KPMG Advisory N.V.
Deals
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen
Telefoon (020) 656 7890
www.kpmg.nl

Memo

Aan **Ministerie van Financiën**
Directie Financieringen
Van **KPMG Advisory N.V.**
Datum 17 mei 2023
Ref. Memo to Ministerie van Financiën - Directie Financieringen

Onafhankelijke toets evaluatie aandeelhouderschap Holland Casino N.V.

Amstelveen, 17 mei 2023

Inleiding
KPMG Advisory N.V. ('KPMG') heeft op verzoek van het Ministerie van Financiën ('MinFin') een onafhankelijke toets uitgevoerd op de evaluaties van het aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen Nederlandse Loterij B.V. ('NLO') en Holland Casino N.V. (hierna: 'HC'). De evaluaties van NLO en HC zijn onderdeel van de evaluatiecyclus zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: 'Nota 2022'). In dit memo toetst KPMG in hoeverre de evaluaties uitgevoerd zijn in lijn met het Handboek Evalueren Deelnemingen 2023 (hierna: 'Handboek Evalueren'). Dit memo omvat de toets op de evaluatie van HC, de toets op de evaluatie van NLO is in een separaat memo opgenomen. De memo bestaat uit drie onderdelen met een deelconclusie: *(1) toetsing evaluatie conform kaders Handboek Evalueren; (2) toetsing evaluatieproces en; (3) toetsing of de argumentatielijn begrijpelijk is uit de evaluatie.*

KPMG heeft deze toets uitgevoerd in een tijdsbestek van twee weken, wat van invloed is op de diepgang van de analyse. KPMG heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan, dan wel een mening gevormd of de uitkomsten van de evaluatie voldoende onderbouwd zijn. Op verzoek van MinFin valt dit buiten de scope van de opdracht van KPMG. Ten behoeve van deze onafhankelijke toets heeft KPMG één gesprek gehad met MinFin en het ministerie van Justitie en Veiligheid ('JenV') ter verduidelijking en bespreking van de Q&A van KPMG. MinFin heeft op basis hiervan enkele verduidelijkingen doorgevoerd in de rapportage. Daarnaast heeft één gesprek plaatsgevonden in relatie tot het concept memo van KPMG, waaruit geen wezenlijke wijzigingen naar voren zijn gekomen. KPMG heeft deze toets daarnaast gebaseerd op de volgende informatie: *concept evaluatie aandeelhouderschap HC* gedateerd 11 mei, een versie gedateerd 17 mei en een aanvullende beschrijving van het proces. KPMG heeft daarnaast ook éénmaal gesproken met HC.

KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap ingeschreven in het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.
Document classification: **KPMG Public**

(1) Toetsing evaluatie conform Handboek Evalueren

Het evaluatiemodel uit het Handboek Evalueren is gericht op de vraag of het beheer van de staatsdeelneming de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad en in de toekomst zal hebben. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt. Het kader bestaat uit een drietal evaluatievragen: (1) wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming; (2) is er een staatsdeelneming benodigd voor het borgen van deze belangen; en (3) geven de bevindingen uit punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging van de aandeelhoudersstructuur.

KPMG heeft geobserveerd dat de structuur van de evaluatie van HC in lijn is met die uit het evaluatiemodel van het Handboek Evalueren. Het evaluatierapport is opgesplitst in (sub-) paragrafen bestaande uit de respectievelijke (deel-) vragen uit het Handboek Evalueren. Op basis hiervan concludeert KPMG dat de toetsing plaatsgevonden heeft aan de hand van de kaders uit het Handboek Evalueren.

(2) Proces van het evaluatietraject

Het Handboek Evalueren is in 2023 vastgesteld, ten tijden van deze eerste reeks evaluaties van de vastgestelde evaluatiecyclus Nota 2022. Het Handboek kent een bijlage met het onderliggend – te volgen - evaluatieproces. KPMG heeft aan de hand van de beschrijving in het evaluatierapport in combinatie met een aangeleverde procesbeschrijving beoordeeld of het evaluatieproces in lijn met het handboek doorlopen is. In de evaluatie wordt toegelicht: (1) welke afweging gemaakt is om het evaluatieproces zelf uit te voeren; (2) welke stakeholders betrokken zijn en; (3) dat HC een feitelijke toets uitgevoerd heeft op de inhoud. Daarbij heeft MinFin getracht een reflectie te geven op de positie van de onderneming ten aanzien van de evaluatie. KPMG is van mening dat het proces op hoofdlijnen conform het Handboek Evalueren doorlopen is door het evaluatieteam van MinFin. Daarbij signaleert KPMG dat de procesbeschrijving van het Handboek Evalueren aangescherpt zou kunnen worden.

Deze mogelijke verbeteringen betreffen het vooraf opstellen van een evaluatieplan waarbij expliciet wordt opgenomen welke afwegingen er worden gemaakt ten aanzien van de te interviewen stakeholders, de uitvoering van het onderzoek en de tijdlijnen, de wijze waarop onafhankelijkheid wordt geborgd en afspraken over hoor- en wederhoor met betrokken stakeholders.

