

Vergaderjaar 2010–2011

32 636

Holland Casino: naleving overheidsbeleid

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 mei 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² en de vaste commissie voor Financiën³ hebben een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de brief van 15 februari 2011 inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer «Holland Casino: naleving overheidsbeleid» (Kamerstuk 32 636, nr. 2)

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 16 mei 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
De Roon

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Dezentjé Hamming-Bleumink

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Clemens

1

Kan het kabinet aangeven of er naar aanleiding van een melding door Holland Casino betreffende mogelijk witwassen strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden? Zo ja, hoeveel keer?

Meldingen van Holland Casino over ongebruikelijke transacties worden door de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU) onderzocht en, ingeval zij als verdacht worden aangemerkt, doorgegeven aan de opsporingsinstanties door FIU. De FIU functioneert als schakel tussen de melders en de opsporingsinstanties. Op de peildatum 25 maart 2011 zijn ongeveer 20% (ruim 600) van de door Holland Casino gemelde ongebruikelijke transacties door FIU als verdacht aangemerkt. Van de verdachte transacties die worden doorgegeven aan de opsporingsinstanties wordt niet geregistreerd of deze aanleiding hebben gegeven tot strafrechtelijke vervolging. Daarbij blijkt in de praktijk dat verdachte transactie-informatie veelal als ondersteunend bewijs in een strafdossier wordt gebruikt.

2 en 15

Welke aanpak prevaleert wat het kabinet betreft om de in het kansspelbeleid gestelde doelen te verwezenlijken: privatisering van of overheidsdeelname in kansspelaanbieders?

Welke gevolgen kan het doorvoeren en verder ontwikkelen van de nieuwe strategie van Holland Casino in de nabije toekomst hebben voor de positie van Holland Casino als staatsdeelneming?

Het kabinet geeft in zijn visie op het kansspelbeleid¹ aan dat het pseudo-staatsaandeelhouderschap van Holland Casino onderwerp van onderzoek zal zijn. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal het kabinet bepalen of het wenselijk is dit pseudo-staatsaandeelhouderschap in de huidige legale kansspelaanbieder van casinospelen te handhaven. De beslissing om (in beginsel) in te stemmen met een vernieuwing van het casinoconcept en de nadere uitwerking daarvan door Holland Casino is reeds door het vorige kabinet genomen en staat los van het in voornoemde kabinetsvisie aangekondigde onderzoek naar het pseudo-aandeelhouderschap in Holland Casino. Het huidige kabinet kan zich daarin vinden.

3

In welke mate werkt het feit dat de enige directe sanctiemogelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie ten opzichte van Holland Casino is om de vergunning in te trekken belemmerend bij het optreden tegen Holland Casino als men voldoende werk maakt van het preventiebeleid en het tegengaan van witwassen? Ondermijnt de beperkte mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan Holland Casino in dit opzicht een effectief kanaliserend kansspelbeleid? Hoe kan dit beter worden geregeld?

Op grond van de haar verleende vergunning draagt Holland Casino zorg voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en treft zij de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om onmatige deelneming van de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat Holland Casino op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht. Op dit punt wordt het ontbreken aan sanctiemogelijkheden daarom tot nu toe niet als gemis ervaren. Dat neemt niet weg dat het in het algemeen gesproken wel wenselijk is dat de overheid tegen de kansspelvergunninghouders kan optreden indien dat nodig mocht zijn. Om die reden voorziet het wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit in een effectief, bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 557, nr. 124

4

In hoeverre is het waar dat Holland Casino toestemming heeft gekregen om een nieuwe strategie te ontwikkelen terwijl niet duidelijk is of deze strategie Europeesrechtelijk wel houdbaar is?

Op basis van het advies van de landsadvocaat hebben de toenmalige ministers van Justitie en van Financiën in hun brief van 24 maart 2010 vastgesteld dat het vernieuwde casinoconcept, zoals dat medio 2009 ten overstaan van ambtenaren van beide ministeries is gepresenteerd, verenigbaar is met het Europese recht. Om die reden hebben beide ministers Holland Casino toestemming gegeven dit concept verder uit te werken.

5 en 16

Waarom is er niet voor gekozen de economische basis van Holland Casino te verbeteren via uitsluitend de kernactiviteiten en waarom moet er worden gekomen tot uitbreiding met horeca, klein theater en entertainment om de bedrijfsresultaten van Holland Casino op te krikken? Vindt het kabinet het wenselijk dat een staatsdeelneming entertainment gaat aanbieden op een manier die concurrerend is aan de markt? Zo ja, waarom ziet het kabinet het bieden van entertainment als overheidstaak?

Op basis van ingewonnen advies van de landsadvocaat hebben de toenmalige ministers van Justitie en van Financiën de Kamer bij brief van 24 maart 2010¹ meegedeeld dat uitbreiding van het kansspelaanbod bij Holland Casino, met het doel daaruit meer inkomsten te genereren, of het meer promoten van deze kansspelen op Europeesrechtelijke bezwaren stuit zolang het aanbod van casinospelen beperkt is tot één aanbieder. Het is volgens de landsadvocaat echter wel mogelijk de kwaliteit van het aanbod te verhogen en het aanbod aantrekkelijker te maken, mits het speelaanbod en de hoeveelheid reclame daarvoor in zijn totaliteit niet wordt vergroot.

