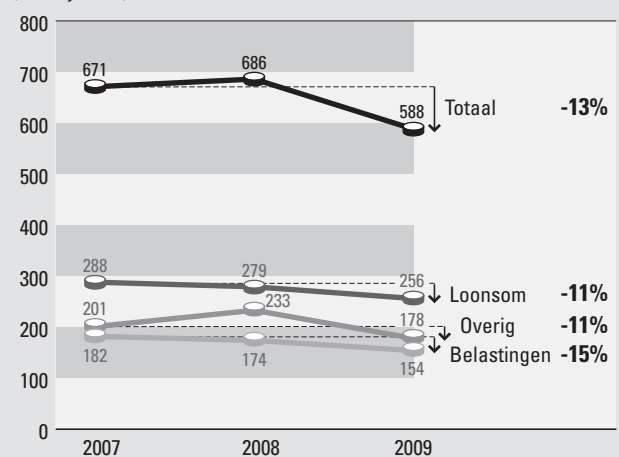
Bruto-omzet

(in miljoen €)



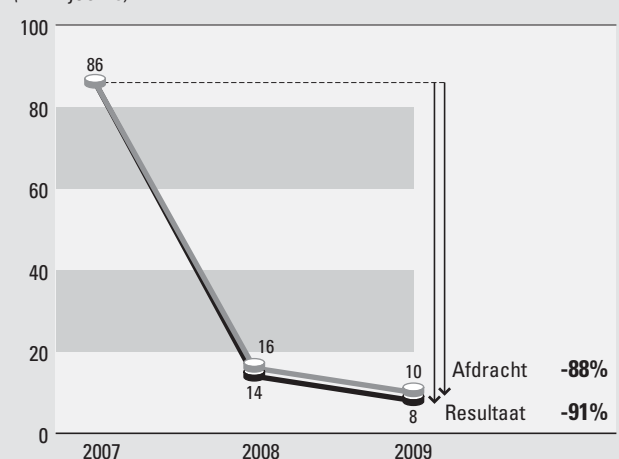
Kosten

(in miljoen €)



Nettoresultaat en afdracht aan de Staat¹

(in miljoen €)



¹De afdracht aan de Staat kan afwijken van het nettoresultaat. In 2008 en 2009 was dat het geval.

Bron: Jaarverslagen Holland Casino 2007, 2008, 2009 en opgaaf Holland Casino.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Uit ons onderzoek blijkt dat het beleid van Holland Casino in opzet en werking voldoet aan de regelgeving en in lijn is met het kansspelbeleid van het Rijk. Holland Casino voert momenteel een terughoudend marketingbeleid dat in overeenstemming is met het kansspelbeleid en de geldende codes (zie § 2.2), kent in opzet een toereikend beheer voor reizen en representatiekosten (zie § 2.3) en geeft invulling aan zijn maatschappelijke taken op het terrein verslavingspreventie (zie § 2.4) en het tegengaan van witwassen (zie § 2.5). Slechts bij een aantal specifieke punten zien we verbetermogelijkheden.

Wel concluderen we dat er op onderdelen mogelijk spanning bestaat tussen de ambities van Holland Casino om het casinoconcept uit te breiden en zijn verplichting om kansspelverslaving te voorkomen (zie § 2.1).

2.1 Maatschappelijke taak en nieuwe strategie

Wij concluderen dat de strategie die Holland Casino sinds eind 2008 voert aansluit op de maatschappelijke taak om het aanbod aan casinospelen te kanaliseren. De effecten van de nieuwe strategie op de maatschappelijke taak om kansspelverslaving tegen te gaan kunnen per doelgroep verschillen en zijn vooraf niet met zekerheid te bepalen. De ministers van Justitie en van Financiën hebben ingestemd met de verdere uitwerking van het nieuwe casinoconcept terwijl niet duidelijk is tot hoever uitbreiding van het nieuwe casinoconcept Europeesrechtelijk nog toelaatbaar is. In deze paragraaf lichten wij onze conclusie toe.

Nieuwe strategie: verbreding casinoconcept

Holland Casino heeft in november 2008 een nieuwe strategie geformuleerd die moet leiden tot een bredere economische basis. De kern van die nieuwe strategie is het veranderen van Holland Casino van een organisatie die louter kansspelen aanbiedt in een organisatie met een ruimer en eigentijds(er) aanbod aan vrijetijdsbesteding.

Om de nieuwe strategie in de praktijk te brengen wil Holland Casino de bestaande vestigingen *revitaliseren*. Een moderne aankleding en de introductie van nieuwe horecafaciliteiten moeten ervoor zorgen dat Holland Casino zowel voor bestaande klanten als voor nieuwe klanten een aantrekkelijke uitgaansgelegenheid wordt.

Op termijn wil Holland Casino, na afstemming met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën, bestaande vestigingen vervangen door nieuwe vestigingen die een combinatie bieden van casinospelen, horeca, een klein theater en entertainment.

De motivatie voor de nieuwe strategie is mede bedrijfseconomisch. Holland Casino ziet het eigen bedrijfsresultaat afnemen en wil voor zijn inkomsten minder afhankelijk worden van kansspelen.

Nieuwe strategie en het kanaliseren van aanbod

Het revitaliseren van de bestaande vestigingen is in overeenstemming met de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid. Holland Casino moet volgens die maatschappelijke taak zorgen voor een legaal aanbod van casinospelen dat voor mensen die deze spelen willen beoefenen aantrekkelijker is dan het (concurrerende) illegale aanbod. Met de nieuwe strategie komt Holland Casino tegemoet aan die eis. De koerswijziging is er op gericht Holland Casino aantrekkelijker te maken als uitgaansgelegenheid en daarmee ook als kansspelaanbieder.

Nieuwe strategie en kansspelverslaving

Ook in de nieuwe strategie is en blijft de preventie van kansspelverslaving één van de pijlers. Holland Casino legt in de nieuwe strategie nadruk op sociale interactie, die volgens Holland Casino van belang is voor het tegengaan van kansspelverslaving. Holland Casino verwacht dat spelers die met elkaar in contact zijn, door sociale controle, minder vatbaar zijn voor problematisch spelgedrag. Ook kan een verruiming van het aanbod ertoe leiden dat gasten hun kansspel onderbreken voor een andere vorm van vermaak binnen het casino. Het is niet met zekerheid te voorspellen of meer sociale interactie inderdaad dat effect zal hebben.

Een ander mogelijk effect van de door Holland Casino nagestreefde verbreding van het aanbod is dat mensen die voorheen nog niet bij Holland Casino met kansspelen in aanraking kwamen zullen overgaan op frequente beoefening ervan. Het gaat dan om mensen die met kansspelen geconfronteerd worden wanneer ze Holland Casino bezoeken voor de andere vormen van vrijetijdsbesteding die aangeboden worden. Deze wellicht eerste kennismaking met kansspelen zou kunnen leiden tot frequente beoefening ervan, en bij sommigen op termijn mogelijk tot problematisch speelgedrag. Voor deze groep nieuwe bezoekers bestaat dus in potentie spanning tussen de nieuwe strategie en de maatschappelijke taak om kansspelverslaving te voorkomen.

De effecten van de nieuwe strategie op de verslavingspreventie zijn vooraf niet goed in te schatten en kunnen per doelgroep verschillen. Voor beide beschreven effecten geldt dat de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre ze daadwerkelijk optreden.

Nieuwe strategie en Europese regelgeving

Op verzoek van de minister van Justitie heeft de landsadvocaat in 2010 een advies uitgebracht over het nieuwe casinoconcept en de ruimte voor nevenactiviteiten van Holland Casino (Justitie, 2010b). Het oordeel van de landsadvocaat komt erop neer dat een revitalisering van het bestaande casinoconcept, waarin meer ruimte is voor horecafaciliteiten en een theater (van beperkte omvang), niet op Europeesrechtelijke, mededingingsrechtelijke of beleidsmatige bezwaren hoeft te stuiten. De landsadvocaat tekent hierbij wel aan dat er sprake is van een glijdende schaal: revitalisering stuit niet op bezwaren maar de transformatie tot complete uitgaanscentra wel. In het laatste geval zou gesteld kunnen worden dat het gokken «te aantrekkelijk» wordt gemaakt, wat in Europa discussie zou kunnen opleveren over de vraag of dit nog wel te verenigen is met een restrictief kansspelbeleid. Het is niet aan te geven waar het omslagpunt ligt.

Naar aanleiding van het advies hebben de ministers van Justitie en van Financiën Holland Casino meegedeeld in te stemmen met de verdere uitwerking van het vernieuwde casinoconcept. Zij gaan daarbij echter niet in op de vraag waar het omslagpunt ligt tussen wat Europeesrechtelijk nog toelaatbaar is en wat niet meer. Omdat hierover geen duidelijkheid is, bevelen wij de betrokken staatssecretarissen aan nauwgezet toe te zien op de implementatie van de nieuwe strategie.³

2.2 Marketing- en promotiebudget

Wij concluderen dat Holland Casino momenteel een meer terughoudend marketingbeleid voert dan in het verleden; het marketingbudget is tussen 2005 en 2009 met ruim een derde gedaald. De marketingactiviteiten

³ Sinds het aantreden van het kabinet-Rutte zijn de staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Financiën belast met de portefeuille Holland Casino.

richten zich op het uitdragen van het nieuwe casinoconcept. Holland Casino conformeert zich daarbij aan het Nederlandse kansspelbeleid en aan de regelgeving en gedragscodes voor marketing en reclame-uitingen. Het beheer van het marketingbudget is in opzet ordelijk en controleerbaar. In deze paragraaf lichten wij onze conclusie toe.

Naleving regels en codes

Volgens het kansspelbeleid en de *Beschikking Casinospelen 1996* moet Holland Casino een evenwichtig marketingbeleid voeren. Holland Casino heeft daarnaast te maken met de *Nederlandse Reclame Code*, de *Gedragscode voor Kansspelen* en de *Reclamecode voor Kansspelen*. De naleving daarvan is een belangrijk uitgangspunt voor de marketingactiviteiten van Holland Casino en wordt benadrukt in de contracten met reclamebureaus.

Sinds 2005 zijn er bij de Reclame Code Commissie vier klachten binnengekomen over Holland Casino, die alle vier zijn afgewezen.

Marketingactiviteiten

De marketingactiviteiten van Holland Casino zijn gericht op het uitdragen van het nieuwe gerevitaliseerde casinoconcept. Het merendeel van de marketinginspanningen richt zich op bezoekers die niet vaak naar Holland Casino komen. Holland Casino wil voor deze groep de horecafaciliteiten en de mogelijkheden die deze bieden om samen uit te gaan sterker gaan benadrukken. Holland Casino maakt daarvoor vooral gebruik van *direct marketing*, tv- en radiocommercials en reclames op internet.

Tussen 2003 en 2007 heeft het Ministerie van Justitie in drie gevallen aan Holland Casino laten weten ongelukkig te zijn met het gevoerde marketingbeleid. Holland Casino heeft zijn beleid daarop aangepast. Het ging om plannen voor het tv-programma *Casino Kings* in 2003, de sponsoring en naamgeving van de Eredivisiecompetitie van de KNVB (gestopt in 2005) en een advertentie in het gratis dagblad *Metro* in 2007. In vergelijking met een aantal jaar geleden voert Holland Casino momenteel een terughoudender marketingbeleid, deels op verzoek van de minister van Justitie.

Marketingkosten

Het marketingbudget van Holland Casino is tussen 2005 en 2009 gedaald van € 29,2 miljoen naar € 18 miljoen. De daling houdt verband met de beëindiging van de sponsoring van de Eredivisie van de KNVB in 2005, met het verzoek van het Ministerie van Justitie om het budget meer in overeenstemming te brengen met het restrictieve beleid en met de teruglopende inkomsten van Holland Casino.

De kosten van entertainment en serviceverlening aan de gasten worden niet als marketingkosten maar als bedrijfsvoeringskosten geboekt. Het gaat hierbij om de kosten die zijn verbonden met onder meer optredens van artiesten, decoraties voor thema-avonden, parkeerfaciliteiten en gratis consumpties tijdens acties of in het kader van gastcontacten. Met deze posten was in 2005 in totaal € 15,9 miljoen gemoeid en in 2009 € 13,5 miljoen.

Beheer

Wij hebben ook gekeken naar het beheer van het marketingbudget en daarbij in het bijzonder gelet op de toerekening en verantwoording van de marketingkosten. Hierbij was in opzet sprake van ordelijke en controleerbare processen.

2.3 Bezoldiging en onkosten bestuurders

Wij concluderen dat het beheer van de vergoeding van onkosten en reisen en representatiekosten van het bestuur en van de Raad van Commissarissen van Holland Casino in opzet in orde is. De interne procedures worden in algemene zin nageleefd. Wel kan de naleving op een aantal specifieke onderdelen beter. In deze paragraaf lichten we onze conclusie toe. We gaan daarbij ook in op het beloningsbeleid, om onze bevindingen te kunnen plaatsen in het licht van de totale bezoldiging.

Bezoldigingsbeleid

Het *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* onderscheidt drie beloningregimes voor staatsdeelnemingen: publiek, publiek/markt en markt/publiek. De minister van Financiën heeft Holland Casino ingedeeld in de categorie «publiek/markt» (Financiën, 2008a). Dit betekent dat Holland Casino zijn bezoldigingsbeleid voor 75% moet afstemmen op dat van (semi)publieke organisaties en voor 25% op dat van commerciële organisaties (Financiën, 2009).

Voor het zittende bestuur geldt het bezoldigingsbeleid dat in 2006 is bepaald aan de hand van een vergelijking met een referentiegroep. De hoogte van de bezoldiging van de bestuurders van Holland Casino was in 2009 in overeenstemming met het bezoldigingsbeleid van 2006. In 2006 was dat voor de CEO niet het geval en in 2008 voor de CFO. In oktober 2010 heeft de minister van Financiën nieuwe afspraken gemaakt over het bezoldigingsbeleid: de bezoldiging van de nieuwe bestuursvoorzitter moet 19% lager zijn dan de bezoldiging van de zittende voorzitter (Financiën, 2010).

We zijn nagegaan hoe de hoogte van de beloning van het bestuur van Holland Casino zich verhoudt tot die bij de Staatsloterij, evenals Holland Casino een staatsdeelneming (zie tabel 1). De andere grote aanbieders van kansspelen zijn als private organisaties buiten de vergelijking gelaten.

Tabel 1 Bezoldiging 2009 van bestuurders van Holland Casino en de Staatsloterij

Bruto-inkomen	CEO HC	CFO HC	COO HC (vanaf 8-6-2009) ¹	Algemeen directeur Staatsloterij
Vast	€ 278 505	€ 218 859	€ 98 681	€ 300 000
Variabel	€ 41 776	€ 74 412	€ 0	² € 36 000
Pensioen	€ 42 551	€ 33 008	€ 11 593	³ € 103 000
Totaal bruto/jaar	€ 362 832	€ 326 279	€ 110 274	€ 439 000

¹ Dit betreft een nieuwe functie, de bedragen betreffen de periode vanaf de benoeming, variabele salarissen zijn gebaseerd op het voorgaande boekjaar.

² Exclusief driejaarlijkse prestatieafhankelijke variabele beloning van maximaal € 100 000.

³ Pensioen, sociale lasten én een bijdrageregeling

Bronnen: Jaarverslag 2009 Holland Casino en Jaarverslag 2009 de Staatsloterij.

De vergoeding van de leden van de Raad van Commissarissen is conform de regelgeving vastgesteld. Hun gemiddelde beloning bedroeg in 2009 ruim € 21 000.

Onkosten

Tussen 2005 en 2010 is gemiddeld € 16 735 vergoed per bestuurder per jaar. Dit betrof vaste onkosten en reis-, verblijf-, representatie-, telefoon- en abonnementskosten.

De interne regelgeving voor onkosten wordt in algemene zin nageleefd. Op een aantal specifieke punten is echter verbetering mogelijk. Zo ontbraken soms bonnetjes en parafen bij declaraties en werden bedrijfsabonnementen op vakliteratuur soms ten onrechte persoonlijk gedeclareerd. Omdat de abonnementen ook als bedrijfsabonnement beschouwd kunnen worden had dit anders geregeld kunnen worden. Ook kwamen wij twee afwijkingen van interne regelgeving tegen waarbij de motivering van het bestuur onvoldoende was vastgelegd.

2.4 Preventie van kansspelslaving

Holland Casino heeft beleid ontwikkeld om gokverslaving tegen te gaan en geeft daarmee invulling aan zijn verplichting hiertoe volgens de *Beschikking Casinospelen 1996*. Het *Preventiebeleid Kansspelen* (PBK) van Holland Casino heeft als uitgangspunt dat de gast primair zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen en bestaat vooral uit het signaleren van problemen, het voeren van gesprekken en aanbieden van maatregelen. Wij concluderen dat het beleid op hoofdlijnen wordt uitgevoerd volgens het eigen *Huisreglement voor speelcasino's* (Holland Casino 2010b) en de interne procedures van Holland Casino. Daarnaast concluderen wij dat het beleid vooral mensenwerk is, waarbij subjectieve oordelen van de medewerkers een grote rol spelen. Ook constateren wij dat gasten die een entreeverbod bij Holland Casino hebben wel speelautomatenhallen kunnen blijven bezoeken. Hieronder lichten wij onze conclusie toe.

Uitgangspunten preventiebeleid: eigen verantwoordelijkheid gast

Het preventiebeleid van Holland Casino heeft als uitgangspunt dat gasten verantwoordelijk zijn voor hun eigen handelen. Dit uitgangspunt baseert Holland Casino op jurisprudentie. Holland Casino ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de gast te wijzen op de risico's van kansspelen, om problemen te signaleren en om de gast op mogelijke maatregelen te wijzen, zoals een bezoekbeperking of bezoekverbod.

Holland Casino signaleert (beginnende) problemen met kansspelen aan de hand van het aantal bezoeken van de gast en signalen over zijn gedrag, zogenoemde PBK-indicatoren. Signalen kunnen zowel door medewerkers van Holland Casino als door naasten van de gast gemeld worden. Signalen die kunnen duiden op problemen met kansspelen zijn bijvoorbeeld boos worden (zie kader), verwaarlozing van de persoonlijke hygiëne of zenuwachtig gedrag. De hoeveelheid geld die een gast spendeert is geen directe PBK-indicator, omdat Holland Casino in beginsel geen inzicht heeft in de financiële situatie van de gast.

Voorbeeld van een signaal van (beginnende) problemen met kansspelen

Een gast speelt al een tijdje op een speelautomaat. Het spel verloopt blijkbaar niet naar wens, want de gast vloekt regelmatig tijdens het spel. Later wordt hij zichtbaar boos en begint zelfs te slaan op de speelautomaat. Een medewerker ziet dit en besluit dit signaal te melden.

Het wijzen op mogelijke maatregelen gebeurt voornamelijk tijdens de zogenaamde PBK-gesprekken, die worden gehouden naar aanleiding van signalen of een hoge of oplopende bezoekfrequentie. Gasten kunnen er zelf voor kiezen dat Holland Casino maatregelen neemt, maar Holland Casino kan de maatregelen ook opleggen. Maatregelen variëren van het volgen van de bezoekfrequentie tot beperkende maatregelen zoals een bezoekbeperking of een entreeverbod. Deze beperkende maatregelen gelden voor minimaal een half jaar en maximaal een jaar en kunnen niet tussentijds worden opgezegd. Als een gast Holland Casino na afloop van de maatregel wil bezoeken volgt altijd een nazorggesprek, waarin bepaald wordt of de gast het casino weer mag bezoeken en onder welke voorwaarden.

Deze maatregelen richten zich alleen op Holland Casino. Dat betekent dat gasten met een entreeverbod bij Holland Casino wel gewoon speelautomatenhallen kunnen blijven bezoeken, waar vergelijkbare speelautomaten staan als die bij Holland Casino veel gebruikt worden. We geven de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter overweging mee om deze situatie bij de komende herziening van de *Wet op de kansspelen* recht te trekken, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te scheppen bezoekverboden en -beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen.

Preventiebeleid in de praktijk

Vrijwel alle beperkende maatregelen (97,5%) zijn vrijwillig genomen door gasten (zie tabel 2). Voor meer dan de helft van de gasten met een entreeverbod geldt dat zij vrijwel direct na afloop van het verbod Holland Casino weer willen bezoeken. Holland Casino staat dit na een nazorggesprek vrijwel altijd toe, maar stimuleert de gast daarbij wel een beperkende maatregel te nemen. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het PBK: de gast is primair zelf verantwoordelijk voor zijn eigen handelen.

De bezoekfrequentie is ongeveer vijf keer vaker aanleiding voor een gesprek dan signalen over een gast (zie tabel 2). De bezoekfrequentie wordt automatisch geregistreerd. Het melden van signalen is daarentegen mensenwerk. Het aantal signalen dat gemeld wordt is grotendeels afhankelijk van de intrinsieke motivatie, en de kennis en kunde van de medewerkers. Medewerkers gaven aan na de periodieke herhalingscursus over het PBK tijdelijk meer te letten op signalen. Het is daarom van belang dat Holland Casino in opleidingen en in beoordelingsgesprekken aandacht blijft besteden aan het melden van signalen.

