

Nederlands Kansspel Platform

MWJ / DOPJS

De Minister van Justitie
De heer mr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Door Reg. DSC kopie gezonden
aan DOPJS

Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OD

Dossier _____

Datum 26 SEP. 2008

Nummer 01556620

Ambt. _____

Nederlands Kansspel Platform

Deelnemende organisaties:

De Lotto
Goede Doelen Loterijen
Grote Club Actie
Holland Casino
Scientific Games Racing
Staatsloterij
VAN Speelautomaten

Correspondentie p/a:
Postbus 355
2130 AJ Hoofddorp
tel: 023-5659451

Hoofddorp, 25 september 2008

Onze referentie : NKP/WvE/12702
Betreft : Evaluatie Gedrags- en Reclamecode kansspelen

S
TH

Excellentie,

Het Nederlands Kansspel Platform (NKP) biedt u hierbij de evaluatie aan van de Gedrags- en reclamecode kansspelen. De landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de VAN Speelautomaten branche-organisatie zijn deze vorm van zelfregulering aangegaan per 15 februari 2006. Daarbij hebben zij de verplichting op zich genomen de code te evalueren nadat er twee jaar ervaring mee zou zijn opgedaan en over te gaan tot bijstelling van de code indien daartoe de noodzaak zou blijken. Bijgaande evaluatie is daarmee de afronding van de introductie van zelfregulering door het Nederlands Kansspel Platform.

De conclusie is dat de consument goed de weg weet naar de Reclame Code Commissie als er al dan niet terechte klachten zijn. Het instrumentarium voldoet ook goed voor het beoordelen van de klachten en als leidraad voor de kansspelaanbieders bij het concipiëren van reclame. Het NKP heeft lering getrokken uit de aanbevelingen van de Reclame Code Commissie en het College van Beroep en ziet er bovendien aanleiding in om de Gedrags- en reclamecode kansspelen op enkele branche specifieke punten nog aan te vullen.

Per brief van 12 oktober 2007 is het Nederlands Kansspel Platform al uitvoerig ingegaan op uw verzoek om de code nader te beschouwen op aspecten van sponsoring. Dit heeft geresulteerd in een vijftal aanvullingen. Hoewel het NKP daarnaar al handelt, moeten deze aanvullingen nog wel worden gecodeerd. Volledigheidshalve maken ze daarom deel uit van de resultaten van deze evaluatie.

Onderzoeksopdracht

Om te kunnen beschikken over een objectieve basis voor de evaluatie, heeft het NKP opdracht gegeven aan Ernst & Young voor het raadplegen van een twintigtal stakeholders en het verzamelen, toetsen en bewerken van de benodigde gegevens. De weerslag daarvan is bijgevoegd onderzoeksrapport met vier bijlagen (waaronder een overzicht van de wervings- en reclamekosten 2002-2007).

DOPJS
26/9/08
Kopie

20/07/2009

De focus ligt op de tweejarige evaluatieperiode die bij de start van de zelfregulering is afgesproken. Eventuele gegevens die later op deelgebieden beschikbaar kwamen, zijn buiten beschouwing gebleven.

Bij de interpretatie van de gegevens en het trekken van conclusies heeft het NKP zich laten bijstaan door drie deskundigen:

Hans Kruijf, adviseur marketingcommunicatie en directeur van "Accelerating Brands";
Carel Rog, adviseur direct marketing en oud directeur Benelux van Reader's Digest;
Jetse Sprey, partner VWS Advocaten en bestuurslid van de Stichting Reclame Code.

Voor de conclusies die het NKP verbindt aan de evaluatie, wordt de volgorde aangehouden waarin de evaluatiepunten aan de orde komen in het onderzoeksrapport.

Het NKP deelt de mening van de stakeholders, die in algemene zin hebben aangegeven dat de Gedrags- en reclamecode kansspelen een nuttig instrument is en relevante bepalingen bevat. Ontdaan van de emotionaliteit die in de context van kansspelen vaak een rol speelt, zijn uit de gesprekken geen punten naar voren gekomen die aanleiding zouden geven om de code te heroverwegen of redactioneel te herzien, al zijn er wel suggesties gedaan voor aanpassingen. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Kwantiteiten

Het invoeren van kwantitatieve beperkingen acht het NKP een heilloze weg. Niet alleen gaat dat leiden tot vele discussies over boekings- en definitieproblemen (zijn kosten voor voorlichting, reclame of instore?), het gaat ook voorbij aan het feit dat vergunninghouders vanuit hun concept op verschillende distributiekkanalen zijn aangewezen (met en zonder fysieke verkooppunten). De controle mogelijkheden verschillen ook sterk tussen de landelijke vergunninghouders en de particuliere exploitanten van speelautomaten met een gemeentelijke vergunning. De Reclame Code Commissie staat overigens niet toe dat kwantitatieve bepalingen worden opgenomen in de reclamecode, omdat handhaving ervan niet haalbaar is.