Holland Casino heeft als maatschappelijke taak te voorzien in een betrouwbaar aanbod van casinospelen, waarbij consumenten zoveel mogelijk worden beschermd, kansspelverslaving wordt voorkomen en fraude en criminaliteit worden tegengegaan. Om de haar toevertrouwde publieke belangen te kunnen borgen, moet het casinoaanbod wel voldoende aantrekkelijk blijven. Het huidige casinoconcept lijkt een zekere sleetsheid te vertonen. Jongere generaties voelen zich, onder andere door de opkomst van internet, minder dan voorgaande generaties aangesproken door het huidige concept van het kansspelaanbod. Om deze generaties niet aan de illegaliteit te verliezen, wordt getracht de kwaliteit van het aanbod te verhogen en het aanbod aantrekkelijker te maken, zonder het speelaanbod en de hoeveelheid reclame daarvoor in zijn totaliteit te vergroten.

Het aanbieden van entertainment ziet het kabinet niet als overheidstaak. Desalniettemin is het voor de borging van de aan Holland Casino toevertrouwde publieke belangen – ook bij jongere generaties – noodzakelijk het casinoconcept te vernieuwen. Daar hoort ook entertainment bij. Juist omdat een aantrekkelijk casinoconcept steeds meer gepaard gaat met andere vormen van vermaak, is de vraag gerechtvaardigd of een staatsmonopolie voor speelcasino's nog wel wenselijk is. Mede hierom wil het kabinet de mogelijkheid onderzoeken meer marktwerking bij speelcasino's in te voeren. Daarbij zal, zoals in het antwoord op vraag 2 is aangegeven, ook het pseudo-staatsaandeelhouderschap onderwerp van onderzoek zijn.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 117

6, 12, 31 en 36

Welke eisen heeft de (voormalige) minister van Justitie gesteld aan de ontwikkeling van een bredere economische basis van de nieuwe strategie van Holland Casino en hoe is de totstandkoming hiervan gevolgd?

Op welke wijze gaat het kabinet uitvoering geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om nauw toe te zien op de implementatie van de nieuwe strategie?

Op welke manier zal «nauwgezet» worden toegezien op de implementatie van het vernieuwde casinoconcept?

Wanneer is het kabinet voornemens om de Kamer per brief te informeren over de nieuwe strategie en de financiële gevolgen daarvan voor de Staat als aandeelhouder?

Het nieuwe casinoconcept is door de landsadvocaat getoetst op de Europeesrechtelijke, mededingingsrechtelijke en (destijds) beleidsmatige houdbaarheid. Dat zijn de kaders waarbinnen Holland Casino opereert en waaraan de uitwerking en implementatie zal worden getoetst.

De implementatie van de nieuwe strategie zal onderdeel zijn van reguliere overleggen tussen Holland Casino en de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën. Zoals is aangegeven in de eerdergenoemde brief over nevenactiviteiten van Holland Casino, dient de financiering van het nieuwe casinoconcept nog nader te worden uitgewerkt. Het kabinet zal de Kamer over de nieuwe strategie en de financiële gevolgen informeren wanneer de – nog lopende – gesprekken daarover zijn afgerond. De verwachting is dat dit na het zomerreces zal zijn.

7 t/m 10 en 35,

De Algemene Rekenkamer constateert weliswaar dat het revitaliseren van Holland Casino in overeenstemming is met de kanalisatiegedachte achter het kansspelbeleid, maar neemt dat niet weg dat er een zekere aanzui-gende werking zou kunnen ontstaan van het geboden entertainment? Is het kabinet bereid om de effecten van de nieuwe strategie op verslavings-preventie, ondanks de problemen om dit vooraf in te schatten, snel in kaart te brengen?

Is de nieuwe strategie van Holland Casino wel in lijn met de kanalisatiege-dachte van het kansspelbeleid als door deze nieuwe strategie nieuwe bezoekers in aanraking komen met gokken wat bij sommigen op termijn kan leiden tot problematisch speelgedrag?

In hoeverre acht het kabinet het waarschijnlijk dat de nieuwe strategie van Holland Casino met de beoogde grotere sociale controle en de verruiming van het aanbod inderdaad zal leiden tot een effectiever preventiebeleid zoals Holland Casino voorstelt?

Is de spanning tussen de nieuwe strategie en de maatschappelijke taak van Holland Casino waarover de Algemene Rekenkamer spreekt voor het kabinet voldoende om conclusies te trekken over de wenselijkheid van het al dan niet voortzetten van de nieuwe strategie? Zo nee, waarom niet?

Wat vindt het kabinet van de mogelijkheid dat uitbreiding van de activiteiten van Holland Casino kan leiden tot meer potentiële gokverslaafden?