Holland Casino hanteert diverse normen voor het bepalen of en welke acties noodzakelijk zijn en hoe deze moeten worden uitgevoerd. Er zijn bijvoorbeeld normen voor het maximale aantal bezoeken per maand voor een gast met een bezoekbeperking, en voor het beoordelen van de kwaliteit van signalen. In de praktijk blijken deze normen vooral richtlijnen te zijn: medewerkers beoordelen iedere situatie afzonderlijk.

In onderstaande tabel illustreren we de werking van het preventiebeleid aan de hand van enkele feiten en cijfers. In deze tabel is te zien dat het aantal PBK-gesprekken sinds 2007 is toegenomen, terwijl het aantal beperkende maatregelen en het aantal bezoekers zijn afgenomen. Dit komt doordat vooral het aantal gesprekken naar aanleiding van de bezoekfrequentie is toegenomen. Op deze gesprekken volgt zelden tot nooit een maatregel.

Tabel 2 Aantal PBK-gesprekken en beperkende maatregelen in 2007, 2008 en 2009 ¹

	2007	2008	2009
Totaal aantal bezoekers (x 1 000)	1 384	1 297	1 233
Totaal aantal PBK-gesprekken	30 847	35 029	33 179
Gesprekken naar aanleiding van bezoekfrequentie	15 719	19 234	17 907
Gesprekken naar aanleiding van signalen	3 719	3 497	3 438
Gesprekken op eigen initiatief van gast	5 167	5 296	4 934
Nazorggesprekken na afloop van maatregel	6 242	7 002	6 900
Totaal aantal beperkende maatregelen	9 765	9 993	9 188
Bezoekbeperking op initiatief van gast	4 497	4 515	4 198
Bezoekbeperking opgelegd door Holland Casino ²	59	87	99
Entreeverboden op initiatief van gast	5 073	5 215	4 737
Entreeverboden opgelegd door Holland Casino ²	136	176	154

¹ De door Holland Casino opgegeven aantallen wijken enigszins af van de aantallen in de jaarverslagen van Holland Casino. Dit houdt verband met de overgang naar het nieuwe informatie-managementsysteem van Holland Casino.

² Holland Casino stuurt er bij bezoekbeperkende maatregelen op aan dat de gast zelf het besluit neemt.

Bron: Opgaaf Holland Casino

Verantwoording en toezicht

De verantwoording van het beleid beperkt zich tot het op hoofdlijnen vermelden van onder andere de aantallen gesprekken en maatregelen in het jaarverslag. Er vindt geen extern toezicht plaats op de uitvoering van het PBK van Holland Casino.

2.5 Antiwitwasbeleid

Het beleid van Holland Casino om witwassen en de financiering van terrorisme tegen te gaan voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Holland Casino heeft zijn procedures zodanig vormgegeven dat bedragen die in spelenningen worden omgezet en vervolgens weer worden omgewisseld niet ten onrechte als speelwinst, en dus als «wit» geld, in het girale verkeer kunnen worden gebracht. Holland Casino voert zijn antiwitwasbeleid overeenkomstig de interne procedures uit. Wel is het mogelijk binnen Holland Casino met zwart geld te spelen. Hieronder lichten wij onze conclusies toe.

Clëntenonderzoek

Holland Casino is verplicht cliëntenonderzoek te verrichten. In ieder geval moet van alle gasten de legitimatie geregistreerd worden en moet bij ieder bezoek de legitimatie gecontroleerd worden. Daarnaast zijn twee soorten cliëntenonderzoek mogelijk:

- een gesprek met de gast bij een witwasindicatie;
- verscherpt onderzoek door het hoofdkantoor.

Verscherpt onderzoek vindt plaats als een gesprek naar aanleiding van een witwasindicatie onvoldoende informatie oplevert of als er externe indicaties voor witwassen of andere risico's zijn.

In 2009 verrichtte Holland Casino 91 verscherpte cliëntenonderzoeken. Holland Casino kon ons niet voorzien van informatie over het aantal door medewerkers van de vestigingen van Holland Casino gevoerde gesprekken met gasten naar aanleiding van witwasindicaties. Voor zover wij dit aan de hand van gesprekken en deelwaarnemingen konden nagaan, werden de procedures voor cliëntenonderzoek nageleefd.

Volgen en labelen van geldstromen

Holland Casino heeft in het kader van zijn antiwitwasbeleid procedures ontwikkeld voor het volgen van geldstromen binnen Holland Casino en voor het labelen van bedragen. Geldstromen worden gevolgd aan de hand van formulieren die medewerkers bij de speeltafels bijhouden en door middel van videoregistratie. Geld dat op verzoek van de klant wordt overgemaakt naar een privérekening wordt mede aan de hand van de speeltafelformulieren en videoregistratie gelabeld als «speelwinst», «herleidbare» bedragen of «niet herleidbare» bedragen.⁴ Voor zover wij dit aan de hand van de interviews en de bezoeken aan de casino's na konden gaan, worden de procedures nageleefd.

Melden van ongebruikelijke transacties

Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) moet Holland Casino ongebruikelijke transacties melden bij de FIU. Voor de melding van ongebruikelijke transacties gelden enkele objectieve en één algemene subjectieve meldindicator. De objectieve indicatoren komen er op neer dat alle girale geldtransacties van € 15 000 of meer verplicht gemeld moeten worden. Dat geldt ook voor bedragen die Holland Casino labelt als «speelwinst» en waarvoor dus geen witwasindicatie is. Het spelen met omvangrijke contante bedragen in euro's valt niet onder de objectieve indicatoren voor een melding. Het verspelen van zwart geld in Holland Casino is derhalve wel mogelijk.

Als Holland Casino aanleiding heeft te veronderstellen dat de transacties verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme dient dit, in aanvulling op de objectieve indicatoren, eveneens gemeld te worden. Dat is de subjectieve indicator. Zie onderstaand kader voor een voorbeeld.

Voorbeeld van melding aan FIU op grond van de subjectieve indicator

Een gast wisselt 100 bankbiljetten van € 20 bij de kassa om in fiches en zet een kleine hoeveelheid fiches in aan een speeltafel. Korte tijd later vraagt de gast een kassier om de resterende fiches in te wisselen voor bankbiljetten van € 500. De kassier gaat na wat de persoon heeft gespeeld en informeert de gast dat Holland Casino niet als wisselkantoor wenst te fungeren en betaalt uit in bankbiljetten van € 20. In dit geval volgt een melding van een ongebruikelijke transactie omdat Holland Casino dit wisselen ziet als een poging het geld makkelijk transporteerbaar te maken, wat een eerste stap in een witwasproces zou kunnen zijn. Bij een volgend bezoek dient de gast zich te melden voor een gesprek, waarbij hij de waarschuwing krijgt dat herhaling van het gesignaleerde gedrag leidt tot een tijdelijk bezoekverbod. De gast krijgt niet te horen dat Holland Casino een melding heeft gedaan bij de FIU. Holland Casino moet dergelijke meldingen geheim houden.

Medewerkers zijn niet verplicht melding te maken van het spelen met omvangrijke contante bedragen in euro's. Dit valt niet onder de objectieve indicatoren zodat automatische melding niet verplicht is. Voor een melding op grond van subjectieve indicatoren is meer nodig dan alleen het spelen met omvangrijke bedragen in contanten. Voorbeelden hiervan zijn het tijdens poken bewust verliezen van grote bedragen aan een

⁴ Voor «niet herleidbare» bedragen geldt een maximum van € 15 000.

medespeler, anderen voor je laten spelen, het niet spelen in verhouding tot het aantal gewisselde speelpenningen en girale overboekingen.

Medewerkers maken geen onderscheid tussen zwart geld en witwassen. Zij maken uitsluitend meldingen op grond van objectieve en subjectieve indicatoren.

In 2009 meldde Holland Casino 464 transacties op basis van objectieve indicatoren en 558 transacties op basis van de subjectieve indicator (zie tabel 3) bij de FIU.

Voor het onderzoek naar de volledigheid van de objectieve meldingen maakten wij gebruik van rapportages van de afdeling Corporate Audit van Holland Casino, de externe accountant van Holland Casino en van door de Nederlandsche Bank (DNB) verricht onderzoek.

Bij meldingen naar aanleiding van het subjectieve criterium kunnen wij uiteraard geen oordeel geven over de volledigheid van de meldingen. Wel constateren wij dat Holland Casino op basis van de subjectieve indicator nagenoeg uitsluitend pogingen tot het omwisselen van kleine geldcoupures in grote coupures meldt. Het spelen met omvangrijke bedragen in contanten of met grote coupures (wat erop zou kunnen duiden dat het geld zwart is) is geen aanleiding voor een melding aan de FIU gebleken. In de praktijk is het daardoor mogelijk om met zwart geld te spelen bij Holland Casino.

Tabel 3 Aantal meldingen aan de FIU over ongebruikelijke transacties in 2007, 2008 en 2009

	2007	2008	2009
Meldingen op basis van objectieve indicatoren	658	507	464
Meldingen op basis van de subjectieve indicator	454	547	558
Aantal meldingen aan de FIU	1 112	1 054	1 022

Bron: Opgaaf Holland Casino

3 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN HOLLAND CASINO

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft mede namens de staatssecretaris van Financiën op 17 januari 2011 gereageerd op ons rapport. Holland Casino heeft ons op 14 januari 2011 een reactie gestuurd. Hieronder hebben we een samenvatting van deze reacties opgenomen. De volledige reacties staan op onze website, www.rekenkamer.nl.

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de staatssecretaris van Financiën

De staatssecretaris maakt uit de conclusies en aanbevelingen van het rapport op dat Holland Casino in belangrijke mate aan de gestelde eisen en verwachtingen voldoet. De inhoud van het rapport draagt volgens hem dan ook bij aan een constructieve discussie over de gang van zaken bij en de toekomst van Holland Casino.

Over onze conclusies dat de toenmalige ministers van Justitie en van Financiën met de uitwerking van een vernieuwd casinoconcept hebben ingestemd zonder dat duidelijk was tot hoever uitbreiding van het concept Europeesrechtelijk nog toelaatbaar is, merkt de staatssecretaris op dat de ministers Holland Casino in hun brief van 24 maart 2010 (Justitie, 2010b) geen «vrijbrief» hebben willen geven voor de uitwerking van een nieuw casinoconcept. De staatssecretaris wijst erop dat de minister van Financiën heeft toegezegd de Kamer per brief te informeren over de nieuwe strategie en de financiële gevolgen daarvan voor de Staat als aandeelhouder. De staatssecretaris neemt onze aanbeveling om nauwgezet toe te zien op de implementatie van het vernieuwde casinoconcept dan ook graag ter harte.

Naar aanleiding van onze aanbeveling aan Holland Casino om de interne controle op de naleving van de procedures te versterken en om afwijkingen van de interne regelgeving duidelijker vast te leggen laat de staatssecretaris weten dat Holland Casino de aanbeveling over zal nemen. Het ministerie van Financiën zal in zijn reguliere overleg met Holland Casino de voortgang hiervan bespreken, zo stelt de staatssecretaris.

De staatssecretaris geeft aan graag gevolg te geven aan onze aanbeveling om bij de komende herziening van de Wet op de kansspelen de mogelijkheid te scheppen om entreeverboden en bezoekbeperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen. Het voornemen is om een verbodsregister in te voeren naar het model zoals dat nu reeds in België bestaat. Volgens dit model houdt de toekomstige kansspelautoriteit een centraal register bij van personen die niet in casino's en speelhallen toegelaten mogen worden en moeten de speelcasino's en speelautomatenhallen aan de hand van identiteitsbewijzen controleren of de mensen die zij toelaten voorkomen in het verbodsregister. Daartoe is het noodzakelijk dat ook de speelautomatenhallen een sluitende identiteitscontrole invoeren, zoals nu reeds in Holland Casino wordt toegepast. De voorgenomen algehele herziening van de Wet op de kansspelen zal hiervoor een regeling bevatten, zo zegt de staatssecretaris toe.

Over onze opmerking dat in de praktijk met zwart geld kan worden gespeeld bij Holland Casino geeft de staatssecretaris aan dat dit weliswaar denkbaar is, maar dat dit niet uniek is voor Holland Casino. Het betalen dan wel spelen met zwart geld is in vrijwel elke bedrijfstak mogelijk en de meld- en identificatieplicht voor casino's verhogen juist het risico op detectie van zwart geld, aldus de staatssecretaris.

Holland Casino

Holland Casino onderschrijft de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport. De aanbevelingen en suggesties om de interne procedures en processen nog verder te verbeteren zal Holland Casino in de eerste helft van 2011 opvolgen. Holland Casino zegt verder toe dat het de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën regelmatig en tijdig aangesloten zal houden bij het nieuwe casinoconcept en zal afstemmen over de vraag of ontwikkelingen binnen het door de landsadvocaat geschetste kader vallen.

Onze aanbeveling om bezoekverboden en -beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen wordt, in het kader van een consistent en samenhangend kansspelbeleid, ondersteund door Holland Casino.

Tot slot wil Holland Casino benadrukken dat het aanbieden van een veilig, verantwoord en betrouwbaar spelaanbod ook in de toekomst onverkort de belangrijkste motivatie van Holland Casino zal zijn. Over de wijze waarop het legale casinoaanbod in de toekomst zal worden vormgegeven zal Holland Casino in contact blijven met de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën.

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

Plaats in deel I	Vragen ministers	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
Maatschappelijke taak en nieuwe strategie (§ 2.1)	<i>Aanleiding voor de vragen</i> Dit verzoek wordt ingegeven door de regelmatig terugkerende discussie in de Tweede Kamer over de manier waarop Holland Casino invulling geeft aan zijn taak om het aanbod van casinospelen te kanaliseren.	De nieuwe strategie van Holland Casino sluit aan op de taak casinospelen te kanaliseren. Effecten van de nieuwe strategie op de taak kansspelverslaving tegen te gaan zijn vooraf niet met zekerheid te bepalen.		
	Regelmatig keren vragen terug over de toekomstplannen, reclame en werving en het beleid tegen verslaving en witwassen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zou duidelijk kunnen maken hoe het werkelijk is gesteld met de wijze waarop Holland Casino hiermee omgaat.	De betrokken bewindspersonen hebben ingestemd met uitwerking vernieuwd casinoconcept zonder dat duidelijk is tot hoever uitbreiding van het concept Europees-rechtelijk nog toelaatbaar is.	Gezien de onduidelijkheid over het omslagpunt, bevelen wij de staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Financiën aan nauwgezet toe te zien op de implementatie van de nieuwe strategie.	De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zegt mede namens de staatssecretaris van Financiën toe deze aanbeveling ter harte te nemen. Holland Casino zal beide ministeries regelmatig (tijdig) aangesloten houden bij het nieuwe concept en afstemmen of ontwikkelingen binnen het door de landsadvocaat geschetste kader vallen.
Marketing- en promotie-budget (§ 2.2)	<i>Financieel beheer</i> Een onderzoek naar de deugdelijkheid van het financieel beheer van Holland Casino [...]. Een belangrijk element in het onderzoek is een juiste toerekening en verantwoording. Tevens verzoek ik u onderzoek te doen naar het marketing- en promotiebudget van Holland Casino, waarbij duidelijkheid moet komen over de reis- en representatiekosten van bestuur en Raad van Commissarissen.	Holland Casino voert momenteel een meer terughoudend marketingbeleid dan in het verleden; het marketingbudget is tussen 2005 en 2009 ruim een derde gedaald. Marketingactiviteiten richten zich op het uitdragen van het nieuwe casinoconcept. Holland Casino conformeert zich daarbij aan kansspelbeleid en gedragscodes. Beheer marketingbudget is in opzet ordelijk en controleerbaar.		
Bezoldiging en onkosten bestuurders (§ 2.3)		Beheer voor vergoeding onkosten en reis- en representatiekosten van bestuur en van Raad van Commissarissen is in opzet in orde. Interne procedures worden in algemene zin nageleefd. Naleving kan op een aantal specifieke onderdelen beter.	Wij bevelen het bestuur van Holland Casino aan om de interne controle op de naleving van de procedures rond declaraties te versterken en om afwijkingen van de interne regelgeving duidelijker vast te leggen.	Holland Casino zal in de eerste helft van 2011 de betreffende procedures en processen waar nodig verbeteren en versterken. De staatssecretaris zal de voortgang hiervan bespreken in het reguliere overleg met Holland Casino.

Plaats in deel I	Vragen ministers	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
Preventie van kansspelverslaving (§ 2.4)	<i>Verslavingspreventie</i> Dit deel van het onderzoek zou zich moeten richten op de bestaande procedures en systemen van Holland Casino voor verslavingspreventie en de wijze waarop deze worden toegepast.	Holland Casino geeft invulling aan zijn taak kansspelverslaving tegen te gaan. Eigen verantwoordelijkheid gast is uitgangspunt en signaleren van problemen, voeren van gesprekken en aanbieden van maatregelen zijn de belangrijkste bestanddelen. Het beleid wordt op hoofdlijnen uitgevoerd volgens interne procedures. Subjectieve oordelen en intrinsieke motivatie medewerkers spelen een grote rol.		
		Entreeverboden beperken zich tot Holland Casino. Personen met een entreeverbod kunnen daardoor speelautomatenhallen blijven bezoeken.	Wij geven de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter overweging mee om bij de komende herziening van de <i>Wet op de kansspelen</i> de mogelijkheid te scheppen bezoekverboden en -beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen.	Bij de voorgenomen algehele herziening van de <i>Wet op de kansspelen</i> zal een gedetailleerde regeling worden opgenomen om bezoekverboden en -beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen. Holland Casino ondersteunt dit.
Beleid tegen witwassen (§ 2.5)	<i>Witwassen en fraude</i> Het onderzoek zou in moeten gaan op de wijze waarop Holland Casino misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat, of dit voldoet aan de wettelijke eisen en of de uitvoering conform de daartoe gestelde regels verloopt.	Holland Casino voldoet aan wettelijke eisen om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. Procedures zijn zodanig vormgegeven dat bedragen niet ten onrechte als speelwinst in het girale verkeer kunnen komen. Spelen met grote bedragen aan contanten en grote coupures leidt niet tot melding. In praktijk kan met zwart geld worden gespeeld bij Holland Casino.		De staatssecretaris geeft aan dat de mogelijkheid om te betalen dan wel te spelen met zwart geld bij Holland Casino denkbaar is, maar dat dit niet uniek is voor Holland Casino.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

In deel I hebben we op hoofdlijnen stilgestaan bij de maatschappelijke taak van Holland Casino, de ministeriële verantwoordelijkheid en het Nederlandse kansspelbeleid. In dit eerste hoofdstuk van deel II van dit rapport geven we meer achtergrondinformatie over Holland Casino en een verdere toelichting op de onderzoeksaanpak.

1.1 Holland Casino en andere aanbieders van kansspelen

In Nederland zijn de volgende kansspelen toegestaan:

- Staatsloterij;
- instantloterij (krasloten);
- «goede doelen»-loterijen;
- bijzondere kansspelen;
- sportprijsvragen;
- totalisator (draf- en rensport);
- Lotto;
- casinospelen (onder meer roulette, black jack en poker);⁵
- speelautomaten;
- promotionele kansspelen.

Holland Casino heeft als enige organisatie in Nederland vergunning voor het organiseren van speelcasino's. Daarnaast heeft Holland Casino vergunning voor het opstellen en exploiteren van speelautomaten.

Speelautomatenhallen

Speelautomatenhallen zijn volgens de *Wet op de kansspelen* geen casino's, al noemen ze zichzelf meestal wel zo. Belangrijke verschillen met Holland Casino zijn onder meer:

- Holland Casino heeft als enige vergunning voor het organiseren van live casinospelen.
- Holland Casino hanteert voor speelautomaten een hoger uitkeringspercentage, mag een hogere inzet mogelijk maken en mag hogere bedragen uitkeren.
- Holland Casino identificeert en registreert bezoekers in een landelijk gekoppeld systeem, wat een uitgebreid preventiebeleid mogelijk maakt.

Bij speelautomaten wordt onderscheid gemaakt tussen kansspel- en behendigheidsautomaten en tussen enkelspeler- meerspelersautomaten. De meerspelersautomaten automaten bieden vaak de mogelijkheid casinospelen te beoefenen.

Algemeen geldt dat voor speelautomaten een aanwezigheidsvergunning van de gemeente en exploitatievergunning van de minister van Veiligheid en Justitie noodzakelijk zijn.