Verder is de huidige praktijk al dat buitenlandse aanbieders die in Nederland illegaal kansspelen aanbieden, grootschalig reclame maken langs de voetbalvelden, op televisie en in de bladen en dat er niet of nauwelijks tegen kan worden opgetreden. Voor hen zouden kwantitatieve beperkingen niet kunnen gaan gelden. Het legale spelaanbod zal intussen voldoende zichtbaar moeten blijven om niet door illegaal aanbod van de markt te worden gedrukt, zoals de minister van Justitie terecht heeft opgemerkt in het overleg met de Kamer in april 2006.

De Gedrags- en reclamecode kansspelen leidt intussen wel degelijk tot een aantal beperkingen. Dat is effectief, omdat daarmee die groepen consumenten worden ontweken die op grond van de vergunning moeten worden ontzien. Het is immers niet het gebruik waarover wij ons zorgen dienen te maken, maar het misbruik.

Wij wijzen kwantitatieve beperkingen bovenop de kwalitatieve restricties (die wij omarmen) ook af, omdat de mate waarin het publiek moet worden ingelicht over spel mogelijkheden, een bedrijfsmatige afweging hoort te zijn. De uitkomst daarvan is afhankelijk van tal van in- en externe factoren, zoals wijzigingen in spelaanbod en voorwaarden, marktinvoeden, fluctuerende marktaandelen, illegaal aanbod, gewenste winstafdracht etc.

De landelijke vergunninghouders werken niet voor eigen gewin, maar streven desalniettemin naar een optimaal resultaat. U mag er daarbij op vertrouwen dat niet meer reclamekosten worden gemaakt dan waar effect van te verwachten is, gegeven de omgeving waarin de reclame wordt gemaakt.

Dat in rechtsgedingen partijen het voeren van reclame als argument inbrengen voor liberalisering van de markt is onvermijdelijk. Maar intussen is uit de verzamelde rechterlijke uitspraken ook duidelijk geworden dat het geen valide argument is.

Meerdere beleidsaspecten

De Gedrags- en reclamecode kansspelen is mede in het leven geroepen, om een kader te bieden voor de evenwichtige vormgeving van werving en reclame die van de vergunninghouders wordt verwacht. Achtergrond daarvan is de wens om te voorkomen dat met reclame de beleidsdoelstellingen van de overheid worden doorkruist. Die doelstellingen zijn divers: het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, het beschermen van de consument en het tegengaan van kansspelverslaving. De code dient dan ook niet te worden beoordeeld tegen de achtergrond van één van deze aspecten. Om alle aspecten te dienen moeten de kansspelaanbieders bij hun werving en reclame compromissen sluiten en keuzes maken. Daarbij komt nog dat de "impact" van de verschillende spelvormen op elk te beschermen aspect anders is.

Het gaat er uiteindelijk om dat het aanbod wordt bekendgemaakt als attractief legaal alternatief met voor de consument een veilig spelaanbod. Dat specifiek het verslavingsrisico voortdurend in verband wordt gebracht met reclame van de kansspelaanbieders is niet terecht. Niet gezien vanuit de universele bedoeling van de code. En ook niet gezien vanuit de feitelijke ontwikkeling van de verslaving.

Terwijl intussen kansspelen breed zijn geaccepteerd en het spelaanbod is toegenomen, kent de verslavingszorg op jaarbasis circa 2700 ingeschreven cliënten, wat een historisch laag niveau is. Ook de schatting van het totaal aantal kansspelverslaafden is bijgesteld van 70.000 naar 40.000, bij een gelijkblijvend aantal risicospelers. Dit is een ontwikkeling waar wij hard aan hebben gewerkt en waar wij blij mee zijn. De vermelding ervan op deze plaats is dan ook zeker niet bedoeld om het probleem te bagatelliseren. Wij willen er wel mee aangeven, dat er vanuit deze ontwikkeling geen redenen zijn om extra kritisch te kijken naar de omvang van de reclame voor kansspelen, of om eenieder te confronteren met waarschuwendende teksten.