Holland Casino heeft als maatschappelijke taak te voorzien in de behoefte aan casinospelen, waarbij zij zich richt op de bescherming van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Om invulling te kunnen geven aan haar maatschappelijke taak, is het nodig dat Holland Casino op rendabele wijze opereert en een aantrekkelijk casinoaanbod heeft.

De nieuwe strategie, die voorziet in een verbreding van het aanbod en daarbij de nadruk legt op sociale interactie, beoogt zowel een rendabele exploitatie van Holland Casino mogelijk te maken als problematisch

spelgedrag zoveel mogelijk te voorkomen. Hoewel sprake is van enige spanning tussen beide doelen, acht het kabinet het realistisch dat beide doelen kunnen worden bereikt in de nieuwe strategie. Zo biedt de nadruk op sociale interactie ook mogelijkheden om kansspelverslaving tegen te gaan. Het kabinet stemt dan ook in met de verdere implementatie van de nieuwe strategie.

11 en 19

Waar ligt volgens het kabinet het omslagpunt met betrekking tot welke casinoconcepten Europeesrechtelijk toelaatbaar zijn en welke niet? Waar bevindt Holland Casino zich momenteel op deze glijdende schaal met zijn nieuwe strategie? In hoeverre ontwikkelt Holland Casino zich in de richting van concepten die Europeesrechtelijk niet meer toelaatbaar zijn? Licht het in de lijn der verwachting dat Holland Casino het omslagpunt in deze spoedig zal bereiken?

Waarom is, alvorens in te stemmen met het vernieuwde casinoconcept, niet verder onderzocht of Europeesrechtelijke, mededingingsrechtelijke en beleidsmatige bezwaren aan de verdere uitwerking van dat concept in de weg staan?

In de brief van 24 maart 2010 is meegedeeld dat innovatie van het casinoconcept zich in verschillende vormen kan voordoen, variërend van een revitalisering van bestaande casino's tot een transformatie van casino's in complete uitgaanscentra waarin ook hotels, clubs dan wel andere vormen van vermaak zijn ondergebracht. Het is niet mogelijk precies aan te geven waar zich het omslagpunt bevindt van wat Europeesrechtelijk nog is toegestaan. Volgens de brief stuit een revitalisering van het bestaande casinoconcept, ook als in de bestaande casino's meer plaats wordt ingeruimd voor horecafaciliteiten of een klein theater wordt ingericht, niet op Europeesrechtelijke bezwaren. De plannen van Holland Casino blijven dan ook binnen de grenzen van wat Europeesrechtelijk is toegestaan.

13

Heeft de beperking van het marketing- en promotiebudget tussen 2005 en 2009 plaatsgevonden op eigen initiatief van Holland Casino of op aandringen van de minister van Justitie?

Bij brief van 3 juni 2004¹ heeft de toenmalige minister van Justitie zijn zorg bij de landelijke vergunninghouders uitgesproken over de indringendheid en omvang van de reclame-uitingen. Uit die brief blijkt voorts dat Holland Casino heeft toegezegd in overleg te treden met de overige landelijke vergunninghouders en de speelautomatenbranche om een evenwichtig kwantitatief wervings- en reclamebeleid tot stand te brengen. Daaraan is gevolg gegeven door het opstellen van de Gedrags- en reclamecode kansspelen en door matiging van de marketingkosten.

14

Waarom volgt op gesprekken naar aanleiding van de bezoekfrequentie vrijwel nooit een maatregel?

Een gesprek naar aanleiding van de bezoekfrequentie is in het algemeen het eerste preventie-instrument dat door Holland Casino wordt ingezet. Het uitgangspunt bij dit soort gesprekken is de eigen verantwoordelijkheid van de klant. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt ook dat dit werkt. Het aantal bezoeken na een gesprek neemt af van gemiddeld 10,1 naar 6,4 bezoeken per maand. Indien de noodzaak daartoe aanwezig is zal de klant worden voorgesteld een bezoekbeperkende maatregel te ondergaan.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 24 036 en 24 557, nr. 301

17

Is een (wetenschappelijke) onderbouwing te geven voor de verwachting van Holland Casino dat spelers die met elkaar in contact zijn, door sociale controle, minder vatbaar zijn voor problematisch spelgedrag?

Nee, daarvoor is geen wetenschappelijke onderbouwing te geven. Wel heeft onderzoek aangetoond dat een onderbreking van het spel helpt om problematisch spelgedrag tegen te gaan. Holland Casino verwacht dat klanten die het casino als groep bezoeken vaker in hun spelgedrag zullen worden onderbroken. Hierdoor wordt het spelgedrag in positieve zin beïnvloed.

18

Waarom wordt, ondanks dat de effecten van de nieuwe strategie van Holland Casino op de verslavingspreventie vooraf niet goed zijn in te schatten, toch ingestemd met de verdere uitwerking van het vernieuwde casinoconcept?