Online kansspelen

Het is in Nederland niet toegestaan casinospelen aan te bieden via internet. In de praktijk treedt de overheid echter niet of nauwelijks op tegen aanbieders van online-casinospelen (Adviescommissie kansspelen via internet, 2010). Een wetswijziging die een proef met online-casinospelen mogelijk moest maken is in 2008 tegengehouden door de Eerste Kamer. In augustus 2010 heeft de (tijdelijke) *Adviescommissie Kansspelen via Internet* geadviseerd om een deel van het huidige illegale aanbod van poker via internet onder een legaal regime te brengen. De

⁵ Verder zijn de volgende spelen toegestaan: Baccara/chemin de fer, (mini/midi) Punto banco, Sic bo, Money Wheel en Red dog

commissie is geen voorstander van het legaliseren van andere online-casinospelen. De kabinetsreactie op het advies was ten tijde van ons onderzoek nog niet verschenen. Wel blijkt uit het financieel kader bij het regeerakkoord voor het kabinet Rutte dat inkomsten zijn ingeboekt in verband met internetkansspelen.

1.2 Organisatiestructuur

In 1974 werd de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen opgericht die in december 1975 de vergunning tot exploitatie van casinospelen verkreeg. De stichting opereert onder de naam Holland Casino.

Op 1 oktober 1976 werd in Zandvoort de eerste vestiging van Holland Casino geopend. In de jaren daarna volgden andere steden. De nieuwste vestiging staat sinds 2006 in Leeuwarden en is daarmee de veertiende vestiging van Holland Casino in Nederland. Holland Casino kan zonder aanpassing van de *Beschikking Casinospelen 1996* geen extra vestigingen openen.

De stichting opereert binnen de kaders van het kansspelbeleid als «normale» resultaatgerichte onderneming en wordt ook zo aangestuurd (Financiën, 2008b). De governancestructuur van Holland Casino is voor zover mogelijk geënt op wat gebruikelijk is voor kapitaalvennootschappen (NV's en BV's) en de Nederlandse corporate governance code (voorheen de Code Tabaksblat). Op het uit drie personen bestaande bestuur wordt toezicht gehouden door de Raad van Commissarissen.

Holland Casino kent drie organisatielagen:

1. Het hoofdkantoor bepaalt de strategie en de kaders, is voorwaarden scheppend, controleert en stuurt bij.
2. De regio's vertalen de strategie, maken lokale aanpassingen en sturen de afzonderlijke casino's aan.
3. De casino's zelf (de 14 vestigingen) zijn verantwoordelijk voor operationele aangelegenheden.

1.3 Financieel belang

Financieel belang kansspelen

De gezamenlijke omzet van de landelijke loterijen en Holland Casino bedroeg in 2009 circa € 2,6 miljard (College van Toezicht op de kansspelen, 2010).⁶ De omzet van illegale kansspelen in 2008 wordt geraamd op € 242 miljoen, waarvan € 180 miljoen kansspelen via internet betreft (Justitie, 2009).⁷ Over de omzet van de speelautomatenbranche zijn cijfers bekend voor de periode juli 2008–juni 2009. De gezamenlijke omzet van speelautomatenhallen en speelautomaten in de horeca bedroeg € 641 miljoen (Schreijenberg en Van Waveren, 2009). Dit bedrag is exclusief Holland Casino en gebaseerd op de aangifte kansspelbelasting.

Financieel belang Holland Casino

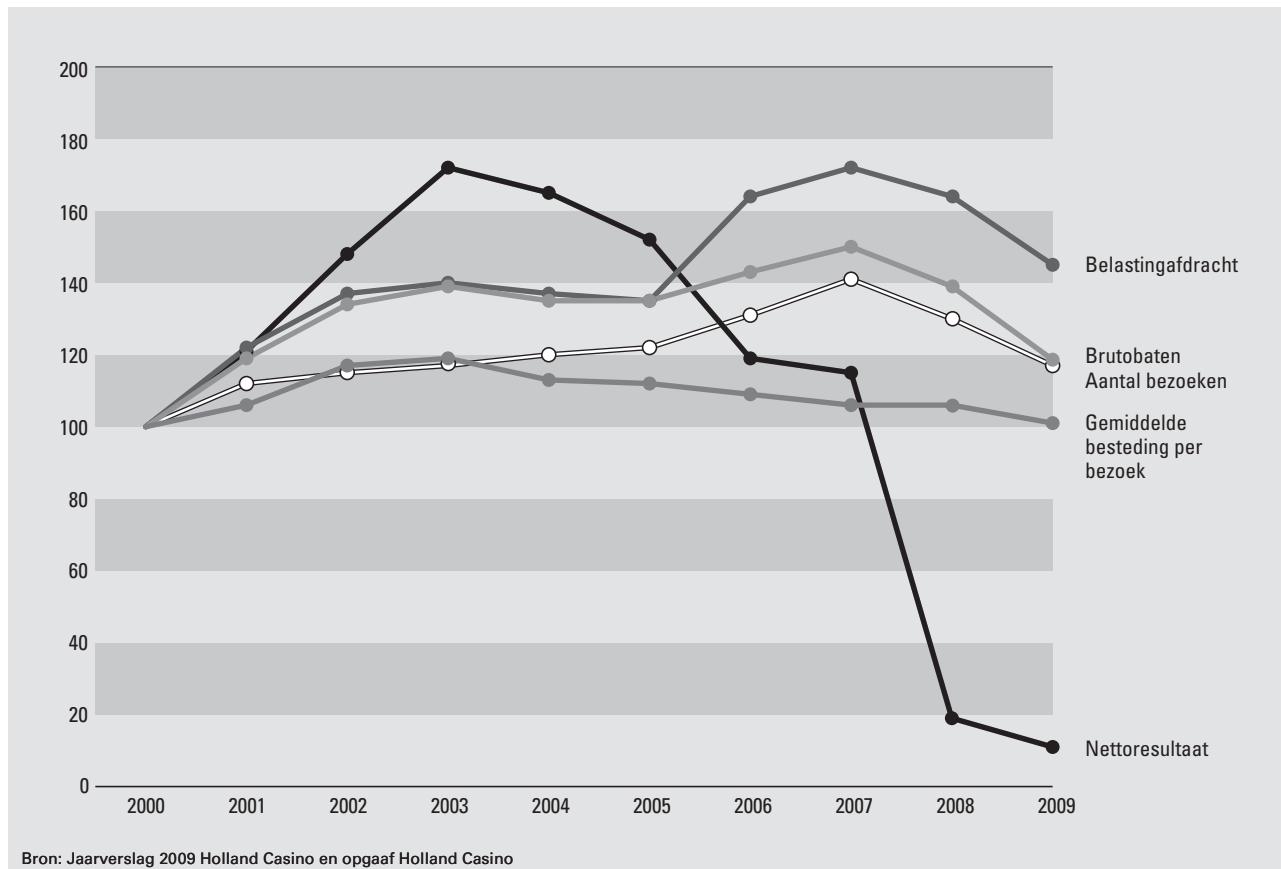
Holland Casino draagt 29% kansspelbelasting (en tot medio 2008 btw over de baten van de speelautomaten) af en draagt daarnaast een jaarlijks door het ministerie van Financiën vast te stellen bedrag uit de netto-opbrengst of reserves van de gezamenlijke speelcasino's af aan het ministerie van Financiën. Onder invloed van een dalend aantal bezoeken en een afname van de gemiddelde besteding per bezoeker zijn beide afdrachten sinds

⁶ Voor Holland Casino gaat het om brutobaten.

⁷ De raming is gebaseerd op onderzoek naar vijf soorten illegale kansspelen (poker, bingo, toto en lotto, gokzuilen en kansspelen via internet).

2007 sterk gedaald. Hetzelfde geldt voor de brutobaten (zie figuur 1 voor de ontwikkeling vanaf 2000).

Figuur 1 **Relatieve ontwikkeling aantal bezoeken, gemiddelde besteding, brutobaten, belastingafdracht en nettoresultaat**
Jaar 2000 = 100



De belastingafdracht is in 2009 ten opzichte van 2007 met 15% gedaald (van € 182 miljoen naar € 154 miljoen) en het nettoresultaat is met 91% gedaald (van € 86 miljoen naar € 8 miljoen). Het nettoresultaat over 2009 is daarbij sterk beïnvloed door bijzondere lasten van € 14,1 miljoen in verband met een reorganisatie (Holland Casino, 2010a). De afdracht aan de staat is met 88% gedaald (van € 86 miljoen naar € 10 miljoen).

Na een aanvankelijke stijging van de brutobaten in 2006 en 2007 vond in 2008 en 2009 een daling plaats tot onder het niveau van 2005. De brutobaten 2009 bedroegen € 596 miljoen, waarvan 47% opbrengst speelautomaten, 42% opbrengst speeltafels en 11% overige baten. Holland Casino wijt in zijn jaarverslag over 2009 het lage resultaat van 2008 en 2009 voornamelijk aan de invoering van het rookverbod per 1 juli 2008, de wijziging in het kansspelbelastingbeleid⁸ eveneens per 1 juli 2008 en de financiële crisis. Holland Casino geeft verder aan in toenemende mate concurrentie van speelautomatenhallen te ervaren en dat er sprake is van een verschuiving van bestedingen naar illegaal aanbod op internet.

⁸ Tot 1 juli 2008 bestond de belastingafdracht uit 40,85% kansspelbelasting over het spelresultaat tafelspelen alsmede 19% omzetbelasting over de opbrengst speelautomaten. Vanaf 1 juli 2008 geldt voor zowel het spelresultaat tafelspelen als de opbrengst speelautomaten een tarief van 29% kansspelbelasting.

De afgelopen drie jaar is het aantal bezoeken aan Holland Casino gedaald van 7,5 miljoen in 2007 tot 6,2 miljoen in 2009. Die 6,2 miljoen bezoeken waren van ruim 1 miljoen verschillende personen. Ook is er vanaf 2005 sprake van daling van de gemiddelde besteding per bezoek.

1.4 Externe toezichthouders

Tabel 1 Overzicht externe toezichthouders Holland Casino

Toezichthouder	Taak t.o.v. Holland Casino
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Ontwikkeling, coördinatie en evaluatie van beleid, verlening en wijzigen van vergunningen, tweedelijns toezicht.
Ministerie van Financiën	Beheer als (quasi-) aandeelhouder conform de statuten van Holland Casino. Dit omvat onder andere het financieel beheer, het benoemen, schorsen en ontslaan leden Raad van Commissarissen. Het omvat verder het vaststellen van statuten, de jaarrekening en het beloningsbeleid. Ook kan de minister bezwaar maken tegen de benoeming van bestuursleden.
College van Toezicht op de Kansspelen	Toezicht op naleving vergunningsvoorwaarden en adviseren minister van Justitie. Het college wordt medio 2011 opgeheven, waarna de taken overgaan naar de dan formeel op te richten kansspelautoriteit.
NMi Certin	Controle op mechanische, elektrische en elektronische processen van kansspelapparatuur. Dit in opdracht van de minister van Justitie.
Verispect	Conformiteitcontrole speelautomaten. Dit in opdracht van de minister van Justitie.
Reclame Code Commissie	Toezicht op naleving van de Reclamecode voor kansspelen.
De Nederlandsche Bank	Toezichthouder met betrekking tot financiële transacties.

Oprichting Kansspelautoriteit

Eind 2009 is een wetsvoorstel ingediend voor de oprichting van een Kansspelautoriteit (Justitie en BZK, 2009). De Kansspelautoriteit wordt volgens dit voorstel opgericht omdat het bestaande toezicht- en handhavingsinstrumentarium onvoldoende middelen bevat om effectief en proportioneel op te kunnen treden. De Kansspelautoriteit wordt een zelfstandig bestuursorgaan met als taak het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen en het geven van voorlichting aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het wetsvoorstel voorziet er verder onder meer in dat de Kansspelautoriteit bestuursdwang toe kan passen, dan wel een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op kan leggen.

De Kansspelautoriteit moet toezicht gaan houden op:

- de negen landelijke vergunninghouders voor kansspelen,⁹ waaronder Holland Casino;
- lokale vergunninghouders, waaronder speelautomatenhallen.

Daarnaast richt het toezicht zich op het aanpakken van illegale kansspelen.

Het voorstel tot instelling van de kansspelautoriteit loopt vooruit op de algehele herziening van de *Wet op de kansspelen*. Voor de algehele herziening van de wet is een voorstel in voorbereiding.

⁹ Naast Holland Casino zijn dat: de Nederlandse Staatsloterij, de BankGiroLoterij, de Sponsor Bingo Loterij, de Nationale Postcode-loterij, de Lotto, Krasloten, Runnerz / Sportech B.V. en de Stichting Samenwerkende Non profit Loterijen.

1.5 Probleemstelling en onderzoekopzet

Op 30 maart 2010 heeft de minister van Justitie ons, mede namens de minister Financiën en op verzoek van de Tweede Kamer, gevraagd het volgende te onderzoeken (Justitie, 2010a):

«1 Financieel beheer

Een onderzoek naar de deugdelijkheid van het financieel beheer van Holland Casino op basis van gegevens die gebruikt worden om tot de jaarrekening te komen. Een belangrijk element in het onderzoek is een juiste toerekening en verantwoording. Tevens verzoek ik u onderzoek te doen naar het marketing- en promotiebudget van Holland Casino, waarbij duidelijkheid moet komen over de reis- en representatiekosten van bestuur en Raad van Commissarissen.

2 Witwassen en fraude

Het onderzoek zou in moeten gaan op de wijze waarop Holland Casino misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat, of dit voldoet aan de wettelijke eisen en of de uitvoering conform de daartoe gestelde regels verloopt.

3 Verslavingspreventie

Dit deel van het onderzoek zou zich moeten richten op de bestaande procedures en systemen van Holland Casino voor verslavingspreventie en de wijze waarop deze worden toegepast.»

De minister geeft in zijn brief aan dat dit verzoek wordt ingegeven door de regelmatig terugkerende discussie in de Tweede Kamer over de manier waarop Holland Casino invulling geeft aan zijn taak om het aanbod van casinospelen te kanaliseren. De minister geeft daarbij aan dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer duidelijk zou kunnen maken hoe het werkelijk is gesteld met de toekomstplannen van Holland Casino, de reclame- en wervingsactiviteiten, de verslavingspreventie en het antiwitwasbeleid. De minister verwacht dat de discussie daardoor weer op basis van de feiten gevoerd kan worden.

Ons onderzoek beoogt de vragen van de minister te beantwoorden en daarmee de Tweede Kamer van informatie te voorzien over het beleid van Holland Casino. Wij hebben het verzoek van de minister vertaald in vijf onderzoeksvragen:

1. Hoe geeft Holland Casino in zijn nieuwe strategie invulling aan zijn maatschappelijke taak?
2. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het marketing- en promotiebudget, hoe wordt dit beleid uitgevoerd en voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?
3. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft reis- en representatiekosten van bestuurders en de raad van commissarissen, is het feitelijke declaratiegedrag in overeenstemming met het beleid en voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?
4. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft de preventie van kansspelverslaving en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?
5. Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het signaleren van witwassen, voldoet dit beleid aan de wettelijke eisen en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?

Bij de vertaling van de vragen van de minister in onderzoeksvragen merken wij het volgende op:

- De vraag over het financieel beheer hebben wij toegespitst op het marketing- en promotiebudget en op de reis- en representatiekosten van het bestuur. Wij zagen geen aanleiding voor een breed onderzoek naar het financieel beheer op basis van gegevens die gebruikt worden om tot de jaarrekening te komen. Dit mede gelet op de goedkeurende accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van Holland Casino.
- Bij de vraag naar de reis- en representatiekosten hebben wij ook naar het beloningsbeleid voor het bestuur en naar de vergoeding voor de raad van commissarissen van Holland Casino gekeken om zo onze bevindingen te kunnen plaatsen binnen de context van de totale bezoldiging.
- De vraag naar witwassen en fraude hebben wij toegespitst op witwassen. Fraude en het door minister genoemde misbruik en oneigenlijk gebruik zullen in de praktijk of betrekking hebben op witwassen of gericht zijn op vals spelen en diefstal. In het laatste geval is met de bestrijding vooral een intern doel van Holland Casino gediend.
- Indachtig de aanleiding voor het verzoek hebben wij ook de strategie en de maatschappelijke taak bij het onderzoek betrokken.

Wij hebben het beleid van Holland Casino getoetst aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de relevante gedragscodes en de uitgangspunten van het kansspelbeleid en het rijksdeelnemingenbeleid. Het beheer hebben wij beoordeeld op ordelijkheid en controleerbaarheid.

Voor zover relevant hebben we ook getoetst aan de norm dat een uitgave functioneel moet zijn in de zin dat hij past binnen de taken en het beleid van de organisatie. Bij de beantwoording van de vraag over witwassen hebben we ook gekeken naar het interne integriteitsbeleid. Daarbij hebben we ons laten leiden door onze basisnormen voor integriteit (Algemene Rekenkamer, 2010).

Wij geven alleen oordelen over de opzet en werking van het beleid voor zover we dat kunnen toetsen aan wet- en regelgeving en/of de interne procedures van Holland Casino. Wij doen geen uitspraak over de effectiviteit van het beleid tegen witwassen en gokverslaving, omdat dit buiten de opzet van het onderzoek valt.

De onderzoeksperiode verschilt per vraag. Voor het marketing- en promotiebeleid hebben we ons gericht op de periode vanaf eind 2008, omdat er toen een strategiewijziging heeft plaatsgevonden. Het onderzoek naar de bezoldiging en reis- en representatiekosten betrof de periode 1 januari 2005 tot en met 30 juni 2010. Het onderzoek naar de preventie van kansspelverslaving en witwassen betrof de periode 1 januari 2007 tot en met juni 2010.

Voor het onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met beleidsmakers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën, met het bestuur en de staf van Holland Casino, met 42 medewerkers van vier vestigingen van Holland Casino, de staf van het College van Toezicht op de kansspelen, medewerkers van de Financial Intelligence Unit van het Korps landelijke politiediensten en met een deskundige op het gebied van kansspelverslaving. Verder hebben wij wet- en regelgeving en interne documenten en procedures van Holland Casino geanalyseerd en op toepassing beoordeeld.

Voor de beantwoording van de vragen over reis- en representatiekosten en over preventiebeleid kansspelverslaving hebben wij gebruikgemaakt van representatieve steekproeven. Bij de beoordeling van het antiwitwasbeleid hebben we gebruikgemaakt van een deelwaarneming.¹⁰

Een groot deel van de verzamelde en geanalyseerde gegevens is afkomstig uit de geautomatiseerde systemen van Holland Casino. Wij hebben geen audit uitgevoerd op technische en beheersmatige aspecten van deze systemen. Wel hebben we aandacht besteed aan maatregelen die van invloed zijn op de volledigheid en de kwaliteit van de eerste vastlegging van gebeurtenissen in de systemen en hebben wij kennis genomen van de systeemtesten die in opdracht van Holland Casino zijn uitgevoerd op enkele rapportagetools. Verder hebben wij bij de analyse van de hiervoor genoemde steekproeven en deelwaarnemingen een beeld gekregen van het functioneren van deze systemen.

1.6 Leeswijzer

In dit deel II van het rapport beschrijven we de bevindingen die ten grondslag liggen aan de in deel I gepresenteerde conclusies. In hoofdstuk 2 gaan we in op de wijze waarop Holland Casino zijn maatschappelijke taak invult met de nieuwe strategie. Het marketing- en promotiebeleid komt aan bod in hoofdstuk 3. De reis- en representatiekosten komen in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 gaan we in op het beleid tegen kansspelverslaving en in hoofdstuk 6 op het beleid tegen witwassen.

¹⁰ Declaraties: 280 posten uit de periode 2005–2010; preventiebeleid: 102 dossiers en daarnaast 100 bezoekers die een bezoekverbod of -beperking kregen; witwassen: een deelwaarneming van 63 incidenten en 93 door het hoofdkantoor van Holland Casino afgewezen meldingen.

2 MAATSCHAPPELIJKE TAAK EN NIEUWE STRATEGIE

Om de vragen van de minister volledig te kunnen beantwoorden en rekening houdend met de aanleiding voor de vragen, hebben we gekeken naar de manier waarop Holland Casino zijn maatschappelijke taak invult. Onze conclusie is dat de strategie die Holland Casino sinds eind 2008 voert aansluit op de maatschappelijke taak om het aanbod aan casinospelen te kanaliseren. De effecten van de nieuwe strategie op de maatschappelijk taak om kansspelverslaving tegen te gaan kunnen per doelgroep verschillen en zijn vooraf niet met zekerheid in te bepalen. De ministers van Justitie en van Financiën hebben ingestemd met de verdere uitwerking van het nieuwe casinoconcept terwijl niet duidelijk is tot hoever uitbreiding van het nieuwe casinoconcept Europeesrechtelijk nog toelaatbaar is.

De maatschappelijke taak van Holland Casino is gericht op de kanalisatie van het aanbod van casinospelen, het tegengaan van gokverslaving, illegaliteit en criminaliteit en het beschermen van de consument. In dit hoofdstuk zetten we die taak af tegen de nieuwe strategie van Holland Casino (zie § 2.1) en staan we aan de hand van een recent advies van de landsadvocaat stil bij een aantal Europeesrechtelijke overwegingen (zie § 2.2).