(3) Toetsing argumentatie uit de evaluatie

KPMG observeert dat het evaluatie rapport bestaat uit twee deelconclusies die gezamenlijk leiden tot één hoofdconclusie die luidt: *‘De publieke belangen van het kansspelbeleid kunnen in beginsel voldoende geborgd worden door middel van wet- en regelgeving.’*

De eerste deelconclusie luidt: *‘Er is zonder overheidsingrijpen in de kansspelsector geen sprake van prikkels bij aanbieders om het publieke belang (consumenten beschermen, tegengaan van kansspelverslaving en tegengaan criminaliteit en fraude) te borgen.’*

In de evaluatie worden drie publieke belangen erkent.

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

In de evaluatie wordt duidelijk uiteengezet dat er onvoldoende prikkels zijn bij private partijen om deze negatieve effecten zonder wetgeving en regulering tegen te gaan. Deze negatieve effecten slaan vooral neer bij consumenten dan wel bij de maatschappij en hebben in mindere mate (negatieve) effecten voor de (financiële) resultaten van private aanbieders van kansspelen. KPMG is van mening dat in de evaluatie sprake is van duidelijke onderbouwing van het publieke belang van overheidsingrijpen.

De tweede deelconclusie luidt: *'dat wijzigingen van wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen in te toekomst te kunnen borgen zonder staatsaandeelhouderschap.'* De kansspelen markt wordt voornamelijk gereguleerd middels de Wet op de Kansspelen ('Wet WoK') en Wet Kansspelen op Afstand ('Wet Koa'). Het rapport concludeert voor de online activiteiten van HC dat het publieke belang *per definitie* via wet- en regelgeving wordt geborgd, gegeven HC één van de vele marktpartijen is en direct concurreert met private aanbieders van online kansspelen. KPMG observeert dat in deze argumentatie de aanname is gedaan dat de huidige inrichting van de markt voor online kansspelen effectief is. Daarbij observeert KPMG dat de Wet Koa recent inwerking getreden is (2021) en de werking daarvan in 2024 geëvalueerd zal worden.

Voor de landgebonden casino activiteiten geldt dat HC, als enige vergunninghouder, een monopolie bezit in hoog-risico kansspelen. De argumentatie is *dat als* de publieke belangen te borgen zijn bij hoog-risico kansspelen zoals die op de online markt voor kansspelen, dat dit ook mogelijk is voor de hoog risico landgebonden kansspelen. Daarnaast wordt voor de landgebonden activiteiten de vergelijking gemaakt met de marktregulering voor landgebonden sportweddenschappen. Zo geldt voor de draf- en rensport dat een private marktpartij de vergunninghouder is. KPMG signaleert voor de landgebonden activiteiten van HC dat deze mogelijk niet 1 op 1 te vergelijken zijn met landgebonden sportweddenschappen dan wel met de open markt voor online kansspelen.

KPMG kan de argumentatie volgen dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te borgen. KPMG is van mening dat er een rationele redeneerlijn bestaat voor de tweede deelconclusie van het evaluatierapport. Deze berust – voor de online activiteiten van HC - op het argument dat huidige wet- en regelgeving effectief is en voor landgebonden activiteiten in beginsel effectief kan zijn. De conclusie is enkel geldig onder de aanname dat wet- en regelgeving effectief werkt en het aanbod van landgebonden hoog risico casino kansspelen eenzelfde marktdynamiek kent als voor de makt voor online- en landgebonden sportweddenschap kansspelen. KPMG begrijpt dat in het kader van eerdere wetgevingstrajecten onderzoek gedaan is naar de mogelijkheden om publieke belangen binnen

het landgebonden kansspelaanbod via wet- en regelgeving te borgen. KPMG heeft geen onderzoek gedaan naar deze onderliggende stukken.

Belangrijke Opmerkingen
Dit memo (het “Memo") is opgesteld namens het Ministerie van Financiën (“MinFin") door KPMG Advisory N.V. ("KPMG ") in verband met de onafhankelijke toets op de evaluatie aandeelhouderschap Holland Casino N.V. Dit Memo is uitsluitend ten behoeve van het Ministerie van Financiën.

Bij het opstellen van dit Memo hebben wij vertrouwd op de juistheid en volledigheid van de informatie afkomstig uit openbare bronnen of van derden, informatie verstrekt door of namens MinFin of informatie welke anderszins door ons is beoordeeld, zonder deze onafhankelijk te hebben geverifieerd. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor dergelijke informatie en, voor zover betrekking hebbend op door de MinFin verstrekte informatie, is MinFin hiervoor verantwoordelijk.

Wij benadrukken dan ook dat wij geen opinie geven, noch enigerlei vorm van zekerheid verstrekken ten aanzien van de informatie in dit Memo.

De informatie in dit Memo weerspiegelt de huidige omstandigheden en onze zienswijze daarop per deze datum, welke alle dienovereenkomstig aan verandering onderhevig zijn.

KPMG is niet betrokken zijn bij besluitvorming door MinFin.

Wij aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid voor onze werkzaamheden, voor het Memo of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens MinFin, onze Opdrachtgever.

De werkzaamheden die zijn uitgevoerd en het Memo dat is uitgebracht zijn overeenkomstig de overeengekomen opdrachtvoorwaarden, Het Memo is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor, enig ander doeleinde.