De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat op voorhand niet met zekerheid is te bepalen wat de effecten van de invoering van de nieuwe strategie zijn op de kansspelverslaving. Bij het toezien op de implementatie van de nieuwe strategie zal dit een aandachtspunt zijn. Tegelijkertijd concludeert de Rekenkamer dat de nieuwe strategie aansluit op de maatschappelijke taak van Holland Casino. Zonder een verbreding van de economische basis zal Holland Casino niet meer in staat zijn te voorzien in een betrouwbaar en aantrekkelijk casinoaanbod en daarmee het publieke belang te borgen.

20

Verdiert het niet de voorkeur om de bezoldiging van bestuurders van Holland Casino tot de publieke sector te rekenen? Kan het kabinet aangeven in hoeverre bij de bezoldiging van de bestuurders van Holland Casino in de afgelopen jaren de zogenaamde Balkenende- en Ruttenorm is overschreden?

Wanneer Holland Casino naast de criteria wordt gelegd waarmee het kabinet de semipublieke sector afbakt, dan blijkt dat deze onderneming geen rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) is, de onderneming niet uit publieke middelen wordt gefinancierd en blootstaat aan commerciële concurrentie, voornamelijk van speelautomatenhallen en kansspelen via internet (zie ook antwoord 32). Het vorige kabinet heeft de Kamer dan ook bij brieven van 24 oktober 2008¹ en 9 oktober 2009² meegedeeld dat Holland Casino in het beloningskader voor staatsdeelnemingen is ingedeeld in de categorie «publiek/markt». Bij brief van 19 oktober jongstleden heeft de minister van Financiën de Kamer geïnformeerd over het nieuwe beloningsbeleid voor de raad van bestuur van Holland Casino dat op basis van die indeling is overeengekomen en dat met een bedrag van maximaal 296 000 euro 19% gematigder zal zijn dan het oude beleid³. Vervolgens heeft de staatssecretaris van Financiën op 26 januari jongstleden in een algemeen overleg met uw Kamer gesproken over dat nieuwe en fors gematigde beloningsbeleid⁴.

21

Op welke wijze zal voorkomen worden dat subjectieve oordelen van medewerkers een te grote rol spelen bij het signaleren van mogelijke (verslavings)problemen en het aanbieden van maatregelen?

Het beleid bestaat uit verschillende pijlers. Door in opleidingen voor het personeel van Holland Casino te werken met concrete voorbeelden en indicatoren wordt het subjectieve element zoveel mogelijk geobjectiveerd.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 39.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 165, nr. 101.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 165, nr. 115

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 165, nr. 118

Naast de opleidingen worden ook structuurmaatregelen ingezet die gebaseerd zijn op objectieve data. Zo is de registratie van bezoekfrequentie een belangrijk instrument. Een te hoge frequentie wordt gezien als een objectieve indicator voor problematisch spelgedrag waarna er een gesprek met de speler plaatsvindt. Bij indicatie voor problematisch spelen worden de gesprekken gevoerd door daartoe opgeleide medewerkers.

22

Waarom doet bij het preventiebeleid van Holland Casino niet ter zake hoeveel geld iemand spendeert? Er mag toch worden aangenomen dat excessieve vergokte bedragen het bestaan van een gokprobleem doen vermoeden, vergelijk de casus van de boekhouder van Subaru Benelux?

De mate waarin iemand geld spendeert aan gokken is niet de belangrijkste indicatie voor een gokprobleem. Iemand die dagelijks kleine bedragen verspeelt kan een gokprobleem hebben terwijl niet iedereen die om grotere bedragen speelt automatisch een probleem heeft. Indien er reden is een nader onderzoek naar een speler in te stellen, dan wordt daarbij gekeken naar het daadwerkelijke gedrag en het spelgedrag van gasten. De hoeveelheid geld waarmee wordt gespeeld is slechts één van de aspecten van het onderzoek.

23

Op welke wijze gaat het kabinet uitvoering geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij de komende herziening van de Wet op de kansspelen de mogelijkheid te scheppen om ook bij speelautomatenhallen bezoekverboden en -beperkingen op te leggen?

Zowel Holland Casino als sommige speelhalketens bieden hun klanten de mogelijkheid op vrijwillige basis een entreeverbod te vragen. Daarnaast kan Holland Casino bepaalde klanten een entreeverbod- of beperking opleggen. Daartoe houdt Holland Casino een landelijk gekoppeld geautomatiseerd registratiesysteem bij, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen vrijwillige en opgelegde entreeverboden.

De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd de mogelijkheid te scheppen om entreeverboden en bezoekbeperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen. In mijn reactie van 17 januari 2011 op het rapport van de Algemene Rekenkamer geef ik aan graag gevolg te geven aan deze aanbeveling. Overwogen wordt in de nieuwe Wok een voorziening op te nemen voor een centraal – door de kansspelautoriteit – bij te houden verbodsregister. Speelcasino's en speelautomatenhallen moeten dan aan de hand van identiteitsbewijzen controleren of mensen voorkomen in het verbodsregister.

24

Wat is het precieze handhavingsniveau van het preventiebeleid?