2.1 Nieuwe strategie: verbreding casinoconcept

Holland Casino heeft in november 2008 een strategiewijziging doorgevoerd. De kern van de nieuwe strategie, zoals opgenomen in het Beleidsplan 2008–2011, is het veranderen van Holland Casino van een organisatie die louter kansspelen aanbiedt naar een organisatie die een ruimer en eigentijds(er) aanbod aan vrijetijdsbesteding aanbiedt.

De motivatie voor de koersverandering is mede bedrijfseconomisch: Holland Casino ziet het eigen bedrijfsresultaat afnemen en wil voor zijn inkomsten minder afhankelijk worden van kansspelen.¹¹ Om een sterke economische basis te behouden en daarmee ook voor de toekomst de continuïteit van zijn maatschappelijke taak veilig te stellen, wil Holland Casino zich meer onderscheiden van concurrerende uitgaansgelegenheden. Holland Casino streeft daarbij niet naar een *maximaal* rendement maar naar een *optimaal* rendement gegeven zijn maatschappelijke taak. Dit is in lijn met het deelnemingenbeleid Rijksoverheid dat zowel is gericht op publieke belangen als op een efficiënte bedrijfsvoering en een structureel financieel gezonde situatie bij de deelneming.

Holland Casino wil voor een breder publiek aantrekkelijk worden als uitgaansgelegenheid door de bestaande casino's een modernere uitstraling te geven en uit te breiden, onder meer met extra horecafaciliteiten, een bar met in het weekeinde een discjockey en een aparte speelruimte voor rokers.

Op langere termijn wil Holland Casino, in afstemming met de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën, in zijn vestigingen naast casinospelen en horeca ook een klein theater en entertainment aanbieden. Om dat te realiseren moeten bestaande vestigingen vernieuwd of vervangen worden door nieuwe vestigingen. De eerste vernieuwde vestiging zou uiterlijk in 2015 zijn deuren moeten openen.

Ten slotte heeft Holland Casino ook de ambitie om via internet kansspelen aan te bieden. Dit vergt echter aanpassing van wet- en regelgeving.

¹¹ In 2009 was circa 89% van de brutobaten van Holland Casino afkomstig van kansspelen.

Nieuwe strategie en kansspelsverslaving

Naast het verbreden van het aanbod staat de maatschappelijke relevantie centraal in de nieuwe strategie. Holland Casino heeft een belangrijke taak bij het tegengaan van kansspelsverslaving en witwassen. In de nieuwe strategie wil Holland Casino deze taken niet louter restrictief opvatten maar plaatsen binnen de context van een breder streven naar maatschappelijke relevantie.

Holland Casino legt in de nieuwe strategie nadruk op sociale interactie, wat volgens Holland Casino ook van belang is voor het tegengaan van kansspelsverslaving. Holland Casino verwacht dat spelers die met elkaar in contact zijn, door sociale controle, minder vatbaar zijn voor problematisch spelgedrag. Ook kan een verruiming van het aanbod ertoe leiden dat gasten hun kansspel onderbreken voor een andere vorm van vermaak binnen het casino. Het is vooraf niet met zekerheid te bepalen of meer sociale interactie inderdaad dat effect zal hebben. De verbreding van het aanbod die Holland Casino nastreeft brengt in ieder geval wel met zich mee dat mensen die voorheen nog niet bij Holland Casino met kansspelen in aanraking kwamen daar nu wel mee worden geconfronteerd. Het gaat dan om mensen die Holland Casino bezoeken voor de andere vormen van vrijetijdsbesteding die aangeboden worden. Deze wellicht eerste kennismaking met kansspelen zou kunnen leiden tot frequente beoefening ervan, en bij sommigen op termijn mogelijk tot problematisch speelgedrag. Voor deze groep nieuwe bezoekers bestaat dus in potentie spanning tussen de nieuwe strategie en de maatschappelijke taak om kansspelsverslaving te voorkomen.

De effecten van de nieuwe strategie op de verslavingspreventie zijn vooraf niet goed in te schatten en kunnen per doelgroep verschillen. Voor beide beschreven effecten geldt dat de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre ze daadwerkelijk optreden.

2.2 Europese mededingingsregelgeving

Gelet op zijn monopoliepositie als aanbieder van live casinospelen moet Holland Casino bij de implementatie van de nieuwe strategie rekening houden met de Europese (mededingings)regelgeving. Op verzoek van de minister van Justitie heeft de landsadvocaat in 2010 een advies uitgebracht over de ruimte binnen Europese en nationale regelgeving voor nevenactiviteiten van Holland Casino (Justitie, 2010b).

De landsadvocaat en de ministers van Justitie en Financiën achtten de revitalisatie van het casinoconcept, waarin meer ruimte is voor horecafaciliteiten, een klein theater en entertainment, mogelijk. In hoeverre dat ook geldt voor een meer ingrijpende vernieuwing kan niet op voorhand worden aangegeven.

Een belangrijk element bij de vraag naar de Europeesrechtelijke houdbaarheid van een bepaald scenario is de toets of een bepaalde toegepaste beperking van het kansspelaanbod «samenhangend en stelselmatig» is. Daarvan zou volgens de landsadvocaat geen sprake zijn als de overheid aan de ene kant het aantal vergunningen op grond van dwingende redenen van algemeen belang sterk beperkt, maar anderzijds een expansief en niet restrictief beleid voert – door bijvoorbeeld op grote schaal reclame toe te staan – opdat de schatkist daar baat bij heeft. Op grond hiervan komt de landsadvocaat tot het oordeel dat een uitbreiding van het aantal casino's of van de hoeveelheid reclame voor casinospelen

onwenselijk is. Het is volgens de landsadvocaat echter wel mogelijk de kwaliteit van het aanbod te verhogen en het aanbod aantrekkelijker te maken, zolang het speelaanbod en de hoeveelheid reclame daarvoor in zijn totaliteit niet wordt vergroot.

Innovatie van het bestaande casinoconcept is Europeesrechtelijk gezien dus wel mogelijk. Op de vraag in welke mate nevenactiviteiten toelaatbaar zijn bij innovatie van het bestaande casinoconcept kan de landsadvocaat geen eenduidig antwoord geven, omdat niet precies is aan te geven waar zich het omslagpunt bevindt op de glijdende schaal tussen een revitalisering van bestaande casino's en een transformatie van casino's in complete uitgaanscentra. Revitalisering van de bestaande casino's stuit niet op Europeesrechtelijke bezwaren, ook niet als in de bestaande casino's meer dan voorheen plaats wordt ingeruimd voor horecافaciliteiten of als er een (klein) theater wordt ingericht. In het geval sprake zou zijn van transformatie tot complete uitgaanscentra, met bijvoorbeeld hotels, disco's, clubs, grote theaters en wellness centra, zou gesteld kunnen worden dat het gokken «te aantrekkelijk» wordt gemaakt, wat volgens de landsadvocaat in Europa discussie zou kunnen opleveren over de vraag of dit nog wel te verenigen is met een restrictief kansspelbeleid. Bovendien is een dergelijke ontwikkeling volgens de landsadvocaat niet in lijn met het beleid dat het kabinet tot op heden met betrekking tot nevenactiviteiten voert.

Naar aanleiding van het advies van de landsadvocaat heeft de minister van Justitie, mede namens de minister van Financiën, op 24 maart 2010 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (Justitie, 2010b) en een brief met gelijke strekking naar de raad van commissarissen van Holland Casino. De ministers geven daarin aan dat ze het advies van de landsadvocaat onderschrijven en aan Holland Casino meegedeeld hebben dat zij instemmen met de verdere uitwerking van het vernieuwde casinoconcept. De ministers gaan in hun brief niet in op de vraag waar het omslagpunt ligt tussen het revitaliseren van het bestaande casino's en het transformeren van casino's tot uitgaanscentra. Ze gaan evenmin in op de vraag of het vernieuwde concept gevolgen heeft voor het preventiebeleid kansspelen. De ministers geven wel aan dat ze de Tweede Kamer per brief zullen informeren over de nieuwe strategie van Holland Casino en de financiële gevolgen daarvan voor de Staat als aandeelhouder. Begin januari 2011 was dit nog niet gebeurd.

Holland Casino en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën hebben geen nadere operationalisatie van het advies van de landsadvocaat gemaakt. Daar niet zonder meer duidelijk is waar de Europeesrechtelijke grenzen liggen, bevelen wij de ministers aan nauwgezet toe te zien op de implementatie van de nieuwe strategie van Holland Casino.

3 MARKETING- EN PROMOTIEBUDGET

De onderzoeksvraag luidt: «Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het marketing- en promotiebudget, hoe wordt dit beleid uitgevoerd en voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?» Onze conclusie is dat Holland Casino momenteel een meer terughoudend marketingbeleid voert dan in het verleden en dat het marketingbudget tussen 2005 en 2009 met ruim een derde is gedaald. De marketingactiviteiten richten zich op het uitdragen van het nieuwe casinoconcept. Holland Casino conformeert zich daarbij aan het Nederlandse kansspelbeleid en aan de regelgeving en gedragscodes voor marketing en reclame-uitingen. Het beheer van het marketingbudget is in opzet ordelijk en controleerbaar.

Hieronder gaan we eerst in op naleving van de codes en regels die van toepassing zijn op de marketing- en promotieactiviteiten van Holland Casino (§ 3.1). Vervolgens gaan we in op de marketing- en promotieactiviteiten die Holland Casino sinds 2009, in lijn met de nieuwe strategie, onderneemt (§ 3.2). Tot slot staan we stil bij de kosten en het beheer daarvan en de ontwikkeling in het budget (§ 3.3).

3.1 Naleving codes en regels

Externe regelgeving

Uit de *Beschikking Casinospelen 1996* volgt dat Holland Casino zorg moet dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van de wervings- en reclameactiviteiten en daarbij de door de minister van Justitie gegeven aanwijzingen in acht moet nemen. De minister zal zich daarbij mede laten leiden door één van de uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid: de vraag naar kansspelen niet stimuleren.

Naast de *Beschikking Casinospelen 1996* en de het kansspelbeleid is ook de *Nederlandse Reclame Code* van toepassing op Holland Casino. Deze code bevat naast de algemene bepalingen enkele bijzondere reclamecodes die in overleg met brancheorganisaties zijn opgesteld. De Reclamecode voor kansspelen is daar een voorbeeld van. Aanvullend op de reclamecode is ook een Gedragscode voor kansspelen opgesteld.

Tezamen worden ze aangeduid als de *Gedrags- en reclamecode kansspelen*. De eerste versie daarvan is door Holland Casino opgesteld en had alleen betrekking op casinospelen. Het Nederlands Kansspel Platform heeft de code daarna verbreed naar de overige toegestane vormen van kansspelen. De code verbiedt reclame gericht op minderjarigen, personen met een entreeverbod of andere kwetsbare groepen. Ook zijn tv-commercials voor 19.00 uur verboden. Verder mogen reclame-uitingen niet misleidend zijn over de winkans of appelleren aan winstbejag. Op verzoek van de minister van Justitie heeft het Nederlandse Kansspel Platform de code in 2010 aangescherpt. De aangepaste code lag eind november 2010 voor een reactie bij de minister van Veiligheid en Justitie.

Interne regelgeving en procedures

Holland Casino heeft in de leveringsvoorwaarden geregeld dat leveranciers, waaronder reclamebureaus, moeten voorkomen dat Holland Casino in strijd met de code handelt. Plannen voor nieuwe campagnes of activiteiten worden binnen Holland Casino uitgebreid besproken en voorgelegd aan verschillende afdelingen. Ook wordt een business case gemaakt voor de geplande campagne die wordt besproken met de voorzitter van het bestuur van Holland Casino.

De afzonderlijke vestigingen hebben slechts beperkte ruimte voor eigen marketingactiviteiten. Zij dienen zich daarbij te houden aan de centrale kaders en overleg te voeren met de centrale afdeling marketing.

Toezicht op naleving

Het toezicht op de naleving van de gedragscode ligt bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en bij het College van Toezicht op de Kansspelen. De Reclame Code Commissie ziet toe op de naleving van de reclamecode. In geval van een vermeende overtreding van de regels kan iedereen een klacht indienen bij de commissie. Sinds 2005 heeft de Reclame Code Commissie (RCC) meer dan 140 klachten ontvangen over kansspelaanbieders. Vier daarvan hadden betrekking op Holland Casino. Ze zijn alle vier afgewezen.

Om te beoordelen of Holland Casino een evenwichtig wervings- en reclamebeleid voert, volgt het Ministerie van Veiligheid en Justitie dit beleid op hoofdlijnen. De minister treedt in overleg met Holland Casino indien hij van mening is dat een reclame-uiting niet goed past binnen het beleid. De klachten die over Holland Casino worden ingediend bij de RCC en de uitspraken daarover zijn voor het ministerie een bron van informatie. Het ministerie laat zich echter in de eerste plaats leiden door beleidsmatige overwegingen en reageert ook op reclame-uitingen die niet in strijd zijn met de reclamecode of de gedrags- en reclamecode kansspelen.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie oefent geen preventief toezicht uit. Om deze reden heeft Holland Casino destijds vanuit het principe van zelfregulering het initiatief genomen voor een gedrags- en reclamecode voor casinospelen.

Tussen 2003 en 2007 heeft het Ministerie van Justitie in drie gevallen aan Holland Casino laten weten ongelukkig te zijn met het gevoerde marketingbeleid. Holland Casino heeft zijn beleid daarop aangepast. Het ging om de sponsoring en naamgeving van de eredivisiecompetitie van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), een advertentie in het gratis dagblad *Metro* in 2007, met daarin de actie waarbij gasten hun entreegeld voor Holland Casino om konden wisselen in speelfiches, en plannen voor het tv-programma *Casino Kings* in 2003. In vergelijking met een aantal jaar geleden voert Holland Casino momenteel een meer terughoudend marketingbeleid, deels op verzoek van de minister van Justitie.

Het Commissariaat voor de Media ziet toe op het voorkomen van sluikreclame. Bij Holland Casino is geen sluikreclame geconstateerd.

Uit bovenstaande bevindingen leiden wij af dat Holland Casino zich de laatste jaren heeft gehouden aan de regelgeving, de reclame- en gedragscodes en de beleidsuitgangspunten. Holland Casino past zijn beleid aan bij interventies van de minister van Justitie.

3.2 Marketingactiviteiten

In 2009 heeft een heroriëntatie plaatsgevonden op de marketing- en communicatiestrategie. Aanleiding was de strategiewijziging die eind 2008 heeft plaatsgevonden (zie hoofdstuk 2).

In de nieuwe marketingstrategie streeft Holland Casino naar een betere balans tussen bezoekers die vaak komen en bezoekers die niet zo vaak

komen. De marketingactiviteiten die gericht zijn op bezoekers die vaak komen zijn bedoeld om te informeren en het contact te onderhouden. Bezoekers die minder vaak komen worden gewezen op het nieuwe casinoconcept: het casino als aantrekkelijke uitgaansgelegenheid.

Holland Casino gebruikt verschillende media voor zijn marketing. Het meeste geld gaat naar direct marketing, communicatie binnen de vestigingen en commercials voor radio en televisie. In iets mindere mate wordt ook gebruikgemaakt van gedrukte media en internet.

Holland Casino behoort niet tot de grote adverteerders op de Nederlandse televisie. Holland Casino beschikt over een lijst van de geschatte bruto-uitgaven in 2009 van adverteerders op de Nederlandse televisie, die is opgesteld door het bedrijf MediaXim. Op die lijst neemt Holland Casino de 145-ste plek in (voor € 4,6 miljoen is 911 keer een televisiespotje getoond). Ten opzichte van de andere grote kansspelaanbieders, zoals De Lotto, de goede doelenloterijen en de Staatsloterij, is dit de laagste plaats en goed voor circa 7 % van wat alle kansspelaanbieders samen uitgeven aan televisie-commercials.

Naast de marketingactiviteiten vanuit het hoofdkantoor van Holland Casino, is er in beperkte mate ruimte voor regionale en lokale activiteiten. Voorbeelden daarvan zijn: communicatie over optredens, het organiseren van thema-avonden, bewegwijzering in steden (lantaarnpaal reclame), samenwerking met de Vereniging voor Vreemdelingenverkeer (VVV) en lokale sponsoring.

3.3 Kosten en beheer

Marketingkosten

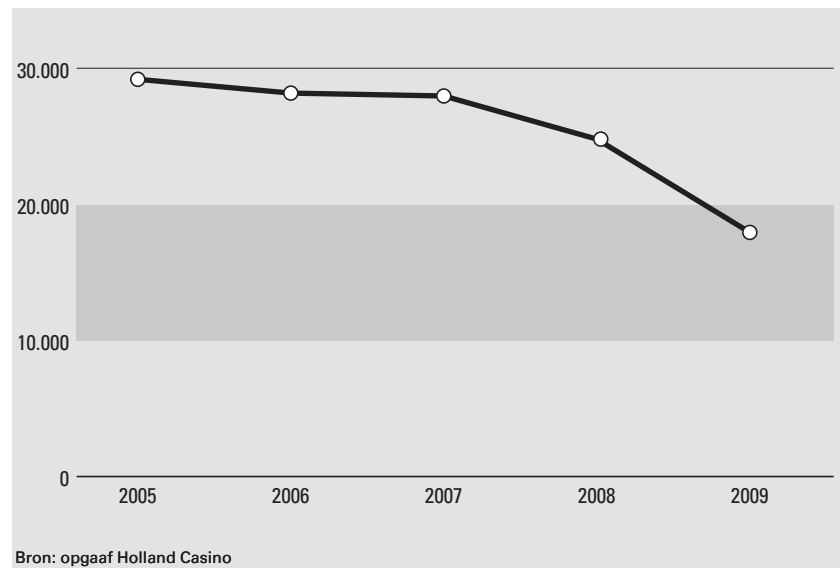
Het marketingbudget daalde tussen 2005 en 2009 van € 29,2 miljoen naar € 18 miljoen (zie figuur 2).

Wij hebben geen stukken gevonden waarin een eventueel voornemen om het budget te verlagen wordt toegelicht. De volgende zaken spelen volgens Holland Casino een rol:

- het beëindigen van de sponsoring van de Eredivisiecompetitie van KNVB in 2005;
- een verzoek van het Ministerie van Justitie om het budget meer in overeenstemming te brengen met het restrictieve beleid;
- de teruglopende inkomsten van Holland Casino.

De in figuur 2 weergegeven kosten zijn inclusief de kosten voor de regionale en lokale marketing en sponsoractiviteiten. Voor 2009 bedroegen die kosten € 4,3 miljoen voor regionale marketing activiteiten en in totaal € 840 000 voor lokale marketings- en sponsoractiviteiten.

Figuur 2 **Ontwikkeling marketingbudget tussen 2005 en 2009**
Bedragen x 1.000 euro



Kosten representatie, entertainment en service

Voor het onderhouden van het contact met de gast zijn naast de marketingkosten ook de apart begrote en verantwoorde kosten voor representatie, entertainment en serviceverlening aan gasten van belang. Het gaat hierbij om de kosten die zijn verbonden met onder meer optredens van artiesten, decoraties voor thema-avonden, parkeerfaciliteiten en gratis consumpties tijdens acties of in het kader van gastcontacten.

Met deze posten was in 2005 in totaal € 15,9 miljoen gemoeid en in 2009 € 13,5 miljoen; respectievelijk € 3,7 miljoen en € 3,1 miljoen daarvan heeft betrekking op entertainment. Deze bedragen worden als bedrijfsvoeringkosten geboekt.

Beheer

Wij hebben ook gekeken naar het beheer van het marketingbudget en daarbij in het bijzonder gelet op de toerekening en verantwoording van marketingkosten. We hebben vastgesteld dat Holland Casino duidelijk onderscheid maakt tussen marketingkosten en andere bedrijfsvoeringkosten en dat de totale marketingkosten zijn weergegeven in de jaarrekening. De processen voor het boeken, factureren, betalen en verantwoorden van marketingkosten bevatten in opzet voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar verloop. Wij zagen geen aanleiding voor onderzoek naar de werking van de processen.

4 BEZOLDIGING EN ONKOSTEN BESTUURDERS

De onderzoeksvraag luidt: «Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft reis- en representatiekosten van bestuurders en de raad van commissarissen en is het feitelijke declaratiegedrag in overeenstemming met het beleid, voldoet het op deze punten gevoerde beheer aan de te stellen eisen?» We hebben ook naar het beleid voor de bezoldiging van het bestuur en de Raad van Commissarissen gekeken, zodat we onze bevindingen kunnen plaatsen binnen de context van de totale bezoldiging.

Onze conclusie luidt: Het beheer voor de vergoeding van onkosten, reis- en representatiekosten van het bestuur en de Raad van Commissarissen van Holland Casino is in opzet in orde. De interne procedures worden in algemene zin nageleefd maar op enkele specifieke onderdelen kan de naleving beter. De hoogte van de bezoldiging van de bestuurders van Holland Casino was in 2009 in overeenstemming met het in 2006 vastgestelde beloningsbeleid. In 2006 was dat voor de CEO niet het geval en in 2008 voor de CFO.