Dat de maatschappelijke acceptatie van kansspelen zo groot is geworden, blijkt bepaald geen opmaat voor verslaving te zijn. Ook uit de onderzoeken van het Centrum voor Verslaving Onderzoek blijkt niet dat er een relatie bestaat of redelijkerwijs verondersteld kan worden tussen gokverslaving en de hoeveelheid reclame voor kansspelen. "Een causale relatie is niet aangetoond tussen deelnemen aan kansspelen en het verslaafd raken eraan", meldde minister Donner 4 april 2006 dan ook tijdens Algemeen Overleg met de Tweede Kamer.

Voorkeur zelfregulering

Het NKP hecht er aan de consument duidelijk te kunnen blijven maken wat de verschillen zijn tussen de onderscheiden spelmogelijkheden op de markt. De manier waarop dit bij kansspelen gebeurt wordt door de consument meer dan gemiddeld gewaardeerd. Dat neemt niet weg dat er toch aanleiding is gegeven tot een aantal klachten. Daaruit de conclusie trekken dat het beter zou zijn bepalingen uit de code op te nemen in wet- en regelgeving is erg voorbarig. Dit temeer omdat van recidive geen sprake blijkt te zijn.

"Zelfregulering waar mogelijk" is niet voor niets uitgangspunt voor deze regering. Anders dan bij wetgeving is er draagvlak voor, zijn de regels sneller te institutionaliseren en aan te passen aan wijzigende omstandigheden, is het effectiever en goedkoper. Zelfregulering heeft bovendien als voordeel dat de werking ervan verder reikt dan alleen de landelijke vergunninghouders. Ook buitenlandse en incidentele aanbieders worden er door geraakt, blijkt uit de door de Reclame Code Commissie behandelde klachten. De Europese Commissie moedigt zelfregulering ook aan.

Belangrijk voor de rechtszekerheid van de vergunninghouders is, dat bij de deskundige beoordeling van klachten geen andere argumenten spelen, dan die welke verband houden met de naleving van de bepalingen die van toepassing zijn. De Reclame Code Commissie is bij uitstek deskundig op het terrein van wervingsactiviteiten en beoordeelt de bijzondere code voor kansspelen in samenhang met algemene bepalingen, die zien op het voorkomen van misleiding en andere oneerlijke handelspraktijken. Sancties hebben bovendien hun uitwerking in de media, in de vorm van blokkades en publicaties en zijn daarmee direct effectief. Ook in een boete is voorzien.

Het aantal klachten is daarbij eerder een indicatie dat het "loket" bekend is bij de consument, dan dat de naleving van de bepalingen zou worden verwaarloosd. Van de behandelde klachten in de evaluatieperiode bleek namelijk 70% onterecht. Het is overigens zo dat het aantal klachten met betrekking tot kansspelen gering is in verhouding tot het aantal klachten over reclame in het algemeen. Alleen al in 1997 werden, blijkens het jaarverslag, in totaal 829 zaken onder de aandacht gebracht van de Reclame Code Commissie.

Daar waar een ingediende klacht leidt tot een aanbeveling van de Reclame Code Commissie of het College van Beroep, nemen de kansspelaanbieders van het Nederlands Kansspel Platform zich uiteraard voor om er lering uit te trekken. Het initiatief van de Stichting Reclame Code om te adviseren over concepten, biedt kansspelaanbieders een mogelijkheid om reclames vooraf een onafhankelijke toets te laten ondergaan.

Uitbreiding code

De Stichting Reclame Code heeft in het onderzoek aangegeven geen inhoudelijke wijzigingen van de code noodzakelijk te vinden. Daarbij komt dat het aantal (gehonoreerde) klachten gering is, waarbij nog aangetekend kan worden dat over de kansspelen met de meeste risico's zelfs geen enkele klacht terecht is gebleken. Feit is ook dat voor het begrip "misleiding" de reclamecode voor kansspelen een zwaardere toets inhoudt dan algemeen gebruikelijk is. Desalniettemin zal de Gedrags- en reclamecode kansspelen toch nog verder worden uitgebreid, met het doel zoveel mogelijk irritatie en daarmee procedures te voorkomen:

- Ingevoerd wordt de verplichting om in de leveringsvoorwaarden op te nemen dat leveranciers (zoals reclamebureaus) geen producten mogen opleveren die strijdig zijn met de Gedrags- en reclamecode kansspelen.
- De bepaling met betrekking tot de Stichting Infofilter wordt nader toegelicht met de verduidelijking dat een aangevraagde uitsluiting van brievenbusreclame geen betrekking heeft op ongeadresseerde reclame en de communicatie van kansspelaanbieders met hun deelnemers niet in de weg staat.