Ik ga er vanuit dat met het «handhavingsniveau» de wijze waarop de regels worden nageleefd bedoeld wordt. De Algemene Rekenkamer heeft het preventiebeleid van Holland Casino onderzocht. De conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat het preventiebeleid wordt nageleefd.

25 en 26

Waarom vindt geen extern toezicht plaats op de uitvoering van het Preventiebeleid Kansspelen (PBK) van Holland Casino? Hoe kan de effectiviteit van het PBK van Holland Casino worden beoordeeld en bevorderd worden zonder dergelijk extern toezicht?

Welke regelgeving heeft het kabinet in voorbereiding om ervoor te zorgen dat op het PBK van Holland Casino wel extern toezicht gehouden kan

worden? In hoeverre verwacht het kabinet dat deze regelgeving voldoende instrumenten bevat om een effectieve handhaving van het PBK van Holland Casino te garanderen?

Holland Casino heeft op grond van de haar verleende vergunning een zorgplicht om een evenwichtig beleid op het gebied van de kansspelverslaving te voeren en de maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om onmatige deelneming van de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Daaraan geeft Holland Casino invulling door middel van het PBK. Het PBK voorziet in het voeren van preventieve gesprekken en een systeem van vrijwillige en opgelegde bezoekbeperkingen of entreeverboden. De jaarverslagen van Holland Casino geven gedetailleerde informatie over de aantallen gevoerde gesprekken en de gevraagde of opgelegde bezoekbeperkingen en entreeverboden. Daarnaast wordt met een zekere regelmaat extern onderzoek ingesteld naar de prevalentie van kansspelverslaving en in het verlengde daarvan, de effectiviteit van het PKB.

Op grond van het wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit, dat bij uw Kamer in behandeling is, hebben de kansspelvergunninghouders de plicht om maatregelen en voorzieningen te treffen om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover regels worden gesteld.

27

Waarom was er geen informatie voorhanden over het aantal door medewerkers van Holland Casino gevoerde gesprekken met gasten naar aanleiding van witwasindicaties?

Van individuele klanten worden eventuele incidenten vastgelegd en vindt er dossieropbouw plaats. Gesprekken met deze klanten worden vastgelegd en ook de informatie over witwassen is op casusniveau beschikbaar. Kwantitatieve informatie over gevoerde gesprekken in het kader van het voorkomen van witwassen werd, in tegenstelling tot informatie over preventie, echter niet geaggregeerd. Holland Casino heeft aangegeven deze informatie wel inzichtelijk te willen maken. Hiertoe zal zij haar incidentmanagementsysteem, waaruit wordt gerapporteerd, aanpassen.

28

In hoeveel gevallen worden er na een melding van Holland Casino bij het meldpunt ongebruikelijke transacties vervolgstappen ondernomen en waaruit bestaan deze stappen?

Verdachte transacties worden doorgegeven aan de opsporingsinstanties. Deze transacties kunnen de basis vormen voor een zelfstandig opsporingsonderzoek, maar kunnen ook deel uitmaken van een dossier als ondersteunend bewijs. In de periode 2007 tot en met 2009 heeft de FIU in totaal 3 176 ongebruikelijke transacties geregistreerd die afkomstig zijn van Holland Casino. Op de peildatum 25 maart 2011 zijn ruim 600 (20%) van deze transacties als verdacht doorgemeld aan de opsporingsinstanties. Het gros van deze ruim 600 verdachte transacties (70%) kon worden doorgemeld op grond van een hit met het Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS)register. Daarnaast is 20% verdacht bepaald op basis van eigen onderzoek van de FIU. Tenslotte heeft 9% een verzoek van de Landelijk Officier van Justitie als grondslag voor de doormelding en is 1% verdacht verklaard naar aanleiding van een hit met Centraal Justitieel Incasso Bureau-data.

Uit het rapport blijkt dat het in de praktijk mogelijk is om met zwart geld te spelen bij Holland Casino. Gaat het kabinet hiertegen concrete maatregelen ondernemen?

Het anti-witwasbeleid van het kabinet richt zich erop dat Holland Casino niet kan worden gebruikt voor het witwassen van zwart geld. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat dit beleid effectief is. Er kan weliswaar gespeeld worden met zwart geld, maar het feit dat zwart geld gebruikt kan worden voor inleg of als transactiemiddel geldt feitelijk voor alle vormen van bedrijvigheid: in de supermarkt kan bijvoorbeeld ook met (contant) zwart geld voor levensmiddelen betaald worden. Betalingen met zwart geld, bij Holland Casino of elders, kunnen feitelijk slechts worden voorkomen indien er een verbod komt op contante betalingen. Deze maatregel wordt thans niet proportioneel geacht en zal om die reden dan ook niet worden getroffen.

Duidt de observatie van de Algemene Rekenkamer dat Holland Casino op basis van de subjectieve indicator nagenoeg uitsluitend pogingen tot het omwisselen van kleine geldcoupures in grote geldcoupures meldt, terwijl het spelen met omvangrijke bedragen in contanten of met grote coupures geen aanleiding is voor een melding aan de FIU erop dat het beleid tegen witwassen in de praktijk tekort schiet? Hoe kan een verbetering van het antiwitwasbeleid in dezen gerealiseerd worden? Is aangescherpte regelgeving daarvoor noodzakelijk?