Hieronder gaan we in op de omvang van de declaraties en de hoogte van de bezoldiging (§ 4.1), de naleving van de regelgeving (§ 4.2) en het beheer van de declaraties (§ 4.3).

4.1 Financiële omvang

Om het onkostenbeleid te kunnen beoordelen hebben wij een steekproef van 280 posten getrokken uit alle vergoedingen die zijn uitbetaald in de periode 2005 tot en met medio 2010 aan de bestuursleden (vanaf juni 2009 drie, voor die tijd twee leden), de secretaris van het bestuur en de leden van de Raad van Commissarissen.¹² Per jaar is in de periode 2005 tot en met 2009 gemiddeld € 16 735 per bestuurder vergoed voor reis-, verblijfs- en representatiekosten, telefoonkosten, abonnementen en de vaste onkostenvergoeding. De kosten van de leaseauto's van de drie bestuursleden bedroegen gemiddeld € 37 997 per jaar (inclusief leasebedrag, brandstofkosten, verzekering; exclusief de salariskosten van de chauffeur).

De hoogte van de bezoldiging van de leden van het bestuur in 2009 is hieronder weergegeven.

Tabel 2 Bezoldiging bestuursleden in 2009 inclusief variabele beloning en pensioenlasten, exclusief het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies

	Totaal	Vast	Variabel ¹	Pensioen
CEO (bestuursvoorzitter)	€ 362 832	€ 278 505	€ 41 776	€ 42 551
CFO (financiële zaken)	€ 326 279	€ 218 859	€ 74 412	€ 33 008
COO (dagelijks intern bestuur) (vanaf 8 juni 2009)	€ 110 274	€ 98 681	0	€ 11 593

¹ Op basis van het voorgaande boekjaar.

Bron: Jaarverslag 2009 Holland Casino.

¹² De steekproefomvang is zo bepaald, dat een beschrijving van de populatie mogelijk is met een betrouwbaarheid van 95%. De steekproef bevat 60% van het totale bedrag dat als vergoeding is uitbetaald in de onderzoeksperiode. De autokosten hebben we buiten de steekproef om beoordeeld.

De vergoeding van de leden van de Raad van Commissarissen is conform de regelgeving vastgesteld. Hun gemiddelde beloning bedroeg in 2009 ruim € 21 000.

4.2 Naleving regelgeving en richtlijnen

Om de naleving van de regelgeving en de werking van de interne procedures te beoordelen hebben wij de getrokken posten getoetst aan de interne regelgeving van Holland Casino, de afspraken in de arbeidsovereenkomsten en de naleving van de administratieve procedures. Daarbij zijn we ook nagegaan of de vergoedingen vallen binnen de kaders van de belastingwetgeving en of de beloning in lijn is met het vastgestelde beloningsbeleid en met het beleid voor staatsdeelnemingen.

4.2.1 Onkosten

De normen voor de vergoeding van onkosten, reis- en representatiekosten voor de bestuursleden zijn geregeld in de interne regelgeving van Holland Casino. Dit betreft een vaste onkostenvergoeding, een overzicht van declarabele kosten, vergoedingsregelingen opgenomen in de Personeelsgids, regelingen voor het gebruik van een creditcard en een leaseauto en afspraken in de arbeidsovereenkomsten. Over de vaste onkostenvergoeding zijn in 2003 afspraken gemaakt met de Belastingdienst.

De normen voor de vergoeding van onkosten voor de commissarissen zijn geregeld in de Statuten van Holland Casino en in het Reglement Raad van Commissarissen. Naast de vaste standaard vergoedingen hebben de commissarissen geen recht op vergoeding van reis- en representatiekosten, tenzij het incidentele buitenlandse reizen betreft.

Naar aanleiding van onze steekproef concluderen wij dat de interne regelgeving voor vergoeding van onkosten, reis- en representatiekosten van het bestuur en de Raad van Commissarissen van Holland Casino in algemene zin wordt nageleefd. Wel kan de naleving op een aantal specifieke onderdelen beter. Zo worden abonnementen op vakbladen soms persoonlijk gedeclareerd terwijl vakliteratuur onder de vaste onkostenvergoeding valt. Omdat de betreffende abonnementen ook aangemerkt kunnen worden als bedrijfsabonnementen had dit anders geregeld kunnen worden. Daarnaast zijn wij drie declaraties van commissarissen voor reis- en verblijfskosten in Nederland tegengekomen, wat niet in overeenstemming is met de regels. We zijn ook diverse administratieve fouten tegengekomen, zie verder in § 4.3.

4.2.2 Beloning

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het beloningsbeleid bij Holland Casino. Het salaris voor het zittende bestuur is gebaseerd op het beloningsbeleid dat in 2006 is vastgesteld. In oktober 2010 heeft het Ministerie van Financiën nieuwe afspraken gemaakt met Holland Casino over de beloning van nieuwe bestuursleden. Afgesproken is dat de bezoldiging van nieuwe bestuursleden 19% lager zal zijn dan de maximale bezoldiging van het zittende bestuur (Financiën, 2010). Dit betekent dat de volgende CEO maximaal € 296 000 per jaar mag verdienen.

De nieuwe afspraken sluiten aan op het deelnemingenbeleid Rijks-overheid 2007 en de uitwerking daarvan (Financiën, 2007a en 2008a). Het kabinet acht het wenselijk om binnen de uitoefening van het aandeelhou-

derschap het publiek belang een duidelijkere plaats te geven. Het kabinet wil dat de Staat zich actiever gaat richten op de strategische koers en dat het beloningsbeleid waar mogelijk niet alleen prikkels bevat voor inspanningen op financieel gebied, maar ook nadrukkelijker voor inspanningen op het gebied van publieke belangen. Bij de verdere uitwerking van dit beleid zijn drie beloningsregimes onderscheiden (Financiën, 2008a):

- publiek;
- publiek/markt;
- markt/publiek.

De minister van Financiën heeft Holland Casino ingedeeld in de categorie «publiek/markt». Deelnemingen in deze categorie concurreren voor een gedeelte van hun activiteiten in zekere mate met de markt of zijn voor hun topfuncties, meer dan de publieke categorie, afhankelijk van bestuurders met ervaring in een commerciële omgeving. Dit geldt volgens de minister van Financiën ook voor Holland Casino. Dit betekent dat Holland Casino zijn bezoldigingsbeleid voor 75% moet afstemmen op dat van (semi)publieke organisaties en voor 25% op dat van private organisaties (Financiën, 2009). Ondernemingen in de categorie «markt/publiek» opereren in een competitieve omgeving en zijn onmiskenbaar commercieel georiënteerd; Schiphol, Connexxion, NS en het Havenbedrijf Rotterdam vallen in deze categorie. Uiteraard is ook met hun activiteiten een publiek belang gemoeid.

Beloningsbeleid huidige bestuur

Het bezoldigingsbeleid 2006 is mede gebaseerd op een vergelijking met een referentiegroep van publieke en private organisaties volgens de zogenoemde Hay-systematiek. De bestuurders van Holland Casino mochten met hun totale salaris (vast plus variabel) maximaal op het niveau van de «mediaan» van de beloningen van vergelijkbare bestuurders zitten (Financiën 2007). Op basis van deze systematiek hanteren Holland Casino en het Ministerie van Financiën voor de CEO een referentiesalaris van € 408 000 per jaar en voor de CFO van maximaal € 315 000. De werkelijke salarissen lagen onder de referentiesalarissen met uitzondering van het salaris van de CEO in 2006 (€ 419 375) en de CFO in 2008 (€ 318 581).

Het beloningsbeleid is, voor zover mogelijk voor een stichting, vormgegeven langs de lijnen van de Best practice bepalingen in de Nederlandse corporate governance code. De huidige arbeidsovereenkomsten met de bestuurders voldoen niet aan de bepalingen dat de contractduur en een afvloeiingsregeling daarin moeten zijn opgenomen. Dit omdat de CFO en de COO al vóór de totstandkoming van de Code in dienst waren van Holland Casino.

Variabele beloning bestuursleden

Ieder lid van het bestuur komt in aanmerking voor een variabele beloning bij het realiseren van vooraf afgesproken doelstellingen. Deze doelstellingen worden aan het begin van ieder jaar door de bezoldigingscommissie van de raad van commissarissen in overleg met het bestuur geformuleerd en vastgesteld door de Raad van Commissarissen. Het variabele deel is begrensd tot een maximum percentage van het vaste salaris. In de contracten met de CEO (26 juni 2007) en de COO (2 juli 2009) is als maximum 30% opgenomen. In het contract met de CFO, dat dateert van 23 november 2000, is dit 50%.

De te behalen doelstellingen om in aanmerking te komen voor een variabele beloning hebben zowel betrekking op harde financiële criteria (bedrijfsresultaat en lasten) als op de criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bij de variabele beloningscriteria over 2009 is bepaald dat de financiële criteria voor de CEO voor maximaal de helft mee mogen wegen, en voor de CFO voor tweevijfde deel. Voor 2010 zijn de niet-financiële criteria verder uitgebreid om invulling te geven aan het beleid van het Ministerie van Financiën om prikkels in te bouwen voor het behartigen van publieke belangen.

Van 2005 tot en met 2007 waren de te behalen doelstellingen voor een variabele beloning steeds gelijk aan de behaalde resultaten. Vanaf 2008 zijn niet alle doelstellingen meer gehaald en uitgekeerd, deels door de verminderde bedrijfsresultaten van Holland Casino vanaf 2008 en deels door het onvoldoende realiseren van de publieke doelstellingen.

We hebben geconstateerd dat er geen verslaglegging plaatsvindt van de overleggen in de audit commissie en in de bezoldigingscommissie over het al dan niet halen van de doelstellingen.¹³ De uitkomst van deze overleggen wordt mondeling teruggekoppeld aan de Raad van Commissarissen waar de besluitvorming plaatsvindt. Dit besluit en vervolgens de brieven met de berichtgeving daarover aan de bestuurders door de voorzitter van de Raad van Commissarissen zijn vastgelegd. Als afsluiting van een jaar wordt door de bezoldigingscommissie een remuneratie-rapport opgesteld. Dit rapport wordt vastgesteld door de Raad van Commissarissen.

Vergoeding Raad van Commissarissen

De vergoeding van de Raad van Commissarissen is conform de regelgeving vastgesteld.

4.3 Beheer

Het beheer voor vergoeding van onkosten, reis- en representatiekosten van het bestuur en de Raad van Commissarissen van Holland Casino is in opzet ordelijk en controleerbaar. De interne regelingen zijn (zonder elkaar te overlappen) onderling op elkaar afgestemd, er is sprake van controle op de ingediende declaraties en bestuurders dienen elkaars declaraties te beoordelen.

De werking van de administratieve organisatie en de interne controles kan echter op een aantal specifieke onderdelen beter. Bij 31% van declaraties hebben wij (administratieve) fouten geconstateerd. Wij leiden hieruit af dat de interne controle op het juiste verloop van de procedures verbetering behoeft. De fouten betroffen naast het goedkeuren van declaraties van vakliteratuur vooral het ontbreken van bonnetjes¹⁴ of parafen. Ook bleken twee afwijkingen van de regelgeving en in het bijzonder de «motivering» daarvoor onvoldoende gedocumenteerd. Voor een ordelijk en controleerbaar beheer achten wij het van belang dat het bestuur de afwijkingen niet alleen accordeert, maar ook de afspraken en de motivatie daarvoor duidelijk vastlegt.

Gelet op deze bevindingen bevelen wij het bestuur van Holland Casino aan om de interne controle op de naleving van de procedures rond declaraties te versterken en om afwijkingen van de interne regelgeving duidelijker vast te leggen en te motiveren.

¹³ Beide commissies bestaan uit leden van de raad van commissarissen.

¹⁴ De meeste posten waarbij het bonnetje ontbrak hebben wij kunnen verifiëren aan de hand van de overzichten van de creditcard-maatschappij.

5 PREVENTIE VAN KANSSPELVERSLAVING

De onderzoeksvraag luidt: «Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft de preventie van gokverslaving en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?»

Onze conclusie is dat Holland Casino het preventiebeleid grotendeels uitvoert zoals het in de eigen huisregels en procedures is vastgelegd, en daarmee invulling geeft aan de verplichting verslaving tegen te gaan. Dit beleid heeft als uitgangspunt dat de gast primair zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen. Het beleid bestaat vooral uit het signaleren van problemen, het voeren van gesprekken en aanbieden van maatregelen. De uitvoering van het Preventiebeleid Kansspelen (PBK) blijkt vooral mensenwerk te zijn, gebaseerd op subjectieve oordelen. Daarnaast constateren wij dat gasten die een entreeverbod bij Holland Casino hebben, speelautomatenhallen kunnen blijven bezoeken. Op enkele kengetallen in het sociaal en financieel jaarverslag na, verantwoordt Holland Casino zich niet specifiek over het preventiebeleid en er is geen extern toezicht op de uitvoering ervan.

Voordat we deze conclusie onderbouwen aan de hand van onze bevindingen over de opzet en werking van de verschillende pijlers van het preventiebeleid (§ 5.3) en over verantwoording en toezicht (§ 5.4), gaan we eerst in op relevante de wet- en regelgeving (§ 5.1) en de hoofdlijnen van het preventiebeleid (§ 5.2).

5.1 Wet- en regelgeving

Holland Casino heeft de verplichting om zorg te dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving. Deze verplichting is vastgelegd in de *Beschikking Casinospelen* uit 1996. Hierin is opgenomen dat Holland Casino maatregelen en voorzieningen moet treffen die nodig zijn om onmatige deelneming aan de door Holland Casino georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.

In het huisreglement van Holland Casino zijn ten aanzien van het preventiebeleid enkele bepalingen opgenomen over de mogelijke maatregelen die Holland Casino kan nemen. Zo is hierin bepaald dat Holland Casino personen de toegang tot het casino kan ontfemen. Ook is opgenomen dat een entreeverbod of een bezoekbeperking kan gelden voor minimaal zes maanden en maximaal één jaar, en dat deze maatregelen niet tussentijds opzegbaar zijn.

Ook een uitspraak van het Gerechtshof van 's-Hertogenbosch uit 2007 is van belang voor het preventiebeleid van Holland Casino. Op 13 februari 2007 heeft het Gerechtshof 's-Hertogenbosch de uitspraak gedaan dat «personen die [...] willen gokken in een casino, in beginsel de vrijheid hebben om dat te doen en zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen» (Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 2007: p.5). Ook oordeelde het Gerechtshof dat Holland Casino in beginsel verplicht is personen die in een casino aan een kansspel willen deelnemen toe te laten omdat het een monopoliepositie bekleedt. Dit neemt volgens het arrest niet weg dat Holland Casino personen «die hun gokgedrag niet meer in de hand hebben, tegen zichzelf en/of ten behoeve van anderen in bescherming zal behoren te nemen, door aan die personen, in hun eigen belang en/of in het belang van vorenbedoelde anderen, de toegang te weigeren» (Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 2007: p.5). Het opleggen van een entreeverbod mag volgens dit arrest echter niet te snel plaatsvinden: «er zal een duidelijke

reden voor ingrijpen moeten zijn, en het enkele feit dat iemand verliezen lijdt of hoge inzetten doet is daarvoor op zichzelf niet voldoende» (Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 2007: p.6).

5.2 Over het preventiebeleid kansspelen

Holland Casino voert beleid ter preventie van kansspelsverslaving; het Preventiebeleid Kansspelen (PBK). Het PBK is gericht op het herkennen van (beginnende) problemen, het wijzen op en aanbieden van maatregelen, en het zo nodig doorverwijzen naar professionele hulpverlening. De eigen verantwoordelijkheid van de gast is leidend in het PBK.

5.2.1 Doelstelling van het preventiebeleid kansspelen

Holland Casino heeft de doelstelling van het huidige PBK als volgt geformuleerd:

«Het zorg dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelsverslaving, alsmede het treffen van maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om onmatige deelneming aan de door Holland Casino georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.»

Het PBK van Holland Casino is erop gericht om gasten zelfbewust te laten deelnemen aan de casinospelen en daarin hun eigen grenzen te laten kennen. De norm die Holland Casino daarbij hanteert is dat wat de gast doet overeen moet komen met wat hij zich heeft voorgenomen. Het overschrijden van de grenzen van het eigen voornemen (vaker komen dan voorgenomen, meer geld uitgeven dan voorgenomen, langer blijven dan voorgenomen) is voor de gast en dus ook voor Holland Casino de belangrijkste indicator voor risicogedrag. Holland Casino gaat uit van de autonomie van de gast. Het enkele feit dat een gast verlies lijdt of hoge inzetten doet is voor Holland Casino onvoldoende reden om in te grijpen. Holland Casino grijpt pas in wanneer duidelijk is dat het speelgedrag van een gast schadelijk is voor hem of voor zijn omgeving.

5.2.2 Pijlers van het preventiebeleid

PBK-indicatoren

Wanneer is er sprake van (beginnende) problemen met kansspelen bij een gast? Deze vraag is voor Holland Casino van belang om een goed PBK te kunnen voeren. De indicatoren die Holland Casino gebruikt voor het antwoord op deze vraag zijn de bezoekfrequentie van gasten, en signalen over de gast van medewerkers (interne signalen) of naasten van de gast (externe signalen). Daarnaast kan een gast uit eigen beweging aangeven dat hij problemen heeft of verwacht te krijgen. De hoeveelheid geld die een gast wint, verliest of uitgeeft is in principe geen indicator, omdat Holland Casino geen inzicht heeft in de financiële situatie van de gast.

PBK-gesprekken

De bezoekfrequentie en signalen die medewerkers of naasten van de gast melden kunnen aanleiding zijn voor Holland Casino om een gesprek aan

te gaan met een gast. Er zijn verschillende soorten gesprekken, die grofweg zijn onder te verdelen in vier categorieën:

- gesprekken naar aanleiding van de bezoekfrequentie;
- gesprekken naar aanleiding van signalen;
- gesprekken op verzoek van de gast zelf;
- nazorggesprekken.

PBK-maatregelen

Holland Casino biedt gasten de mogelijkheid om voor maatregelen te kiezen die kunnen helpen bij het voorkomen of beter onder controle te krijgen van problemen. Deze maatregelen kunnen volgens het *Huisreglement voor speelcasino's* (Holland Casino, 2010b) voor minimaal een half jaar en maximaal een jaar worden aangevraagd en kunnen niet tussentijds worden opgezegd.

Holland Casino kan een maatregel *opleggen*, maar het uitgangspunt is dat de gast zelf verantwoordelijk is voor zijn handelen. Daarom grijpt Holland Casino pas in als duidelijk is dat het speelgedrag van de gast schadelijk is voor zichzelf en/of zijn omgeving. Deze beleidskeuze is mede gemaakt naar aanleiding van het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (zie § 5.1).

PBK-training voor medewerkers

De werking van het PBK is in grote mate afhankelijk van het draagvlak dat het beleid onder personeel heeft en de uitvoeringsdiscipline van de medewerkers. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het melden van signalen over gasten. Iedere medewerker van Holland Casino krijgt daarom een «PBK-cursus» bij indiensttreding en periodiek een herhalingscursus.

5.2.3 Bezoekersregistratiesysteem

Iedere bezoeker van Holland Casino is verplicht zich te identificeren en te laten registreren bij het eerste bezoek aan het casino. Van het identificatiebewijs wordt een scan gemaakt en opgenomen in OASE. OASE is het systeem dat Holland Casino hanteert om onder meer persoonsgegevens en het aantal bezoeken van gasten te registreren. Zo weet Holland Casino precies wie op welke momenten een bezoek heeft gebracht aan welke vestiging. In OASE worden naast persoonsgegevens en bezoekfrequentie andere relevante gastgegevens geregistreerd, zoals incidenten die zich hebben voorgedaan, signalen die medewerkers over de gast hebben gemeld en genomen of opgelegde maatregelen. Alle vestigingen van Holland Casino zijn aangesloten op dit systeem.

5.3 Opzet en werking preventiebeleid

Voor het onderzoek naar de werking van het PBK hebben we gegevens van Holland Casino geanalyseerd en gesprekken gevoerd met 42 functionarissen van verschillende vestigingen. Daarnaast hebben we twee steekproeven genomen uit OASE om de werking van het PBK volgens het huisreglement en de procedures te toetsen. De ene steekproef had als doel inzicht te krijgen in de registratie van PBK-gebeurtenissen in OASE, de andere steekproef richtte zich op de werking van de beperkende maatregelen. De bevindingen uit de steekproeven bleken overeen te komen met de overige bevindingen.

Het onderzoek besloeg de periode 2007 t/m 2009. In die periode vonden gemiddeld ongeveer 32 500 PBK-gesprekken per jaar plaats en werden per jaar ongeveer 9 600 beperkende PBK-maatregelen genomen of opgelegd.

