

KANTTEKENINGEN KINGMA “KANSSPELEN OP AFSTAND” (KOA)

Gespreksnotitie tbv hoorzitting commissie V&J, Tweede Kamer, dd. 9 juni 2022.

Dr. Ir. Sytze F. Kingma
Organisatiwetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam

1. KOA meet ik af aan algemene beleids- en organisatiwetenschappelijke maatstaven voor modern risico-beleid, zoals de probleemanalyse, de beleidsdoelen, de werking van de instrumenten, alsmede de beleidseffecten. Wat dit betreft moeten we helaas vaststellen dat er nog steeds geen sprake is van (een begin van) een *fact-based* of *science based* regulering van kansspelen. Onderzoek speelt een marginale rol, achteraf en ter legitimering van beslissingen. Onderzoek wordt niet ingezet om de markt te ordenen en te reguleren. Dit is zeer teleurstellend. Er is geen sprake van objectieve ordening, kansspelen lijken (nog steeds) een speelbal van ideologische overwegingen en organisationele belangen. Er is een grote onbekendheid met deze (abnormale) markt. Terzijde: “Kansspelen-Op-Afstand” is een nogal paradoxale en misleidende term, niets brengt kansspelen namelijk dichterbij.

2. Legalisering lijkt hoofdzakelijk ingegeven door de kanalisatie gedachte. Eén van de belangrijkste beloftes van legalisering is een betere bescherming van spelers. Het is echter zeer de vraag of er na de legalisering van de online markt wel sprake is van een betere bescherming van spelers, en of hier wel adequate garanties voor worden geboden vanuit de regulering (met name KSA). Dit is simpelweg onbekend, en dit is zeer verontrustend. Er lijkt sprake van een blind proces en een verborgen problematiek.

3. De kansspelmarkt, het kansspelgedrag en nog veel meer het probleemgedrag en de verslaving zijn grotendeels onbekend en onzichtbaar. Dit geldt nog veel sterker voor de online markt. Probleemgokken kan alleen zichtbaar gemaakt worden door (wetenschappelijk) onderzoek. Dat is allerm minst eenvoudig en gebeurt vrijwel nooit (goed). Grootschalig, grofmazig en incidenteel onderzoek is hiervoor volstrekt ontoereikend, zoals al vaak is gebleken.

4. Wat de onzichtbaarheid betreft is het opmerkelijk dat kritiek op (online) kansspelen lijkt te worden getriggered door de intensivering van de reclames. Het is net alsof de gevestigde orde en (niet spelende) burgerij zich de grootschalige aanwezigheid en risico's pas gaat realiseren door de zichtbare reclames! De roep om reclamebeperking lijkt mede ingegeven door dit sociale hygiëne argument. Laten we ons niet blindstaren op de irritante reclames.

5. Volgens spelers leiden legalisering, reclames en bonussen zonder meer tot een normalisatie van het online gokken en tot een toename speel- en ook probleemgedrag. Dit lijkt evident, en blijkt zonder meer uit kleinschalig en kwalitatief onderzoek. Dergelijk onderzoek wijst ook uit dat huidige ‘beperkingen’ (mbt reclames, limieten, bonussen e.d.) reeds een hoge drempel opwerpen voor overstap naar de illegaliteit. Er hoeft dus niet direct gevreesd te worden voor illegaliteit in geval van nadere beperkingen. Er lijkt m.a.w. sprake van behoorlijke beleidsmatige speelruimte.

6. Ook blijkt dat micro-management van productkenmerken zoals reclameregels, reclametijdstippen, speellimieten, bonussen, beperkende maatregelen e.d. weliswaar micro-effecten kunnen hebben op individueel niveau, maar dat nauwelijks causale verbanden te leggen zijn tussen micro-maatregelen en mogelijke groepseffecten. Dit valt deels te verklaren uit het simpele feit dat speelproblemen niet alleen in verband staan met productkenmerken maar ook met persoonskenmerken en de speelcontext. Dit weten we ook allang. Eindeloze discussies over micro-management van productkenmerken op generiek niveau leiden af van de hoofdzaak, nl. de (negatieve) effecten op kwetsbare spelers.

7. Het is onrealistisch om op een grootschalige en competitieve markt speelgedrag te reguleren via het micro-management van productkenmerken. Het is veel effectiever en efficiënter om te sturen op de gedragseffecten, zoals gedragsveranderingen en zich ontwikkelende speelproblemen. Aanbieders van online kansspelen claimen reeds lang dat één van de grote voordelen de directe monitoring van online speelgedrag is. Zij gebruiken speeldata nadrukkelijk om individueel speelgedrag te stimuleren (beloningen), maar in hoeverre doen zij dit ook om probleemgokken effectief te voorkomen en te ontmoedigen? Ik ben wat dit betreft benieuwd naar de inbreng van met name VNOK en NOGA.

8. Het is onbegrijpelijk dat wetgever en marktmeester (KSA) nauwelijks bindende eisen stellen aan de (negatieve) effecten op het speelgedrag, op het niveau van vergunningsvoorwaarden. Wat dit betreft gaat men niet veel verder dan een algemene zorgplicht en inspanningsverplichting voor ‘verantwoord gokken’. Waarom is er geen resultaatverplichting? Op dit punt ben ik benieuwd naar de inbreng van de KSA.

9. Advies I: maak aanbieders zelf verantwoordelijk voor het ‘verantwoord spelen’ beleid. Dat kan door duidelijke standaarden te formuleren, periodieke effect rapportages te verlangen, en consequenties te verbinden aan het overtreden van standaarden en het overschrijden van grenswaarden. Eventueel kan een vergunning weer worden ingetrokken. Kortom, de bewijslast voor probleemgokken en gokproblemen komt bij de aanbieders te liggen. Nog beter is een positieve insteek, waarbij de (aantoonbaar) meest verantwoorde aanbieders worden beloond! Via effect rapportages verwerven de regulerende instanties bovendien broodnodige, tijdige en relevante kennis en inzichten in de markt.

10. Advies II: een van de belangrijkste voorwaarden voor een wetenschappelijk verantwoorde effect-regulering is een sterke en onafhankelijke marktmeester. Daarvoor is nodig een verandering in de houding, expertise en rol van de KSA. Deze zou eerstverantwoordelijk moeten zijn voor de marktordening en verfijning van de regulering maar stelt zich in de praktijk veel te afwachtend en afhankelijk op als uitvoerder van het ministerie van V&J (zie ook evaluatie van de KSA in 2017).