Holland Casino is wettelijk verplicht om ongebruikelijke transacties te melden. Het ongebruikelijke karakter van het omwisselen van kleine geldcoupures in grote geldcoupures kan zitten in het feit dat grote coupures in het dagelijks betalingsverkeer minder gebruikelijk zijn, zo accepteren veel winkels geen grote coupures. Daarom is het niet logisch dat een klant een grote coupure verkiest boven een kleine coupure tenzij het de klant te doen is om het zwart verdiende geld makkelijk te transporteren en te laten circuleren in het criminele circuit.

Het voorhanden hebben van grote coupures of grote bedragen in contanten kan verdacht lijken, maar in beginsel kan gesteld worden dat de bruikbaarheid van gemelde ongebruikelijke transacties aan de hand van de objectieve indicatoren relatief laag is, ook omdat men de objectieve indicatoren bekend mag achten bij de persoon die voornemens is geld wit te wassen. Het rendement van de subjectieve indicatoren is veel hoger en daarom geniet het de voorkeur een melding van een ongebruikelijke transactie te ontvangen die wordt gemeld aan de hand van de subjectieve indicator, aangezien er dan bij de meldende instelling aanvullende twijfel is gerezen over de aard van de transactie. Daarom is in het verleden besloten om geen objectieve indicator vast te stellen voor contante transacties boven een bepaald bedrag. De verwachting destijds was dat dit veel en bovendien veelal onbruikbare transacties zou opleveren. Het kabinet acht dit nog altijd een redelijke aanname.

Kan nader inzicht gegeven worden welk deel van de totale relevante gokmarkt momenteel nog in handen is van Holland Casino en welk deel van andere aanbieders? In hoeverre sluit het restrictieve beleid nog wel aan op de praktijk van de relevante gokmarkt?

In de antwoorden op vragen van het lid Bouwmeester (PvdA) over Holland Casino als staatsdeelneming¹ is aangegeven dat de relevante markt waarop Holland Casino opereert die van tafelspelen en van speelautomaten is. Op de deelmarkt van de (fysieke) tafelspelen is Holland

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Aangangsels 830.

Casino de enige aanbieder, maar op de deelmarkt van de speelautomaten ondervindt Holland Casino enige concurrentie van speelhallen. Daarnaast lijkt Holland Casino in toenemende mate concurrentie te ondervinden van – nu nog ongereguleerd – kansspelaanbod via internet alsook door veranderende gedragspatronen andere vormen van ontspanning. In de beleidsvisie van het kabinet op het kansspelbeleid is uw Kamer gemeld dat het kabinet een minder restrictief kansspelbeleid voorstaat.

33

Wat vindt het kabinet van het voornemen van Holland Casino om een aparte speelruimte voor rokers te creëren? Hoe is dit voornemen uitvoerbaar?

Holland Casino heeft speelruimtes speciaal voor rokers. In deze rookruimtes is geen personeel aanwezig. Deze ruimtes voldoen aan wet- en regelgeving. Hiertegen bestaat dan ook geen bezwaar.

34

In hoeverre is het kabinet bereid om tegemoet te komen aan de ambitie van Holland Casino om ook via internet kansspelen aan te bieden?

In zijn beleidsvisie kansspelen heeft het kabinet aangegeven voornemens te zijn via een tussentijdse wijziging van de Wet op de kansspelen een wettelijk regime voor kansspelen via internet te realiseren. Het kabinet heeft daarbij de intentie niet alleen online poker maar ook andere spelvormen te reguleren en de daarvoor uit te geven vergunningen op openbare en transparante wijze te verlenen. Over de vraag hoeveel vergunningen worden uitgegeven, onder welke voorwaarden deze vergunningen worden verleend en wie voor deze vergunningen in aanmerking komen, is nog nadere besluitvorming nodig.

37

Heeft het kabinet inmiddels gereageerd op de in 2010 aangescherpte Gedrags- en reclamecode kansspelen? Zo ja, wat was zijn reactie?

Ik ben nog met het Nederlands Kansspel Platform in overleg over de aanscherping van de Gedrags- en reclamecode kansspelen. Ik zal de Kamer hierover binnenkort nader informeren.

38

Zijn er in de huidige regelgeving beperkingen opgenomen voor de hoeveelheid reclame die kansspelaanbieders mogen maken? Zo ja, welke? Zo niet, waarom is dit niet het geval? Staat er regelgeving op stapel met daarin beperkingen voor de hoeveelheid reclame die gemaakt mag worden?

De Gedrags- en reclamecode kansspelen bevat een aantal kwalitatieve bepalingen maar geen bepalingen die beperkingen opleggen ten aanzien van de hoeveelheid reclame die kansspelaanbieders mogen maken.