Dat vergunninghouders zich in hun reclame beperken tot het kansspelaanbod waartoe zij gerechtigd zijn, spreekt voor zich. Samenwerking met branchevreemde partners is slechts mogelijk voor zover bepalingen omtrent nevenactiviteiten dat toelaten. Al met al is het niet werkbaar om via de code nieuwe beperkingen op dit vlak te introduceren.

Rapportage marketingkosten

Sinds 2002 rapporteren de vier grootste kansspelaanbieders over de objectief meetbare directe marketingkosten. Het zijn deze kosten die ten grondslag liggen aan de wervingsactiviteiten via televisie, radio, direct mail en sponsoring. Die zijn het meest zichtbaar en de hoeveelheid ervan staat bloot aan kritiek omdat het teveel zou zijn en groeiende. Eerst de feiten:

De gezamenlijke uitgaven zijn jaarlijks afgenomen van 106 miljoen euro in 2002 tot 84,9 miljoen euro in 2007. Gecorrigeerd voor inflatie (2002=100) zijn de directe marketingkosten afgenomen met 25,9%. In procenten van de omzet namen de reclame uitgaven af van 5% in 2002 tot 3,5% in 2007. Zoals al in voorgaande rapportages betoogd, is de indruk van ongebreidelde reclame dus volstrekt onterecht.

Voor de rapportage van de marketingkosten sinds 2002 is door het NKP indertijd bewust gekozen voor het inzichtelijk en vergelijkbaar maken van kosten die direct van invloed zijn op de zichtbaarheid, omdat zich daar de kritiek op richtte. Allerlei bijkomende kosten vertroebelen het beeld, mede omdat de accenten bij de verschillende aanbieders anders liggen als gevolg van voor bepaald kansspelaanbod specifieke distributiekkanalen. Gebleken is echter dat de jaarlijkse verstrekking van deze gegevens geen merkbare bijdrage heeft geleverd aan meer inzicht in de feiten. De belangstelling is ook verlegd naar de totale marketingkosten zoals die worden gerapporteerd in de jaarverslagen. Dat zijn kosten inclusief overhead en andere indirecte kosten, die in 2007 overigens ook op het laagste peil lagen sinds 2002.

De totale marketingkosten leveren wat minder inzicht in de zichtbare output. Anderzijds is het wel zo dat ze algemeen toegankelijk zijn. Ontwikkelingen als internetmarketing, die pas na de start van de rapportage een grote vlucht hebben genomen, zijn ook in de totale kosten opgenomen, evenals advertenties in gedrukte media en buitenreclame. Geconcludeerd moet worden dat kostenpatronen in de loop der tijd dermate verschuiven, dat een goed en gedetailleerd vergelijkbaar overzicht een illusie is. Mede uit een oogpunt van administratieve lastenverlichting wordt daarom de speciale rapportage van uitsluitend de directe marketingkosten afgesloten.

In de gedragscode zal worden opgenomen dat de ontwikkeling van de marketingkosten door de landelijke vergunninghouders afzonderlijk wordt toegelicht in het Jaarverslag c.q. het Bericht van het bestuur daarbij. Om verwarring te voorkomen wordt uitgegaan van de totale marketingkosten. Naar behoefte zal aanvullend aandacht worden besteed aan verschuivingen in de bestedingen, distributiekkanalen, marketingdoelen etc.

Aanvullingen

Hieronder volgt een opsomming van de aanvullingen waartoe de evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen aanleiding heeft gegeven. Zij worden voorafgegaan door de sponsoring gerelateerde punten, waarvan het NKP al eerder heeft besloten dat deze in de Gedrags- en reclamecode kansspelen een plaats zullen krijgen. Het totaal overzicht ziet er als volgt uit.