We hebben in dit hoofdstuk ook beschrijvingen van concrete gebeurtenissen opgenomen om te illustreren hoe het preventiebeleid van Holland Casino in de praktijk werkt. Deze praktijkvoorbeelden zijn ontleend aan de gesprekken met medewerkers van Holland Casino.

5.3.1 PBK-indicatoren

De voornaamste indicatoren voor (beginnende) problemen met kansspelen zijn de bezoekfrequentie van gasten, en interne en externe signalen over de gast.

Bezoekfrequentie

Als een gast een oplopende bezoekfrequentie heeft (het gemiddeld aantal bezoeken per maand stijgt) of de norm voor het aantal bezoeken per maand overschrijdt (meer dan vijftien bezoeken per maand of meer dan acht keer bij 18 t/m 23-jarigen), geeft het registratiesysteem automatisch aan dat er een gesprek gevoerd moet worden met de gast. Een medewerker van de afdeling *Security & Legal* bepaalt welke gasten voorrang moeten krijgen voor een gesprek.

In 2009 bezochten ruim 1 miljoen mensen Holland Casino samen ruim 6 miljoen keer. In onderstaande tabel is te zien hoe het aantal bezoekers en het aantal bezoeken zich tot elkaar verhouden.

Tabel 3 Aantal bezoekers en hun gemiddelde aantal bezoeken in 2009 (excl. vestiging Schiphol)

Aantal bezoeken	Aantal bezoekers	%
> 104	5 000	0,4%
53–104	15 000	1,4%
25–52	33 000	3,0%
12–24	54 000	4,9%
4–11	164 000	14,8%
2–3	230 000	20,7%
1	608 000	54,8%
Totaal	1 109 000	100%

Signalen

Iedere medewerker die in contact staat met gasten, moet signalen melden die kunnen duiden op (beginnende) problemen met kansspelen. Dit zijn zowel objectieve signalen (bijvoorbeeld het aantal keren dat een gast geld opneemt op een avond) als subjectieve signalen (bijvoorbeeld zenuwachtig gedrag van een gast). Een medewerker van de afdeling *Security & Legal* beoordeelt de kwaliteit van de signalen. Hiervoor zijn normen opgesteld, die in de praktijk echter vooral richtlijnen zijn. De medewerker kijkt daarnaast ook naar andere informatie over de gast, zoals de bezoekfrequentie en de eventuele historie in OASE. Op basis van de combinatie van deze gegevens bepaalt hij welke actie wordt genomen.

In de onderzochte periode hebben medewerkers per jaar gemiddeld ongeveer 4 000 signalen over gasten gemeld, dat is ongeveer 1,5 signaal per jaar per medewerker met gastcontacten. Tijdens de interviews noemden de medewerkers de signalen waar zij bij gasten op letten. De meest genoemde signalen waren:

- boos worden bij verlies, slaan op tafels/speelautomaten (zie kader);
- zenuwachtig gedrag, zweten;
- verwaarlozing van uiterlijk en persoonlijke hygiëne.

Voorbeeld van een eenvoudig te herkennen signaal

Een gast speelt al een tijdje op een speelautomaat. Het spel verloopt blijkbaar niet naar wens, want de gast vloekt regelmatig tijdens het spel. Later wordt hij zichtbaar boos en begint zelfs te slaan op de speelautomaat. Een medewerker ziet dit en besluit dit signaal te melden.

Andere, moeilijker te herkennen signalen werden in mindere mate genoemd tijdens de gesprekken:

- per bezoek meerdere keren geld opnemen bij verschillende kassa's;
- na het behalen van winst het casino vaker bezoeken (zie kader);
- eerst spelen met kleine coupures en enkele bezoeken later alleen met grote (of andersom);
- klagen;
- verandering van gedrag over een langere periode;
- verhalen over financiële problemen;
- met verschillende bankpassen geld opnemen.

Voorbeeld van een moeilijker te herkennen signaal

Twee gasten bezoeken voor het eerst Holland Casino, winnen meteen een relatief hoog bedrag en zijn in feeststemming. Een medewerker ziet dit en besluit de twee de komende tijd in de gaten te houden. Diezelfde maand bezoeken de twee gasten steeds vaker het casino, maar winnen niet meer en de stemming slaat om. De medewerker besluit dit signaal te melden. De twee krijgen een gesprek en besluiten over te gaan op een vrijwillig entreeverbod.

Uit de interviews bleek dat veel gasten bekend zijn bij medewerkers. Medewerkers gaven aan dat het makkelijker is om signalen te herkennen bij vaste gasten, omdat ze deze na verloop van tijd beter hebben leren kennen. Alle medewerkers die wij spraken gaven aan dat er voldoende tijd en gelegenheid is om signalen te melden tijdens een dienst. Na het melden van een signaal krijgen ze een terugkoppeling over wat er met het signaal gedaan is en welke eventuele maatregel er is getroffen.

5.3.2 PBK-gesprekken

De indicatoren bezoekfrequentie en signalen kunnen aanleiding zijn voor een gesprek met een gast. Als een gesprek gevoerd moet worden met een gast, wordt dit aangegeven in OASE. Bij een volgend bezoek van de gast komt er dan automatisch een melding dat met deze gast een gesprek gevoerd moet worden. Er zijn verschillende soorten gesprekken.

Gesprekken naar aanleiding van de bezoekfrequentie

Als een gast de norm van vijftien bezoeken per maand heeft overschreden, of een oplopende bezoekfrequentie heeft, wordt hij tijdens een volgend bezoek uitgenodigd voor een gesprek. Dat gesprek vindt plaats in de speelzaal zelf. Het doel van het gesprek is de gast een «spiegel voor te houden» door hem te wijzen op zijn bezoekfrequentie en zijn gedrag. Ook worden de maatregelen die Holland Casino kan bieden voorgelegd. Een medewerker van Holland Casino voert dit gesprek met de gast aan de hand van een vragenlijst. Het uitgangspunt bij deze vragen is de opvatting van de gast, niet die van de medewerker.

Voor jongvolwassenen (18 t/m 23 jarigen) geldt een strengere procedure: zij krijgen al na acht bezoeken per maand of een oplopende bezoekfrequentie een gesprek en mogen het casino pas betreden nadat het gesprek heeft plaatsgevonden. Dit gesprek vindt plaats in een aparte ruimte vlakbij de ingang van het casino.

Na afloop van het gesprek voert de medewerker in OASE de vragenlijst in, maakt een kort verslag van het gesprek en meldt eventueel welke maatregel hij met de gast heeft afgesproken. Op basis van deze informatie beoordeelt de afdeling *Security & Legal* op een later moment of en tot welke actie overgegaan moet worden.

Voorbeeld van een gesprek naar aanleiding van de bezoekfrequentie

Een oudere dame overschrijdt de norm van de bezoekfrequentie en wordt geselecteerd voor een gesprek. Uit OASE blijkt dat zij Holland Casino meer keren per week bezoekt. Uit het gesprek dat daarop volgt komt echter naar voren dat zij het casino voornamelijk bezoekt voor een kopje koffie en sociale contacten met andere gasten, en dat zij vrijwel niets uitgeeft in de speelzaal. Naar aanleiding van dit gesprek wordt besloten geen verdere actie te ondernemen.

Gesprekken naar aanleiding van signalen

Signalen van medewerkers van Holland Casino of van vrienden of familieleden van een gast kunnen aanleiding zijn voor een gesprek. Een medewerker van de afdeling *Security & Legal* beoordeelt de kwaliteit van het signaal. Hiervoor bestaan normen, maar in de praktijk zijn dit vooral richtlijnen. De medewerker beoordeelt op basis van het signaal en eventuele andere gegevens over de gast of een gesprek noodzakelijk is. Als dit het geval is krijgt de gast bij zijn eerstvolgende bezoek te horen dat hij een gesprek moet voeren met een medewerker, voordat hij het casino in mag. Het doel van dit gesprek is om beter inzicht in het speelgedrag van de gast te krijgen, om in te kunnen schatten of er sprake is van (beginnende) problemen en om zo nodig afspraken te maken over beperkende maatregelen.

Gesprek op eigen initiatief

Een gast kan ook uit eigen beweging een gesprek aangaan met een medewerker van Holland Casino. Meestal is dit het geval als de gast zelf een beperkende maatregel wil aanvragen.

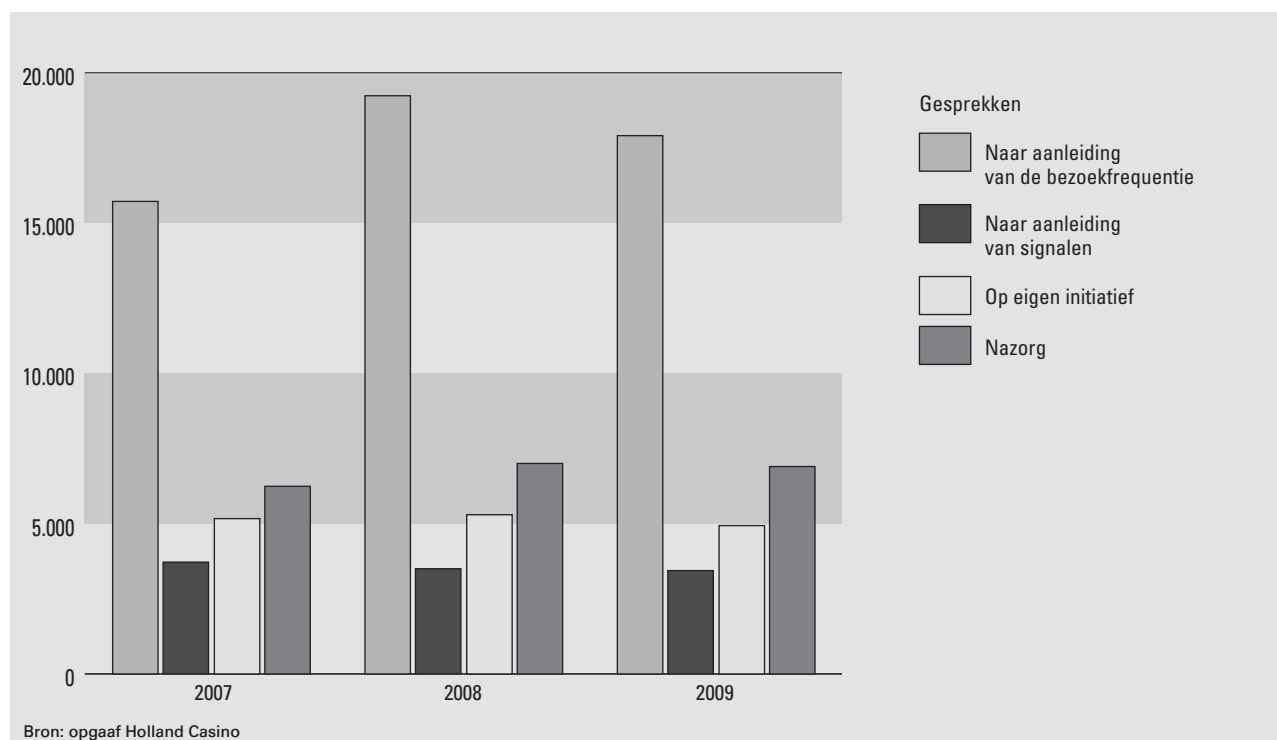
Gesprek nazorg

Als een gast een beperkende maatregel krijgt, zoals een bezoekbeperking of een entreeverbod, moet de gast bij zijn eerstvolgende bezoek na afloop van de maatregel een gesprek voeren met een medewerker van de afdeling *Security & Legal*. In dit zogenoemde nazorggesprek moet de gast aangeven waarom hij denkt dat hij zonder problemen het casino weer kan bezoeken. De medewerker bepaalt vervolgens in overleg met de gast of en welke nieuwe maatregelen genomen moet worden. Als er sprake was van een entreeverbod voor een jaar, kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat de gast weer toegang krijgt, maar met een bezoekbeperking. Als de gast geen nieuwe beperkende maatregel wenst, wordt altijd afgesproken dat zijn bezoekfrequentie gevolgd zal worden.

PBK-gesprekken in de praktijk

Uit ons onderzoek blijkt dat gesprekken naar aanleiding van de bezoeksfrequentie het meest voor komen (zie figuur 3). Daarna komen de nazorggesprekken en gesprekken op initiatief van de gast het meest voor en tot slot gesprekken naar aanleiding van signalen over de gast. De bezoeksfrequentie is dus veel vaker aanleiding voor een gesprek dan signalen over een gast; het aantal gesprekken naar aanleiding van de bezoeksfrequentie is ongeveer vijf keer hoger dan het aantal gesprekken naar aanleiding van een signaal.

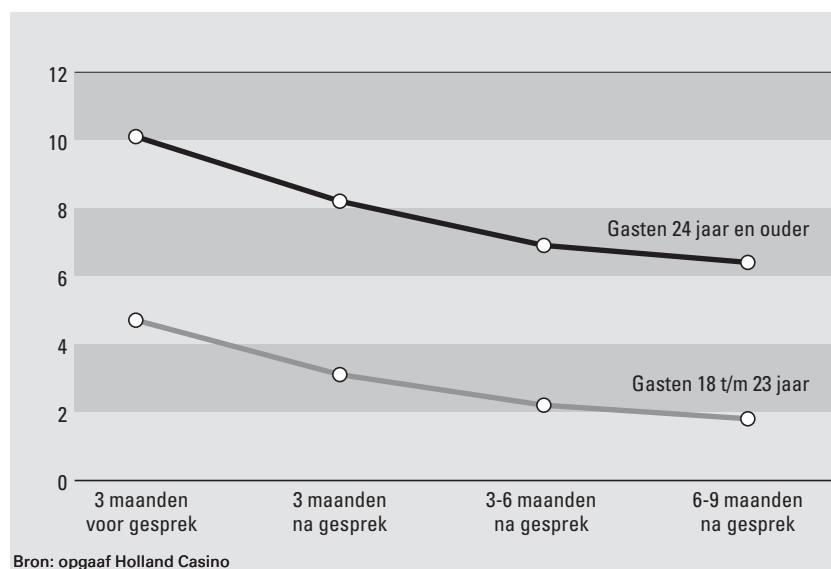
Figuur 3 Aantal gesprekken per categorie



Het uitgangspunt bij gesprekken naar aanleiding van de bezoeksfrequentie is de eigen verantwoordelijkheid van de gast. Dit blijkt ook uit de geanalyseerde gegevens. Er wordt zelden tot nooit een maatregel opgelegd of gevraagd tijdens een gesprek naar aanleiding van de bezoeksfrequentie. Daarnaast geldt voor slechts 2% van de gesprekken dat de afdeling *Security & Legal* naar aanleiding van het verslag van het gesprek, de ingevulde vragenlijst en eventueel de historie van de gast een vervolgactie voorstelt.

Een gesprek naar aanleiding van de bezoeksfrequentie kan overigens ook zonder maatregel leiden tot een afname in de bezoeksfrequentie. Op basis van cijfers die wij van Holland Casino hebben ontvangen zien we dat in 2008 het aantal bezoeken na een gesprek afneemt van gemiddeld 10,1 bezoeken per maand drie maanden *voor* het gesprek, naar gemiddeld 6,4 bezoeken per maand zes tot negen maanden *na* het gesprek. Bij jongvolwassenen zagen we een afname van 4,7 naar 1,8 bezoeken (zie figuur 4).

Figuur 4 Afname gemiddeld aantal bezoeken per maand na gesprekken naar aanleiding van bezoekfrequentie (2008)



5.3.3 PBK-maatregelen

Holland Casino biedt verschillende beperkende maatregelen aan, van het volgen van de bezoekfrequentie, tot een entreeverbod. Daarnaast worden er preventieve brochures verstrekt en kan Holland Casino gasten doorverwijzen naar professionele hulpverlening.

Volgen bezoekfrequentie

De minst ingrijpende maatregel is het volgen van de bezoekfrequentie van een gast. Een medewerker spreekt met de gast een aantal bezoeken per maand af, waar de gast zich gemiddeld aan moet proberen te houden. De norm die Holland Casino hanteert voor het aantal bezoeken is acht bezoeken per maand (vier bezoeken per maand voor jongvolwassenen). De medewerker kan besluiten hiervan af te wijken. Na een afgesproken periode wordt het bezoekpatroon met de gast geëvalueerd. Op basis van dit gesprek wordt bepaald of vervolgmaatregelen noodzakelijk zijn.

Bezoekbeperking

Een bezoekbeperking betekent dat een gast een maximaal aantal dagen per maand het casino mag bezoeken.¹⁵ Heeft de gast dit aantal bereikt en komt hij dezelfde maand nogmaals, dan mag de gast niet meer naar binnen. De medewerker bij de receptie wijst de gast erop dat hij het maximale aantal heeft bereikt en pas volgende maand weer naar binnen mag. De norm die Holland Casino hanteert bij de bezoekbeperking is acht bezoeken per maand, vier voor jongvolwassenen. Medewerkers kunnen besluiten van dit aantal af te wijken.

Entreeverbod

De zwaarste maatregel is een entreeverbod. De gast wordt dan de toegang tot het casino ontzegd. Een entreeverbod wordt meestal vrijwillig genomen. Als een gast dusdanig (spel)gedrag vertoont dat hij als risico voor zichzelf of anderen wordt gezien kan Holland Casino besluiten over te gaan tot een opgelegd entreeverbod (zie kader).

¹⁵ Het gaat hier om het aantal dagen en niet het aantal bezoeken. Als een gast meerdere keren per dag komt, telt dit als één bezoek.

Voorbeeld opgelegd entreeverbod

Een gast heeft in het verleden al meer PBK-maatregelen gehad. Tijdens het laatste gesprek is een bezoekbeperking van vier bezoeken per maand met hem afgesproken. Een medewerker signaleert dat de gast op die dagen van openings- tot sluitingstijd aanwezig is en non-stop aan het spelen is. In het gesprek dat bij het volgende bezoek volgt, weigert de gast een entreeverbod te nemen. Hij geeft aan dat hij niet zonder Holland Casino kan. Dit is voor de medewerker van Security & Legal aanleiding om zijn leidinggevenden te adviseren een entreeverbod op te leggen. Dit advies wordt overgenomen en de gast wordt op de hoogte gesteld van het besluit.

Duur en opheffing beperkende maatregelen

De duur van beperkende maatregelen is minimaal een half jaar en maximaal een jaar. Een bezoekbeperking of entreeverbod vervalt automatisch na het verstrijken van de afgesproken duur, waarna altijd een nazorggesprek volgt als de gast het casino weer wil bezoeken. Een gast kan ook vragen om een beperkende maatregel voor onbepaalde tijd. Maar in de praktijk betekent dit dat de maatregel geldt voor minimaal een jaar (zie kader). Holland Casino kan namelijk volgens het huisreglement geen permanente beperkende maatregel opleggen op basis van het PBK. Na een jaar mag een gast (na een nazorggesprek) weer naar binnen, tenzij er duidelijke signalen zijn dat de gast zijn problemen niet onder controle heeft. Dit beleid is mede bepaald naar aanleiding van het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch.

Voorbeeld entreeverbod voor onbepaalde tijd

Een gast neemt tijdens een gesprek een entreeverbod. Hij geeft tijdens het gesprek aan dat hij «nooit, maar dan ook nooit meer binnengelaten wil worden». De medewerker Security & Legal noteert dit. Drie jaar later wil de gast het casino weer bezoeken en krijgt een (verplicht) nazorggesprek. Vanwege de aantekening over het nooit meer naar binnen willen, vraagt de medewerker Security & Legal naar goede onderbouwing om de gast weer binnen te laten. De gast legt uit dat hij destijds emotionele en financiële problemen had vanwege zijn scheiding. De scheiding is inmiddels achter de rug, zijn schulden zijn afgelost en hij heeft inmiddels weer een baan. De gast wil weer af en toe het casino bezoeken en geeft aan dat hij zijn gedrag nu in de hand heeft. De medewerker heeft geen reden om aan te nemen dat er nog problemen zijn en legt de situatie voor aan zijn leidinggevende. Deze bepaalt dat de gast een half jaar toegang krijgt met een bezoekbeperking van twee bezoeken per maand, waarna een evaluatie zal volgen.