39 t/m 41

Waarom oefent het ministerie van Veiligheid en Justitie geen preventief toezicht uit op reclame-uitingen van Holland Casino en andere kansspelaanbieders? Is preventief toezicht niet effectiever om een evenwichtig wervings- en reclamebeleid te garanderen?

Wat is de reden dat er geen preventief toezicht wordt uitgeoefend op de Gedrags- en reclamecode door het ministerie van Veiligheid en Justitie? Waarom wordt er vooral achteraf een terughoudend marketingbeleid door Holland Casino toegepast? Is het kabinet van plan om het marketingbeleid vooraf te laten monitoren en toetsen?

Bij de regulering van wervings- en reclameactiviteiten van de landelijke vergunninghouders is indertijd bewust gekozen voor het instrument van zelfregulering. Zelfregulering leidt tot vermindering van de regeldruk, vergroot het draagvlak bij de betrokkenen organisaties en draagt bij aan de bereidheid tot naleving van de regels. Een systeem van preventief toezicht op reclame-uitingen is niet goed verenigbaar met dat uitgangspunt en leidt bovendien tot aanzienlijke administratieve lasten voor de kansspelvergunninghouders. De toenmalige minister van Justitie heeft in zijn brief van 27 juli 2009¹, over de evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen, aangegeven vooralsnog te willen vasthouden aan het instrument van zelfregulering. In elk geval voor de nabije toekomst deelt het kabinet dit voornemen. De eventuele toetreding van nieuwe vergunninghouders tot de kansspelmarkt, zoals aangekondigd in de brief van 19 maart 2011, zal tot een nadere invulling leiden van het wervings- en reclamebeleid.

42

Vindt het kabinet het huidige marketingbudget aansluiten bij het restrictief beleid?

Zoals te lezen is in het rapport van de Algemene Rekenkamer is het marketingbudget van Holland Casino tussen 2005 en 2009 met bijna 40% gedaald. Aangenomen mag worden, dat bij het aantrekken van het consumentenvertrouwen en de economische omstandigheden deze kosten zich tussen het niveau van 2005 en 2009 zullen blijven bewegen. Het kabinet acht het huidige marketingbudget van Holland Casino verenigbaar met het huidige beleid, waarin sprake is van een monopolie voor (fysieke) tafelspelen en (enige) concurrentie op de deelmarkt van de speelautomaten.

43

Is het kabinet van mening dat er een schriftelijke verslaglegging dient plaats te vinden van de overleggen in de audit commissie en in de bezoldigingscommissie over het al dan niet halen van de doelstellingen?

Het heeft de voorkeur van het kabinet dat schriftelijk verslag wordt gemaakt van de bedoelde overleggen in de auditcommissie en de bezoldigingscommissie. Holland Casino heeft mij inmiddels laten weten dat het advies van de Rekenkamer is overgenomen en is geïmplementeerd.

44

Heeft het PBK voldoende draagvlak onder het personeel van Holland Casino? Is de uitvoeringsdiscipline onder het personeel voldoende? Wat is de invloed hiervan op de werking van het PBK?

Alle zaalmedewerkers in de speelcasino's bij Holland Casino krijgen uitleg en trainingen over het PBK. De medewerkers zijn zich bewust van het feit dat sommige gasten mogelijk problemen hebben met het spel en krijgen training in het herkennen van die problemen. Zij weten dat zij signalen moeten afgeven als zij menen dat een gast mogelijk een probleem heeft. Voor de uitvoering van het PBK is voldoende draagvlak onder de medewerkers.

45

In hoeverre blijkt uit het feit dat hoeveel signalen er gemeld worden vooral afhankelijk is van de intrinsieke motivatie van de medewerkers dat de regelgeving die in dit opzicht geldt en het toezicht daarop te vrijblijvend is? Op welke wijze kan dit opgelost worden?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 99

Het signaal van een medewerker is een van de criteria voor het constateren van mogelijk problematisch speelgedrag. Daarnaast zijn er objectieve criteria zoals een hoge bezoekfrequentie. De zaalmedewerkers zijn getraind in het constateren van kansspelverslaving. Hiervoor zijn diverse criteria opgesteld. Door regelmatig trainingen aan te bieden worden de medewerkers steeds scherp gehouden. De regelgeving en de naleving daarvan is in dit opzicht toereikend.

46

Is het kabinet voornemens te bewerkstelligen dat medewerkers van Holland Casino het aantal gesprekken gaan bijhouden met gasten naar aanleiding van witwasindicaties? Zo nee, waarom niet?

Holland Casino heeft aangegeven deze informatie wel inzichtelijk te willen maken (zie ook het antwoord op vraag 27).

47

Betekent de stelling van de Algemene Rekenkamer dat de afwezigheid van cumulatieve informatie over het aantal gevoerde gesprekken naar aanleiding van witwasindicaties dat er eigenlijk geen goed zicht is op de effectiviteit van het antiwitwasbeleid van Holland Casino? Betekent dit dat een goede evaluatie en bijsturing van het antiwitwasbeleid hierdoor bemoeilijkt wordt?