- Er moet in de code duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen goed burgerschap en sponsoring. Goed burgerschap leidt tot een financiële bijdrage zonder relevante zakelijke tegenprestatie. Er aan ten grondslag ligt de behoefte om waardering te uiten voor een maatschappelijk initiatief. De wens hiertoe over te gaan wordt in de regel ingegeven door verbondenheid van de kansspelaanbieder met het thema, de vestigingsplaats of het sentiment van medewerkers of relaties. Goed burgerschap is een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen en geen activiteit van werving of promotie, zoals hospitality en relatiebeheer daar ook niet onder worden begrepen.
- In sponsorcontracten dient een standaardbepaling te worden opgenomen, die ontbinding mogelijk maakt indien op enig moment tijdens de looptijd zou blijken dat toch de uitgangspunten van het Nederlands kansspelbeleid in het geding komen.
- Vergunninghouders die twijfelen of initiatieven in strijd zijn met de code kunnen desgewenst vooroverleg plegen met Justitie. Zij moeten er dan wel vanuit kunnen gaan dat een in overeenstemming met deze consultatie genomen beslissing, ook wordt gedragen als er discussie over ontstaat.
- In geval van overkoepelende sponsorovereenkomsten zullen bestaande (deel)contracten van de gesponsorde met vergunninghouders worden gerespecteerd. Exclusiviteit kan worden overeengekomen tussen sponsor en gesponsorde, mits partijen openstaan voor overleg over praktische oplossingen voor de vergunninghouders die zich gedupeerd weten door de exclusiviteitsbepalingen. Als door de gedupeerde partij verdere stappen worden ondernomen bij het uitblijven van onderhandelingsresultaat is dat "all in the game".
- De aard van gesponsorde prijzen in natura en de wijze waarop ze worden gecommuniceerd en gedistribueerd zal moeten voldoen aan de bepalingen in de Gedrags- en reclamecode kansspelen, ook voor het deel dat eventueel de sponsor voor zijn rekening neemt. Hoe speltechnisch moet worden omgegaan met het uitloven van prijzen in natura, is waar nodig uitgewerkt in de vergunningen.
- Ingevoerd wordt de verplichting om in de leveringsvoorwaarden op te nemen dat leveranciers (zoals reclamebureaus) geen produkten mogen opleveren die strijdig zijn met de Gedrags- en reclamecode kansspelen.
- De bepaling met betrekking tot de Stichting Infofilter wordt aangevuld met de verduidelijking dat een aangevraagde uitsluiting van brievenbusreclame geen betrekking heeft op ongeadresseerde reclame en de communicatie van kansspelaanbieders met hun deelnemers niet in de weg staat.
- In de gedragscode zal worden opgenomen dat de ontwikkeling van de marketingkosten door de landelijke vergunninghouders afzonderlijk wordt toegelicht in het Jaarverslag c.q. het Bericht van het bestuur daarbij. Om verwarring te voorkomen wordt uitgegaan van de totale marketingkosten. Naar behoefte zal aanvullend aandacht worden besteed aan verschuivingen in de bestedingen, distributiekkanalen, marketingdoelen etc.

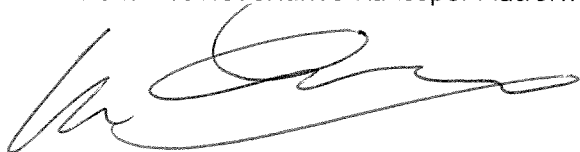
Tot slot

Het Nederlands Kansspel Platform meent met deze evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen, er blijk van te hebben gegeven uiterst serieus om te gaan met de verplichting om op evenwichte wijze vorm te geven aan de wervings- en reclame activiteiten. Het NKP onderschrijft graag hetgeen u op 29 januari van dit jaar zei in de Eerste Kamer: "Om te kanaliseren moet het aanbod goed herkenbaar en zichtbaar zijn. Het moet echter ook niet zo ver gaan, dat de legale aanbieders van kansspelen een te opdringerige manier, een te veel wervende manier van onder de aandacht brengen hanteren. Het is een koersen tussen Scylla en Charybdis".

Hopelijk hebben wij er met deze evaluatie toe kunnen bijdragen dat onze activiteiten objectief kunnen worden beoordeeld als een passende invulling van het gewenste evenwichtig beleid. Het NKP acht de Gedrags- en reclamecode kansspelen succesvol en werkbaar, hetgeen met de vermelde aanvullingen nog een extra impuls krijgt. Het NKP heeft de wens om op een evenwichtige wijze reclame te maken, zonder dat dit ondergeschikt wordt aan commerciële ambities. Door het NKP zal deze vorm van zelfregulering dan ook met genoegen worden voortgezet, zij het wel met de kanttekening dat dit bij wijzigende regelgeving opnieuw afweging behoeft en geen vanzelfsprekendheid is.

De nieuwe versie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen wordt separaat aan de toezichthouders en stakeholders toegezonden en voor de consument beschikbaar gesteld.

Hoogachtend,
Namens het Nederlands Kansspel Platform



W.M. van Erve MMS
(Bestuurssecretaris Holland Casino)

Bijlage