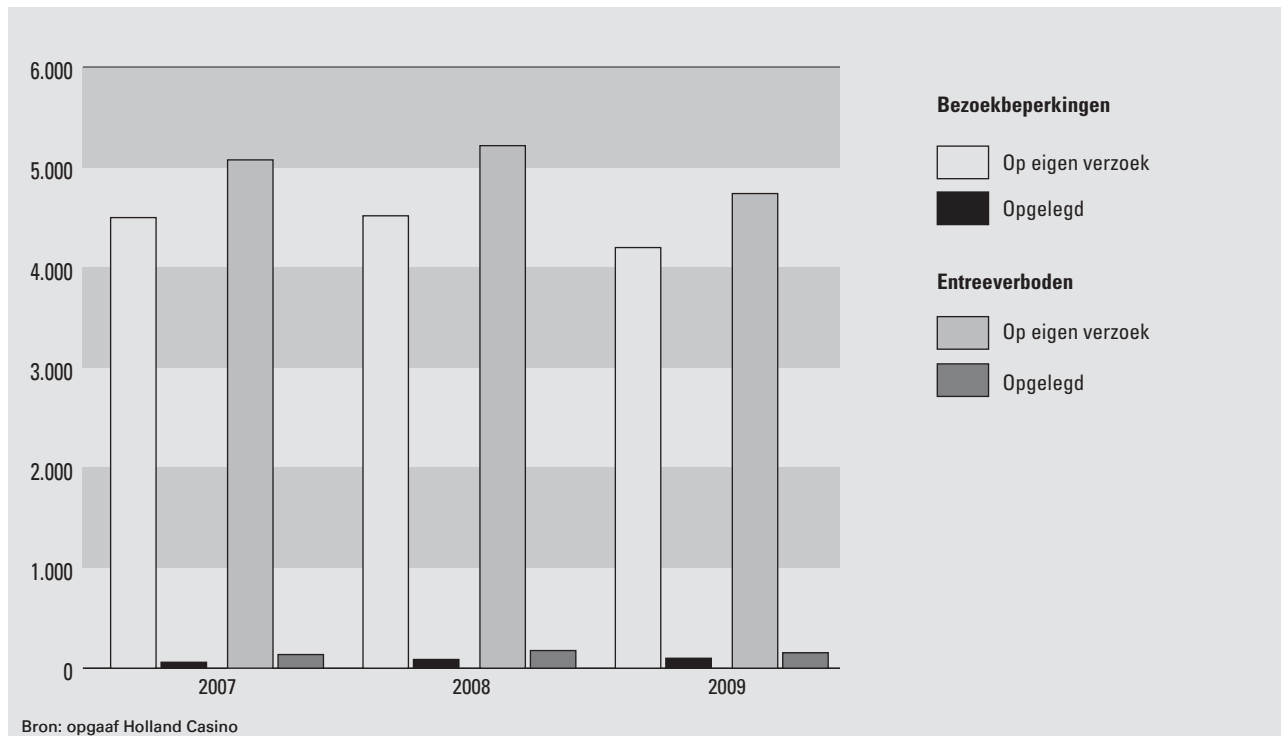
PBK-maatregelen in de praktijk

In de periode 2007–2009 zijn jaarlijks gemiddeld ongeveer 9 600 beperkende maatregelen vrijwillig genomen of opgelegd. Het aantal *opgelegde* maatregelen is aanzienlijk lager is dan het aantal maatregelen *op eigen verzoek*: gemiddeld is 2,5% van de entreeverboden en bezoekbeperkingen opgelegd door Holland Casino en is 97,5% op eigen verzoek genomen (zie figuur 5).

Gasten die zelf om een maatregel verzoeken nemen iets vaker een entreeverbod dan een bezoekbeperking: er zijn jaarlijks ongeveer 600

meer entreeverboden dan bezoekbeperkingen op eigen verzoek. Dit geldt ook voor de opgelegde maatregelen: er worden jaarlijks ongeveer 75 meer entreeverboden opgelegd dan bezoekbeperkingen. Zowel de gast als Holland Casino hebben dus een voorkeur voor de zwaarste maatregel, zie onderstaande figuur. De beslissing over de te nemen maatregel is een subjectief oordeel door de medewerkers van Holland Casino, waarbij zij iedere situatie afzonderlijk beoordelen.

Figuur 5 Aantal opgelegde en gevraagde beperkende PBK-maatregelen in 2007, 2008 en 2009



Uit gesprekken met stafmedewerkers van Holland Casino kwam naar voren dat het opleggen van een maatregel niet de voorkeur heeft. Het uitgangspunt van het beleid is immers dat de gast zelf verantwoordelijk is voor zijn gedrag. Uit de interviews en de steekproef blijkt dat medewerkers in PBK-gesprekken bij de gast wel aandringen op een vrijwillige maatregel als zij denken dat dit nodig is. Dit blijkt ook uit een onderzoek van het WODC (2006) naar de omvang van kansspelproblematiek.

Uit de resultaten van een uitgebreide deelwaarneming blijkt dat alle entreeverboden uit de steekproef die voor een half of een heel jaar werden opgelegd of gekozen inderdaad zijn gehandhaafd: de gasten hebben het casino niet bezocht in de betreffende periode. Entreeverboden voor onbepaalde tijd werden ook minimaal een jaar gehandhaafd. Voor vrijwillige en opgelegde bezoekbeperkingen geldt ook dat deze werden nageleefd volgens het huisreglement.

De beperkende maatregelen hebben alleen betrekking op Holland Casino. Uit de nazorggesprekken blijkt volgens medewerkers die wij spraken dat het vaak voor komt dat gasten met een bezoekbeperking of entreeverbod gedurende deze maatregel als alternatief speelautomatenhallen bezoeken om daar alsnog te kunnen spelen.

In de onderzochte periode wilde van alle gasten die een entreeverbod hadden gekregen of genomen (gemiddeld 5 000 per jaar) ruim de helft binnen een week na afloop van het entreeverbod weer toegang tot het casino. Het nazorggesprek is dus heel belangrijk: dan kan de medewerker van Holland Casino inschatten in welke mate de problemen van de gast zijn opgelost en bepalen of en onder welke voorwaarden hij het casino weer mag bezoeken.

Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben blijkt dat Holland Casino de gast in principe vrijwel altijd weer toegang verleent tot het casino na een nazorggesprek. In vrijwel alle gevallen is dan tijdens het nazorggesprek een vervolgmaatregel met de gast afgesproken, zoals een bezoekbeperking of het volgen van de bezoeksfrequentie.

5.3.4 PBK-training voor medewerkers

Iedere medewerker van Holland Casino krijgt, naast een vaktechnische opleiding, binnen twee tot zes maanden na indiensttreding een «PBK-cursus». Deze vier uur durende cursus wordt verzorgd door een trainer van Jellinek Consultancy (een instelling voor verslavingszorg) en inhoudelijk ondersteund door de afdeling *Security & Legal*. Tijdens de cursus wordt het PBK van Holland Casino uitgelegd en worden voorbeelden gegeven van signalen die kunnen wijzen op probleem- of risicospelers. Alle medewerkers moeten iedere drie jaar een herhalingscursus volgen. Medewerkers die een grote rol hebben in het PBK, bijvoorbeeld degenen die de PBK-gesprekken voeren, krijgen daarnaast aanvullende cursussen. Aan geen van de cursussen is een examen gekoppeld.

Alle medewerkers die wij hebben gesproken hebben de PBK-cursus gevolgd. Veel medewerkers gaven aan dat de herhalingscursus inhoudelijk niet heel anders is dan de eerste cursus. Zij gaven aan weinig nieuwe informatie te krijgen in de herhalingscursussen, maar na afloop tijdelijk wel meer aandacht te hebben voor het PBK en de signalen van mogelijk probleemgedrag.

Uit de interviews bleek verder dat de medewerkers goed op de hoogte zijn van de voor hun functie relevante procedures. Medewerkers zien het belang en het nut in van het PBK en weten wat er van hen wordt verwacht.

Aan het signaleren van afwijkend gedrag, de belangrijkste PBK-taak van medewerkers, wordt niet alleen in cursussen aandacht besteed. Holland Casino probeert zijn medewerkers te stimuleren om signalen te melden door hier aandacht aan te besteden tijdens beoordelingsgesprekken. Ook tijdens briefings voorafgaand aan een dienst wordt periodiek aandacht besteed aan het PBK en signalen die duiden op (beginnende) problemen. Uit de interviews bleek dat het lastig is om te sturen op het aantal gemelde signalen. Hoeveel signalen er gemeld worden is vooral afhankelijk van de intrinsieke motivatie van medewerkers. Sommige vestigingen hanteren een richtlijn voor een minimum aantal signalen per jaar.

5.4 Verantwoording over en toezicht op preventiebeleid

Intern wordt de uitvoering van het beleid door de vestigingen verantwoord aan het hoofdkantoor door middel van dagrapportages en *Key Performance Indicators* (KPI's). De KPI's voor het PBK zijn relatief nieuw en nog niet allemaal uitgewerkt en in gebruik genomen. Een voorbeeld van een KPI die al in gebruik is, is de mate van alertheid van de

medewerkers op (potentiële) kansspelverslaving van gasten.¹⁶

De externe verantwoording over het PBK beperkt zich tot het op hoofdlijnen vermelden van kerncijfers in het financieel en maatschappelijk jaarverslag, zoals het aantal gevoerde gesprekken en maatregelen. Holland Casino verantwoordt zich niet specifiek over het PBK, tenzij het College van toezicht op de kansspelen, het Ministerie van Financiën of het Ministerie van Veiligheid en Justitie daar om vragen. Er vindt geen extern toezicht plaats op (de uitvoering van) het PBK.

¹⁶ Aantal PBK-signalen afgezet tegen medewerkers met gastcontacten.

6 ANTIWITWASBELEID

De onderzoeksvraag luidt: «Wat is het beleid van Holland Casino wat betreft het signaleren van witwassen, voldoet dit beleid aan de wettelijke eisen en hoe wordt dit beleid uitgevoerd en verantwoord?»

Onze conclusie is dat het beleid van Holland Casino voldoet aan de wettelijke eisen en dat de uitvoering van het beleid, voor zover wij na konden gaan, verloopt conform de opzet. Holland Casino heeft zijn procedures en de uitvoering daarvan zodanig vormgegeven dat bedragen die in speelpenningen worden omgezet en vervolgens weer worden omgewisseld niet ten onrechte als speelwinst en daarmee als «wit geld» in het girale verkeer kunnen worden gebracht. Holland Casino legt specifiek over de naleving van het antiwitwasbeleid geen externe verantwoording af.

Voor we onze conclusie onderbouwen met onze bevindingen over de opzet en werking van het antiwitwasbeleid (§ 6.2) en over verantwoording en toezicht (§ 6.3), staan we eerst kort stil bij de geldende wet en regelgeving (§ 6.1).

6.1 Wet- en regelgeving

Een van de doelstellingen bij het oprichten van Holland Casino was dat geld dat Nederlanders in het verleden in buitenlandse casino's besteedden voortaan in Nederland besteed zou worden. Aan deze overweging werd bij het voorstel tot wetswijziging dat de oprichting van Holland Casino mogelijk maakte toegevoegd dat het de taak van de wetgever is: «zoveel mogelijk schade door witwassen en excessen te voorkomen» (Tweede Kamer, 1971).

Na de aanslagen in New York op 11 september 2001 is internationale regelgeving, waaronder EU-regelgeving, tot stand gekomen die sterk gericht is op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Nederland heeft de geldende EU-richtlijnen in nationale wetgeving geïmplementeerd. Hiermee is in de wet- en regelgeving een zwaarder accent komen te liggen op het voorkomen van witwassen dan het geval was ten tijde van de oprichting van Holland Casino.

De relevante Nederlandse wetgeving is opgenomen in:

- de Wet op de Kansspelen;
- de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft);
- de Wet op het financieel toezicht (Wft);
- de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt);
- de Sanctiewet.

DNB houdt toezicht op de naleving van bepalingen van deze wetten door Holland Casino.

Ook de eigen regels van Holland Casino zijn van belang. Zo is een bepaling in het huisreglement opgenomen op basis waarvan Holland Casino een gast de toegang tot het casino kan ontfemen.

Wet op de Kansspelen en Wwft

Uit de *Wet op de Kansspelen* en de Wwft vloeit voor Holland Casino de verplichting voort om cliëntenonderzoek te verrichten. Ook dient Holland Casino op grond van de Wwft ongebruikelijke transacties te melden aan

de Financial Intelligence Unit (FIU) van het Korps landelijke politiediensten en te zorgen voor voldoende opgeleid personeel.

In de Wwft is specifieke regelgeving opgenomen voor politiek prominente personen, afkomstig uit het buitenland. Holland Casino dient maatregelen te treffen om de bron van hun vermogen vast te stellen en controle op deze personen en hun relaties uit te oefenen. Holland Casino gaat aan de hand van een door derden ontwikkelde en wekelijks geactualiseerde lijst na of een gast een politiek prominent persoon is. Het beleid dat Holland Casino voert voor onderzoek naar de bron van het vermogen is gelijk aan het beleid dat geldt voor andere gasten. Voor dit beleid verwijzen wij naar § 6.2.1.

Wft, Wgt en Sanctiewet

De belangrijkste in deze regelgeving opgenomen bepalingen hebben betrekking op:

- een door DNB aan Holland Casino verleende ontheffing van het uit de Wgt voortvloeiende verbod om een depot aan te houden voor een gast en de verplichting om aan de daaraan gestelde ontheffingsvoorwaarden te voldoen;
- de verplichting om als geldtransactiekantoor te voldoen aan de eisen uit de Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie wet inzake de geldtransactiekantoren;
- het verbod aan financiële instellingen om diensten te verlenen aan personen die zijn opgenomen in door de EU uitgegeven lijsten met personen die verdacht worden van terrorisme.

Holland Casino heeft een koppeling gemaakt tussen deze terroristenlijsten en het automatiseringssysteem dat controleert of een gast al dan niet kan worden toegelaten.

6.2 Opzet en werking antiwitwasbeleid

Definitie witwassen

De FIU hanteert de volgende definitie van witwassen:

«Het (doen) verrichten van handelingen, waardoor een voor de wet verzwegen vermogensaanwas ogenschijnlijk een legale oorsprong krijgt. Doel is het versluieren van de herkomst van geld».

Het geld hoeft niet per definitie een illegale herkomst te hebben. Het kan ook gaan om met legale activiteiten verdiend zwart geld dat niet is opgegeven aan de Belastingdienst.

Het antiwitwasbeleid van Holland Casino kent de volgende pijlers:

- cliëntenonderzoek, mogelijk gevolgd door een entreeverbod;
- volgen en labelen van geldstromen;
- melden ongebruikelijke transacties;
- opleiden personeel en sturen op integriteit.

Wij hebben de procedures voor het cliëntenonderzoek, het volgen en labelen van geldstromen en het melden van ongebruikelijke transacties op hun werking beoordeeld. Hiertoe hebben wij interviews gehouden met medewerkers van het hoofdkantoor en van vier vestigingen. Ook hebben wij verantwoordingsdocumenten beoordeeld. Aan de hand van een deelwaarneming zijn we nagegaan hoe de meldingen aan FIU tot stand waren gekomen.

6.2.1 Cliëntenonderzoek

Holland Casino dient op grond van de *Beschikking Casinospelen 1996* en de Wwft de identiteit en de leeftijd van de bezoeker op deugdelijke wijze vast te stellen. Waar dit ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme van belang is dient Holland Casino nader cliëntenonderzoek te verrichten.

Holland Casino heeft beleid ontwikkeld om te voldoen aan de verplichtingen rond de identificatie en achtergrond van gasten. Bij het instellen van cliëntenonderzoek maakt Holland Casino onderscheid tussen:

- basiscliëntenonderzoek;
- onderzoek bij indicaties dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme;
- verscherpt cliëntenonderzoek als een zakelijke relatie of transactie een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt.

Basiscliëntenonderzoek

Bij een eerste casinobezoek maakt Holland Casino een scan van een geldig legitimatiebewijs en slaat deze op in het Bezoekers Registratie Systeem. Ook bij volgende bezoeken vindt identificatie en verificatie plaats met behulp van een wettelijk toegestaan legitimatiebewijs of met behulp van een door Holland Casino verstrekte persoonsgebonden kaart. Ook het tijdstip van binnenkomst wordt vastgelegd.

Het basiscliëntenonderzoek kan al aanleiding geven een gast de toegang te weigeren, bijvoorbeeld als deze op de EG-sanctielijsten voorkomt.

Ons onderzoek gaf ons geen aanleiding tot twijfel over de uitvoering van de registratie en legitimatie van gasten bij de toegang tot een vestiging van Holland Casino.

Onderzoek bij indicaties witwassen

Indien zich bijzonderheden voordoen in het gedrag van gasten die duiden op witwassen (bijvoorbeeld klein geld omwisselen in groot geld of spelen met omvangrijke bedragen en grote coupures), moeten medewerkers dat signaal melden. Als de afdeling *Security & Legal* vindt dat dit signaal voldoende aanwijzing geeft van witwassen volgt een gesprek met de gast bij zijn volgende bezoek. In dat gesprek vraagt een medewerker naar de financiële situatie van de gast en naar de herkomst van zijn (speel)geld. Naar aanleiding van het gesprek kan Holland Casino drie dingen doen:

- niets;
- monitoren van het gedrag van de gast;
- verscherpt cliëntenonderzoek door het hoofdkantoor aanvragen, bijvoorbeeld als het gesprek onvoldoende duidelijkheid heeft verschaft.

Als Holland Casino oordeelt dat er inderdaad sprake is van een witwasindicatie, wordt dat gemeld bij de FIU.

Holland Casino had geen informatie over het aantal door medewerkers van de vestigingen gevoerde gesprekken met gasten naar aanleiding van witwasindicaties. De beschikbaarheid van cumulatieve informatie hierover achten wij van belang voor de evaluatie en bijsturing van het antiwitwasbeleid.

Bij een (voorgenomen) melding aan de FIU krijgt de gast de waarschuwing dat een herhaling van het gesignaleerde gedrag kan leiden tot een entreeverbod. Over de FIU-melding wordt hij niet geïnformeerd. Holland Casino is namelijk wettelijk verplicht meldingen aan de FIU geheim te houden. Dit levert een zekere spanning op met het antiwitwas-beleid van Holland Casino. Enerzijds mag Holland Casino de gast er niet van op de hoogte brengen dat zij melding hebben gemaakt van gedragingen die kunnen duiden op witwassen. Anderzijds wijst Holland Casino de gast op het gesignaleerd gedrag en op een mogelijk entreeverbod bij herhaling ervan. Dit kan de effectiviteit van de aanpak van witwassen beïnvloeden.

Uit de interviews kwam naar voren dat iedere medewerker die rechtstreeks betrokken is bij het spel weleens een signaal afgeeft. Ze krijgen niet altijd teruggekoppeld wat er met hun signaal is gebeurd. Dat heeft deels te maken met het feit dat Holland Casino de meldingen aan de FIU geheim moet houden.

Van elke gast wordt het gedrag, speelgedrag en wisselgedrag, indien dit gerelateerd kan worden aan de Wwft, geregistreerd door Holland Casino. De inleg van omvangrijke bedragen of grote coupures leidt niet tot een melding bij de FIU maar kan voor Holland Casino wel een signaal zijn om verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten.

Verscherpt cliëntenonderzoek

Het hoofdkantoor van Holland Casino verricht een verscherpt cliëntenonderzoek als een zakelijke relatie of transactie een hoger risico met zich meebrengt of als het onderzoek bij witwasindicatie onvoldoende informatie heeft opgeleverd. Gerechtelijke uitspraken of signalen uit openbare bronnen en/of media kunnen ook aanleiding geven tot het uitvoeren van een verscherpt cliëntenonderzoek.

Vanaf 2008 heeft Holland Casino 302 verscherpte cliëntenonderzoeken uitgevoerd (tot juli 2010). Het aantal onderzoeken loopt terug. Dat komt volgens Holland Casino door de economische crisis, de preventieve werking van eerder onderzoek, het inlopen van achterstanden en het beperken van de registratie tot daadwerkelijk verrichte onderzoeken.

Het verscherpt cliëntenonderzoek onderzoek kan meteen leiden tot een entreeverbod. Vanaf 2008 heeft Holland Casino 39 keer een entreeverbod opgelegd naar aanleiding van een verscherpt cliëntenonderzoek (zie tabel 4). In september 2010 had Holland Casino een bestand van 70 personen met een nog geldend entreeverbod naar aanleiding van alle eerder verrichte verscherpte cliëntenonderzoeken. Holland Casino wisselt informatie over witwasindicaties niet uit met buitenlandse casino's.

Tabel 4 Aantal entreeverboden na een verscherpt cliëntenonderzoek

Jaar	Aantal entreeverboden ¹
2010 (t/m juni)	4
2009	11
2008	24

¹ Dit betreft zowel entreeverboden naar aanleiding van witwasrisico's als opgelegd in verband met betrokkenheid bij fraudezaken.

Bron: Opgaaf Holland Casino.

6.2.2 Volgen en labelen geldstromen

Holland Casino zet cameraobservatie in bij het antiwitwasbeleid om gasten, medewerkers en bedragen te volgen. In procesgerichte observaties van camerabeelden wordt er vooral op gelet of medewerkers conform geldende procedures werken. Indien de activiteiten van een gast naar aanleiding van een signaal in het registratiesysteem gevolgd moeten worden op witwasrisico's, meldt de receptie de binnenkomst van de gast en observeert een cameraobservant de gedragingen van deze persoon. Tot slot gebruikt Holland Casino cameraobservatie om vast te kunnen stellen of een bepaald bedrag als speelwinst gelabeld kan worden (zie verderop).