Het anti-witwasbeleid van Holland Casino richt zich op een juiste invulling van de wettelijke vereisten zoals vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). DNB houdt toezicht op de naleving en effectiviteit hiervan, desgewenst kan DNB bepalen of dit bijstelling behoeft en het kabinet hierover adviseren. De Algemene Rekenkamer heeft in zijn rapport geoordeeld dat het door Holland Casino uitgeoefende anti-witwasbeleid voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen.

48

Gaat c.q. kan het kabinet wat doen aan de spanning die ontstaat tussen de geheime FIU-melding en het antiwitwasbeleid van Holland Casino?

Indien zich bijzonderheden voordoen in het (speel)gedrag van een klant kan dit aanleiding geven voor Holland Casino een waarschuwing te doen uitgaan naar de klant dat een herhaling van het gesignaleerde gedrag kan leiden tot een entreeverbod. Holland Casino voorkomt met deze werkwijze dat zij zich medeplichtig maken aan witwassen. De afweging de klant te informeren over een mogelijk entreeverbod staat echter los van de wettelijke plicht melding te maken van ongebruikelijke transacties bij de FIU. Het zogenaamde «tipping-off verbod» zoals neergelegd in de Wft schrijft voor dat een onder de meldplicht vallende instelling (Holland Casino) geen informatie mag verstrekken aan de klant dat melding is gedaan aan de FIU. Voornoemde verplichting vloeit voort uit artikel 28 van de Derde Anti-Witwasrichtlijn van 26 oktober 2005/60/EG. Het «tipping-off verbod» heeft tot doel gevoelige informatie te beschermen tegen ongewenste inbreuk. Een dergelijke inbreuk kan de analyse van de FIU bemoeilijken en opsporingsbelangen schaden. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van Holland Casino – zonder het tipping-off verbod te overtreden – om de klant te informeren dat een herhaling van het geconstateerde (speel)gedrag kan leiden tot een entreeverbod.

49

Is het kabinet van mening dat het wenselijk is dat «niet herleidbare» bedragen door Holland Casino kunnen worden overgemaakt naar een privérekening? Wat is het doel dat Holland Casino dit doet?

Holland Casino boekt beperkt niet herleidbare bedragen over op de eigen bankrekening van de gast om veiligheidsredenen. Deze dienstverlening is ontstaan naar aanleiding van een zeer gewelddadige overval op een gast op weg naar huis na een casinobezoek.

50

Wat is het gevolg van het feit dat de algemene norm van 1,5% controle van de geplande tafelopeningsuren niet iedere maand gehaald wordt voor het effectief monitoren van geldstromen? Wordt de effectiviteit van de monitoring hierdoor ondermijnd?

Het niet iedere maand behalen van de 1,5% norm van de geplande tafelopeningsuren heeft geen effect op het monitoren van geldstromen. Overigens is het goed om op te merken dat de 1,5% norm zich met name richt op de kwaliteit van het spelaanbod en het voorkomen van fraude. De 1,5% norm is een zogenaamde tweede lijnscontrole. De eerste lijnscontrole wordt uitgevoerd door de direct leidinggevende die voortdurend in de directe omgeving van het spel is.

51

Vindt het kabinet het wenselijk dat een gast een verklaring moet geven naar de herkomst van geld dat hij in bewaring afgeeft aan het casino?

Ja, deze verplichting vloeit immers voort uit de Wwft. Holland Casino is verplicht om een onderzoek uit te voeren naar de cliënt. Hieronder valt een onderzoek naar de bron van het vermogen van de klant. Dit vloeit direct voort uit de Derde Witwasrichtlijn. Holland Casino vervult deze onderzoeksplicht door de cliënt opgave te laten doen over de herkomst van het geld dat hij in bewaring geeft.

52

Vindt het kabinet dat het spelen met een bedrag van € 15 000 of meer aan contanten in euro's een objectieve indicator zou moeten zijn?

Nee, een dergelijke objectieve indicator zou veel meldingen kunnen opleveren, waarvan de bruikbaarheid relatief laag zou zijn, omdat de indicator ook bekend moet worden geacht bij de witwasser. Een melding op basis van de subjectieve indicator levert doorgaans een hoger rendement omdat een verdachte omstandigheid, zoals het voor handen hebben van veel contant geld, dan nog eens gekoppeld wordt aan andere relevante omstandigheden zoals het (speel)gedrag van de klant.

53

Hoe houdt Holland Casino bij dat een klant die een grote hoeveelheid kleine coupures aanbiedt ook weer in kleine coupures wordt uitbetaald wanneer hij na een beperkte inzet zijn speelpenningen weer inwisselt?

Dit wordt bijgehouden door het op de naam van de betreffende gast aanmaken van een incident in het incidentregistratiesysteem OASE.

¹ Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Schouten, C.J. (CU) en Vacature, CDA ().

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staaij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Graus, D.J.G. (PVV), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), Taverne, J. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Vacature, SP (), Sap, J.C.M. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkstra, P.A. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Spekman, J.L. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD) en Slob, A. (CU).

³ Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature, SP (), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staaij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).