Holland Casino hanteert geen vaste frequentie en vastlegging van cameraobservaties ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme. De cameraobservaties hebben een meer incidentgedreven karakter. Voor tafelspelen geldt een algemene norm van 1,5% controle van de geplande tafelopeningsuren. Tijdens het onderzoek is gebleken dat deze norm niet iedere maand gehaald wordt.

Een gast kan Holland Casino vragen geld over te boeken naar een privé-rekening. Holland Casino labelt dat geld dan als «speelwinst», «herleidbaar» of «niet herleidbaar». Dit valt aan te merken als een aanvullende antiwitwasmaatregel, naast het melden aan de FIU. Holland Casino zorgt er zo voor dat de overgeboekte gelden op hoofdlijnen een heldere status hebben.

Uitsluitend winsten vanaf € 15 000 kunnen onder de noemer «speelwinst» worden overgeboekt. Dit bedrag sluit aan bij de meldnorm van de FIU op grond van objectieve meldindicatoren. Om het label «speelwinst» te krijgen moet Holland Casino hebben vastgesteld dat het gewonnen bedrag het resultaat is van tafelspelen. Dit gebeurt aan de hand van formulieren die per speeltafel worden bijgehouden over het spelverloop en aan de hand van camerabeelden. Hierdoor is het in opzet niet mogelijk ten onrechte geld over te laten maken onder de noemer speelwinst. Winst uit poker en aan speeltafels gekoppelde automaten worden niet als speelwinst aangemerkt. Prijzengeld van een pokertoernooi wordt overgeboekt onder de noemer «gewonnen prijzengeld, toernooinaam, datum».

De volgende bedragen krijgen het label «herleidbaar»:

- elektronisch herleidbare bedragen zoals jackpots en met tussenkomst van een casinomedewerker geïnde tegoeden bij speelautomaten;
- bedragen die aantoonbaar op dezelfde speeldag binnen Holland Casino zijn opgenomen aan de kassa's en/of geldautomaten.

«Niet herleidbaar» is ieder bedrag dat niet onder «speelwinst» of «herleidbaar» valt. Voor niet herleidbare bedragen geldt een maximaal over te boeken bedrag van € 15 000 per speeldag.

Een gast kan bij Holland Casino ook een depot aanhouden. Dat wil zeggen dat de gast geld in bewaring geeft aan het casino. Op 31 december 2009 hielden 20 gasten depots aan met een gezamenlijke waarde van € 728 000. Dit geld kan uitsluitend worden gebruikt om mee te spelen of om over te boeken naar een persoonlijke bankrekening. De gast kan ook bedragen storten op zijn depot. Voordat een gast geld in bewaring geeft of overmaakt moet hij zich identificeren en een ondertekende eigen verklaring over de herkomst van het geld afgeven. Holland Casino kan de

herkomst van het geld dat de gast bij binnenkomst bij zich heeft niet toetsen.

Het aantal overboekingen van Holland Casino naar gasten is beperkt. Op een totaal aantal bezoeken van 6,2 miljoen in 2009 vonden slechts 3 254 overboekingen plaats voor een totaalbedrag van ruim 30 miljoen euro (zie tabel 5).

Tabel 5 Overboekingen van Holland Casino naar gasten in 2009

Aard overboeking	Aantal overboekingen	Totaal overgeboekte bedrag, in €
Speelwinst ≥ € 15 000	120	7 463 060
Herleidbaar	333	15 856 276
Niet herleidbaar ≤ € 15 000	2 801	7 552 655
Totaal	3 254	30 871 991

Bron: Opgaaf Holland Casino

Voor zover wij dit aan de hand van de interviews en de bezoeken aan de casino's na konden gaan leeft Holland Casino de procedures voor het volgen van geldstromen binnen Holland Casino en voor het labelen van bedragen als speelwinst, herleidbare en niet herleidbare bedragen na. Wij merken hierbij wel op dat niet alle procedures volledig actueel waren ten tijde van het onderzoek. Holland Casino was in 2010 nog bezig met het actualiseren van de procedures.

6.2.3 Melden ongebruikelijke transacties

Holland Casino dient op grond van Wwft ongebruikelijke transacties aan de FIU te melden. Ongebruikelijke transacties kunnen vervolgens door de FIU als een verdachte transactie gekwalificeerd worden. Voor Holland Casino gelden volgens de Bijlage Indicatorenlijst bij het uitvoeringsbesluit Wwft drie objectieve (kwantitatieve) indicatoren voor het melden van (voorgenomen) transacties en een subjectieve indicator.

Objectieve indicatoren

- Depot
Het in depot nemen van munten, bankbiljetten of andere waarden van € 15 000 of meer.
- Girale transacties
Girale transacties van € 15 000 of meer.
- Verkoop van speelpenningen
Verkoop aan een gast van speelpenningen met een tegenwaarde van € 15 000 of meer tegen inlevering van cheques of buitenlandse valuta.

Het spelen met een bedrag van € 15 000 of meer aan contanten in euro's vormt geen objectieve indicator.

Holland Casino dient transacties die voldoen aan een van de objectieve criteria standaard te melden aan de FIU, ook al signaleert het zelf geen witwasindicaties, zoals dit bijvoorbeeld bij gecontroleerde speelwinsten het geval is. De meldgrens geldt per transactie. Holland Casino geeft echter ook een melding af als alle transacties van een gast op een speeldag binnen een vestiging bij elkaar opgeteld meer bedragen dan € 15 000. Ook gaat Holland Casino na of een gast de grens van € 15 000

op jaarbasis overschrijdt met transacties die op verschillende dagen en bij verschillende vestigingen plaatsvinden. Als dat het geval is stuurt Holland Casino een namelding naar de FIU. Sinds 2007 deed Holland Casino 271 nameldingen.

Holland Casino genereert de te melden transacties op grond van de objectieve indicatoren met behulp van zijn systeem voor geldoverboekingen.

De afdeling *Corporate Audit* van Holland Casino gaat in haar rapportages onder andere in op de juistheid en volledigheid van het aantal objectieve meldingen. In 2007 resp. 2008 en 2009 waren 4, 13 en 2 transacties in eerste instantie ten onrechte niet gemeld. Zo was een in 2009 verrichte overboeking door een gast uit een depot ten onrechte niet gemeld omdat Holland Casino abusievelijk meende dat deze al eerder was gemeld.

Subjectieve indicator

Holland Casino moet op grond van de subjectieve indicator transacties melden waarvan verondersteld kan worden dat ze verband houden met witwassen of financiering van terrorisme.

Meldingen op basis van de subjectieve indicator komen naar aanleiding van signalen van medewerkers tot stand. Het hoofdkantoor van Holland Casino heeft een lijst opgesteld voor het personeel met handelingen en gedragingen van gasten. Bij de lijst wordt aangegeven dat deze niet uitputtend is. De lijst beschrijft een aantal indicatoren.

Enkele voorbeelden:

- Heeft de gast erg veel geld voor zijn/haar leeftijd?
- Laat de gast anderen voor zich spelen?
- Bezoekt de gast het casino uitsluitend om geld te wisselen?
- Speelt de gast veel met biljetten van € 500?
- Biedt de gast grote hoeveelheden kleine coupures aan?
- Wil de gast per se geen overboeking of depotstorting?
- Verliest de gast bij poker zijn chips expres aan een andere gast?

Uit de interviews en de deelwaarneming kwam naar voren dat de meldingen aan de FIU op basis van de subjectieve indicator nagenoeg uitsluitend betrekking hadden op het omwisselen van kleine coupures in vooral coupures van € 500. Holland Casino hanteert als vuistregel dat het omwisselen van honderd kleine coupures aanleiding geeft tot nader onderzoek. Ook bij een geringer aantal coupures (bijvoorbeeld tachtig briefjes van € 50) kan dit wisselgedrag aanleiding geven tot het geven tot een melding, vooral wanneer een gast in verhouding tot het aantal gekochte speelpenningen slechts beperkt inzet en vervolgens de speelpenningen weer inwisselt. In dat geval betaalt Holland Casino in vergelijkbare kleine coupures uit, ook als de klant om grote coupures vraagt.

Het spelen met grote bedragen aan contact geld of het spelen met grote coupures van € 200 of € 500 geeft Holland Casino geen aanleiding tot een melding op grond van het subjectieve criterium.

Wij hebben geen onderzoek verricht naar de verklaring voor het feit dat nagenoeg alle meldingen aan de FIU op basis van de subjectieve indicator betrekking hebben op het omwisselen van kleine coupures. De afdeling *Corporate Audit* van Holland Casino zal in 2011 onderzoek doen naar de melding van ongebruikelijke transactie op basis van subjectieve indicatoren.

In de afgelopen drie jaar deed Holland Casino gemiddeld ongeveer duizend meldingen per jaar aan de FIU (zie tabel 6).

Tabel 6 Meldingen van Holland Casino aan de FIU (inclusief nameldingen) ¹

	Gemeld op basis van objectieve indicatoren	Gemeld op basis van subjectieve indicatoren	Totaal
2009	464	558	1 022
2008	507	547	1 054
2007	658	454	1 112

¹ De opgaaf van Holland Casino wijkt beperkt af van de in zijn jaarverslagen opgenomen informatie. Dit is een gevolg van de invoering van een nieuw informatiemanagementsysteem in 2008. Ook is er een verschil met de informatie in de jaarverslagen van de FIU opgenomen informatie. FIU noemde als mogelijke oorzaak een verschil in registratiedata.

Bron: Holland Casino

Uit de tabel blijkt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van meldingen op grond van objectieve indicatoren naar meldingen op grond van subjectieve indicatoren. In 2009 vond 55% plaats op grond van een subjectieve indicator en 45% op grond van een objectieve indicator. In 2007 was dit 41% en 59%.

Het aantal in 2009 gemelde objectieve transacties had betrekking op 180 depotstortingen, 282 overboekingen en twee vreemde valutatransacties. De subjectieve meldingen hadden nagenoeg uitsluitend betrekking op het omwisselen van kleine geldcoupures.

Terugkoppeling door de FIU

De FIU dient Holland Casino te informeren over de afdoening van de melding, of een transactie verdacht is verklaard en hoe een eventueel daaropvolgend strafrechtelijk onderzoek is verlopen. (Justitie, 2007). Op basis van deze informatie kunnen instellingen hun interne organisatie aanpassen en hun medewerkers alert maken op bepaalde trends en patronen die wijzen op witwassen of het financieren van terrorisme. De FIU geeft een terugkoppeling aan Holland Casino indien zij een gemelde ongebruikelijke transactie als verdacht kwalificeert. In tabel 7 staat hoe vaak dat gebeurde in 2008, 2009 en 2010 (tot juli).

Tabel 7 Terugkoppeling over door FIU als verdacht gekwalificeerde transacties

Jaar	Aan meldingen waarover FIU heeft teruggekoppeld dat de transactie als verdacht is gekwalificeerd	
	Volgens Holland Casino	Volgens de FIU
2010 (tot 1 juli)	66	Nog niet bekend
2009	142	227
2008	173	269

Bron: Opgaaf Holland Casino respectievelijk Jaarverslagen FIU.

Uit de tabel blijkt dat de informatie die de FIU geeft over het aantal verdachte transacties niet aansluit op de informatie die Holland Casino rapporteerde over het aantal terugmeldingen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een onvolledige registratie van de fax-berichten die bij de terugkoppeling worden gebruikt. Holland Casino gaf verder aan dat de informatie in de terugkoppeling summier van aard is en Holland Casino weinig aanknopingspunten biedt voor optimalisatie van het meldproces. De FIU heeft Holland Casino in 2006 tijdens overleg laten weten dat er

onder de huidige regelgeving geen sprake kan zijn van een specifiekere terugkoppeling.

6.2.4 Antiwitwasopleiding en integriteit van medewerkers

Holland Casino heeft de wettelijke verplichting ervoor te zorgen dat zijn werknemers, voor zover relevant voor hun taken, bekend zijn met de bepalingen van de Wwft en opleidingen genieten die hen in staat stellen ongebruikelijke transacties te herkennen. Holland Casino geeft zijn medewerkers een antiwitwasopleiding die bestaat uit twee delen:

- Iedere medewerker krijgt bij indiensttreding een korte uitleg over het antiwitwasbeleid van Holland Casino.
- Binnen zes maanden na indiensttreding volgt een antiwitwasworkshop van vijf uur. Hierin biedt Holland Casino medewerkers inzicht in de risico's op witwassen in Holland Casino en krijgen medewerkers instructies over wat zij in voorkomende gevallen moeten doen.

Naast opleidingen en instructies is ook de integriteit van het personeel van belang voor de preventie van witwassen en financiering van terrorisme. Hoewel een overkoepelend integriteitsbeleid met een bijbehorende risicoanalyse nog in ontwikkeling is, besteedt Holland Casino wel al veel aandacht aan de integriteit van medewerkers. Holland Casino verricht standaard een antecedentenonderzoek bij nieuwe medewerkers, waarin ze gescreend worden op integriteit. Daarnaast moeten alle medewerkers voor indiensttreding een verklaring omtrent gedrag afgeven.

Verder krijgen de medewerkers instructies voor een integere omgang met gasten. Zo zijn voor het PBK en het antiwitwasbeleid procedures opgesteld waarin ook integriteitsaspecten aan de orde komen. Ook in de spelprocedures zijn maatregelen ingebouwd om de integriteit van medewerkers te kunnen waarborgen. In de brochure «Wat je moet weten wanneer je komt werken bij Holland Casino» zijn onder meer de gedragscodes ten aanzien van gasten opgenomen. Zo wordt beoogd een integere omgang met de gast te bevorderen en te voorkomen dat medewerkers meewerken aan een witwasping van een gast. In de personeelsgids zijn integriteitsaspecten en disciplinaire maatregelen beschreven. Disciplinaire maatregelen worden niet centraal geregistreerd, maar wel in de personeelsdossiers.

Naast deze «hard controls» heeft Holland Casino «soft controls» om integer handelen bij medewerkers te stimuleren. Holland Casino heeft kernwaarden geformuleerd die moeten fungeren als een kompas voor hoe medewerkers omgaan met elkaar en met gasten. Deze kernwaarden zijn: speelsheid, de mens centraal, integriteit/fair, excelleren en openheid.

We zijn nagegaan of medewerkers worden getoetst op kennis over witwasrisico's binnen het casino, of de opleidingen volgens planning werden gegeven en of medewerkers afdoende worden getoetst op integer handelen binnen het casino.

We concluderen dat de medewerkers in voldoende mate worden opgeleid om mogelijke witwaspraktijken te kunnen signaleren en melden. Uit de interviews kwam naar voren dat medewerkers de opleidingen hebben gevolgd en dat zij periodiek worden getoetst op het kennen en naleven van de regels en procedures voor onder andere het signaleren van witwassen. Voor die periodieke toets moet de medewerker een voldoende halen om in de huidige functie door te mogen gaan. Bij een onvoldoende volgt een herkansing. Tijdens de interviews gaven medewerkers te kennen dat de toets stevig is en zeker voorbereiding vergt.

Wij hebben geconstateerd dat medewerkers bij indiensttreding inderdaad worden gescreend. Medewerkers worden gedurende een deel van de tijd standaard door cameraobservanten beoordeeld op het naleven van procedures en op integere omgang met de gast. In functioneringsgesprekken die periodiek gehouden worden komt onder andere de inzet die de medewerker toont voor het signaleren van ongebruikelijke transacties standaard aan de orde.

Als Holland Casino vermoedt dat een medewerker niet integer handelt volgt nader onderzoek. Er vindt geen structurele periodieke integriteitsaudit plaats door de afdeling Corporate Audit of door de externe accountant.

Uit de interviews maken wij op dat de nieuwe kernwaarden die moeten dienen als «gedragskompas» uitgebreid zijn gecommuniceerd naar alle medewerkers. Het management zou de kernwaarden volgens een in opdracht van Holland Casino verricht medewerkerstevredenheidsonderzoek nog beter uit kunnen dragen door vaker het goede voorbeeld te geven.

6.3 Verantwoording over en toezicht op antiwitwasbeleid

Holland Casino legt specifiek over de naleving van het antiwitwasbeleid geen externe verantwoording af.

DNB houdt toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen door Holland Casino. Zij maakt hierbij gebruik van eigen onderzoek en van onderzoek door de externe accountant van Holland Casino. De externe accountant steunt voor een deel van zijn werkzaamheden op de werkzaamheden van de afdeling *Corporate Audit* van Holland Casino. Jaarlijks verricht die afdeling onderzoek naar de naleving van de Wwft, Wft, Wgt en Sanctiewet.

In 2010 heeft De Nederlandsche Bank (DNB) onder andere de opzet en werking van het antiwitwasbeheersingskader bij Holland Casino onderzocht. Holland Casino is in een vertrouwelijke brief over de uitkomsten geïnformeerd. Wij hebben bij Holland Casino inzage in deze brief gevraagd. Het algemene beeld dat uit deze brief naar voren komt is dat DNB zich op enkele detailpunten na kan vinden in het beleid dat Holland Casino voert ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme.

AFKORTINGEN

CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
COO	Chief Operations Officer
DNB	De Nederlandsche Bank
FIU	Financial Intelligence Unit
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KPI	Key Performance Indicator
PBK	Preventiebeleid Kansspelen
RCC	Reclame Code Commissie
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wgt	Wet inzake de geldtransactiekantoren
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

LITERATUUR

Publicaties

Adviescommissie kansspelen via internet (2010). *Legalisatie van kansspelen via internet. Eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via internet*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2010). *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 341, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

College van toezicht op de kansspelen (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: eigen beheer.

Eerste Kamer (2008). *Stemming wetsvoorstel wijziging Wet op de Kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet*. Handelingen Eerste Kamer 2007–2008, pagina 1040–1042. Den Haag: Sdu.

Financial Intelligence Unit (2010). *Jaarverslag 2009*. Zoetermeer: eigen beheer.

Financiën (2007a). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*, Tweede Kamer 2007–2008, 28 165, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007b). *Lijst van vragen en antwoorden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 IXB, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008a). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën over normering van topinkomens bij staatsdeelnemingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 39. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008b). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën over het deelnemingenbeleid Rijksoverheid*, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 72. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008c). *Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 IXB, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën over het beloningsbeleid staatsdeelnemingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 165, nr. 101. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën over het beloningsbeleid staatsdeelnemingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 165, nr. 115. Den Haag: Sdu.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch (2007). LJN: AZ8339, C 0500565.

Holland Casino (2008). *Jaarverslag 2007*. Hoofddorp: eigen beheer.

Holland Casino (2009). *Jaarverslag 2008*. Hoofddorp: eigen beheer.

Holland Casino (2010a). *Jaarverslag 2009*. Hoofddorp: eigen beheer.

Holland Casino (2010b) *Huisreglement voor speelcasino's*. www.holland-casino.nl, geraadpleegd 2010-11-10.

Holland Casino (2010c). *Maatschappelijk Jaarverslag 2009*. Hoofddorp: eigen beheer.

Justitie (2003). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie bij de aanbidding van de tweede voortgangsrapportage kansspelen*, vergaderjaar 2002–2003, 24 036 en 24 557, nr. 280. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006). *Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 557 nr. 68. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 238, nr. 3. Den Haag. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie over de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 103

Justitie (2010a). *Brief van de minister van Justitie aan het College van de Algemene Rekenkamer*, kenmerk 5645298/10/DSP. Den Haag: Eigen beheer.

Justitie (2010b). *Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie over het advies van de landsadvocaat inzake nevenactiviteiten van Holland Casino.*, Tweede Kamer 2009–2010, 24 557 nr. 117. Den Haag: Sdu.

Justitie en BZK (2009). *Voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, nr. 32 264 nr. 2 . Den Haag: Sdu.

Schreijenberg, A. en R.C. van Waveren (2009). *Speelautomatenhallen. Een onderzoek naar de ontwikkelingen van speelautomatenhallen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Staatsloterij. *Jaarverslag 2009 Nederlandse Staatsloterij*. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (1971). *Voorstel van wet van de heren Geurtsen en Van Schaik tot wijziging van de Wet op de Kansspelen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1971–1972, 11 549, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Motie van het lid Azough over onderzoek naar Holland Casino door de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 111. Den Haag: Sdu.

WODC (2006). *Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

Wet- en regelgeving

Beschikking Casinospelen 1996

Burgerlijk Wetboek Boek 2 titel 9 De jaarrekening en het jaarverslag

Gedragscodex voor Kansspelen

Nederlandse Reclamecode

Reclamecode voor Kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de Kansspelen (Reclamecode voor kansspelen)

Besluit van 15 juli 2008, houdende bepalingen tot de reikwijdte van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, het vaststellen van indicatoren en het overdragen van bevoegdheden in het kader van de wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Wet van 10 december 1964, houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen (Wet op de kansspelen)

Wet van 15 februari 1980, tot het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden (Sanctiewet 1977)

Wet van 9 februari 2006 houdende regels inzake de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd. (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens).

Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Wet van 27 juni 2002, houdende bepalingen inzake de geldtransactiekantoren (Wet inzake geldtransactiekantoren)

Wet van 28 september 2006, houdende regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht)