

# Spelen met reclame

Het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde kansspelaanbieders.

**In opdracht van:**  
WODC

**Publicatienummer:**  
2023.070-2409

**Datum:**  
Utrecht, 29 maart 2024

**Auteurs:**  
Robbin te Velde  
Melvin Hanswijk  
Max Boiten  
Joost Crielaard  
Sophia Stone

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
Inleiding.....	4
Aanpak en methoden .....	4
Aard en omvang van het gebruik .....	5
Jongvolwassenen en kwetsbare groepen.....	7
Wettelijk kader en toezicht .....	8
Hoofdconclusie .....	9
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>12</b>
1.1 Aanleiding onderzoek .....	12
1.2 Onderzoeksvragen .....	13
1.3 Onderzoeksverantwoording .....	13
1.4 Leeswijzer .....	16
<b>2 Afbakening en typologie van promotionele acties .....</b>	<b>17</b>
2.1 Definitie en afbakening van promotionele kansspelen .....	17
2.2 Typologie van promotionele acties voor kansspelen.....	18
<b>3 Analyse van het beleid .....</b>	<b>22</b>
3.1 Promotionele kansspelen in het Nederlandse kansspelbeleid.....	22
3.2 De Gedragscode promotionele kansspelen .....	25
3.3 Promotionele kansspelen en ongerichte reclame .....	32
3.4 Juridische mogelijkheden voor promotionele kansspelen door kansspelaanbieders 33	
3.5 Toezichtsproblemen .....	36
<b>4 Gebruik van promotionele kansspelen volgens de kansspelaanbieders     39</b>	<b>39</b>
4.1 Gebruik van promotionele kansspelen .....	39
4.2 Invloed van de Gedragscode .....	41
4.3 Invloed van Besluit Orka.....	42
4.4 Beleid van kansspelaanbieders ten aanzien van kwetsbare groepen .....	42
<b>5 Analyse van de praktijk.....</b>	<b>45</b>
5.1 Promotionele kansspelen op homepages kansspelaanbieders.....	45
5.2 Kanalen voor marketing promotionele kansspelen (backlinks) .....	50
5.3 Aanbod promotionele kansspelen aan jongvolwassenen .....	51
5.4 Toetsing aan de Gedragscode.....	53
5.5 Verhouding tot enkele aspecten uit de beleidsanalyse en interviews.....	56
<b>6 Conclusies .....</b>	<b>59</b>
6.1 Hoofdconclusie .....	59
6.2 Conclusies per deelvraag .....	60
<b>Bijlage 1. Geraadpleegde personen .....</b>	<b>65</b>

Kansspelaanbieders .....	65
Overig	66
<b>Bijlage 2. Websites van aanbieders voor homepages &amp; backlinks analyse</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 3. Analyse backlinks .....</b>	<b>68</b>
<b>Bijlage 4. Enquête .....</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 5. Resultaten pilotfase enquête – frequentie reclames .....</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 6. Factoren in gokreclames en kansspelen die van invloed zijn op gokgedrag.....</b>	<b>74</b>

Auteurs: Robbin te Velde, Melvin Hanswijk, Max Boiten, Joost Crielaard, Sophia Stone

De onderzoekers bedanken de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle inbreng en constructieve feedback gedurende het onderzoeksproces: voorzitter prof. dr. Guda van Noort (Universiteit van Amsterdam), drs. Olivier Hendriks (WODC), dr. Joris van Hoof (Kennispunt Twente), dr. Jasper Sluijs (Universiteit Utrecht), drs. Bertrand Leushuis (Ministerie van Justitie en Veiligheid), Job Sommer MSc (Ministerie van Justitie en Veiligheid).

Citeren als: Dialogic (2024). *Spelen met reclame*. WODC, Den Haag.

# Samenvatting

## Inleiding

Een promotioneel kansspel is een kansspel ter promotie van een product of dienst. Of, andersom geformuleerd: een promotionele actie waarbij de consument kans maakt op een prijs. Denk aan acties waarmee de consument bij elk gekocht pak melk kans maakt op een Playstation, of bij elke reep chocola kans maakt op een rondleiding in de chocoladefabriek. Promotionele kansspelen moeten gratis zijn, in de zin dat het niets éxtra kost om aan het kansspel mee te doen. De consument betaalt bijvoorbeeld wel voor het pak melk, maar kan dan zonder extra kosten meespelen en kans maken op de Playstation.

Ook kansspelaanbieders maken gebruik van promotionele kansspelen. Een consument maakt dan niet bij de aankoop van een pak melk kans op een prijs, maar bijvoorbeeld bij elke € 10 die hij inzet bij een (ander) kansspel, zoals in het voorbeeld hiernaast. Andere vormen zijn ook mogelijk.

Aanleiding voor dit onderzoek zijn vragen over het gebruik van promotionele kansspelen door kansspelaanbieders en over hoe dit zich verhoudt tot het bredere kansspelbeleid.



De **hoofdvraag** in dit onderzoek is tweeledig en luidt:

1. *Wat is de aard en omvang van het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde (online) kansspelaanbieders in Nederland?*
2. *In hoeverre is de inzet van promotionele kansspelen door vergunde (online) kansspelaanbieders consistent met het Nederlandse kansspelbeleid?*

De aard en omvang van het gebruik verschilt per type aanbieder en wordt hieronder per type aanbieder samengevat. De hoofdboodschap van dit rapport heeft echter te maken met het tweede deel van de hoofdvraag en met het juridisch kader van promotionele kansspelen in brede zin. De huidige regulering van promotionele kansspelen laat namelijk te wensen over, met onduidelijkheid, toezichtsproblemen en mogelijke risico's tot gevolg.

Hieronder volgt een kort overzicht van de aanpak van het onderzoek, gevolgd door een bespreking van (1) de aard en omvang van het gebruik van promotionele kansspelen, (2) de zichtbaarheid van acties voor jongvolwassenen en het beleid ten aanzien van kwetsbare groepen, (3) het wettelijk kader en toezicht en (4) de hoofdconclusie.

## Aanpak en methoden

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van desk research, interviews en verschillende vormen van online kwantitatieve dataverzameling. Hiermee zijn zowel het beleid als het gebruik van promotionele kansspelen in de praktijk geanalyseerd. Daarbij is het beleid primair geanalyseerd op basis van desk research en interviews en de praktijk primair op basis van de online dataverzameling en interviews.

In totaal zijn vertegenwoordigers van 17 organisaties geïnterviewd, waaronder beleidsmakers, brancheverenigingen, kansspelaanbieders, verslavingsdeskundigen, advocaten en toezichthouders. De interviews zijn gecodeerd in Taguette, een open source programma om kwalitatieve data-analyse te verrichten.

De online dataverzameling bestond uit drie sporen:

1. Het handmatig classificeren van verschillende typen promotionele acties voor kansspelen op homepages van kansspelaanbieders, op 11 meetmomenten in de periode juli-september 2023;
2. Het analyseren van de herkomst van het internetverkeer naar de homepages van kansspelaanbieders (*backlinks*), via SemRush, aan de hand van de top 5 verwijzende domeinen per kansspelaanbieder in de periode augustus-oktober 2023;
3. Het analyseren van verschillen tussen het aanbod van promotionele acties op websites van kansspelaanbieders aan een jongvolwassen speler (jonger dan 24) en aan een volwassen speler (24+), evenals verschillen in e-mailmarketing. Hiervoor zijn per aanbieder twee accounts opgesteld, waarmee is ingelogd in augustus en september 2023 en waarvan de e-mails zijn bijgehouden in augustus-november 2023.

De aangetroffen promotionele acties zijn geclassificeerd aan de hand van vijf categorieën. Een van de categorieën was 'promotioneel kansspel'. De andere gehanteerde categorieën zijn 'free spins of gratis weddenschap', 'bonus', 'odds boost' en 'toernooi'. Voor alle categorieën behalve 'toernooi' zijn parallellen in de supermarkt te vinden. Deze tonen we hieronder om de categorieën beter te duiden. De categorieën worden verder toegelicht, met grotere afbeeldingen, in paragraaf 2.2.



Figuur 1. Parallel van promoties in de supermarkt naar promoties van kansspelaanbieders.

## Aard en omvang van het gebruik

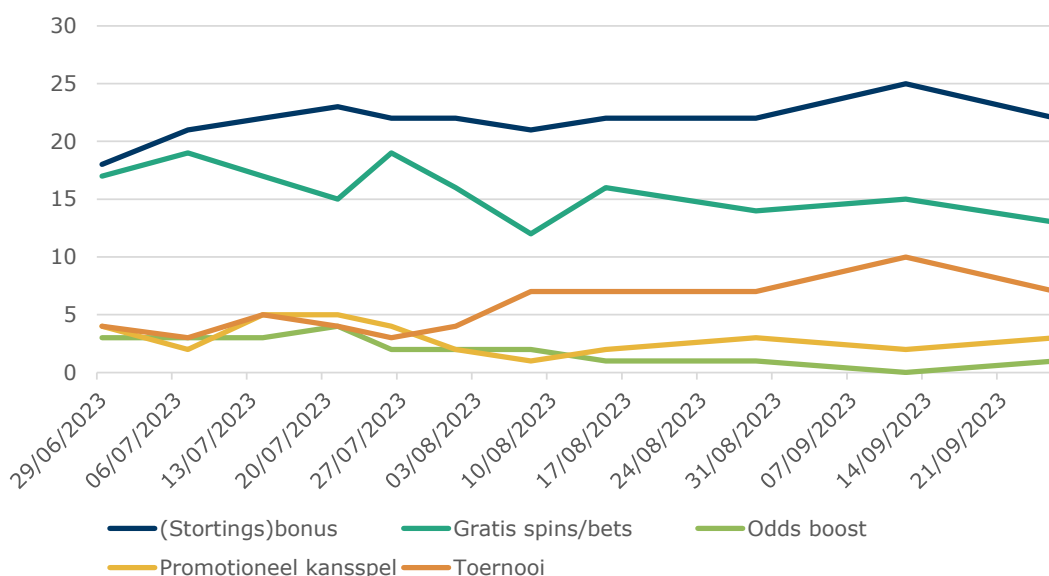
Promotionele kansspelen worden door alle typen kansspelaanbieders ingezet om hun aanbod te promoten. De mate waarin en de wijze waarop wisselen echter sterk per type aanbieder.

### Aanbieders van online kansspelen

Promotionele kansspelen worden beperkt ingezet ter promotie van online kansspelen. Het merendeel van de online aanbieders heeft in de onderzochte periode helemaal geen gebruik gemaakt van promotionele kansspelen: bij slechts 5 van de 22 online aanbieders zijn promotionele kansspelen op de homepage aangetroffen. De promotionele kansspelen vormden nog geen 4% van het totale aantal unieke promotionele acties van online aanbieders. Figuur 2 toont het aantal gecodeerde promotionele kansspelen per week, afgezet tegen andere typen promotionele acties.

De promotionele kansspelen van online aanbieders nemen veelal de vorm aan van een loterij of van het type kansspel waar de betreffende aanbieder een vergunning voor heeft, dus een online casinospel of een sportweddenschap.

Een bijzondere categorie zijn de toernooien die online aanbieders organiseren. Het gebruik hiervan neemt toe. Toernooien zijn in dit onderzoek niet beschouwd als promotioneel kansspel, omdat zij vaak geen eigen kansspelelement bevatten maar gekoppeld zijn aan een vergund kansspel. Aanbieders zelf lijken ze soms echter wel als promotioneel kansspel te beschouwen, zij verwijzen bij de toernooien soms namelijk naar de Gedragscode promotionele kansspelen.

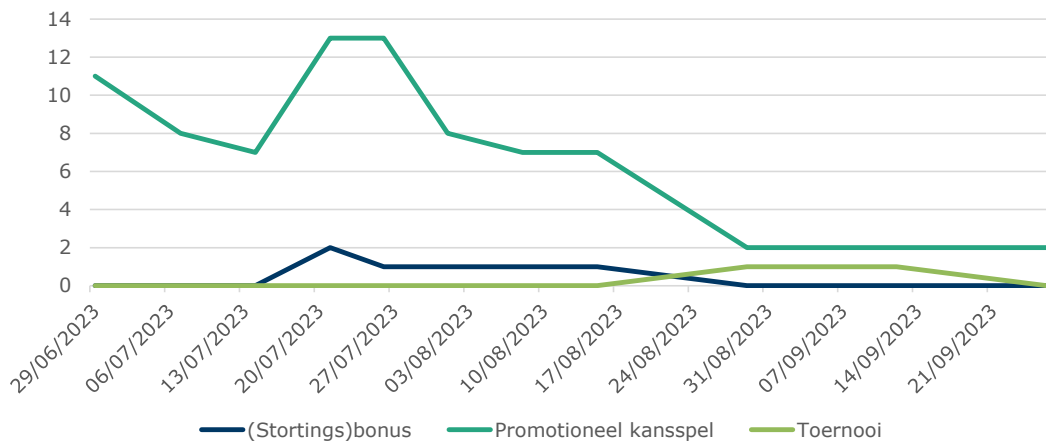


Figuur 2. Aantal lopende promotionele acties op homepages online kansspelaanbieders, juli-september 2023

### Aanbieders van landbased kansspelen

Door landbased aanbieders worden promotionele kansspelen vaker ingezet. Verreweg de meeste acties die op de homepages van speelhallen en speelcasino's zijn aangetroffen waren promotionele kansspelen. Zij worden niet alleen gebruikt om mensen naar de fysieke locatie te trekken, maar vormen ook een belangrijk instrument om in speelhallen variatie in het aanbod te creëren om mensen langer te vermaken. Het gaat dan ook veelal om kleine promotionele kansspelen met een focus op entertainment. Denk aan het trekken van een kaart, het doorprikken van een ballon of het draaien aan een rad van fortuin. Landbased aanbieders organiseren soms echter ook complete evenementen als een promotioneel kansspel, bijvoorbeeld een bingoavond of pokertoernooi.

Merk op dat onderstaande figuur alleen promotionele acties bevat die we op de homepages van de aanbieders hebben aangetroffen. Op de locaties zelf vindt vermoedelijk meer plaats. De in de figuur zichtbare daling heeft vermoedelijk niet te maken met enige beleidswijziging, maar met het feit dat in de zomer relatief veel promotie wordt gemaakt.



Figuur 3. Aantal lopende promotionele acties op homepages landbased kansspelaanbieders, juli-september 2023

### Aanbieders van loterijen

Aanbieders van loterijen gebruiken promotionele kansspelen om nieuwe spelers te werven en om extra prijzen onder bestaande spelers te verloten. Met name dat laatste zorgt voor veelvuldig gebruik van promotionele kansspelen door loterijaanbieders. Via promotionele kansspelen kunnen prijzen gericht worden verloot dan via de hoofdloterij, omdat deelnemers aan de loterij zich kunnen inschrijven op de extra trekkingen waar zij zelf interesse in hebben.

Loterijaanbieders lijken vrijwel uitsluitend gebruik te maken van promotionele kansspelen in de vorm van loterijen.<sup>1</sup> Bij bestaande spelers gaat het veelal om extra trekkingen die worden georganiseerd en zijn het dus loterijen waarbij de uitslag pas enige tijd na de beslissing tot deelname bekend wordt. Dit zijn kansspelen met een laag verslavingsrisico. Bij het werven van nieuwe spelers kan het echter ook gaan om loterijen waarvan de uitslag instantaan bekend is, zoals met een kraskaart. Dit zijn kansspelen met een hoger risico.

## Jongvolwassenen en kwetsbare groepen

### Aanbod aan jongvolwassenen

Met verschillende spelersaccounts is onderzocht in welke mate promotionele kansspelen en andere promotionele acties open stonden voor, en getoond werden aan, jongvolwassenen. Hoewel jongvolwassenen vrijwel altijd waren uitgesloten van *deelname* aan de in het onderzoek gecodeerde promotionele acties, waren acties vaak wel *zichtbaar* voor jongvolwassenen. Dit geldt voor alle aangetroffen acties op de homepages van online aanbieders en voor ongeveer de helft van de aangetroffen acties die in de spelersinterface van online aanbieders aan ingelogde spelers werden aangeboden, zie Tabel 1. In de meeste gevallen werd wel bij de acties vermeld dat deelname enkel mogelijk was voor 24+, maar in enkele gevallen moesten jongvolwassen consumenten meerdere keren doorklikken of zelfs eerst een account aanmaken voordat duidelijk werd dat zij van de actie waren uitgesloten.

<sup>1</sup> Op basis van anekdotische observaties weten we dat sommige loterijaanbieders mensen op straat aan een rad laten draaien om gratis loten te winnen. We hebben in dit onderzoek echter geen data verzameld over promotionele acties op straat.

Tabel 1. Zichtbaarheid voor jongvolwassenen van promotionele acties in de spelersinterface van online aanbieders.

Type promotionele actie	Totaal	Zichtbaar voor jongvolwassenen	Deelname mogelijk voor jongvolwassenen
(Stortings)bonus	40	23	1
Gratis spins/bets	37	14	0
Odds boost	1	0	0
Promotioneel kansspel	4	3	0
Toernooi	18	13	0
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>53</b>	<b>1</b>

### *Bescherming van kwetsbare groepen*

Alle aanbieders geven aan een beleid te hebben ter bescherming van kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door speellimieten te stellen, minderjarigen uit te sluiten en speelgedrag te monitoren. Ook sluiten sommige aanbieders spelers die ooit in Cruks geregistreerd zijn volledig uit van (communicatie over) promotionele acties, waaronder promotionele kansspelen. Geen van de gesproken aanbieders treft aanvullende maatregelen specifiek voor promotionele kansspelen.

## **Wettelijk kader en toezicht**

### *Toetsing van de praktijk aan de Gedragscode*

Voor zover we dit hebben kunnen vaststellen voldoet het overgrote deel van de promotionele kansspelen aan de Gedragscode. Er zijn geen overtredingen geconstateerd met betrekking tot de looptijd en het aantal trekkingen van promotionele kansspelen en slechts enkele overtredingen met betrekking tot de prijzenpot en het beschikbaar stellen van algemene spelvoorwaarden.<sup>2</sup>

Gedurende het onderzoek bleek echter dat de mogelijke problemen niet zozeer zitten in schendingen van de Gedragscode, maar in het feit dat de Gedragscode zeer ruime mogelijkheden biedt en voor veel onduidelijkheid zorgt (zie hierna).

### *Consistentie met het bredere kansspelbeleid*

De Gedragscode heeft geen wettelijke status, maar biedt vergunninghouders wel mogelijkheden die zij op basis van de Wet op de kansspelen niet hebben. Deze mogelijkheden zijn niet altijd scherp afgebakend. Voor alle typen kansspelaanbieders geldt dat de Gedragscode hen mogelijkheden biedt om hun aanbod aan te vullen met kansspelen waar zij geen vergunning voor hebben. Vergunde en onvergunde kansspelen raken hierdoor vermengd en dit kan op gespannen voet staan met keuzes die elders in het kansspelbeleid zijn gemaakt, bijvoorbeeld doordat loterijen en hoogrisicokansspelen vermengd raken of doordat aanbieders van loterijen de facto een onbeperkt aantal trekkingen kunnen organiseren.

<sup>2</sup> Voor promotionele kansspelen die fysiek worden aangeboden of die direct aan deelnemers van loterijen worden aangeboden, hebben we in dit onderzoek veelal niet kunnen vaststellen of zij aan de Gedragscode voldoen. Hiervoor zou bijvoorbeeld onderzoek op locatie nodig zijn. We hebben echter geen indicaties dat de Gedragscode wordt geschonden.



De doelstellingen van het kansspelbeleid beschouwend lijken promotionele kansspelen op individueel niveau niet bezwaarlijker te zijn dan andere typen promotionele acties. Ten behoeve van **kanalisatie** mogen vergunninghouders reclame maken voor hun aanbod, promotionele kansspelen zijn daar een (relatief klein) onderdeel van. Met betrekking tot **consumentenbescherming** is relevant dat de Gedragscode aanbieders niet verplicht om de winkansen van promotionele kansspelen bekend te maken, maar aangezien geen extra kosten worden gemaakt om deel te nemen aan een promotioneel kansspel lijkt dit weinig bezwaarlijk. Ten aanzien van **verslavingspreventie** geven deskundigen aan dat promotionele kansspelen geen groter risico vormen dan andere acties en dat zij stortingsbonussen en free spins veelal problematischer vinden. Het kansspel-in-kansspel-element wordt niet als extra risico gezien. Ook hebben promotionele kansspelen geen bijzondere positie met betrekking tot het verbod op **ongerichte reclame** voor kansspelen op afstand; net als andere vormen van kansspelreclame vallen promotionele kansspelen en de communicatie daarover onder dit verbod. Promotionele kansspelen ter promotie van online kansspelen mogen dus enkel gericht onder de aandacht worden gebracht, bij volwassenen vanaf 24 jaar. Promotionele kansspelen lijken tot slot geen duidelijke link te hebben met (**het tegengaan van**) **criminaliteit**.

### *Toezichtsproblemen*

Zowel de Kansspelautoriteit als aanbieders van online kansspelen ervaren problemen op het gebied van toezicht en handhaving op promotionele kansspelen. Deze problemen hebben primair te maken met de juridische onduidelijkheid rondom promotionele kansspelen, die voortkomt uit het feit dat de Gedragscode, die geen wettelijke status heeft, mogelijkheden biedt die niet scherp zijn afgebakend of die strijdig zijn met de regels uit de Wok en de onderliggende regelgeving. De belangrijkste vraag daarbij is of online aanbieders op hun kansspelinterface überhaupt promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode mogen aanbieden. Onze interpretatie van de regelgeving is dat dit niet is toegestaan. De gesproken online aanbieders interpreteren de regelgeving ook op die manier, of geven aan dat zij niet zeker weten hoe de regelgeving geïnterpreteerd moet worden, en maken daarom geen gebruik van promotionele kansspelen. Tegelijkertijd zien zij dat sommige andere aanbieders er wel gebruik van maken. Er is daarom behoefte aan duidelijkheid.

De Kansspelautoriteit geeft aan geen effectief toezicht te kunnen houden doordat de regelgeving niet helder en eenduidig is. De regelgeving is vaak onduidelijk of voor meerdere interpretaties vatbaar, aldus de Ksa, terwijl zij alleen handhavend kan optreden indien duidelijk is dat iets verboden is en wat de reikwijdte van dat verbod is. Hoewel wij onderschrijven dat de regelgeving omtrent promotionele kansspelen ruimte biedt voor interpretatie, is dit in onze ogen geen reden om niet handhavend op te treden op basis van de eigen interpretatie van de regelgeving. Eventuele juridische procedures zouden, ongeacht de uitkomst, immers meer duidelijkheid moeten scheppen. De huidige onduidelijkheid is alleen gunstig voor partijen die de randen van het grijze gebied opzoeken en hier niet voor worden teruggefloten.

### **Hoofdconclusie**

Het aanbieden van kansspelen is gereguleerd met een vergunningenstelsel, vastgelegd in de Wet op de kansspelen en onderliggende regelgeving. Binnen dit vergunningenstelsel krijgen kansspelaanbieders specifieke en afgebakende mogelijkheden om legaal kansspelen aan te bieden. Promotionele kansspelen worden veelal echter buiten dit wettelijk kader om georganiseerd, op basis van de Gedragscode promotionele kansspelen (de Gedragscode). De Gedragscode heeft geen wettelijke basis, maar biedt vergunninghouders wel mogelijkheden

die zij op basis van de wet en hun vergunning niet hebben en die niet scherp zijn afgebakend. Dit leidt tot onduidelijkheid, toezichtproblemen en mogelijke risico's in de sector:

- De kansspelautoriteit ervaart toezichtproblemen. Zij stelt geen effectief toezicht te kunnen houden doordat de regelgeving niet helder en eenduidig is. Ook de vermenigving van vergunde en onvergunde kansspelen, als gevolg van het gebruik van de Gedragscode door vergunninghouders, draagt hieraan bij.
- Kansspelaanbieders, met name van online kansspelen, ervaren onduidelijkheid over de regelgeving. Sommige aanbieders geven aan dat zij zelf geen gebruik maken van promotionele kansspelen, omdat zij menen dat het niet mag of omdat zij de regelgeving onduidelijk vinden, maar dat zij tegelijkertijd zien dat sommige concurrenten er wel gebruik van maken en dat hier niet altijd tegen wordt opgetreden. De dataverzameling in dit onderzoek bevestigt dat slechts een klein aantal online aanbieders gebruik maakt van promotionele kansspelen.
- Door het gebruik van de Gedragscode door vergunninghouders raken niet alleen vergunde en onvergunde kansspelen vermengd, maar ook hoogrisicokansspelen en laagrisicokansspelen. De wetgever heeft hoog- en laagrisicospelen juist gescheiden willen houden, onder meer met het oog op verslavingspreventie.

Het daadwerkelijke gebruik van promotionele kansspelen door kansspelaanbieders beschouwend, kunnen we onderscheid maken tussen twee soorten gebruik. Er is het gebruik *als marketinginstrument*, om het vergunde aanbod aan te prijzen en nieuwe spelers te werven, en het gebruik van promotionele kansspelen om het vergunde aanbod *te verrijken* en spelers te behouden.

Het gebruik van promotionele kansspelen *als marketinginstrument* om spelers te werven, lijkt vergeleken met het gebruik van andere typen promotionele acties (zoals stortingsbonussen of free spins) niet inherent problematisch. Ten opzichte van andere typen promotionele acties hebben promotionele kansspelen in de regel namelijk geen bijzondere impact op de doelstellingen van het kansspelbeleid.<sup>3</sup> Het huidige stelsel waarmee dit gebruik gereguleerd is, zorgt echter wel voor de zojuist genoemde onduidelijkheden en risico's.

Dit speelt ook bij het tweede soort gebruik. Aanbieders van loterijen en aanbieders van landbased kansspelen gebruiken promotionele kansspelen, die zij organiseren op basis van de Gedragscode, de facto ook om hun aanbod te *verrijken* met kansspelen die zij op basis van hun vergunning niet mogen organiseren. Hoewel deze kansspelen formeel dienen ter promotie van iets anders, krijgen zij het karakter van een zelfstandig spel of een uitbreiding van het aanbod. Dit doet vreemd aan, want kansspelen zijn niet voor niets gereguleerd met een vergunningstelsel. De situatie verschilt per type aanbieder:

- Aanbieders van landbased kansspelen (speelhallen en speelcasino's) verrijken hun aanbod met gratis spelen die anders zijn de typen kansspelen waar zij een vergunning voor hebben. Men mag bijvoorbeeld gratis aan een rad draaien of een ballon doorprikken en maakt daarmee kans op een prijs. Dit verhoogt de entertainmentwaarde tijdens het bezoek, met vermoedelijk onder meer als gevolg dat bezoekers langer blijven.
- Aanbieders van loterijen verrijken hun aanbod door extra loterijen/trekkingen te organiseren, naast de trekkingen waar zij een vergunning voor hebben. Zij gebruiken de Gedragscode dus om min of meer hetzelfde te doen als waar zij een vergunning

---

<sup>3</sup> Een mogelijke uitzondering hierop zijn de toernooien van online aanbieders, die in dit onderzoek niet zijn gekwalificeerd als promotionele kansspelen, maar waarvoor sommige aanbieders zich wel op de Gedragscode lijken te baseren.

voor hebben. Via promotionele kansspelen kunnen prijzen echter gericht worden verloot dan via de hoofdloterij, omdat deelnemers aan de loterij zich kunnen inschrijven op de extra trekkingen waar zij zelf interesse in hebben.

Deze verrijkingen of uitbreidingen van het aanbod ogen op zichzelf relatief onschuldig en men kan zich afvragen wat precies het probleem is, des te meer omdat aan de deelname geen extra kosten mogen worden verbonden. Het huidige stelsel zorgt hier echter wel voor vermenging van vergunde en onvergunde kansspelen, wat het toezicht bemoeilijkt. Ook los van praktische problemen lijkt het fundamenteel onwenselijk dat het vergunningenstelsel in een streng gereguleerde sector in zekere zin wordt omzeild met een gedragscode die geen wettelijke status heeft. Indien de maatschappelijke of politieke wens is dat de aanbieders dit soort kansspelen kunnen organiseren, dan zou hierin moeten worden voorzien in het wettelijk kader.

# 1 Inleiding

Dit onderzoek naar het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde kansspelaanbieders is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). In dit hoofdstuk presenteren we de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de onderzoeksverantwoording en de leeswijzer.

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Promotionele kansspelen zijn een marketinginstrument waarbij consumenten kans maken op een prijs. De consument maakt dan bijvoorbeeld bij elk pak hagelslag dat hij koopt, kans op een fiets. Dit soort acties kunnen worden georganiseerd door bedrijven of andere organisaties om een bepaald product, dienst of bedrijf onder de aandacht van hun doelgroep te brengen. Hoewel het normaliter verboden is om kansspelen te organiseren zonder vergunning, mogen promotionele kansspelen zonder vergunning worden georganiseerd, mits zij voldoen aan de Gedragscode Promotionele Kansspelen.<sup>4</sup> In de Gedragscode worden voorwaarden gesteld over de grootte van het prijzenpakket (maximaal 100.000 euro), het aantal trekkingen (maximaal 20 per jaar) en een eerlijke trekking en duidelijke communicatie.

Kansspelaanbieders maken ook gebruik van dit marketinginstrument, wat een bijzondere constructie oplevert: de kansspelaanbieder organiseert een kansspel om zijn product – kansspelen – te promoten.

Het werd in oktober 2021 mogelijk om legaal aan online kansspelen deel te nemen bij vergunde aanbieders. De online kansspelmarkt werd in geopend omdat regulering van het online kansspelaanbod betere bescherming voor de spelers zou bieden, bijvoorbeeld tegen kansspelverslaving. Ook zouden spelers van het illegale aanbod naar het legale aanbod worden geleid, waardoor er beter gehandhaafd kon worden op criminaliteit en fraude. Tegelijkertijd klinken er in het maatschappelijke debat kritische geluiden. Critici wijzen in het bijzonder op reclames die kansspelen met een relatief groot verslavingsrisico promoten (*short odds* kansspelen), jeugdige consumenten aanspreken of aanmoedigen tot onmatig speelgedrag. De overvloed aan reclame heeft geleid tot het in gang zetten van het verbod op ongerichte reclame, dat op 1 juli 2023 van kracht werd.<sup>5</sup> Daarbij speelde wel de zorg dat dit verbod tot een sterke toename van promotionele kansspelen van kansspelaanbieders zou leiden.

Tegen deze achtergrond heeft het WODC aan Dialogic de opdracht verstrekt om onderzoek te doen naar het gebruik van promotionele kansspelen bij vergunde (online) kansspelaanbieders. De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Allereerst moet het onderzoek inzicht geven in de manier waarop en de mate waarin promotionele kansspelen ingezet worden door vergunde kansspelaanbieders. Daarnaast moet uit het onderzoek blijken in hoeverre de inzet van promotionele kansspelen door vergunde (online) kansspelaanbieders consistent is met het Nederlandse kansspelbeleid.

---

<sup>4</sup> [Gedragscode promotionele kansspelen](#)

<sup>5</sup> Staatsblad 2023, 120. Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De **hoofdvraag** in dit onderzoek is tweeledig en luidt:

1. Wat is de aard en omvang van het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde (online) kansspelaanbieders in Nederland?
2. In hoeverre is de inzet van promotionele kansspelen door vergunde (online) kansspelaanbieders consistent met het Nederlandse kansspelbeleid?

Hierbij heeft de opdrachtgever acht **deelvragen** opgesteld:

### Inzet promotionele kansspelen

1. Welk type kansspelen worden door middel van promotionele kansspelen gepromoot?
2. Welk type kansspel wordt gebruikt voor de promotie?
3. Via welke kanalen worden promotionele kansspelen (gericht op deelname aan kansspelen) onder de aandacht van consumenten gebracht?

### Gerichtheid aan doelgroep promotionele kansspelen

4. In hoeverre richten promotionele kansspelen georganiseerd door kansspelaanbieders zich op een bepaalde doelgroep? Zo ja, op welke doelgroepen?
5. Wordt bij promotionele kansspelen rekening gehouden met kwetsbare groepen, in het bijzonder minderjarigen?

### Wettelijk kader en toezicht

6. Voldoen de promotionele kansspelen aan de gedragscode? Op welke punten wel? Op welke niet? Of op welke punten is het onduidelijk of een uiting voldoet?
7. In hoeverre zijn de mogelijkheden om promotionele kansspelen in te zetten (gericht op deelname aan kansspelen) consistent met het Nederlandse kansspelbeleid met daarbij bijzondere aandacht voor het komende verbod op ongerichte reclame?
8. In hoeverre leidt de huidige praktijk tot toezichtsproblemen?

## 1.3 Onderzoeksverantwoording

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een divers palet aan kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet. In deze paragraaf bespreken we elk van de onderzoeksmethoden.

### *1.3.1 Desk research*

We hebben voor dit onderzoek desk research ingezet om zicht te krijgen op promotionele kansspelen in het Nederlandse kansspelbeleid. We hebben relevante wetgeving, beleidsstukken en rapporten over promotionele kansspelen en de kanspelsector verzameld en geanalyseerd. De bronnen zijn met name verzameld via zoekmachines, interviewrespondenten, de sneeuwbalmethode en op basis van eerder eigen onderzoek.

De Gedragscode promotionele kansspelen is hier van bijzonder belang. Op basis van de verzamelde stukken zijn de ontstaansgeschiedenis van de Gedragscode in kaart gebracht, evenals de relatie van de Gedragscode met het bredere kansspelbeleid.

### *1.3.2 Coderen van promotionele acties*

Om de feitelijke inzet van promotionele kansspelen op het internet te meten hebben we drie methoden gebruikt:

4. Het handmatig classificeren van verschillende typen promotionele acties voor kansspelen op homepages van kansspelaanbieders<sup>6</sup>;
5. Het analyseren van de herkomst van het internetverkeer naar de homepages van kansspelaanbieders (*backlinks*);
6. Het analyseren van verschillen in aanbod van reclames voor kansspelen op websites en via email aan een jongvolwassen speler (jonger dan 24) en een volwassen speler (24+).

### **Handmatig classificeren van reclame-uitingen voor kansspelen op homepages van kansspelaanbieders**

Een belangrijke plek voor het delen van promoties zijn de homepages van de kansspelaanbieders. Hiervoor hebben we in de periode juli-september 2023 op elf meetmomenten de websites bezocht van de aanbieders uit Bijlage 2. Deze pagina's zijn gearchiveerd door middel van screenshots en een codeerschema. Wanneer de actie inhoudelijk niet door middel van het codeerschema compleet werd uitgelegd, werden ook de actievoorwaarden gearchiveerd.

### **Analyse van herkomst van het internetverkeer naar de webpagina's van kansspelaanbieders (*backlinks*)**

Voor dit onderdeel is de lijst aanbieders uit Bijlage 2 gebruikt. Als tool voor de backlinks-analyse is Semrush gebruikt. Dit is een marketing tool die, met behulp van data providers en machine learning algoritmes, data verzameld over hoeveel internetverkeer bepaalde websites hebben en waar dit internetverkeer vandaan komt<sup>7</sup>. Hierbij hebben we per aanbieder uit Bijlage 2 de top 5 van belangrijkste domeinen van herkomst geselecteerd. Dit zijn de domeinen waarvan volgens het algoritme van Semrush het meeste webverkeer wordt gegenereerd voor de website van de kansspelaanbieder<sup>8</sup>. In de periode augustus-oktober 2023 hebben we alle relevante metadata van de (top 5) refererende domeinen opgeslagen en geclassificeerd naar type website en naar type reclame-uiting.

### **Analyse van verschillen in aanbod van reclames voor kansspelen op websites en via email aan jongvolwassenen en volwassenen**

We hebben twee sets van geverifieerde accounts aangemaakt voor alle kansspelaanbieders uit Bijlage 2 voor een jongvolwassene (leeftijd tussen 18 en 23 jaar) en een volwassene (24 jaar of ouder). De kansspelaanbieders kennen de leeftijd van de accounthouders dus. Met deze accounts is augustus op twee meetmomenten ingelogd op de websites van de kansspelaanbieders.<sup>9</sup> Op deze manier hebben we het verschil in aanbod van reclame-uitingen aan jongvolwassenen en aan volwassenen op zowel het publieke deel van de website (de homepages) als het gesloten deel van de website ('spelersinterface') kunnen meten. Alle promotionele acties die op de meetmomenten werden aangeboden, zijn gecodeerd.

---

<sup>6</sup> Voor de typologie van reclame-uitingen die we hierbij hebben gebruikt, zie paragraaf 2.2.

<sup>7</sup> [[www.semrush.com](http://www.semrush.com)]

<sup>8</sup> Hiervoor gebruikt Semrush een eigen samengestelde indicator (*Authority Score*). De indicator geeft het gewicht aan van de uitgaande link. De indicator is samengesteld uit drie factoren: *link power* (de kwaliteit en kwantiteit van de backlinks), *organic traffic* (het geschatte maandelijkse gemiddelde van het webverkeer), *Spam factors* (een correctie voor verkeer dat uit spam bestaat). Bron: [[www.semrush.com](http://www.semrush.com)]

<sup>9</sup> Er zijn geen inzetten gedaan via de spelersaccounts. De activiteit is dus beperkt gebleven tot periodiek inloggen.

Daarnaast hebben we bijgehouden welke reclame-uitingen op de emailaccounts van de jongvolwassen en de volwassen speler zijn binnengekomen. We hebben dit op wekelijkse basis gedurende twee opeenvolgende periodes gedaan: augustus-september 2023 en oktober-november 2023. In de laatste periode is er niet meer ingelogd op de spelersaccounts en waren die accounts dus niet meer actief. Zo kunnen we in kaart brengen of het stoppen met inloggen invloed heeft op de ontvangen reclame-uitingen.

### 1.3.3 Interviews

We hebben 17 organisaties gesproken (in totaal circa 40 personen). Zie Bijlage 1 voor het volledige overzicht van respondenten. We hebben eerst verkennende interviews uitgevoerd met de het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Kansspelautoriteit, de Reclame Code Commissie en drie brancheverenigingen. Het doel van de verkennende interviews was om de uitgangspunten van de Wet op de kansspelen en de Wet Kansspelen op Afstand<sup>10</sup> te bespreken, wat hun visie op het beleid rond promotionele kansspelen is en wat hun perceptie van de huidige aard en omvang van het gebruik van promotionele kansspelen door kansspelaanbieders is. Daarna hebben we acht kansspelaanbieders geïnterviewd die online-, landbased-, hybride- (online + landbased) of loterij-aanbod hadden. Onder landbased kansspelen vallen speelautomaathallen en monopoliecasino's. Online kansspelen omvatten casinospelen, sportwedenschappen en paardenrennen. De loterijaanbieders in dit onderzoek betreffen aanbieders van monopolieloterijen en meerjarige loterijen. Het doel was om informatie op te halen over het gebruik van promotionele kansspelen, over de invloed van de Gedragscode en wetwijzigingen, en over het beleid rondom kwetsbare groepen. Ook hebben we met de gesprekspartners enkele concrete voorbeelden van promotionele kansspelen besproken die wij voorafgaand aan het gesprek op hun websites hebben gevonden. Tot slot hebben we twee kansspelverslavingsdeskundigen gesproken over de invloed van promotionele kansspelen op kwetsbare groepen, een advocaat die zich inzet voor (voormalige) spelers van kansspelen bij geschillen met een kansspelaanbieder, en nogmaals de Kansspelautoriteit.

We hebben de interviews gecodeerd in Taguette<sup>11</sup>, een open source programma om kwalitatieve data-analyse te verrichten. In totaal hebben we 41 codes gebruikt voor alle interviews. De codes zijn op twee niveaus ingedeeld, waarbij het eerste woord het thema betreft, en het tweede woord de specificatie binnen dat thema. Voorbeelden zijn 'Gebruikdoel', 'Gedragscode-voorwaarden' of 'Wet-kanalisatie'. We hebben elk interview tweemaal gecodeerd. Dit resulteerde in een bestand waarbij we kansspelaanbieders, codes en inhoud konden groeperen en selecteren, om eenvoudig overlap en verschillen in de diverse visies te vinden.

### 1.3.4 Betrokkenheid juridisch expert

Het juridisch kader van promotionele kansspelen en andere kansspelpromoties is complex. Gedurende het onderzoek hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met kansspeladvocaat dr. Alan Littler, met betrekking tot de juridische mogelijkheden die kansspelaanbieders hebben om promotionele kansspelen in te zetten. Dr. Littler heeft ook een memo voor het onderzoeksteam opgesteld met betrekking tot onduidelijkheden in de regelgeving. Het

---

<sup>10</sup> De formele aanduiding van deze wet is: 'De Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127)'. Het is gangbaar om deze wet aan te duiden als de Wet Koa.

<sup>11</sup> [[www.taguette.org](http://www.taguette.org)]

onderzoeksteam heeft deze input, samen met input van andere partijen en de eigen lezing van de regelgeving en beleidsstukken, gebruikt om een eigen beeld te vormen van de juridische mogelijkheden en onduidelijkheden. Dit beeld is vervolgens nog besproken met de kansspelautoriteit. Dr. Littler was niet betrokken bij het schrijven van het rapport.

### *1.3.5 Online vragenlijst onder de Nederlandse bevolking*

Om de aanwezigheid van (reclame voor) promotionele kansspelen op andere kanalen in kaart te brengen, zoals op sociale media, televisie, fysieke borden en in de brievenbus, is een online vragenlijst uitgezet onder het panel van marktonderzoeksbureau Motivaction. Het panel is een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. In de enquête hebben we deelnemers gevraagd naar de mate waarin ze promotionele kansspelen tegenkomen via verschillende kanalen.

De enquête is in de pilotfase stopgezet, omdat respondenten niet in staat bleken om promotionele kansspelen in de enquête te onderscheiden van andere vormen van kansspelreclame. Op dat moment hadden 83 respondenten de vragen beantwoordt. De vragenlijst geeft om deze reden enkel een indicatief beeld van de blootstelling aan kansspelreclames. Zie Bijlage 4 voor meer informatie over de vragenlijst.

### *1.3.6 Beperkingen van het onderzoek*

Hoewel in het onderzoek veel verschillende dataverzamelmethodeën zijn gebruikt, konden niet alle kanten van de markt even goed in beeld worden gebracht. Vanwege de focus op webpagina's is de dataverzameling met betrekking tot online aanbieders redelijk dekkend, met uitzondering van sociale media, terwijl aan de kant van de landbased aanbieders en loterijen meer lacunes zitten. De voornaamste categorieën waar geen primaire data over verzameld zijn, zijn:

- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties in speelhallen en casino's die niet zijn aangekondigd op de websites.
- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties van loterijaanbieders die direct aan abonneementhouders zijn gecommuniceerd.
- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties op sociale media.
- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties in brievenbus.
- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties in de openbare ruimte.
- Promotionele kansspelen en andere promotionele acties op televisie.

Door het stopzetten van de enquête (zie 1.3.5) berust de informatie over deze categorieën primair op de gevoerde interviews. Een verdere beperking is dat er slechts twee aanbieders van loterijen zijn gesproken.

## **1.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk (2) volgt een afbakening van de definitie van promotionele kansspelen en een typologie van reclame-uitingen voor kansspelen. In hoofdstuk 3 wordt er een analyse van het beleid gegeven. We onderzoeken de kansspelwetgeving, de ontwikkeling en evolutie van de Gedragscode, de relatie tussen promotionele kansspelen en ongerichte reclame, de inzetmogelijkheden voor kansspelaanbieders, en toezicht- en handhavingkwesties. In hoofdstuk 4 beschrijven we het gebruik van promotionele kansspelen zoals de kansspelaanbieders dat zelf verklaren en hoofdstuk 5 bevat een analyse van de praktijk op basis van onze eigen dataverzameling. Daarbij analyseren we ook hoe deze praktijk zich verhoudt tot het juridisch kader en enkele specifieke aspecten van het beleid. We sluiten af met conclusies in hoofdstuk 6.



## 2 Afbakening en typologie van promotionele acties

In dit hoofdstuk bespreken we de definitie en afbakening van het concept 'promotionele kansspelen' (2.1). Vervolgens geven we een overzicht van verschillende vormen van promotionele acties, zodat het gebruik van promotionele kansspelen in dit rapport kan worden afgezet tegen het gebruik van andere typen promotionele acties (2.2).

### 2.1 Definitie en afbakening van promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen worden in Wet op de kansspelen (Wok) en onderliggende regelgeving niet gedefinieerd. De Gedragscode promotionele kansspelen (hierna: de Gedragscode) definieert ze echter wel. De Gedragscode definieert (het aanbieden van) promotionele kansspelen als:

"het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen."<sup>12</sup>

Dit is exact de definitie van een kansspel in de Wok, met de toevoeging 'bij wijze van promotie'.<sup>13</sup> Promotionele kansspelen zijn dus *alle kansspelen die bij wijze van promotie worden aangeboden*. Daarbij zijn promoties gedefinieerd als "elke vorm van bevordering, direct of indirect, van de naamsbekendheid van een organisatie of de afzet van goederen of diensten."<sup>14</sup>

Een promotioneel kansspel is dus een kansspel ter promotie van iets. Denk aan acties waarbij de consument bij elk gekocht pak melk kans maakt op een Playstation of een weekend weg. In andere sectoren dan de kansspelsector is dan ook direct helder wanneer sprake is van een promotioneel kansspel: als er een promotionele actie is waarbij consumenten ergens kans op maken, is sprake van een promotioneel kansspel. Ook is in die sectoren helder dat het promotionele kansspel moet worden georganiseerd op grond van de Gedragscode en dus aan de daarin gestelde voorwaarden moet voldoen, de organisator heeft immers geen kansspelvergunning.

Bij promotionele kansspelen die worden georganiseerd *door aanbieders van kansspelen* is het minder duidelijk. Zij hebben een vergunning om kansspelen te organiseren en kunnen deze kansspelen ook gratis inzetten om ergens promotie voor te maken. Deelname aan een kansspel kan bijvoorbeeld gratis zijn voor iedereen die zich inschrijft voor een nieuwsbrief, waardoor de nieuwsbrief wordt gepromoot, of voor iedereen die deelneemt aan een *ander* kansspel, waardoor dat andere kansspel wordt gepromoot. In beide gevallen is het gratis kansspel volgens bovenstaande definitie een promotioneel kansspel: het is een kansspel ter promotie van iets. Het kansspel kan echter worden georganiseerd op basis van de

---

<sup>12</sup> Artikel 1 Gedragscode promotionele kansspelen, evenals in de toelichting op de preambule.

<sup>13</sup> 'Kansspelen' zijn in artikel 1 Wok indirect gedefinieerd, via de 'nee, tenzij-bepaling': "[het is verboden om] gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend."

<sup>14</sup> Artikel 1 Gedragscode promotionele kansspelen.

vergunning, waardoor de Gedragscode promotionele kansspelen er niet aan te pas komt, of kan worden georganiseerd op grond van de Gedragscode.

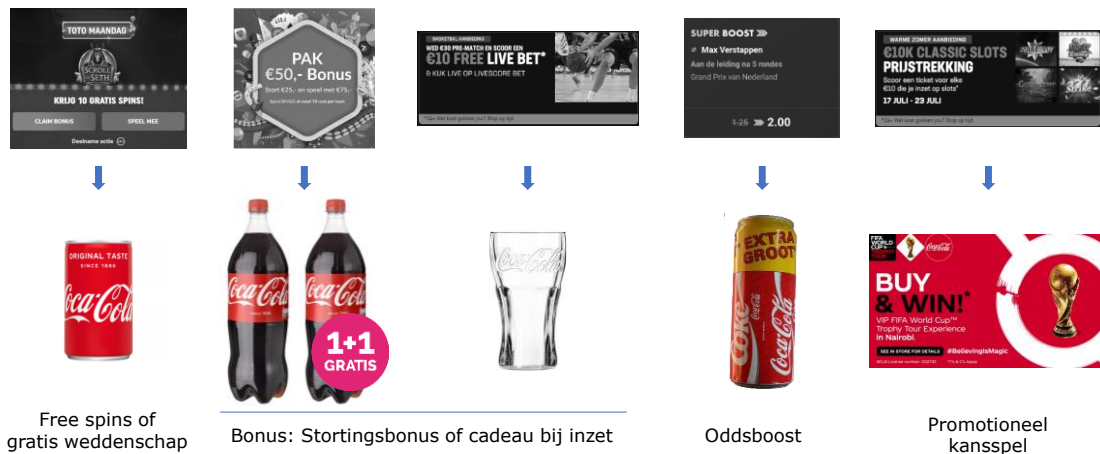
Juridisch is er een relevant onderscheid tussen promotionele kansspelen die op grond van de Gedragscode worden georganiseerd en promotionele kansspelen die op grond van een vergunning worden georganiseerd. De grondslag bepaald namelijk aan welke voorwaarden moet worden voldaan, namelijk die uit de Gedragscode of die uit de vergunning. Veel partijen die wij hebben gesproken hebben het bij 'promotionele kansspelen' alleen over de eerste categorie: kansspelen die op grond van de Gedragscode worden georganiseerd. Dit leidt echter tot een onderscheid tussen 'promotionele kansspelen' (die op grond van de Gedragscode worden georganiseerd) en 'kansspelen die ter promotie worden aangeboden maar geen promotionele kansspelen zijn' (omdat zij op grond van een vergunning worden aangeboden). Voor de consument zijn zij echter hetzelfde. Ook is het geen werkbaar onderscheid om het gebruik van promotionele kansspelen in kaart te brengen. Het is van buitenaf namelijk vaak niet goed te achterhalen of een gratis kansspel wordt aangeboden op grond van een vergunning of op grond van de Gedragscode. Wij hanteren in dit onderzoek daarom de afbakening die het meest overeenkomt met de definitie uit de Gedragscode en met het consumentenperspectief: elk kansspel dat ter promotie wordt aangeboden, is een promotioneel kansspel. Waar relevant maken we in de tekst het onderscheid tussen promotionele kansspelen die op grond van de Gedragscode worden aangeboden en promotionele kansspelen op grond van een vergunning.

De operationalisering hiervan is als volgt: indien de consument zonder extra kosten kans maakt op een prijs, is sprake van een promotioneel kansspel (ongeacht of dit plaatsvindt op grond van een vergunning of op grond van de Gedragscode).

Als we deze operationalisering bekijken vanuit marketing-perspectief, waarin we onderscheid willen maken tussen verschillende typen promotionele acties, betekent dit het volgende: een promotioneel kansspel is een promotie waarbij men kans maakt op een prijs. In de volgende paragraaf gaan we hier uitgebreider op in.

## 2.2 Typologie van promotionele acties voor kansspelen

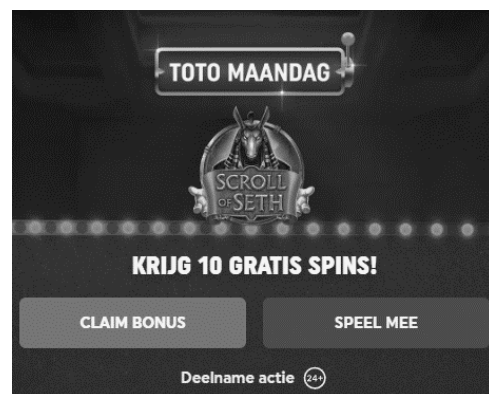
Om de omvang van het gebruik van promotionele kansspelen door kansspelaanbieders te duiden, zetten we dit gebruik in dit onderzoek af tegen het gebruik van andere typen promotionele acties. Promotionele acties door kansspelaanbieders zijn grofweg in te delen in vijf categorieën. In deze paragraaf worden eerst vier categorieën beschreven waarvoor een duidelijke parallel te maken is met producten die je ook in de supermarkt zou kunnen aantreffen. Aan het einde van deze paragraaf zal de vijfde categorie 'toernooien' beschreven worden, omdat hiervoor geen heldere parallel in de supermarkt bestaat. Per categorie is een voorbeeld toegevoegd. Merk op dat de term 'bonus' in de praktijk soms verschillend wordt gebruikt en juridisch bijna allesomvattend is. In dit rapport hanteren we de begrippen zoals in deze paragraaf beschreven.



Figuur 4. Parallel van promoties in de supermarkt naar promoties van kansspelaanbieders. In de volgende paragrafen zijn grotere versies van de afbeeldingen opgenomen.

### 2.2.1 Free spins of gratis weddenschappen

Veel aanbieders maken reclame met zogeheten *free spins* in het geval van casinospellen of gratis weddenschappen in het geval van sportweddenschappen. Hiermee kan de klant het aanbod uitproberen zonder er zelf geld aan uit te hoeven geven. Hoewel sprake is van een kansspel met gratis deelname, is dit geen promotioneel kansspel. Het is namelijk een zelfstandig kansspel, waar men ook los van deze promotionele actie aan mee kan doen, en de actie dient ter promotie van het spel zelf. De parallel hiervoor met andere productreclame is bijvoorbeeld het uitdelen van een blikje frisdrank op straat (een sampleproduct).



### 2.2.2 Bonus

Bij een bonus krijgt de klant een extraatje bij bepaalde handelingen of inzetten. Eén van de gangbare vormen hiervan is de stortingsbonus: Als de klant een X bedrag stort vult de kanspelaanbieder dat verder aan met speelgoed. Het equivalent hiervan zou bijvoorbeeld een actie zijn waarbij het tweede product gratis is.



Een alternatieve vorm hiervan is de actie waarbij de klant een ander product cadeau krijgt. In de illustratie in Figuur 4 krijgt de klant bij inzet van €30 op de ene weddenschap een gratis weddenschap ter waarde van €10 ergens anders. Dit kan dienen om klanten kennis te laten maken met een nieuw spel. In de supermarkt kan dit een gratis glas zijn bij aankoop van frisdrank of een pakket bier of een muts bij aankoop van rookworst.

### 2.2.3 Odds boost

Bij een odds boost wordt een weddenschap of spel aantrekkelijker gemaakt door tijdelijk de uitbetalingen te verhogen. De klant kan vaak met een beperkte inzet gebruik maken van de odds boost. Het is een weddenschap waarop de kansspelaanbieder vrijwel altijd verlies maakt, dus het dient voornamelijk als lokkertje. Het meest logische equivalent hier in klassieke marketing zou een product zijn waar de klant gratis extra inhoud krijgt. Denk bijvoorbeeld aan een blik frisdrank of pak hagelslag met '20% extra' erop.



### 2.2.4 Promotieel kansspel

Een promotioneel kansspel is een kansspel ter promotie van een product of dienst. Denk aan acties waarmee de consument bij elk gekocht pak melk kans maakt op een Playstation, of bij elke reep chocola kans maakt op een rondleiding in de chocoladefabriek. Promotieel kansspelen moeten gratis zijn, in de zin dat het niets extra kost om aan het kansspel mee te doen. De consument betaalt bijvoorbeeld wel voor het pak melk, maar kan dan zonder extra kosten meespelen en kans maken op de Playstation.



Bij een kansspelaanbieder kan dit hetzelfde werken. Hij maakt dan bijvoorbeeld bij elke € 10 die hij inzet op roulette, kans op een weekend weg. De trekking voor dat weekend weg staat los van het roulette-spel. Hoewel de consument dus € 10 betaalt aan inzet op roulette, kost het hem niets extra om kans te maken op het weekend weg.

### 2.2.5 Toernooien en leaderboards

Toernooien en leaderboards zijn een soort promotie die geen gemakkelijke vergelijking kennen buiten de kansspelmarkt. De acties zijn niet eenduidig te classificeren als promotioneel kansspel, maar hebben er wel elementen van. Hier lichten we kort toe wat deze acties inhouden en waarom beredeneerd kan worden dat ze elementen van een promotioneel kansspel hebben. Dit type spel komt in verschillende varianten voor, meestal aangeduid als toernooi, leaderboard of klassement. De termen worden veelal door elkaar gebruikt, wij beschouwen ze dan ook als één categorie.

Bij toernooien is er sprake van een klassement waarin spelers punten kunnen verdienen. Aan plekken op de uiteindelijke ranglijst zijn prijzen verbonden. Die prijzen kunnen speelgoed zijn, maar vaak is er ook prijzengeld aan verbonden. Spelers zien gedurende de actie live of periodiek een update van het leaderboard en kunnen dus actie ondernemen om meer punten te verdienen als zij zien dat zij ingehaald zijn.

De crux van dergelijke toernooien bij kansspelaanbieders is dat **de punten doorgaans verdiend worden met uitkomsten van kansspelen**. De ranglijst wordt dus bepaald door kansmomenten en weinig of niet door keuzes van de speler. Voorbeelden van criteria zijn:

- *Punten op basis van bepaalde gebeurtenissen binnen een slot.* In dit geval is niet het bedrag wat in totaal bij elkaar is gespeeld bepalend, maar kan door vaker in te zetten steeds meer punten worden verzameld.
- *Punten op basis van een hoogste vermenigvuldiging(reeks) binnen een slot of op sportweddenschappen.* Het belangrijkste verschil is hier dat het aantal punten niet blijft opstapelen wanneer vaker wordt gespeeld. Dit zorgt ervoor dat een speler met een enkele inzet al bovenaan de leaderboard kan komen. Wel kan een speler vaker inzetten om een zo hoog mogelijke score te halen, maar de hoogste vermenigvuldiging telt.

Omdat er in deze spellen sprake is van (a) een promotie en (b) een kanslement dat winst bepaalt, kan gesproken worden van promotionele kansspelen. Aan de andere kant is het vaak zo dat het enige kanslement bij dergelijke toernooien onderdeel uitmaakt van het vergunde kansspel waar het toernooi op gebaseerd is. Het toernooi is dan op zichzelf dus geen kansspel. In dit onderzoek nemen we toernooien daarom als aparte categorie mee.

Toernooien zijn met name interessant omdat spelers kunnen zien of zij op dat moment een winnende positie hebben, of hoever ze daarvan verwijderd zijn. Daarmee is het risico relatief groot dat de actie aanzet tot onmatig speelgedrag. Om dit risico te beperken verbinden sommige aanbieders bijvoorbeeld geen minimale inzet aan deelname en richten zij het spel zo in dat met een kleine inzet evenveel punten worden verdiend als met een grote inzet. We zijn echter ook tegengekomen dat een ranglijst puur gebaseerd was op inzet: wie gedurende een bepaalde periode het meest had ingezet, won een prijs.

g) Het formaat van het toernooi is "Points Collected", waarbij de punten als volgt worden toegekend:

3 opeenvolgend verliezen: 10 punten.  
 3 opeenvolgende winsten: 50 punten.  
 5x win multiplier van je inzet: 100 punten.

Het puntentotaal wordt opgebouwd via alle inzetten die in aanmerking komen.

2. Alleen de Geselecteerde slot telt mee voor de Promotie, wat betekent dat punten alleen voor het volgende spel op de volgende datum kunnen worden toegekend.

Geselecteerde slot: Gates of Olympus

3. De 75 spelers met de hoogste totaalscore maken kans op de volgende prijzen. De verdeling van de prijzenpot van €2.500 vindt plaats aan de hand van de uiteindelijke positie van de speler in het klassement.

Prijstrekking	Prijs
1e	€500
2e	€250
3e	€200
4e	€150
5e	€100
6e	€90
7e	€80
8e	€70
9e	€60
10e	€50
11e - 25e	€30
26e - 75e	€10

**TOP PRIJS €500**

## €2.500 CASH TOERNOOI

Klim naar de top van het klassement & win één van de 75 prijzen\*

Klim naar de top van het klassement en win tot €500 cash.

Meld je aan via de pop-up in **Gates of Olympus** en verzamel punten.

4. Spelers kunnen hun positie volgen op het Leaderboard in de Geselecteerde slot.

Figuur 5. Voorbeeld van een toernooi

## 3 Analyse van het beleid

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de mogelijkheden om promotionele kansspelen te organiseren zich verhouden tot het bredere kansspelbeleid. Het hoofdstuk begint daarom met een korte bespreking van de doelstellingen van het beleid en een overzicht van de belangrijkste regelgeving die van toepassing is op promotionele kansspelen en op kansspelen in het algemeen (3.1). Vervolgens gaan we dieper in op de Gedragscode promotionele kansspelen en de relatie tussen de Gedragscode en het bredere beleid (3.2). In paragraaf 3.3 wordt ingezoomd op het verbod op ongerichte reclame, waarna we in 3.4 ingaan op de concrete mogelijkheden die kansspelaanbieders hebben om promotionele kansspelen te organiseren. Het hoofdstuk sluit af met een bespreking van de toezichtsproblemen die door verschillende partijen worden ervaren, als gevolg van het onduidelijke juridische stelsel (3.5).

### 3.1 Promotionele kansspelen in het Nederlandse kansspelbeleid

Om te beoordelen hoe de mogelijkheden om promotionele kansspelen te organiseren zich verhouden tot het bredere kansspelbeleid, geven we in deze paragraaf eerst een overzicht van de doelstellingen van het beleid en van de relevante regelgeving.

#### 3.1.1 Doelstellingen van het kansspelbeleid

De hoofddoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn de afgelopen jaren niet veranderd. In 2011 vatte staatssecretaris Fred Teeven de doelstellingen al als volgt samen: "De afgelopen jaren is in Nederland een kansspelbeleid gevoerd met als doel de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gereguleerd en gecontroleerd aanbod. Van oudsher liggen drie achterliggende doelstellingen aan het Nederlandse beleid ten grondslag: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit."<sup>15</sup>

Kanaliseren en de achterliggende doelen van verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit, vormen nog steeds de doelstellingen van het kansspelbeleid. Deze doelstellingen waren dan ook het uitgangspunt van de regulering van kansspelen op afstand.<sup>16</sup> Ook in het recente verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand staan consumentenbescherming en verslavingspreventie centraal en wordt kanalisatie genoemd als reden om reclame voor kansspelen wel toe te staan.<sup>17</sup> In Box 1 lichten we de doelstellingen verder toe.

De doelstellingen beschouwend is er een spanning zichtbaar tussen kanalisatie enerzijds en verslavingspreventie en consumentenbescherming anderzijds. Aan de ene kant is het doel om mensen te overtuigen om, *als* zij gaan gokken, te kiezen voor het legale aanbod. Daarom wordt reclame toegestaan. Aan de andere kant is het niet de bedoeling om mensen over te halen om te gaan gokken. In de toelichting bij de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) wordt hierover het volgende gezegd:

"Tot slot moet worden voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatige deelname. Vergunninghouders moet met het oog op de kanalisatie wel voldoende

---

<sup>15</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 124](#), p. 1. Kamerbrief visie op Kansspelbeleid en herziening WOK. 22 maart 2011.

<sup>16</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#), p. 5. MvT bij Wet Koa. 24 juli 2014.

<sup>17</sup> [Staatsblad 2023, 120](#). Besluit Ongerichte reclame kansspelen op afstand. 19 april 2023.

ruimte worden geboden om de consument te wijzen op het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod, en de voordelen daarvan. Deze reclameactiviteiten mogen echter niet de deelname aan kansspelen stimuleren, of in het bijzonder, aanzetten tot onmatige deelneming. Vergunninghouders mogen daarom alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor kansspelen.”<sup>18</sup>

Het verbod op ongerichte reclame ligt in het verlengde hiervan. Reclame is nog steeds toegestaan, maar de mogelijkheden zijn beperkt met het oog op consumentenbescherming en verslavingspreventie:

“Doel van het verbod is de hoeveelheid ongerichte reclame terug te dringen en het brede en ongerichte bereik daarvan te verminderen om zo veel mogelijk te voorkomen dat deze reclame jongeren onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen bereikt. Hiermee wordt beoogd het risico op verslaving onder die groepen terug te dringen.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). MvT bij Wet Koa, p. 14. 24 juli 2014.

<sup>19</sup> [Staatsblad 2023, 120](#). Besluit Ongerichte reclame kansspelen op afstand, p. 4. 19 april 2023.

## **Doelstellingen kansspelbeleid**

### *Kanaliserende*

Met kanalisatie wordt bedoeld op het leiden van spelers naar het legale aanbod, zodat zij gebruik maken van gereguleerde diensten in plaats van ongereguleerde diensten. Dit draagt bij aan de drie andere doelstellingen, doordat bij het gereguleerde aanbod sprake is van controle en waarborgen die bij het illegale aanbod niet aanwezig zijn. De regulering van kansspelen op afstand had dan ook specifiek tot doel de vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar een veilig en betrouwbaar aanbod.<sup>20</sup>

### *Verslavingspreventie*

Het doel van verslavingspreventie is drieledig:<sup>21</sup>

- Het voorkomen dat kwetsbare groepen in de problemen komen door deelname aan kansspelen,
- het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag, en
- matiging van het speelgedrag indien een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft en indien nodig doorverwijzen naar passende zorg.

### *Consumentenbescherming*

Consumentenbescherming omvat verschillende aspecten. Grotendeels heeft het te maken met het feit dat consumenten voldoende informatie krijgen, dat zij erop moeten kunnen vertrouwen dat een spel eerlijk verloopt en dat zij winst of speelgoed daadwerkelijk kunnen laten uitkeren. Het betreft echter ook het voorkomen dat minderjarigen en andere kwetsbare personen aan kansspelen deelnemen en het voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatig speelgedrag.<sup>22</sup>

### *Tegengaan van criminaliteit*

Het tegengaan van criminaliteit betreft crimineel gedrag door zowel aanbieders als spelers. Bij aanbieders kan het bijvoorbeeld gaan om beïnvloeding van de kansbepaling of het niet uitbetalen van spelerswinsten, hier zit overlap met consumentenbescherming. Bij criminaliteit door consumenten gaat het met name om witwassen.<sup>23</sup>

*Box 1. Doelstellingen van het kansspelbeleid.*

## **3.1.2 Overzicht kansspelregelgeving**

De **Wet op de kansspelen (Wok)** vormt de basis van het kansspelbeleid in Nederland. De Wok reguleert het aanbieden van kansspelen en bevat regels over vergunningen, toezicht en handhaving. Het voornaamste uitgangspunt is het 'nee, tenzij-principe': het aanbieden van kansspelen is verboden, tenzij daar een vergunning voor is verleend. In de Wok is ook de **Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa)**<sup>24</sup> verwerkt, waarmee in 2021 online kansspelen zijn gelegaliseerd. De relevante onderliggende regelgeving, waarin de wetten nader zijn

<sup>20</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). MvT bij Wet Koa, p. 71. 24 juli 2014.

<sup>21</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). MvT bij Wet Koa, p. 7. 24 juli 2014.

<sup>22</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). MvT bij Wet Koa, p. 13-14. 24 juli 2014.

<sup>23</sup> [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). MvT bij Wet Koa, p. 14. 24 juli 2014.

<sup>24</sup> De formele aanduiding van deze wet is: 'De Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Stb. 2019, 127)'. Het is gangbaar om deze wet aan te duiden als de Wet Koa.



uitgewerkt, bestaat met name uit het **Besluit Kansspelen op afstand (Besluit Koa)** en het **Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen**.<sup>25</sup> Zoals de naam doet vermoeden bevat dit laatste besluit regels met betrekking tot reclameactiviteiten voor kansspelen. Hierin is ook het **Besluit ongerichte reclame voor kansspelen op afstand (Besluit Orka)** verwerkt, waarmee met ingang van juli 2023 reclameactiviteiten voor online kansspelen aan banden zijn gelegd. Reclameactiviteiten voor online kansspelen zijn daarnaast aanvullend gereguleerd via zelfregulering, in de vorm van de **Reclamecode Online Kansspelen (ROK)**.<sup>26</sup>

Toezichthouder voor de kansspelsector is de Kansspelautoriteit (Ksa), opgericht in 2009.<sup>27</sup> Zij ziet onder meer toe op naleving van de regelgeving door de vergunninghouders en treed op tegen het illegale (onvergunde) aanbod.

De genoemde wetten en besluiten bevatten geen regels *specifiek* voor promotionele kansspelen. Omdat promotionele kansspelen echter zowel kansspelen als reclameactiviteiten zijn, worden ze in beginsel wel gereguleerd door de zojuist genoemde regelgeving. Dit betekent onder meer dat promotionele kansspelen volgens de wet ook onder het 'nee, tenzij'-regime van de Wok vallen. Volgens de wet is het dus verboden om promotionele kansspelen te organiseren zonder vergunning. De reden dat promotionele kansspelen toch zonder vergunning georganiseerd kunnen worden, is de **Gedragscode Promotionele Kansspelen (de Gedragscode)**. Hierin staan voorwaarden waaronder het toch is toegestaan om promotionele kansspelen zonder vergunning te organiseren. In de volgende paragraaf gaan we nader op de Gedragscode in.

## 3.2 De Gedragscode promotionele kansspelen

Voor veel partijen is onduidelijk hoe de Gedragscode zich verhoudt tot de eerder genoemde regelgeving. Dit komt onder meer doordat de Gedragscode een uitzondering creëert op de hoofdregel van de Wok (het is verboden om zonder vergunning een kansspel aan te bieden), zonder dat de Gedragscode zelf een wettelijke status heeft. In deze paragraaf gaan we in op de totstandkoming en inhoud van de Gedragscode en op de verhouding tussen de Gedragscode en het vergunningenstelsel van de Wok.

### 3.2.1 Totstandkoming en evolutie Gedragscode

In deze sectie lichten we de totstandkoming en evolutie van de Gedragscode Promotionele Kansspelen toe. Dit verloopt in drie fases. Figuur 6 geeft de volledige tijdlijn hiervan weer.

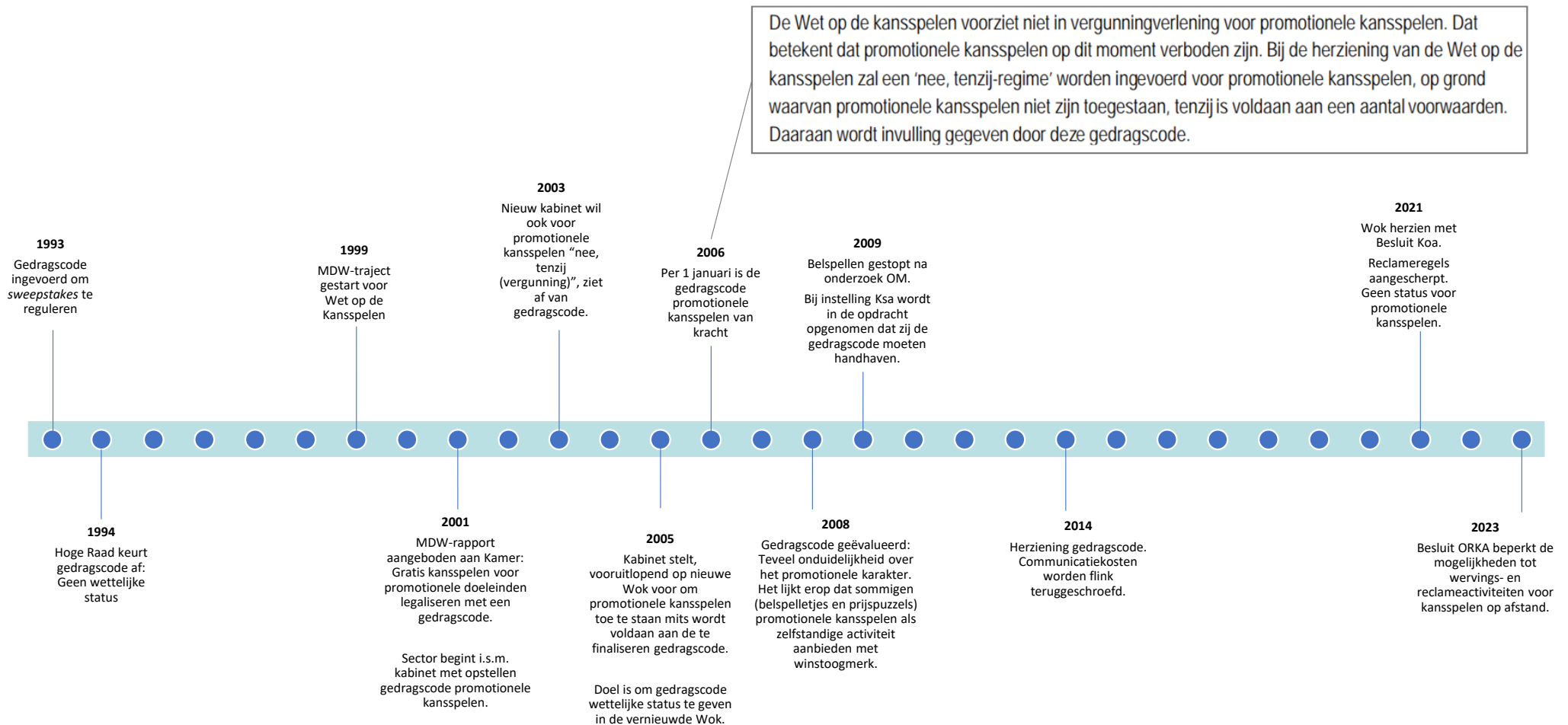
1. De opkomst van *sweepstakes* in de jaren '90, met bijkomende gedragscode.
2. Het proces waaruit de huidige gedragscode tot stand is gekomen.
3. Wijzigingen en positie van de gedragscode sinds de eerste invoering.

---

<sup>25</sup> Er is daarnaast nog meer onderliggende regelgeving, zoals het Kansspelenbesluit (met nadere regels omtrent vergunningverlening) en verschillende ministeriële regelingen. Voor promotionele kansspelen zijn zij niet relevant.

<sup>26</sup> Het staat sectoren vrij om eigen reclamecodes op te stellen die meer kader geven aan wat wel en niet is toegestaan. Deze zijn bindend voor de sector en hier oordeelt de Reclame Code Commissie over wanneer er klachten worden ingediend. Op reclames die onder een reclamecode vallen zijn eisen vanuit wetgeving onverminderd van kracht.

<sup>27</sup> [Kamerstukken II 32 246 nr. 3](#). Memorie van toelichting bij wijziging Wet op de Kansspelen i.v.m. invoering Kansspelautoriteit, 25 december 2009.



Figuur 6. Tijdlijn Gedragscode Promotionele Kansspelen. Citaat uit preambule Gedragscode 2006.

### **Regulering sweepstakes**

De eerste regulering voor promotionele kansspelen kwam in de vorm van een gedragscode voor *sweepstakes*. *Sweepstakes* zijn uit Amerika overgewaaid kansspelen, waarbij een product gepromoot wordt met een (instant)loterij waaraan deelname gratis is. Hiervoor is in 1993 een gedragscode opgesteld als vorm van zelfregulering. Deze gedragscode is echter al in 1993 en 1994 door respectievelijk het Gerechtshof van Leeuwarden en de Hoge Raad onder de Wet op de Kansspelen geschaard, waardoor ze niet meer zonder vergunning georganiseerd zouden kunnen worden.<sup>28</sup>

Het kabinet heeft zich daarbij neergelegd, maar had nog wel als doel om alsnog een vorm van regulering op te stellen waardoor deze gratis kansspelen doorgang konden krijgen:

*Met als uitgangspunt dit arrest onderzoekt het kabinet thans of sweepstakes zodanig kunnen worden georganiseerd dat geen sprake meer is van een kansspel in de zin van de wet. Tevens wordt bezien of deze activiteiten kunnen worden verricht binnen de huidige regeling voor prijsvragen van artikel 28 van de Wet op de kansspelen.*<sup>29</sup>

De Nota Kansspelen Herijkt, waar bovenstaand citaat uit afkomstig is, vormde het uitgangspunt voor het MDW-traject dat uiteindelijk heeft geleid tot de regulering van kansspelen op afstand.

### **MDW en herziening Wok**

Onder de kabinetten Kok I en II is gewerkt aan de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), om op projectbasis wetgeving te harmoniseren, moderniseren of anderszins te verbeteren. In de operatie MDW II werd aangekondigd dat er een werkgroep zou worden aangesteld om de Wet op de Kansspelen 1964 te herzien<sup>30</sup>. Deze wet was niet meer adequaat door o.a. toenemende Europese eenwording en de opkomst van het internet. In het kader van dit project kwamen promotionele kansspelen voor het eerst als zodanig ter sprake.

Het resulterende rapport is november 2001 gedeeld met de kamer.<sup>31</sup> In het rapport werd voorgesteld de markt in grote mate open te stellen voor kwalitatief goede kansspelaanbieders, o.a. voor online kansspelen. Hier wordt ook gesuggereerd "gratis kansspelen" voor promotionele doeleinden te legaliseren, gereguleerd door een gedragscode. Aan deze gedragscode werd door de sector, met steun en randvoorwaarden vanuit het kabinet, snel begonnen (2002):

*Gezien het geringe risico van gokverslaving wordt het verbod op gratis kansspelen bij de herziening van de Wet op de kansspelen opgeheven. Door middel van zelfregulering kan worden bereikt dat gratis kansspelen op verantwoorde wijze worden georganiseerd.*

*Op dit moment ontwikkelt het bedrijfsleven (gecoördineerd door de Stichting Reclame Code), vooruitlopend op de herziening van de Wet op de kansspelen, een gedragscode voor gratis kansspelen. Het kabinet stelt aan de zelfregulering strikte voorwaarden, onder andere met betrekking tot de hoogte van de toe te kennen*

---

<sup>28</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 2](#). Nota Kansspelen herijkt, 2 januari 1996.

<sup>29</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 2](#). Nota Kansspelen herijkt, 2 januari 1996.

<sup>30</sup> [Kamerstukken II 24 036 nr. 126](#). Kamerbrief introductie MDW-trajecten, 24 maart 1999.

<sup>31</sup> [Kamerstukken II 24 036 nr. 180](#). Kamerbrief rapport "Nieuwe ronde, nieuwe kansen", 28 november 2001. Het rapport is toen ter inzage beschikbaar gesteld aan kamerleden.

*prijzen, eventuele communicatiekosten, en een minimum leeftijdsgrens voor deelnemers aan dergelijke kansspelen. Indien de beoogde zelfregulering niet afdoende is of te lang op zich laten wachten, dan kan dat aanleiding zijn om alsnog tegen (bepaalde) gratis kansspelen op te treden.*<sup>32</sup>

Een jaar later, onder kabinet Balkenende-I, werd voor het eerst in de kamerbrieven over "promotionele kansspelen" gesproken. Er kwam ook een verandering van beleid: Er zou afgezien worden van een gedragscode. Promotionele kansspelen zouden onder het "nee, tenzij"-regime worden geschaard, net als gewone kansspelen.

*Volgens de huidige Wet op de kansspelen is het organiseren of bevorderen van kansspelen – zonder vergunning – niet toegestaan («nee, tenzij regime»). [...] Ik ben daarom voornemens promotionele kansspelen die geen financiële risico's en risico's van gokverslaving opleveren onder het wettelijke «nee, tenzij regime» te scharen.*<sup>33</sup>

Hoewel bovenstaand citaat de indruk wekt dat promotionele kansspelen in het vergunningstelsel zouden worden ingebed, is in de derde voortgangsrapportage van het project Kansspelen<sup>34</sup> toch een gedragscode in beeld gebracht om het "nee, tenzij"-regime voor promotionele kansspelen vorm te geven. Het volgende werd voorgesteld: Een wettelijk verbod, tenzij promotionele kansspelen voldoen aan randvoorwaarden zoals vastgelegd in een gedragscode.<sup>35</sup> Vooruitlopend op de vernieuwde Wet op de Kansspelen is deze per 1 januari 2006 van kracht geworden.<sup>36</sup> In de begeleidende Kamerbrief stelde minister Donner de Gedragscode voor als een methode "om promotionele kansspelen door middel van een vorm van co-regulering onder het regime van de wet te willen brengen."<sup>37</sup>

Het hele traject werd af en aan gesproken over een formele uitzondering. Door de gedragscode in te voeren zonder referentie eraan in de Wet op de Kansspelen is hier een gedoogconstructie gecreëerd: de minister voerde een gedragscode in, vooruitlopend op een voorgenomen wetswijziging van een wet die nog steeds een vergunningplicht bevat. In de preambule van de Gedragscode is dan ook opgenomen dat, bij herziening van de Wet op de Kansspelen, promotionele kansspelen ook onder een "nee, tenzij"-regime zouden worden geschaard, met als "tenzij" de regels zoals opgesteld in de gedragscode.<sup>38</sup> Een wettelijke basis was dus beoogd bij invoering, maar bestond op dat moment niet.

### **De gedragscode na invoering**

Met de eerste versie van de gedragscode promotionele kansspelen is een nulmeting uitgevoerd en een evaluatie.<sup>39</sup> Hierin kwam naar voren dat er nog te veel onduidelijkheid was over het promotionele karakter. Aanbieders zouden onder het mom van promotionele kansspelen bepaalde *kansspelen als zelfstandige activiteit aanbieden*, met name als besselletjes

---

<sup>32</sup> [Kamerstukken II 24 036 nr. 257](#). Eerste voortgangsrapportage project Kansspelen, 17 juni 2002.

<sup>33</sup> [Kamerstukken II 24 036 nr. 280](#). Tweede voortgangsrapportage project Kansspelen, 17 april 2003.

<sup>34</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 47](#). Derde voortgangsrapportage project Kansspelen, 16 februari 2005.

<sup>35</sup> Taalkundig is dit uiteraard nog steeds 'nee, tenzij'. Oorspronkelijk betekende de 'tenzij' echter: 'tenzij men een vergunning heeft'. In de derde voortgangsrapportage betekent het: 'tenzij men voldoet aan de voorwaarden in de gedragscode'.

<sup>36</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 65](#). Bijgaande brief bij Gedragscode promotionele kansspelen, 15 december 2005.

<sup>37</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 65](#). Bijgaande brief bij Gedragscode promotionele kansspelen, 15 december 2005.

<sup>38</sup> [Kamerstukken II 30 362 nr. 5b1](#). Gedragscode promotionele kansspelen, 23 februari 2006.

<sup>39</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 90b1](#). Evaluatie gedragscode promotionele kansspelen, 11 januari 2008.

en prijspuzzels. Bij deze spellen werd wel een product gepromoot, maar dat was bijzaak. Deze spellen hadden dus geen *promotioneel karakter*. Omdat er ondertussen een onderzoek van het Openbaar Ministerie liep naar belpellen is niet overgegaan tot herziening van de gedragscode<sup>40</sup>. Uiteindelijk is met de aanbieders van besselletjes geschikt en hebben zij de geschatte winsten alsnog overgedragen aan de Staat. Om dit businessmodel minder rendabel te maken zijn in herzieningen de toegestane communicatiekosten omlaag gebracht.<sup>41</sup>

In de evaluatie werd wel gesproken met een aantal vergunninghouders, maar is niet gesproken over de wenselijkheid van promotionele kansspelen georganiseerd door vergunninghouders. Uit de meting bleek dat zij toen verantwoordelijk waren voor 4% van de promotionele kansspelen.

Ondanks de ambities en de evaluatie is de wettelijke status van de gedragscode onveranderd:<sup>42</sup> de wettelijke bepalingen van de Wok en onderliggende regelgeving verwijzen tot op heden niet naar promotionele kansspelen of de Gedragscode. In sommige kamerstukken wordt wel gerefereerd aan de Gedragscode, zoals in de Memorie van Toelichting van de Wet Koa<sup>43</sup> en de toelichting bij het instellingsbesluit van de Kansspelautoriteit.<sup>44</sup> De ambitie om de gedragscode een formele status te geven komt hier echter niet in naar voren.

Ondanks het gebrek aan wettelijke status valt het handhaven van de promotionele kansspelen sinds 2009 onder het gezag van de Ksa.<sup>44</sup> Hieruit blijkt ook een zekere legitimiteit van de Gedragscode, ondanks het gebrek aan wettelijke status. De Gedragscode is daarom ook te raadplegen op haar website.<sup>45</sup> Het is in dit onderzoek niet gelukt te achterhalen hoe dit exact tot stand is gekomen en wie "eigenaar" is van de gedragscode, verschillende partijen hebben hier verschillende visies op.

### 3.2.2 Inhoud van de Gedragscode

De huidige Gedragscode (de Gedragscode promotionele kansspelen 2014), is te vinden op de website van de Ksa.<sup>46</sup> De Gedragscode bevat elf artikelen en is gepubliceerd met een toelichting. In deze paragraaf bespreken we een aantal aspecten en bepalingen die belangrijk zijn voor de juridische mogelijkheden van het organiseren van promotionele kansspelen, of voor het gebruik daarvan in de praktijk.

---

<sup>40</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 90](#). Aanbiedingsbrief evaluatie gedragscode promotionele kansspelen, 28 april 2008.

<sup>41</sup> [Kamerstukken II 24 557 nr. 104](#). Kamerbrief over onder meer belpellen en gedragscode, 2 december 2009.

<sup>42</sup> In de evaluatie is dit niet aan bod gekomen. De ambitie spreekt echter nog steeds uit de preambule van de Gedragscode.

<sup>43</sup> Bijvoorbeeld [Kamerstukken II 33 996 nr. 3](#). Memorie van toelichting bij wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand, 24 juli 2014. Met de wijzigingen voor kansspelen is de positie van de gedragscode in overweging genomen en is de gedragscode gewijzigd "om eventuele onduidelijkheden in relatie tot kansspelen op afstand te voorkomen".

<sup>44</sup> [Kamerstukken II 32 246 nr. 3](#). Memorie van toelichting bij wijziging Wet op de Kansspelen i.v.m. invoering Kansspelautoriteit, 25 december 2009. Hierin wordt genoemd dat de het handhaven van promotionele kansspelen die niet voldoen aan de gedragscode een taak van de Kansspelautoriteit is. Tegelijkertijd wordt ook geconstateerd dat er weinig zicht is op de mate waarin promotionele kansspelen plaatsvinden.

<sup>45</sup> [\[kansspelautoriteit.nl\]](http://kansspelautoriteit.nl)

<sup>46</sup> [\[kansspelautoriteit.nl\]](http://kansspelautoriteit.nl)

### **Vormvrij**

Zoals in het vorige hoofdstuk benoemd is een promotioneel kansspel een kansspel dat bij wijze van promotie wordt aangeboden.<sup>47</sup> De Gedragscode stelt daarbij geen eisen aan de vorm van het kansspel, bijvoorbeeld door de mogelijkheden te beperken tot loterijen, sportweddenschappen of casinospelen. Promotionele kansspelen zijn 'vormvrij', zij kunnen elk type kansspel zijn. Het spel moet wel tijdelijk van aard zijn en de totale waarde van de prijzenpot mag niet groter zijn dan € 100.000.

### **Aantal**

Om een promotioneel kansspel op grond van de Gedragscode te organiseren moet er iets gepromoot worden. Het kan gaan om directe of indirecte bevordering van de naamsbekendheid van een organisatie of om directe of indirecte bevordering van de afzet van goederen of diensten.<sup>48</sup> Het product, de dienst of de organisatie die gepromoot wordt, moet worden vermeld bij elke oproep tot deelname aan het promotionele kansspel.<sup>49</sup>

Per product, dienst of organisatie mag een aanbieder maximaal éénmaal per jaar een promotioneel kansspel aanbieden, waarbij één promotioneel kansspel maximaal twintig trekkingen omvat.<sup>50</sup> Voor kleine promotionele kansspelen, dat zijn promotionele kansspelen waarvan de totale prijzenpot niet groter is dan €4.500, geldt de beperking van het aantal promotionele kansspelen en het maximaal aantal trekkingen niet.<sup>51</sup> Deze kunnen ongelimiteerd worden aangeboden.

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat deze bepaling ertoe leidt dat het aantal promotionele kansspelen de facto onbeperkt is, ook als er geen sprake is van een klein kansspel. In de toelichting bij het artikel wordt namelijk bij wijze van voorbeeld onder meer gesteld dat smaakvarianten van een product als afzonderlijke producten worden beschouwd. Kansspelaanbieders kunnen daardoor feitelijk onbeperkt promotionele kansspelen organiseren, zolang elk promotioneel kansspel dient ter promotie van (bijvoorbeeld) een andere variant van de eigen vergunde kansspelen.

### **Kosten**

De enige kosten die bij deelnemers in rekening mogen worden gebracht zijn communicatiekosten van maximaal €0,45.<sup>52</sup> Indien andere kosten worden gerekend, worden deze beschouwd als inleg en kan het promotionele kansspel niet op basis van de Gedragscode worden georganiseerd. Het is dan verboden om dit kansspel zonder vergunning aan te bieden.

### **Minderjarigen**

De Gedragscode biedt enige ruimte om promotionele kansspelen aan te bieden aan minderjarigen. Aanbieders moeten hierbij 'grote zorgvuldigheid en terughoudendheid' betrachten

---

<sup>47</sup> "het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen." (Art. 1 Gedragscode promotionele kansspelen)

<sup>48</sup> Artikel 1 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>49</sup> Artikel 5 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>50</sup> Artikel 2 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>51</sup> Artikel 8 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>52</sup> Artikel 3 Gedragscode promotionele kansspelen.

en moeten onder meer de voorwaarde stellen dat een ouder van de minderjarige toestemming verleent voor deelname aan het promotionele kansspel.<sup>53</sup>

### **Spelvoorwaarden**

Aanbieders van promotionele kansspelen dienen algemene spelvoorwaarden op te stellen, deze gratis ter beschikking te stellen en te zorgen dat deze op eenvoudige wijze te raadplegen te zijn.<sup>54</sup> De voorwaarden bevatten onder meer informatie over de aanbieder, de prijzen en de trekkingen. Een verschil met de informatieplicht die geldt bij vergunde kansspelen, is dat het bij promotionele kansspelen op grond van de Gedragscode niet vereist is om de (potentiële) deelnemers te informeren over de winkansen. Bij kleine promotionele kansspelen (een prijzenpot van ten hoogste €4.500) hoeven geen spelvoorwaarden te worden opgesteld.<sup>55</sup>

### **3.2.3 Relatie tussen Gedragscode en het vergunningenstelsel**

De relatie tussen de Gedragscode en het vergunningenstelsel van de Wok, wordt duidelijk verwoord in de toelichting bij de Gedragscode:

“Ingevolge de Wet op de kansspelen is het aanbieden van kansspelen zonder vergunning niet toegestaan. De wet maakt daarbij geen onderscheid tussen kansspelen met of zonder inleg. De vergunningplicht geldt in beginsel voor alle typen kansspelen, ook promotionele kansspelen. Aan deze vergunningsplicht hoeft niet te worden voldaan als promotionele kansspelen voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld in deze gedragscode.

[...]

De kansspelen waarvoor vergunning is verleend vallen buiten het toepassingsbereik van de gedragscode. [...]”<sup>56</sup>

Het uitgangspunt is dus dat voor promotionele kansspelen een vergunning nodig is, net als voor alle andere kansspelen. Wanneer echter aan de Gedragscode wordt voldaan, is geen vergunning nodig. Hiermee wordt ook duidelijk dat de Gedragscode geen voorwaarden opstelt waar *alle* promotionele kansspelen aan moeten voldoen, maar dat hij voorwaarden opstelt waaraan voldaan moet worden *om van de vergunningsplicht te worden ontslagen*. Wanneer men niet aan de voorwaarden van de gedragscode voldoet, geldt (gewoon) de vergunningsplicht van de Wok en is het kansspel illegaal wanneer er geen vergunning is afgegeven.

Hoewel geen vergunning kan worden verleend *specifiek voor promotionele kansspelen*, kan een promotioneel kansspel dus wel op grond van een kansspelvergunning worden georganiseerd (indien de vergunningsvoorwaarden dit toelaten). Een promotioneel kansspel is namelijk gewoon een kansspel dat ‘bij wijze van promotie’ wordt aangeboden.<sup>57</sup> In de praktijk hebben we het dan over *Free to Play-games*: een vergund kansspel waaraan men gratis

---

<sup>53</sup> Artikel 6 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>54</sup> Artikel 7 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>55</sup> Artikel 8 Gedragscode promotionele kansspelen.

<sup>56</sup> [[kansspelautoriteit.nl](http://kansspelautoriteit.nl)]

<sup>57</sup> Merk op dat een kansspel waarbij deelname gratis is, nog steeds een kansspel is. Er is in de definitie van kansspelen in de wet geen inzetvereiste opgenomen. Het ‘nee, tenzij-principe’ is dus ook daar van toepassing. Vergunde kansspelen kunnen ook gratis worden aangeboden en een promotioneel karakter hebben.

kan deelnemen. In dat geval hoeft de aanbieder geen acht te slaan op de Gedragscode, hij heeft immers een vergunning. Uiteraard zijn dan wel de vergunningsvoorwaarden van toepassing, die over het algemeen strenger zijn.

In het kader van de regulering van kansspelaanbieders is van belang dat de Gedragscode de vergunninghouders mogelijkheden geeft die zij niet hebben op basis van hun vergunning. Zij kunnen buiten hun vergunning om kansspelen organiseren, zolang deze voldoen aan de Gedragscode. Een mogelijke kijk hierop is dat de Gedragscode aan vergunninghouders enkel dezelfde mogelijkheden geeft als aan alle andere bedrijven in Nederland. Een ander standpunt is echter dat kansspelen niet voor niets gereguleerd zijn met een vergunningstelsel, waarbinnen zij onder meer beperkt zijn in het type kansspel en het aantal kansspelen dat zij kunnen aanbieden. In paragraaf 3.4 gaan we hier verder op in.

### 3.3 Promotionele kansspelen en ongerichte reclame

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit Orka zijn extra regels van toepassing op het maken van reclame voor online kansspelen. De hoofdregel is dat vergunninghouders voor hun online kansspelen alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten mogen ontplooiën, dat deze geen kwetsbare groepen of personen jonger dan 24 jaar bereiken, noch personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan de door die vergunninghouder georganiseerde kansspelen.<sup>58</sup> Dit betekent dat in principe 100% van de personen die door de reclame worden bereikt, in de toegestane doelgroep moet zitten. Onder bepaalde cumulatieve voorwaarden geldt voor reclameactiviteiten via internet echter een iets lichter regime. Een eis van 100% zou in de praktijk namelijk niet haalbaar zijn voor reclame op internet, waardoor het zou neerkomen op een totaalverbod op online reclame, wat te veel zou afdoen aan de kanalisatie.<sup>59</sup>

Online reclame voor online kansspelen zijn uitgezonderd van de zojuist genoemde hoofdregel "indien de houder van de vergunning:

- a. personen gelegenheid heeft gegeven aan te geven dat zij door de wervings- en reclameactiviteiten niet willen worden bereikt;
- b. de best beschikbare maatregelen treft om te voorkomen dat een wervings- of reclameactiviteit een persoon zal bereiken, [die bij een kwetsbare groep hoort, jonger dan 24 jaar is, of zichzelf heeft uitgesloten van deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen]
- c. met behulp van de best beschikbare technieken aantoont dat ten minste 95% van de personen die door een wervings- of reclameactiviteit zijn bereikt, de leeftijd van 24 jaar had bereikt."<sup>60</sup>

Dit zijn cumulatieve voorwaarden. Merk op dat (b) en (c) losse voorwaarden zijn: ten eerste moeten de best beschikbare maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat kwetsbare groepen en jongvolwassenen niet worden bereikt, ten tweede moet worden aangetoond (met de best beschikbare technieken) dat de groep daadwerkelijk bereikte personen voor minstens 95% bestaat uit personen die 24+ zijn.

---

<sup>58</sup> Artikel 2ab(1) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>59</sup> Nota van Toelichting bij Besluit Orka.

<sup>60</sup> Artikel 2ab(2) Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.



In de toelichting bij Besluit Orka wordt gesuggereerd dat promotionele kansspelen per definitie ongericht zijn.<sup>61</sup> Wij kunnen dit standpunt, ook na de gevoerde interviews, niet goed plaatsen. Het is onduidelijk waarom een promotioneel kansspel niet aan de drie cumulatieve voorwaarden zou kunnen voldoen (en andere vormen van reclame wel). Net als andere reclame-uitingen of acties kunnen promotionele kansspelen immers gericht onder de aandacht worden gebracht. Dit wordt ook verder niet toegelicht in de Memorie van Toelichting.

### 3.4 Juridische mogelijkheden voor promotionele kansspelen door kansspelaanbieders

Zoals eerder toegelicht kunnen promotionele kansspelen worden georganiseerd op basis van de Gedragscode of op basis van de kansspelvergunning van de aanbieder. Wanneer het spel wordt georganiseerd op basis van een vergunning, dan gelden uiteraard de voorwaarden van die vergunning (ook als deelname aan het kansspel gratis is). Er wordt dan een vergund kansspel georganiseerd, alleen wordt het gratis aangeboden en gebruikt ter promotie. Voor een vergund kansspel is geen inleg verplicht, dus het staat aanbieders vrij deze gratis aan te bieden.

De complexiteit en potentiële problemen zitten in de andere situatie: vergunde kansspelaanbieders die promotionele kansspelen organiseren op basis van de Gedragscode. Doordat vergunninghouders net als andere organisaties gebruik kunnen maken van de Gedragscode, kunnen zij kansspelen organiseren waarvoor zij geen vergunning hebben, waardoor vergunde kansspelen en onvergunde kansspelen vermengd raken. De wijze waarop deze vermenging kan plaatsvinden, en de gevolgen die dat heeft, verschillen per type aanbieder. In de volgende paragrafen bespreken we dit per aanbieder.

#### 3.4.1 Mogelijkheden voor online aanbieders

Kansspelen op afstand worden aangeboden via een zogenaamde 'kansspelinterface'. Dit is gedefinieerd als "het geheel van elektronische communicatie waarmee de vergunninghouder de vergunde kansspelen aanbiedt."<sup>62</sup> In de huidige praktijk is dit in principe een website of app. De kansspelinterface bestaat uit een deel dat voor iedereen toegankelijk is (waaronder bijvoorbeeld de homepage van een kansspelwebsite en de landingspagina waar men terecht komt na het klikken op een advertentie) en een deel dat alleen voor een ingelogde speler toegankelijk is (de 'spelersinterface').<sup>63</sup>

Het begrip kansspelinterface is belangrijk bij het bepalen van de mogelijkheden voor online aanbieders om promotionele kansspelen te organiseren, omdat vergunninghouders "op de kansspelinterface geen andere goederen of diensten dan de vergunde kansspelen" aan mogen bieden.<sup>64</sup> De reden hiervoor is dat moet worden voorkomen dat personen die op zoek

---

<sup>61</sup> "Ook andere vormen van ongerichte wervings- en reclameactiviteiten, al dan niet met behulp van derden, vallen onder het verbod. Gedacht kan worden aan mailings op adres via de post zonder dat er duidelijkheid is over de identiteit van de adresbewoners, en reclame die niet op specifieke doelgroepen gericht kan zijn, zoals promotionele kansspelen om de door de houders van een vergunning georganiseerde kansspelen op afstand onder de aandacht te brengen." Besluit Ongerrichte reclame op afstand, *Staatsblad 2023 120*, p. 8.

<sup>62</sup> Artikel 1.1 Besluit Kansspelen op afstand, *Staatsblad 2021 37*.

<sup>63</sup> Besluit Kansspelen op afstand, *Staatsblad 2021 37*, p. 86.

<sup>64</sup> "De vergunninghouder biedt op de kansspelinterface geen andere goederen of diensten dan de vergunde kansspelen aan. In afwijking van de eerste volzin mogen op de spelersinterface oefenspelen worden aangeboden ten behoeve van de door de vergunninghouder aangeboden vergunde kansspelen." (Artikel 4.2 lid 2 Besluit Koa)

zijn naar iets anders, terechtkomen op een website waar kansspelen op afstand worden aangeboden.<sup>65</sup>

In de toelichting bij het Besluit Koa wordt expliciet gemaakt dat uit deze bepaling volgt dat er geen andere kansspelen dan de vergunde kansspelen op afstand mogen worden aangeboden op de kansspelinterface.<sup>65</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat er op de kansspelinterface bijvoorbeeld geen loterijen mogen worden aangeboden. "Hiermee wordt voorkomen dat spelers die op zoek zijn naar loterijen, onbedoeld bij risicovolle kansspelen op afstand terechtkomen."<sup>65</sup>

Het feit dat op de kansspelinterface enkel vergunde kansspelen mogen worden aangeboden, betekent naar onze interpretatie dat er op de kansspelinterface geen promotionele kansspelen mogen worden aangeboden op grond van de Gedragscode. In de praktijk van toezicht ligt dit echter gecompliceerder, zie 3.5.1.

*Buiten de kansspelinterface* mogen aanbieders van kansspelen op afstand wel/ook gebruik maken van de Gedragscode om promotionele kansspelen te organiseren. Denk bijvoorbeeld aan een actie als: 'word nu lid van onze Facebookpagina en maak kans op een weekend weg'.

Hoe dan ook moeten promotionele kansspelen, net als andere reclameactiviteiten voor online kansspelen, voldoen aan (onder meer) het verbod op ongerichte reclame (zie 3.3). Binnen de spelersinterface, waarin spelers zijn ingelogd, is dit eenvoudig. De aanbieder beschikt immers over alle relevante gegevens van ingelogde spelers. Daarbuiten kan dit met name op basis van gegevens van Google en Meta, zo blijkt uit de interviews.

### 3.4.2 Mogelijkheden voor landbased aanbieders

In tegenstelling tot bij de online aanbieders, geldt voor landbased aanbieders geen algemeen verbod op het aanbieden andere goederen en diensten dan de vergunde kansspelen.<sup>66</sup> Ook geldt het verbod op ongerichte reclame niet voor landbased kansspelen. De mogelijkheden voor landbased aanbieders om promotionele kansspelen in te zetten zijn daardoor ruimer en minder onduidelijk dan voor online aanbieders. Promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode kunnen zowel binnen als buiten het casino of de speelhal worden ingezet en mogen ongericht worden verspreid. Doordat promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode vormvrij zijn, kunnen landbased aanbieders ze bijvoorbeeld gebruiken om in een speelhal ook andere typen spelen aan te bieden, zoals een rad van fortuin of een bingo.

### 3.4.3 Mogelijkheden voor loterijen

Ook aanbieders van loterijen kunnen 'gewoon' gebruikmaken van de Gedragscode om promotionele kansspelen te organiseren. Bij deze partijen is geen sprake van een kansspelinterface<sup>67</sup> of een speelhal waar men extra kansspelen wil aanbieden. Voor loterijen is met name van belang dat zij promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode

---

<sup>65</sup> Besluit Kansspelen op afstand, *Staatsblad 2021 37*, p. 109.

<sup>66</sup> Wel kunnen individuele vestigingen onderworpen zijn aan voorwaarden die de betreffende gemeente oplegt. We hebben geen indicaties dat hierin beperkingen worden opgelegd die het gebruik van promotionele kansspelen beperken, maar kunnen ook niet uitsluiten dat dit in sommige gemeenten wel gebeurt.

<sup>67</sup> De kansspelinterface bestaat specifiek bij online kansspelen: In de kansspelinterface kan men de kansspelen spelen, en nergens anders. Deze omgeving is gedefinieerd in Besluit Koa, specifiek voor kansspelen op afstand. Bij een loterij is het wel mogelijk loten te kopen op de website, maar speelt men het spel daar niet en is geen sprake van een kansspelinterface.

kunnen gebruiken om extra loterijen/trekkingen te organiseren, die zij niet op grond van hun vergunning kunnen organiseren. In een loterijvergunning is namelijk een maximaal aantal trekkingen opgenomen, maar de Gedragscode biedt ruimte voor een groot aantal extra trekkingen, zie ook paragraaf 3.2.2. Wanneer een promotioneel kansspel dan wordt aangeboden aan de deelnemers van een loterij kan dit maximale aantal vergunde trekkingen worden overschreden met een beroep op de Gedragscode.

#### 3.4.4 Relatie tot het bredere beleid

Voor alle typen kansspelaanbieders geldt dat de Gedragscode hen mogelijkheden biedt om hun aanbod aan te vullen met promotionele kansspelen. Vergunde en onvergunde kansspelen raken hierdoor vermengd en dit kan op gespannen voet staan met keuzes die elders in het kansspelbeleid zijn gemaakt. De Ksa stelt zelfs dat de Gedragscode het vergunningenstelsel volledig ondermijnt.<sup>68</sup> Zo kunnen online kansspelaanbieders loterijen organiseren op basis van de Gedragscode, terwijl in de regelgeving voor kansspelen op afstand expliciet wordt geprobeerd om risicovolle kansspelen gescheiden te houden van loterijen.<sup>69</sup> Aan de andere kant van de markt, bij loterijvergunninghouders, maakt de Gedragscode het mogelijk om een praktisch ongelimiteerd aantal trekkingen te organiseren, terwijl binnen een loterijvergunning het aantal trekkingen expliciet wordt gelimiteerd.

Een ander belangrijk punt bij het gebruik van de Gedragscode door kansspelaanbieders en de relatie tot het bredere beleid, is dat de voorwaarden in de Gedragscode lichter zijn dan, of botsen met, overige regelgeving die op vergunninghouders van toepassing is. Dit speelt bij de zeer ruim geformuleerde afbakeningen met betrekking tot vormen van promotionele kansspelen, de onderwerpen van promotie en het aantal trekkingen (zie 3.2.2), maar ook bij het aanbieden van kansspelen aan minderjarigen en het vermelden van winkansen van kansspelen:

- De Gedragscode biedt ruimte om promotionele kansspelen aan te bieden aan minderjarigen, zie paragraaf 3.2.2. Dit staat op gespannen voet met het bredere kansspelbeleid: kansspelen mogen niet worden aangeboden aan minderjarigen en vergunninghouders mogen hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op minderjarigen richten.<sup>70</sup>
- Bij wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen zijn vergunninghouders verplicht om aan te geven wat de statistische kans is op het winnen van een prijs.<sup>71</sup> In de Gedragscode staat deze voorwaarde niet opgenomen voor het organiseren van een promotioneel kansspel, waardoor promotionele kansspelen georganiseerd kunnen worden zonder winkansen te vermelden.

Al deze afwijkingen van het vergunningenstelsel kunnen hun weerslag vinden in de doelstellingen consumentenbescherming en verslavingspreventie. De keuzes die in de wet en in vergunningen zijn gemaakt met betrekking tot de scheiding tussen loterijen en andere kansspelen, het toegestane aantal trekkingen en het vermelden van winkansen zijn immers allemaal gemaakt met het oog op (onder meer) consumentenbescherming en/of verslavingspreventie. De mogelijkheden die de Gedragscode creëert om deze regels te omzeilen hebben daardoor potentieel een negatief effect op deze doelstellingen. Dit komt ook doordat de

---

<sup>68</sup> In interviews voor dit onderzoek.

<sup>69</sup> Besluit Kansspelen op afstand, *Staatsblad 2021 37*, p. 109.

<sup>70</sup> Artikel 2 lid 3 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

<sup>71</sup> Artikel 4a lid 3 sub a Wet op de kansspelen.

onduidelijkheid die de Gedragscode in het leven roept, in de praktijk leidt tot toezichtsproblemen, zie paragraaf 3.5.

Desalniettemin lijken promotionele kansspelen geen hoger verslavingsrisico te vormen dan andere acties van kansspelaanbieders, zoals bonussen. In dit onderzoek is gesproken met twee gokverslavingsdeskundigen.<sup>72</sup> In deze gesprekken zijn factoren van gokreclames en kansspelen besproken die van invloed kunnen zijn op het gokgedrag van individuen. Zo kan gokreclame voor sommigen de aanleiding zijn om te beginnen met gokken en is het voor (ex)kansspelverslaafden bijzonder lastig om geconfronteerd te worden met kansspelreclames.<sup>73</sup> Het kenmerkende element van promotionele kansspelen, namelijk het 'kansspel-in-een-kansspel' element, werd niet aangemerkt als een factor die in grote mate van invloed is op speelgedrag.

Belangrijker is de vraag of een reclame of actie de speler direct betreft bij het kansspelaanbod. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn door op een bepaalde locatie en/of tijdstip locatie het spel te laten plaatsvinden (een gepland *engagement*) of door de speler te laten inloggen voor deelname. Bij sommige promotionele kansspelen is dit wel het geval, bij andere niet (bijvoorbeeld als men deelneemt door een e-mailadres achter te laten). Hoe dan ook is dit aspect niet sterker bij promotionele kansspelen dan bij andere promotionele acties (maar wel sterker dan bij een reclame waar geen actie aan verbonden is).

### 3.5 Toezichtsproblemen

In deze paragraaf bespreken we toezichtsproblemen voor promotionele kansspelen. Deze komen veelal voort uit aspecten van het beleid die in de vorige paragrafen besproken zijn. In tegenstelling tot voor de rest van dit hoofdstuk, dat sterk is gebaseerd op desk research, zijn voor deze paragraaf de gevoerde interviews echter de primaire bron.<sup>74</sup> Het gaat namelijk veelal om de ervaringen van de verschillende partijen.

#### 3.5.1 Toezichtsproblemen voor promotionele kansspelen

Vanuit verschillende hoeken van de markt worden problemen ervaren op het gebied van toezicht en handhaving op promotionele kansspelen. Deze problemen hebben primair te maken met de juridische onduidelijkheid rondom promotionele kansspelen, die voortkomt uit het feit dat de Gedragscode, die geen wettelijke status heeft, mogelijkheden biedt die niet scherp zijn afgebakend of die strijdig zijn met de regels uit de Wok en de onderliggende regelgeving (zie paragrafen 3.2 en 3.4). De Kansspelautoriteit zelf lijkt hier het meest last van te hebben. Zij geeft aan dat effectief toezicht alleen mogelijk is wanneer de wetgeving helder en eenduidig is. In het geval van promotionele kansspelen is de regelgeving vaak onduidelijk of voor meerdere interpretaties vatbaar, aldus de Ksa, terwijl zij alleen handhavend kan optreden indien duidelijk is dat iets verboden is en wat de reikwijdte van dat verbod is. Verder stelt de Ksa dat zij wordt ingeperkt in haar rol als onafhankelijke toezichthouder, doordat zij is belast met het toezicht op een gedragscode die afkomstig is van het ministerie.

Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij het verbod op promotionele kansspelen binnen de kansspelinterface. Volgens de Ksa zorgt de Gedragscode voor te veel juridische onduidelijkheid om hiertegen te kunnen optreden. Aanbieders kunnen zich daardoor in sommige gevallen met succes op de Gedragscode beroepen, waardoor zij kansspelen op hun kansspelinterface

---

<sup>72</sup> In Bijlage 1 staat een overzicht van de gesprekspartners.

<sup>73</sup> In 0 staat het volledig overzicht van factoren die van invloed zijn op gokgedrag.

<sup>74</sup> Uitspraken van de Ksa zijn herleidbaar opgenomen. Dit is op voorhand met de Ksa afgestemd.

kunnen aanbieden waar zij geen vergunning voor hebben, in de vorm van een promotioneel kansspel.

Een andere interviewrespondent stelt hierover dat de Ksa kan handhaven volgens haar eigen interpretatie van de regelgeving. Wanneer dit tot een rechtszaak leidt moet zij deze interpretatie daar beargumenteren. Ongeacht de uitkomst zou de uitspraak van de rechter tot meer duidelijkheid voor alle partijen moeten leiden, waardoor de Ksa in het vervolg beter zou kunnen handhaven.

Ook enkele aanbieders hebben in de interviews aangegeven dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid en meer toezicht met betrekking tot het gebruik van promotionele kansspelen. Zij benoemen dat verschillende aanbieders de regels verschillend interpreteren en dat er veel grijs gebied is. Sommige aanbieders geven aan dat zij zelf geen gebruik maken van promotionele kansspelen, omdat zij denken dat het niet mag of omdat zij de regelgeving onduidelijk vinden, maar dat zij tegelijkertijd zien dat sommige concurrenten er wel gebruik van maken. Enkele van hen klagen er daarbij over dat de onduidelijkheid leidt tot een oneerlijk speelveld tussen de partijen die de regelgeving strikt interpreteren en de partijen die juist gebruikmaken van de onduidelijkheid.

Andere partijen (niet-aanbieders) zijn sceptisch over de wens van aanbieders om meer duidelijkheid, omdat aanbieders de onduidelijkheid veelal in hun voordeel zouden gebruiken. Uit onze dataverzameling blijkt echter dat sommige aanbieders wel gebruikmaken van promotionele kansspelen en andere helemaal niet (zie 5.1.3). Dit ondersteunt de stelling van sommige aanbieders dat er verschillend wordt omgegaan met het grijze gebied.

Aanvullend op het voorgaande noemen sommige aanbieders als pijnpunt dat de Ksa vooraf geen duidelijkheid kan of wil geven over of bepaalde promoties zijn toegestaan. Hierover geeft de Ksa aan dat zij inderdaad geen goedkeuring vooraf kan geven en dat de echte toetsing altijd pas achteraf plaatsvindt. Zij geeft echter ook aan zelden vragen van aanbieders te krijgen over het gebruik van promotionele kansspelen.

Het is duidelijk dat het huidige juridisch kader zorgt voor onzekerheid en voor toezichtsproblemen. De Ksa zelf wil van de huidige Gedragscode af en pleit voor een systeem waarin (1) promotionele kansspelen niet mogen worden gebruikt om promotie te maken voor kansspelen en (2) promotionele kansspelen zelf niet de vorm van een hoogrisicokansspel mogen hebben. De enige andere regels zouden hoeven zijn dat (3) voor promotionele kansspelen geen inzet gevraagd mag worden en dat (4) zij niet mogen worden aangeboden aan minderjarigen. Een dergelijke versimpelde Gedragscode zou volgens de Ksa een oplossing zijn voor de huidige toezichtsproblemen.

### *3.5.2 Bredere toezichtsproblemen*

Naast het voorgaande hebben verschillende gesprekspartners enkele punten omtrent toezicht aangekaart die niet specifiek over promotionele kansspelen gaan, maar betrekking hebben op toezicht op kansspelaanbieders in het algemeen (en daarmee deels relevant zijn in het kader van promotionele kansspelen). Een eerste punt is dat de Ksa niet goed kan controleren wat er gebeurt op de spelersinterface (het deel van de kansspelinterface dat alleen voor ingelogde spelers te zien is). De Ksa mag volgens de wet gebruikmaken van mystery guest-onderzoek om toezicht op aanbieders te houden, maar vanwege de identiteitscontrole voor spelers zou hiervoor onder meer een vals identiteitsbewijs nodig zijn en daarvoor is geen wettelijke basis. Het alternatief is uiteraard om accounts te maken met de eigen persoonsgegevens van Ksa-medewerkers, maar de Ksa geeft aan dat hier veel arbeidsrechtelijke en privacygevoelige haken en ogen aan zitten. Daarnaast zou hierbij het

risico ontstaan dat aanbieders erachter komen dat sprake is van een Ksa-account, waardoor van een 'mystery guest' geen sprake meer zou zijn.<sup>75</sup>

Meer algemene punten betreffen de invulling van de zorgplicht van (met name de online) aanbieders, de controle daarop, de capaciteit van de Ksa en mate waarin aanbieders worden 'aangepakt'. Verschillende partijen geven aan dat de zorgplicht meer een papieren checklist is dan iets wat daadwerkelijk wordt nageleefd. Er zouden nauwelijks inspecties bij aanbieders plaatsvinden en boetes zouden over het algemeen dusdanig laag zijn dat aanbieders ze voorlief nemen. Dit zijn onderwerpen die buiten de scope van dit onderzoek vallen en die we niet verder onderzocht hebben. Vermoedelijk zullen zij (ten dele) bij de evaluatie van de Wet Koa aan bod komen, die dit jaar zal worden uitgevoerd.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Bij het illegale aanbod speelt daarnaast het feit dat dit partijen zijn die je geen kopie van je eigen paspoort wilt geven.

<sup>76</sup> [[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)]

## 4 Gebruik van promotionele kansspelen volgens de kansspelaanbieders

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de interviews met kansspelaanbieders. We hebben in totaal met acht kansspelaanbieders gesproken. Zie bijlage 1 voor het volledige overzicht van respondenten. In de volgende paragrafen behandelen we wat de aanbieders zelf hebben verklaard over hun gebruik van promotionele kansspelen (4.1), de invloed van de Gedragscode (4.2), de invloed van het besluit Orka (4.3) en hun beleid ten aanzien van kwetsbare groepen (4.4). Daarbinnen maken we steeds een onderscheid tussen de verschillende type aanbieders, namelijk landbased kansspelaanbieders, aanbieders van loterijen en online kansspelaanbieders.

### 4.1 Gebruik van promotionele kansspelen

In deze paragraaf bespreken we het gebruik van promotionele kansspelen, zoals verklaard door de aanbieders zelf. In de gesprekken stond hiervoor de volgende vraag centraal: *Waarom gebruikt u (geen) promotionele kansspelen in uw bedrijf?* Daarbij bespreken we onder andere het type kansspel dat wordt ingezet in een promotioneel kansspel, hoe vaak en waar deze worden georganiseerd, het doel en de doelgroep van promotionele kansspelen en welke specifieke voordelen en nadelen promotionele kansspelen hebben ten opzichte van andere vormen van reclame.

#### 4.1.1 Landbased kansspelen (speelautomaathallen, monopoliecasino)

Alle landbased kansspelaanbieders geven aan dat het doel van promotionele kansspelen in de eerste plaats is om klanten te vermaken en dat er minder nadruk ligt op puur promotionele activiteiten. Daarbij worden er vaker kleinere promotionele kansspelen georganiseerd dan grotere. De grotere promotionele kansspelen vinden minder vaak plaats, eens of enkele keren per jaar. De kleinere kansspelen richten zich doorgaans op het behouden van bestaande klanten (retentie), terwijl grotere promotionele kansspelen vaak gericht zijn op het aantrekken van nieuwe klanten (werving). Promotionele kansspelen worden ook ingezet ter promotie van acties of producten van partners, bijvoorbeeld door het verloten van concert- of voetbalkaartjes.

Opvallend is dat sommige aanbieders typen kansspelen gebruiken die buiten hun eigen vergunning vallen, zoals bijvoorbeeld bingo, een loterij of poker. Eén kansspelaanbieder legt hierbij uit dat promotionele kansspelen ruimte geven om een meer divers aanbod aan kansspelen aan te bieden, om daarmee een bredere groep klanten aan te spreken. Daar tegenover geeft een andere kansspelaanbieder aan dat het intern beleid is om alleen kansspelen te gebruiken waarvoor ze een vergunning hebben, omdat dit anders consumenten zou kunnen misleiden. Er zou verwarring kunnen optreden bij een consument wanneer ze deelnemen aan een promotioneel kansspel waarbij een loterij wordt ingezet, terwijl de kansspelaanbieder zelf geen vergunning heeft om loterijen te organiseren.

#### 4.1.2 Loterijen (monopolieloterij, meerjarige loterijen)

Het doel waarmee loterijen promotionele kansspelen aanbieden, verschilt per kansspelaanbieder. Promotionele kansspelen worden enerzijds aangeboden om bestaande klanten te vermaken, en anderzijds als fondsenwerving voor goede doelen. Beide gesprekspartners geven aan voornamelijk kleine promotionele kansspelen te organiseren, met enkele keren per jaar een grotere trekking. De acties zijn voornamelijk gericht op bestaande klanten en

worden op verschillende wijzen verspreid, zoals via sociale media, via de website zelf of via nieuwsbrieven. Eén aanbieder geeft aan dat het gebruik van sociale media beperkt wordt tot enkele platformen, om daarmee te kunnen garanderen dat 95% van de bereikte consumenten ouder is dan 24 jaar, zoals vastgelegd in besluit Orka. Beide gesprekspartners geven aan dat enkel vergunde kansspelen worden ingezet in promotionele kansspelen, omdat dit anders tot consumentenverwarring kan leiden en niet in lijn zou zijn met de Gedragscode.<sup>77</sup> Eén kansspelaanbieder voegt hieraan toe dat promotionele kansspelen een manier zijn om prijzen eerlijk te verloten, iets wat bijvoorbeeld van belang is bij het weggeven van prijzen van partners. Ook zouden klanten langer meespelen in de gehele loterij, wanneer ze óók deelnemen aan promotionele kansspelen.

Tot slot geven beide aanbieders aan dat promotionele kansspelen, ondanks de eerder genoemde redenen waarom ze wél worden georganiseerd, meer tijd, geld en inzet kosten ten opzichte van andere vormen van reclame. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt zijn promotionele kansspelen een relatief dure manier om reclame te maken.

#### *4.1.3 Online kansspelen (casinospelen, sportweddenschappen en paardenrennen)*

Alle aanbieders van online kansspelen (uitgezonderd één gesprekspartner die helemaal geen promotionele kansspelen organiseert) geven net als de landbased aanbieders en de loterijen aan voornamelijk kleine promotionele kansspelen aan te bieden. Eén kansspelaanbieder legt uit dat spelers over het algemeen de voorkeur geven om mee te spelen voor kleinere prijzen, omdat ze daarbij het gevoel hebben dat de kans op winst groter is. Het doel van de inzet van promotionele kansspelen is vooral om het bestaande kansspel aanbod te promoten. De mate van inzet van deelnemers die nodig is om aan een promotioneel kansspel deel te nemen verschilt per aanbieder. Soms moeten deelnemers een volledig account aanmaken om mee te doen, en andere keren volstaan het achterlaten van een e-mailadres en naam.

Veelal worden kansspelen ingezet in promotionele kansspelen die reeds onder de vergunning van de kansspelaanbieder vallen (cf. landbased). Enkele aanbieders gaan wel buiten hun vergunning om, bijvoorbeeld door een promotioneel kansspel in de vorm van een loterij te organiseren. Opvallend is ook het gebruik van promotionele kansspelen als handige oplossing om kaarten voor evenementen van partners te verloten, waar anders te veel inschrijvers voor zouden zijn. Deze aanpak promoot zowel het evenement als de kansspelaanbieder. De verspreiding van promotionele kansspelen gebeurt door bijna alle aanbieders via sociale media, de website en affiliates.

De aanbieders geven aan dat promotionele kansspelen slechts een bescheiden rol spelen binnen het geheel van reclame-uitingen. Bonussen en free spins worden veel frequenter ingezet. Ook hier geven enkele kansspelaanbieder aan dat promotionele kansspelen een kostbare vorm van reclame zijn, en daardoor vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet altijd de geprefereerde optie (cf. loterijen).

Eén aanbieder van online kansspelen gaf aan helemaal geen promotionele kansspelen in te zetten. Ze geven aan de regelgeving strikt te interpreteren en geen ruimte te zien om binnen de bestaande kaders promotionele kansspelen te organiseren.

---

<sup>77</sup> We merken hierbij op dat voor de promotie van long-odds-loterijen (die laag-risico zijn omdat er veel tijd zit tussen de inzet en de uitslag) in sommige gevallen wel gebruik wordt gemaakt van short-odds-loterijen (waarbij direct duidelijk is of men een prijs wint). Hoewel het beide loterijen zijn, vindt dus wel vermenging plaats van hoog-risico- en laag-risico-kansspelen.



## 4.2 Invloed van de Gedragscode

In deze paragraaf staat de volgende vraag centraal: *Welke rol speelt de Gedragscode in uw organisatie bij het organiseren van een promotioneel kansspel?* Om dit in kaart te brengen hebben we de kansspelaanbieders onder andere gevraagd naar de invulling van de Gedragscode en omgang met mogelijke tegenstrijdigheden met kansspelwetgeving.

### 4.2.1 Landbased kansspelen (speelautomaathallen, monopoliecasino)

De Gedragscode wordt over het algemeen door de kansspelaanbieders als duidelijk beschouwd, maar er is een breed gedeelde opinie dat enkele aspecten binnen de Gedragscode duidelijker kunnen worden geformuleerd en gedefinieerd. De hoeveelheid tijd en frequentie van trekkingen zouden bijvoorbeeld helderder en specifiekere kunnen worden afgebakend. Er wordt geopperd om enkel kleine promotionele kansspelen in de Gedragscode te zetten, en grote promotionele kansspelen enkel met een kansspelvergunning toe te laten. Ook wordt voorgesteld om een leeftijdsgrens van 24+ op te nemen, om zo meer consistente te krijgen aan de regelgeving.

De meeste gesprekspartners geven aan dat ze een strikte interpretatie van de Gedragscode hanteren. Dit betekent dat zij zich niet alleen houden aan de regels van hun vergunning, maar ook aan de bepalingen van de Gedragscode. Deze strikte naleving is ingegeven door het risico dat hun vergunning wordt ingetrokken bij overtredingen, waardoor vergunninghouders zich extra inspanssen om binnen de vastgestelde richtlijnen te blijven.

### 4.2.2 Loterijen (monopolieloterij, meerjarige loterijen)

Over het algemeen zijn kansspelaanbieders met een loterijvergunning tevreden over de Gedragscode. Eén aanbieder pleit voor een enkele aanscherping. Deze aanscherping betreft het beperken van promotionele kansspelen tot kansspelen die binnen de vergunning vallen. De onderliggende gedachte is dat iedereen zich strikt aan de vergunning zou moeten houden. Een terugkerende wens is het maken van een onderscheid tussen loterijen en andere kansspelaanbieders. Eén gesprekspartner benadrukt dat loterijen als minder risicovol moeten worden beschouwd, en daarom een aparte status zouden moeten krijgen in vergelijking met andere kansspelen.

### 4.2.3 Online kansspelen (casinospelen, sportwedenschappen en paardenrennen)

Vanwege de als onhelder ervaren wetgeving, en het feit dat pas achteraf wordt beoordeeld of men juist heeft gehandeld door de Ksa, geven veel geïnterviewde kansspelaanbieders aan liever geen onnodige risico's te nemen met promotionele kansspelen. Eén aanbieder geeft aan helemaal geen promotionele kansspelen te gebruiken vanwege de onduidelijke regelgeving. Het zou onmogelijk zijn om tegelijk te voldoen aan de voorschriften van zowel de Gedragscode als de wet. Volgens deze aanbieder heeft elk promotioneel kansspel inherent een loterij-element, waardoor volgens de wet een loterijvergunning vereist zou zijn om een promotioneel kansspel op de kansspelinterface te plaatsen. Dit ziet deze kansspelaanbieder als een belemmering om promotionele kansspelen in te zetten. Op dit punt pleit deze kansspelaanbieder voor politieke en bestuurlijke verheldering.

Een ander punt waar een andere kansspelaanbieder opheldering over wil is het onderscheid tussen een bonus en een promotioneel kansspel. Hierover wil de kansspelaanbieder opheldering van de Kansspelautoriteit krijgen, wat niet gebeurd is. Meerdere kansspelaanbieders geven aan dat er binnen de brancheorganisaties veel afstemming of discussie plaatsvindt over het toegestane gebruik van promotionele kansspelen, waaruit blijkt dat er interpretatieverschillen zijn.

## 4.3 Invloed van Besluit Orka

In deze paragraaf bespreken we de invloed van Besluit Orka op het gebruik van promotionele kansspelen, zoals verklaard door de aanbieders zelf, en de visie van aanbieders op het besluit. De centrale vraag is: *Welke invloed heeft Besluit Orka op uw gebruik van promotionele kansspelen?*

### 4.3.1 Landbased kansspelen (speelautomaathallen, monopoliecasino)

Besluit Orka heeft primair betrekking op online kansspelen. Het besluit gaat immers over het verbieden van ongerichte reclame voor *kansspelen op afstand*. Landbased (en hybride) kansspelaanbieders mogen nog wel ongerichte reclame maken voor hun fysieke locaties, bijvoorbeeld in bushokjes en YouTube advertenties. Deze wetswijziging betreft daardoor niet de landbased kansspelaanbieders.

### 4.3.2 Loterijen (monopolieloterij, meerjarige loterijen)

Voor loterijen geldt hetzelfde als voor landbased aanbieders, zij worden niet geraakt door het verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand.

### 4.3.3 Online kansspelen (casinospelen, sportweddenschappen en paardenrennen)

Het besluit Orka was een reactie op de grote hoeveelheid gokreclame vanuit de online kansspelsector, nadat de online kansspelmarkt geopend werd. De sterke inperking van reclamemogelijkheden wordt door één gesprekspartner echter gezien als een belemmering voor de kanalisatie, aangezien het moeilijker is geworden om effectief tegenwicht te bieden aan illegale kansspelaanbieders.

Bij het beheer van eigen kanalen hebben aanbieders volledige controle over de leeftijd van hun klanten, met een hoge mate van zekerheid dat de bezoekers van hun website ouder zijn dan 24 jaar. Dit staat in contrast met kanalen die niet worden beheerd, waar men afhankelijk is van de kwaliteit van het beheer van de affiliate websites. Een gesprekspartner meldt dat na de invoering van besluit Orka het gebruik van affiliates in eerste instantie werd stopgezet en dat alle affiliates een uitgebreide audit ondergaan voordat ze opnieuw worden ingehuurd.

Een aantal kansspelaanbieders geeft aan dat promotionele kansspelen in de toelichting bij Besluit Orka ten onrechte worden geassocieerd als 'per definitie ongerichte reclame'. Enkele kansspelaanbieders geven aan dat de gerichtheid geen betrekking heeft op het promotionele kansspel zelf, maar op de communicatie eromheen. Hun visie is dat promotionele kansspelen altijd zijn ingebed in een communicatiekanaal, dat zowel gericht als ongericht kan zijn, *het kansspel zelf* is niet inherent ongericht. Deze visie werd meermaals genoemd in verschillende gesprekken.

Contrair aan de vrees dat na de invoering van besluit Orka een toename van promotionele kansspelen zou plaatsvinden, blijkt dit in de praktijk volgens de kansspelaanbieders niet het geval te zijn. Ook worden promotionele kansspelen in de online kansspelsector beschouwd als een vorm van reclame, en als zodanig zijn ze onderhevig aan de bredere regulering en naleving van reclameregels.

## 4.4 Beleid van kansspelaanbieders ten aanzien van kwetsbare groepen

Tot slot bespreken we in deze paragraaf de input van aanbieders met betrekking tot de volgende vraag: *Op welke manier wordt met kwetsbare groepen rekening gehouden bij het organiseren van promotionele kansspelen?* In de gesprekken is stilgestaan bij de maatregelen die kansspelaanbieders treffen om kwetsbare groepen te beschermen, in hoeverre een

kansspelaanbieder te maken heeft met problematisch speelgedrag en wat de vervolgstappen zijn wanneer dit geconstateerd wordt.

#### 4.4.1 Landbased kansspelen (*speelautomaathallen, monopoliecasino*)

Landbased kansspelaanbieders hanteren over het algemeen een leeftijdsgrens van 18 jaar, hoewel dit bij enkele gemeenten ook 21 jaar kan zijn. De leeftijd wordt gecontroleerd aan de deur. Alle kansspelaanbieders geven aan dat promotionele kansspelen uitsluitend aangeboden worden aan personen van 24 jaar en ouder. Eenmaal binnen wordt het speelgedrag van klanten bekeken. De gesproken kansspelaanbieders geven aan dat ze medewerkers hebben die getraind zijn op het herkennen van risicofactoren, zoals veranderingen in de frequentie van spelen, het ingezette bedrag en de speelduur. In gevallen waarin problematische speelpatronen worden waargenomen, dienen getrainde medewerkers actie te ondernemen. Deze medewerkers zijn gespecialiseerd in het herkennen van veranderingen in het speelgedrag en voeren bijvoorbeeld gesprekken om de situatie te peilen, waarna vervolgstappen worden ondernomen om de persoon de juiste hulp te bieden.

Sommige kansspelaanbieders benadrukken de uitdaging van het ontbreken van een historisch overzicht van de status van een persoon die in het Cruks<sup>78</sup> heeft gestaan. Ze pleiten voor meldingen wanneer de uitsluiting van een persoon vervalst, zodat ze de persoon kunnen aanspreken bij een volgend bezoek aan de locatie. Eén kansspelaanbieder gaf aan dat het weigeren van iemands toegang tot het casino resulteert in het stopzetten van het account van de betreffende persoon.

Geen van de kansspelaanbieders gaf aan andere of aanvullende maatregelen te nemen bij kwetsbare groepen bij het spelen van promotionele kansspelen.

#### 4.4.2 Loterijen (*monopolieloterij, meerjarige loterijen*)

De meningen van de gesproken kansspelaanbieders met loterijvergunning lopen uiteen wat betreft kwetsbare groepen en spelers. Eén gesprekspartner gaf aan dat kwetsbare groepen voor hen vooral hoog-risico spelers, minderjarigen en laaggeletterden betreffen. Tegelijkertijd gaven ze aan dat dat reclame op B1-niveau wordt gemaakt, zodat de meeste mensen het begrijpen. Je zou ook kunnen stellen dat reclame daarmee óók toegankelijk wordt gemaakt voor laaggeletterden. Er worden diverse maatregelen genomen om problematisch speelgedrag te voorkomen, zoals het instellen van speellimieten, een Cruks-aanmelding, uitsluiting van reclame en bonussen, of directe overboeking van gewonnen geldbedragen naar de bankrekening van de speler. De kansspelaanbieder gaf aan dat *online* uitsluiting van een speler niet automatisch ook van toepassing is op het *offline* aanbod: mensen kunnen bij een verkooppunt gewoon loten kopen.

De andere gesprekspartner geeft aan zelden te maken hebben met problematisch speelgedrag. Hierbij werd sterk benadrukt dat loterijen geen risicovol kansspel zijn, waardoor de kans op problematisch speelgedrag veel kleiner is dan bij hoog-risico kansspelen.<sup>79</sup>

Geen van de gesprekspartners gaf aan aanvullend of alternatief beleid te handhaven rondom kwetsbare groepen bij promotionele kansspelen.

---

<sup>78</sup> Centraal Register Uitsluiting Kansspelen

<sup>79</sup> Krasloten vormen hierop een uitzondering. Daarvan is de trekking instantaan en bij deze vorm van loterij kan weldegelijk een vorm van verslaving ontstaan. Er zijn daar bij diverse verslavingsinstanties meerdere gevallen van bekend.

#### 4.4.3 Online kansspelen (casinospelen, sportweddenschappen en paardenrennen)

In het aanmeldproces dienen spelers hun gegevens in te vullen, waarbij door de online kansspelaanbieder wordt gecontroleerd of deze waarheidsgetrouw zijn. De focus van kansspelaanbieders ligt met name op leeftijdsverificatie en het controleren van registraties in Cruks. Een kansspelaanbieder gaf aan dat ze geen inzicht hebben in de informatie die, naast een actieve registratie, in Cruks wordt vermeld. Dit betekent dat een kansspelaanbieder geen zicht eerdere registraties in Cruks. Dit wordt als hinderlijk ervaren omdat het beoordelen van iemands gedrag hierdoor bemoeilijkt wordt.

Nadat iemand begint te spelen wordt er volgens één kansspelaanbieder gelet op risicovol speelgedrag. Indicaties zijn spelen met grote geldbedragen, nachtelijk inloggen, najagen van verliezen en terugdraaien van stortingen enzovoort. De gesprekspartner gaf aan dit vooral op te merken aan een afwijking van het normale speelpatroon. Wanneer problematisch speelgedrag wordt opgemerkt, worden er diverse maatregelen getroffen, waaronder een aanmelding bij Cruks, niet meer aanbieden van bonussen en in sommige gevallen het bevriezen van het account.

Geen enkele online kansspelaanbieder, met uitzondering van één die helemaal geen promotionele kansspelen organiseert, verklaarde dat er aanvullend of specifiek beleid was met betrekking tot kwetsbare groepen bij promotionele kansspelen. Men gebruikt hetzelfde beschermingsbeleid dat van toepassing is op de kansspelen die onder de vergunning vallen.

## 5 Analyse van de praktijk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de dataverzameling besproken en geanalyseerd. De methoden die zijn gebruikt om de data te verzamelen zijn toegelicht in paragraaf 1.3.2. Het hoofdstuk begint met een analyse van de promotionele acties die zijn aangetroffen op de homepages van kansspelaanbieders (5.1), waarbij promotionele kansspelen worden afgezet tegen andere typen promotionele acties. Vervolgens bespreken we in hoeverre promotionele kansspelen worden verspreid via andere webpagina's, op basis van backlinks (5.2). In 5.3 wordt geanalyseerd in welke mate promotionele kansspelen en andere promotionele acties worden aangeboden aan jongvolwassenen. Tot slot toetsen we de geobserveerde praktijk aan enkele bepalingen van de Gedragscode (5.4) en bespreken we hoe deze praktijk zich verhoudt tot enkele aspecten uit de beleidsanalyse en interviews (5.5).

Voor de analyse van geobserveerde promotionele acties merken we op dat er noodzakelijkerwijs twee varianten zijn met betrekking tot de eenheid van observatie. Het verschilt namelijk per situatie of dit de promotionele actie zelf betreft of een reclame hiervoor. Ter illustratie:

- Aan een actie waarbij je kans maakt op een prijs door je in te schrijven voor de nieuwsbrief kan direct worden deelgenomen. Met andere woorden: daar staat deelname aan het spel op de webpagina zelf. We observeren een **promotioneel kansspel**.
- Wanneer op de website staat dat elke bezoeker bij binnenkomst in een speelhal een lootje krijgt, dan kan pas op locatie worden deelgenomen. We observeren hier een **reclame voor** een promotioneel kansspel.

In het eerste geval moeten zaken als de prijzenpot duidelijk zijn, want die moeten duidelijk zijn bij deelname. In het tweede geval heeft de organisator van het promotionele kansspel nog ruimte om op locatie inzicht te geven in de waarde van de prijzenpot of de algemene voorwaarden. In dat laatste geval kunnen we op basis van de webpagina dus niet controleren of bijvoorbeeld aan de informatieverplichtingen wordt voldaan.

### 5.1 Promotionele kansspelen op homepages kansspelaanbieders

Het doel van deze analyse is om het daadwerkelijke gebruik van promotionele kansspelen in kaart te brengen en om dit af te zetten tegen het gebruik van andere promotionele acties. Daarbij houden we de categorieën aan zoals uiteengezet in paragraaf 2.2:

- Gratis spins/bets
- (Stortings)bonus
- Odds boost
- Promotioneel kansspel
- Toernooi

We maken wederom onderscheid naar loterijen (in dit geval monopolievergunninghouders), landbased aanbieders en online aanbieders.

#### 5.1.1 Promotionele acties op homepages van monopolievergunninghouders

In dit deel van het onderzoek zijn enkel monopolievergunninghouders meegenomen. Loterijen van meerjarige vergunninghouders zijn niet meegenomen in de dataverzameling. De monopolievergunninghouders betreffen de loterijen (Staatsloterij, Miljoenenspel), instantloterijen (Krasloten) en de lottovergunning (Lotto, Lucky Day, Eurojackpot).

## Maak kans op een rondreis door Nieuw-Zeeland

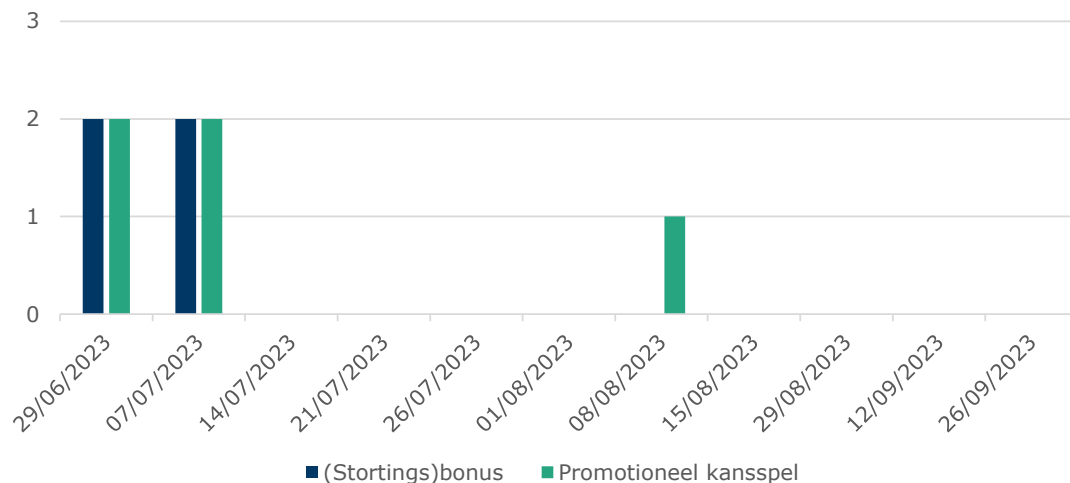
ter waarde van € 9.000,-

Treed in de voetsporen van onze Oranje Leeuwinnen! Ook de winnaar van deze avontuurlijke winactie gaat naar Nieuw-Zeeland. Anderhalve week op roadtrip door het Lord of the Rings land van de Kiwi's, Maori's en ruim 30 miljoen schapen...

Ja, ik wil gratis kans maken

Figuur 7. Voorbeeld van een promotioneel kansspel op de pagina van een monopolievergunninghouder

Zoals Figuur 8 laat zien valt het aantal lopende acties dat wij hebben gecodeerd voor de monopolievergunninghouders erg mee. Het aantal unieke promotionele kansspelen is drie; de geobserveerde acties in de zomer liepen langer dan één meetmoment. In alle gevallen waren deze promotionele kansspelen loterijen. Figuur 7 geeft hier een voorbeeld van. Naast promotionele kansspelen zijn enkel (stortings)bonussen geconstateerd. Hierin zaten bijvoorbeeld een actie waarbij nieuwe abonnees drie weken gratis deelname kregen en een "2<sup>e</sup> lot gratis" actie.



Figuur 8. Aantal lopende promotionele acties op homepages monopolievergunninghouders, juli-september 2023

### 5.1.2 Promotionele acties op homepages van landbased aanbieders

Wij hebben metingen op de homepages van vijf **landbased** aanbieders uitgevoerd. Alle vijf aanbieders hebben ook een vergunning voor online kansspelen (zie Bijlage 2). Het aantal promotionele acties dat we gedurende de meetperiode hebben aangetroffen op de homepages van landbased aanbieders is beperkt. Het merendeel van deze acties was een promotioneel kansspel (68%).<sup>80</sup> De promotionele kansspelen die we hier gecodeerd hebben betreffen vaak promoties voor een spel dat op locatie plaatsvindt. Zie bijvoorbeeld Figuur 9. Hiermee worden zowel nieuwe spelers getrokken (de promotie op de homepage) als bestaande spelers betrokken (het spel op locatie).

<sup>80</sup> De promotionele kansspelen zijn zelfs ruim 80% van de *lopende* acties. Dit geeft aan dat de promotionele kansspelen bij landbased kansspelaanbieders gemiddeld langer lopen dan de andere acties.

Tabel 2. Aantal gecodeerde unieke acties per actietype van landbased aanbieders

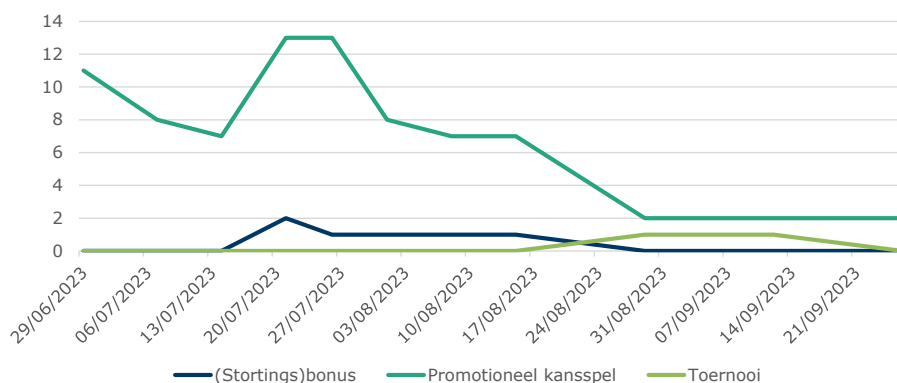
Actie	Aantal	Percentage
Promotioneel kansspel	17	68%
(Stortings)bonus	6	24%
Toernooi	2	8%



Figuur 9. Voorbeeld van een reclame voor een promotioneel kansspel dat plaatsvindt op locatie bij een landbased kansspelaanbieder

Als we kijken naar het verloop van de acties over tijd zien we een afname in de inzet van promotionele kansspelen vanaf het eind van de zomer. Doordat de dataverzameling pas op 1 juli begon, is echter niet duidelijk of sprake is van een afname vanaf een relatief stabiel niveau, of bijvoorbeeld van een tijdelijke toename in de zomer. In de gesprekken kwam wel naar voren dat de zomerperiode in het algemeen een tijd is waarin relatief veel promoties worden georganiseerd.

Nota bene, de totalen in Figuur 10 lijken hoger te liggen dan in Tabel 2. Dat komt doordat de tabel geven het aantal **unieke** acties weergeeft, terwijl de figuur het aantal **op dat meetmoment lopende** acties laat zien. Een actie die langer loopt staat dus meermaals in de figuur en maar éénmaal in de tabel.



Figuur 10. Aantal lopende promotionele acties op homepages landbased kansspelaanbieders, juli-september 2023

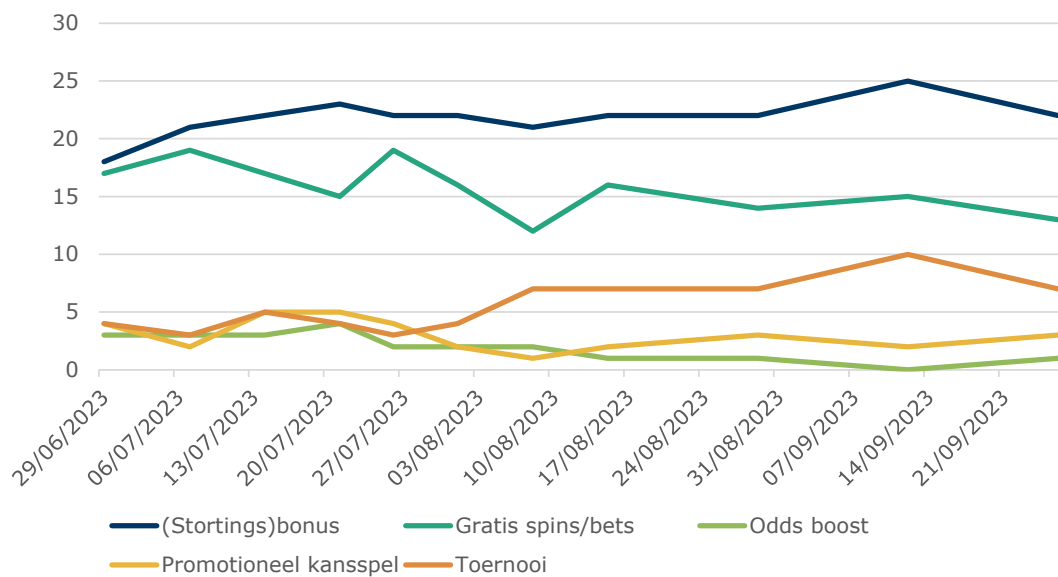
### 5.1.3 Promotionele acties op homepages van online aanbieders

Bij de **online** aanbieders (N=22) ligt het totale aantal acties veel hoger. Het leeuwendeel van de acties bestaat uit (stortings)bonussen (46,8%) en gratis spins of weddenschappen (33,7%). Het aantal unieke promotionele kansspelen ligt veel lager (3,3%).

Tabel 3. Aantal gecodeerde unieke acties per actietype van online aanbieders

Actie	Aantal	Percentage
(Stortings)bonus	240	46,8%
Gratis spins/bets	173	33,7%
Toernooi	61	11,9%
Odds boost	22	4,3%
Promotioneel kansspel	17	3,3%

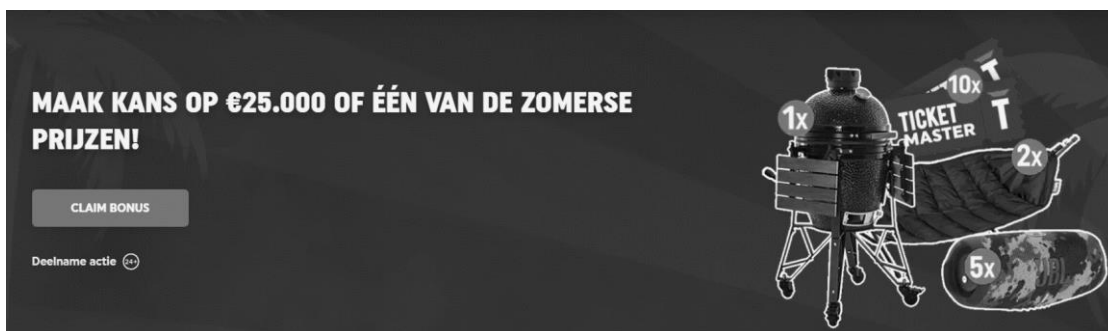
Anders dan bij de landbased aanbieders daalt het totaal aantal promotionele acties niet maar blijft het door de tijd min of meer constant rond de 3-5 per week liggen (op een totaal van 22 online aanbieders, zie Bijlage 2).



Figuur 11. Aantal lopende promotionele acties op homepages online kansspelaanbieders, juli-september 2023

Promotionele kansspelen maken zoals opgemerkt maar een klein deel van het totaal aantal gemeten promotionele acties uit. Er is ook maar een beperkt aantal online aanbieders dat gebruik maakt van promotionele kansspelen (5 van de 22), en binnen deze groep is één aanbieder goed voor bijna de helft van alle unieke promotionele kansspelen.





Figuur 12. Voorbeeld van een promotioneel kansspel van een online aanbieder waar sprake is van een loterij

Terwijl het totale aantal promotionele acties door de tijd heen min of meer constant blijft, stijgt het aantal waargenomen *toernooien* in de periode juli-september 2023 gestaag. Over de gehele periode bedraagt het aantal *unieke* toernooien 61, tegen 17 unieke promotionele kansspelen. Debet aan de stijging zijn enkele online aanbieders die sterk inzetten op de inzet van dit specifieke type promotionele acties. Vanuit oogpunt van regulering zijn toernooien een type om in de gaten te houden omdat klassementen – het wezen van toernooien – zouden kunnen aanzetten tot onmatig speelgedrag. Deelnemers aan toernooien kunnen zo een prikkel krijgen om tegen elkaar op te bieden, om zo aan de kop van het klassement te komen (of te blijven).

g) Het formaat van het toernooi is "Points Collected", waarbij de punten als volgt worden toegekend:

- 3 opeenvolgend verliezen: 10 punten.
- 3 opeenvolgende winsten: 50 punten.
- 5x win multiplier van je inzet: 100 punten.

Het puntentotaal wordt opgebouwd via alle inzetten die in aanmerking komen.

2. Alleen de Geselecteerde slot telt mee voor de Promotie, wat betekent dat punten alleen voor het volgende spel op de volgende datum kunnen worden toegekend.

Geselecteerde slot: Gates of Olympus

3. De 75 spelers met de hoogste totaalscore maken kans op de volgende prijzen. De verdeling van de prijzenpot van €2.500 vindt plaats aan de hand van de uiteindelijke positie van de speler in het klassement.

Prijstrekking	Prijs
1e	€500
2e	€250
3e	€200
4e	€150
5e	€100
6e	€90
7e	€80
8e	€70
9e	€60
10e	€50
11e - 25e	€30
26e - 75e	€10

TOP PRIJS €500

**€2.500 CASH TOERNOOI**

Klim naar de top van het klassement & win één van de 75 prijzen\*

Klim naar de top van het klassement en win tot €500 cash.

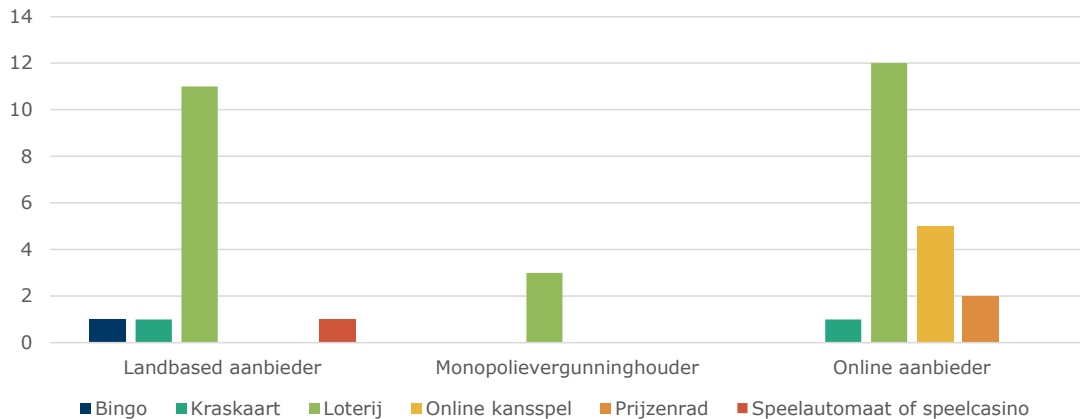
Meld je aan via de pop-up in **Gates of Olympus** en verzamel punten.

4. Spelers kunnen hun positie volgen op het Leaderboard in de Geselecteerde slot.

Figuur 13. Voorbeeld van een toernooi

### 5.1.4 Typen promotionele kansspelen

Omdat promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode vormvrij zijn, kunnen kanspelaanbieders zelf kiezen wat voor spel zij aanbieden. Figuur 14 geeft een overzicht van de typen kansspelen waar de gecodeerde promotionele kansspelen uit bestonden. Zowel online als landbased aanbieders maken veelvuldig gebruik van loterijen. Zonder de Gedragscode zouden zij dit niet kunnen doen. Daarnaast wordt in een enkel geval gebruik gemaakt van kraskaarten of een bingo als promotioneel kansspel. De inzet van speelautomaten door land-based aanbieders en inzet van online kansspelen door de online aanbieders was wel mogelijk geweest zonder de gedragscode. Voor veel van de promotionele kansspelen is de Gedragscode dus nodig om deze te kunnen organiseren.



Figuur 14. Type kansspel dat in promotioneel kansspel wordt ingezet. De loterijen, kraskaarten en prijzenraden van online aanbieders vinden online plaats en zijn dus digitaal, maar hebben een andere spelvorm dan de vergunde kansspelen van online aanbieders (online casinospel of sportweddenschap, in de figuur als 'online kansspel').

## 5.2 Kanalen voor marketing promotionele kansspelen (backlinks)

De derde onderzoeksvraag richt zich op de kanalen waarlangs promotionele kansspelen onder de aandacht worden gebracht bij potentiële deelnemers. In de voorgaande paragraaf zijn promotionele kansspelen in kaart gebracht binnen de eigen webpagina. In deze paragraaf kijken we naar kanalen buiten de eigen webpagina om.

De herkomst van internetverkeer kan in kaart worden gebracht via een analyse van *backlinks*: Verwijzingen naar een webpagina vanaf andere pagina's. Wanneer een derde partij, bijvoorbeeld een sportblog, onder artikelen betaalde reclames plaatst naar kanspelaanbieders, dan bevat die reclame een link naar de kanspelaanbieder. Deze links worden *backlinks* genoemd. Via Semrush hebben wij de verwijzingen naar de webpagina's van de gecodeerde kanspelaanbieders op een rijtje gezet en deze gecodeerd op:

- Het soort verwijzing: betaald-onbetaald
- De inhoud: is het een promotie? Zo ja, wat voor type actie?
- Het type bron (sportblog, casino affiliate, etc.)
- Of de bron een leeftijdscheck hanteert voor het tonen van de link.

Binnen de gecodeerde set is in iets meer dan de helft van de backlinks (52,2%) sprake van een link met (stortings)bonus. In alle gevallen waar sprake was van een bonus was ook sprake van een affiliate link, dus bij alle links met een bonus was sprake van een betaalde link. Bij de overige links was geen sprake van een promotie. In de backlinks hebben wij geen promotionele kansspelen aangetroffen. Daarmee kunnen we concluderen dat promotionele

kansspelen via de meest gebruikte online kanalen niet worden gepromoot. Dit sluit niet uit dat er via kleinere kanalen wel promotie plaatsvindt, maar die hebben wij niet aangetroffen.<sup>81</sup>

Van de totale set gecodeerde backlinks was voor online kansspelen sprake van een aanzienlijk deel betaalde promotie. Die troffen wij aan bij (sport)blogs en casino *affiliates*, websites die speciaal bestaan om kansspelaanbod te promoten. Bij ongeveer een derde van de betaalde sites was (op het moment van coderen) geen sprake van een leeftijdscheck. Voor een volledig overzicht van deze bevindingen, zie Bijlage 3.

## 5.3 Aanbod promotionele kansspelen aan jongvolwassenen

### 5.3.1 Zichtbaarheid voor jongvolwassenen van promotionele acties in de spelersinterface

Met een account van een speler onder de 24 en een account van een speler ouder dan 24 hebben wij in de spelersinterfaces onderzocht welke promotionele acties getoond werden. De gebruikte accounts zijn voor dit onderzoek aangemaakt en niet gebruikt om mee te spelen. Na het coderen van de acties op twee meetmomenten is niet meer op de accounts ingelogd. Zo konden we zowel acties in de interface observeren als eventuele verschillen in emailmarketing aan spelers en oud-spelers.

Tabel 4. Zichtbaarheid voor jongvolwassenen van promotionele acties in de spelersinterface.

Type promotionele actie	Totaal	Zichtbaar voor jongvolwassenen	Deelname mogelijk voor jongvolwassenen
(Stortings)bonus	40	23	1
Gratis spins/bets	37	14	0
Odds boost	1	0	0
Promotioneel kansspel	4	3	0
Toernooi	18	13	0
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>53</b>	<b>1</b>

Van de 100 acties die wij in totaal hebben gecodeerd<sup>82</sup> was in vier gevallen sprake van een promotioneel kansspel. Eén van deze vier was alleen zichtbaar voor het 24+ account, de andere drie voor beide accounts. Deelname was echter onmogelijk voor het account onder de 24. Bij één actie stond dit er direct bij, bij de andere twee werd de leeftijdseis duidelijk na doorklikken op de actie.

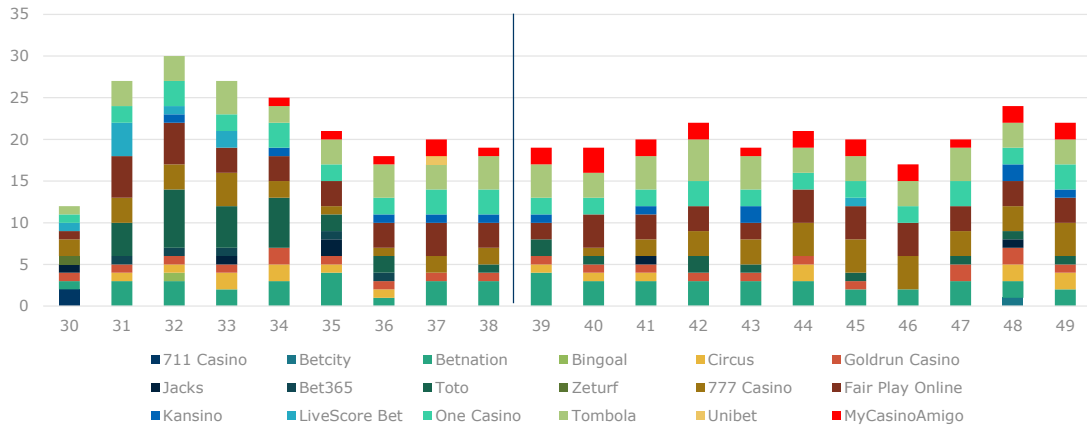
Van het totaal aan acties dat zichtbaar was voor het account onder de 24 kon er aan één actie worden deelgenomen. Er waren in totaal twee acties waarbij geen leeftijdseisen waren weergegeven. In deze gevallen ging het niet om een promotioneel kansspel.

<sup>81</sup> In de backlinks hebben wij geen sociale media aangetroffen, met uitzondering van enkele fora. Social media liggen buiten de scope van dit onderzoek. Wij weten uit de interviews dat de aanbieders er sinds het besluit Orka nog maar beperkt tot niet promotionele kansspelen aanbieden. Wij hebben dit echter niet empirisch geverifieerd.

<sup>82</sup> Codeermomenten 1 en 15 augustus 2023.

### 5.3.2 Emailmarketing aan volwassenen en jongvolwassenen

Ten slotte hebben we voor beide accounts in kaart gebracht in welke mate zij emailmarketing ontvingen. Het account onder de 24 zou deze marketing sinds het Besluit Orka niet meer mogen ontvangen. Om het contrast te laten zien hebben we dit voor beide spelers in kaart gebracht.

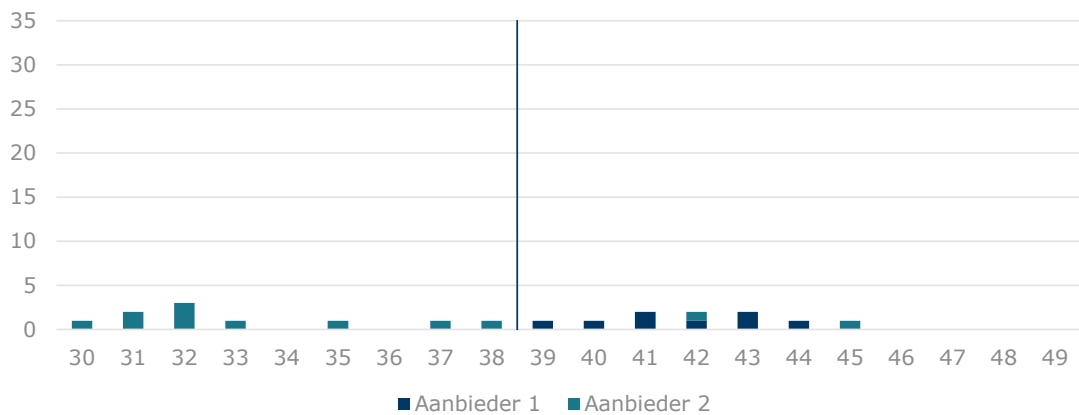


Figuur 15. Aantal ontvangen marketingmails per aanbieder voor het 24+ account. Na week 38 (verticale streep) is er niet meer ingelogd op de accounts.

Figuur 15 laat het aantal marketingmails zien per aanbieder voor het 24+ account. Dit piekt in de weken na het aanmaken van het account en wordt daarna constant. Wat echter wel opvalt is dat er naast de mails van de vergunde aanbieder ook marketing van een affiliate-bureau (MyCasinoAmigo) verschijnt dat ook reclame maakt voor in Nederland onvergunde aanbieders.

Het is voor ons niet mogelijk geweest om te achterhalen hoe zij aan de contactgegevens (ten minste voornaam en emailadres) zijn gekomen. De emailadressen zijn speciaal aangeemaakt voor deze studie en nergens anders gebruikt. De enige verklaring is dat de gegevens door een vergunde aanbieder met deze partij zijn gedeeld of dat zij deze via een datalek in handen hebben gekregen. Op het moment van schrijven zijn ons geen datalekken bekend.

Figuur 16 toont het aantal ontvangen marketingmails voor het jongvolwassene-account. Dit account ontving slechts een fractie van de emailmarketing die het 24+ account bereikte, want de meeste aanbieders stuurden geen marketing naar dit adres. Twee aanbieders deden dit wel, waarvan één pas in week 39 begon, na het coderen van de interface. Op dat punt werd er dus niet meer met het account ingelogd. Vermoedelijk betreft dit een poging om de speler terug te krijgen. Beide aanbieders overtreden met deze mails het Besluit Orka.



Figuur 16. Aantal ontvangen marketingmails per aanbieder voor het jongvolwassene-account (onder de 24). Namen aanbieders zijn bekend bij de onderzoekers. Na week 38 (verticale streep) is er niet meer ingelogd op de accounts.

## 5.4 Toetsing aan de Gedragscode

In deze paragraaf toetsen we of de gecodeerde promotionele kansspelen voldoen aan een aantal factoren uit de Gedragscode. In de artikelen 2 tot en met 7 van de Gedragscode staan eisen vastgelegd die betrekking hebben op de opzet van de promotionele kansspelen. Per artikel reflecteren we aan de hand van de observaties kort op de mate waarin aanbieders zich eraan houden. Een aantal eisen uit de gedragscode gaat niet op voor zogeheten kleine promotionele kansspelen. Als de totale waarde van de prijzenpot kleiner of gelijk is aan €4500 is er geen maximaal aantal trekkingen en hoeven de spelvoorwaarden niet ter beschikking te worden gesteld aan de spelers.

De kansspelen die worden getoetst zijn de promotionele kansspelen die wij hebben aangetroffen op de homepages. De tellingen hierbij betreffen **unieke promotionele kansspelen**, dus een kansspel dat in meerdere weken is aangetroffen wordt hierin maar één keer meegetoetst. Het betreft 17 promotionele kansspelen op homepages van online aanbieders, 17 op de homepages van landbased aanbieders en drie op de homepages van monopolievergunninghouders.

### **Looptijd en trekkingen (Artikel 2)**

Een promotioneel kansspel moet 'tijdelijk' zijn en mag maximaal twintig trekkingen bevatten. Daarnaast mag voor elke combinatie van producten en/of diensten maar één keer per jaar een promotioneel kansspel worden georganiseerd. Dit artikel gaat niet op voor kleine promotionele kansspelen.

Wat betreft looptijd en aantal trekkingen zijn geen overtredingen van de Gedragscode geconstateerd in de gecodeerde promotionele kansspelen:

- Van alle acties waarbij het aantal trekkingen te herleiden was lag dat onder de twintig.
- De langst lopende actie had een looptijd van ruim twee maanden, deze was van een landbased aanbieder. De promotionele kansspelen van online aanbieders liepen vaak korter, slechts enkele dagen.
- Wij hebben één actie aangetroffen die twee keer per jaar wordt aangeboden. Hierbij ging het echter om een klein promotioneel kansspel, dus dan is de beperking niet van kracht.

### **Kosten verbonden aan deelname (Artikel 3)**

Er mogen geen kosten verbonden zijn aan deelname van promotionele kansspelen, met uitzondering van communicatiekosten van maximaal 45 eurocent. Het is wel mogelijk om bij aankoop van een product deelname cadeau te geven, zo lang de versie met deelname maar niet duurder wordt dan de versie zonder deelname.

Alle gecodeerde promotionele kansspelen voldoen op dit punt aan de Gedragscode: in geen van de gevallen is sprake van kosten voor deelname. In een aantal gevallen is echter wel sprake van een minimale inzet of afname van loten. Tabel 5 weergeeft alle eisen voor deelname.

Bij tien van de zeventien online promotionele kansspelen was deelname gekoppeld aan een minimale inzet bij een ander kansspel. Dit ging om inzetten van €5 (tweemaal), €10 (zeven keer) en €25 (eenmaal). Het model hierbij is dat men bijvoorbeeld bij inzet van €10 op een bepaalde sport, mag deelnemen aan een gratis extra spel met kans op prijzen.

Tabel 5. Eisen voor deelname aan promotionele kansspelen per type vergunninghouder

	<b>Geen kosten</b>	<b>Abonnement</b>	<b>Minimale inleg</b>
Landbased aanbieder	15		2
Monopolievergunninghouder	1	2	
Online aanbieder	7		10
<b>Totaal</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>12</b>

Bij de landbased aanbieders was in twee gevallen sprake van een minimale inleg.<sup>83</sup> Bij de monopolievergunninghouders was in twee gevallen sprake van de eis om een abonnement af te sluiten. In die gevallen is het nodig een abonnement af te nemen voor deelname en is het de verantwoordelijkheid van de deelnemer om het abonnement daarna weer op te zeggen.

Dit gaat in geen geval in tegen de gedragscode. Wel valt er iets aan te merken op de online spelen waarbij sprake is van een minimale inleg. In acht van de tien gevallen kreeg de deelnemer door vaker in te zetten ook vaker kans op de prijs. Daarbij kan dus gesproken worden van een aanmoediging om meer geld in te zetten. Merk op dat dit bij promotionele kansspelen in andere sectoren (ook) heel normaal is: bij elke reep chocola maak je kans op een prijs, waardoor de consument wordt aangemoedigd om meer chocola te kopen. Bij kansspelen komt echter al snel de vraag op of er geen sprake is van aanzetten tot onmatig speelgedrag, wat volgens de gedragscode niet mag.<sup>84</sup>

### **Prijzenpot (Artikel 4)**

De prijzen en de waarde van de prijzen moeten door de aanbieder voorafgaand aan deelname duidelijk worden gemaakt. De waarde van de totale prijzenpot van een promotioneel kansspel mag maximaal €100.000 zijn. De andere belangrijke grens is €4500, bij een prijzenpot tot dit bedrag is sprake van een klein promotioneel kansspel.

<sup>83</sup> Spelers kregen hier een vorm van een spaarkaart. De punten werden niet noodzakelijk gebaseerd op inzet. Zodanig kon er geen minimale inzet worden bepaald.

<sup>84</sup> Overigens lijkt het aanzetten tot onmatig speelgedrag veel sterker te spelen bij toernooien waar de ranking dagelijks wordt geüpdatet en de deelnemers elkaars punten kunnen zien – en zo kunnen afleiden hoeveel meer zij moeten inzetten om een prijs te winnen. Daarmee vergeleken zijn promotionele kansspelen relatief onschuldig voor wat betreft het aanzetten tot onmatig speelgedrag.

We hebben twee overtredingen van dit artikel gevonden bij promotionele kansspelen van online aanbieders: één keer was de prijzenpot niet duidelijk en één keer was de prijzenpot groter dan € 100.000. Bij landbased aanbieders gebeurde het vaker dat de prijzenpot onduidelijk was. Zoals eerder toegelicht gaat het hier meestal echter om een reclame vóór een promotioneel kansspel, terwijl de deelname hieraan fysiek plaatsvindt. De prijzenpot kan dus later bekend gemaakt worden. In een enkel geval was de prijzenpot onduidelijk omdat deze afhankelijk was van het aantal deelnemers. Tabel 6 biedt een overzicht van de geobserveerde prijzenpotten per categorie.

Tabel 6. Totale waarde prijzenpot per type aanbieder

Type aanbieder	<€4500	€4.500 - €100.000	>€100.000	Niet genoemd
Online aanbieder	9	6	1	1
Monopolievergunninghouder	0	3	0	0
Landbased aanbieder	4	2	0	11
<b>Totaal</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>12</b>

Het spel met een totale prijzenpot groter dan €100.000 kwam tot stand doordat er een prijzenpot van €100.000 te verdelen was onder de winnaars, met daarnaast ook kleinere prijzen voor alle deelnemers met een kleiner aantal goede voorspellingen. De totale waarde van de prijzenpot daar was onduidelijk, maar leek groter dan de maximale waarde van €100.000.

#### Algemene voorwaarden (Artikel 7)

Artikel 7.1 van de Gedragscode stelt dat de algemene spelvoorwaarden (gratis) ter beschikking moeten worden gesteld aan deelnemers en potentiële deelnemers en dat ze op eenvoudige wijze te raadplegen moeten zijn. Voor kleine promotionele kansspelen geldt deze verplichting niet.

Bij bijna alle geobserveerde promotionele kansspelen waren spelvoorwaarden beschikbaar, ook bij de kleine. Bij de grote promotionele kansspelen, waarbij het tonen van de voorwaarden verplicht is, konden we in twee gevallen geen voorwaarden vinden. Het is mogelijk dat ze in deze gevallen nog wel worden getoond na inloggen, wanneer een speler daadwerkelijk probeert deel te nemen aan de actie.

Tabel 7. Tonen spelvoorwaarden per type aanbieder en promotioneel kansspel

Type aanbieder	Type promotioneel kansspel	Na doorklikken op promotionele actie of voorwaarden	Niet beschikbaar (zonder inloggen)
Online	Klein	9	0
	Groot	5	2
	Prijzenpot niet bekend	1	0
Landbased	Klein	3	1
	Groot	2	0
	Prijzenpot niet bekend	8	2
Monopolievergunninghouder	Klein	0	0
	Groot	3	0
	Prijzenpot niet bekend	0	0

## 5.5 Verhouding tot enkele aspecten uit de beleidsanalyse en interviews

In deze paragraaf bespreken we hoe de door ons geobserveerde praktijk zich verhoudt tot de verklaringen van de aanbieders zelf over hoe zij promotionele kansspelen inzetten. Ook gaan we in op hoe de geobserveerde praktijk zich verhoudt tot een aantal aspecten uit de beleidsanalyse.

### 5.5.1 Verhouding tot het gebruik volgens de kansspelaanbieders zelf

Uit de interviews kwam naar voren dat promotionele kansspelen door verschillende typen aanbieders worden ingezet met verschillende doelen. Voor online aanbieders zouden promotionele kansspelen weinig worden gebruikt, mede omdat een deel van hen meent dat het niet is toegestaan om kansspelen op basis van de Gedragscode op de kansspelinterface aan te bieden. Voor zover zij wel worden ingezet, zou dit zowel gericht zijn op het aantrekken van nieuwe spelers als op retentie van bestaande spelers, maar voor beide doeleinden zouden promotionele kansspelen slechts een kleine rol spelen ten opzichte van andere promotionele acties. Voor landbased aanbieders zouden promotionele kansspelen daarentegen een belangrijk instrument zijn om klanten extra vermaak te bieden met kleine gratis kansspelen. Loterijen gaven aan promotionele kansspelen vooral te gebruiken om extra trekkingen te houden onder bestaande spelers, om kleine prijzen te verloten, en af en toe grote promotionele kansspelen in te zetten om nieuwe spelers aan te trekken.

De in dit onderzoek geobserveerde praktijk komt grotendeels overeen met bovenstaande verklaringen van de aanbieders. De inzet door online aanbieders is inderdaad beperkt. Bij slechts 5 van de 22 online aanbieders zijn promotionele kansspelen op de homepage aange troffen en de promotionele kansspelen vormden nog geen 4% van het totale aantal unieke promotionele acties van online aanbieders.

Bij de landbased aanbieders zien we daarentegen dat promotionele kansspelen (inderdaad) een aanzienlijk deel uitmaken van het geheel aan acties waar landbased aanbieders gebruik van maken. Waar voor online aanbieders de welkomstbonussen en stortingsbonussen de lokkertjes zijn, zit dat voor het landbased aanbod vaker bij de promotionele kansspelen. Fysieke speellocaties geven bezoekers bij binnenkomst bijvoorbeeld de mogelijkheid om deel te nemen aan een promotioneel kansspel, zoals een kleine loterij. We merken hierbij op dat dit soort acties dus ook worden gebruikt om spelers aan te trekken, niet alleen voor retentie, we zijn (reclame voor) de acties immers tegengekomen op de homepages van de aanbieders.<sup>85</sup>

Naast het voorgaande organiseren speelhallen soms avonden met spellen waarvoor zij geen vergunning hebben, zoals bingo of poker. Wanneer zij dat in de vorm van een promotioneel kansspel doen, kunnen ze dit op basis van de Gedragscode organiseren.

Bij aanbieders van loterijen hebben we inderdaad geconstateerd dat af en toe grote promotionele kansspelen worden gehouden om nieuwe spelers te werven. Er is geen primaire data verzameld met betrekking tot de promotionele kansspelen die gericht zijn op bestaande spelers, maar op basis van gesprekken met verschillende partijen concluderen we dat promotionele kansspelen een belangrijk middel voor deze aanbieders zijn om extra prijzen onder hun bestaande spelers te verloten, zowel voor klantbinding als voor promotie van

---

<sup>85</sup> Doordat de fysieke locaties niet bezocht zijn kunnen we niet beoordelen wat de verhouding is tussen het aantal promotionele kansspelen waarvoor online reclame wordt gemaakt en het aantal dat niet online is aangekondigd.



partners. Met betrekking tot de stelling van loterijaanbieders dat enkel vergunde kansspelen worden ingezet als promotionele kansspelen, merken we op dat ons anekdotisch bekend is dat sommige loterijaanbieders mensen op straat aan een rad laten draaien om gratis loten te winnen. Dit is een promotioneel kansspel in een andere vorm dan een loterij. We hebben in dit onderzoek echter geen data verzameld over promotionele acties op straat.

### 5.5.2 Frequentie van inzet: toename na Besluit Orka?

Deel van de aanleiding van dit onderzoek was de zorg van sommige partijen dat na het Besluit Orka het aantal promotionele kansspelen ter promotie van online kansspelen flink zou stijgen. Kansspelaanbieders stellen in de gesprekken dat daar volgens hen geen sprake van is. Veel van hen geven aan zich juist terughoudender op te stellen naar aanleiding van het Besluit Orka, mede vanwege de zin in de Nota van Toelichting die stelt dat promotionele kansspelen per definitie ongericht zijn. Zij stellen bijvoorbeeld volledig gestopt te zijn met promotionele kansspelen op sociale media, hoewel zij betwisten (evenals de onderzoekers, zie 3.3) dat promotionele kansspelen per definitie ongericht zijn.

Hoewel onze observaties niet teruggaan tot vóór het Besluit Orka, zien wij bij online aanbieders een bescheiden inzet van promotionele kansspelen ten opzichte van andere promotionele acties, die in de maanden direct na het Besluit Orka ook niet is toegenomen. Belangrijke opmerking daarbij is dat het aantal toernooien in die periode wel is gestegen.<sup>86</sup> Daarnaast merken we op dat reclame-uitingen op sociale media in dit onderzoek niet in kaart zijn gebracht. Op dat punt kunnen we de uitspraken van aanbieders dus niet valideren.

### 5.5.3 Verhouding tot de regelgeving

Voor zover we dit hebben kunnen vaststellen voldoet het overgrote deel van de promotionele kansspelen aan de Gedragscode (zie 5.4). Zoals besproken in hoofdstuk 3 kunnen zich echter situaties voordoen die onwenselijk of niet toegestaan zijn, zelfs wanneer aan de Gedragscode wordt voldaan. Aan de hand van de dataverzameling gaan we hier nogmaals in op enkele mogelijke knelpunten die bij de bespreking van het beleid geconstateerd zijn.

#### **Onvergunde kansspelen op de kansspelinterface**

In paragraaf 3.4.1 is toegelicht dat promotionele kansspelen die op grond van de Gedragscode worden aangeboden, volgens onze interpretatie van de regelgeving niet op de kansspelinterface van online aanbieders mogen worden aangeboden. Kort gezegd komt dit doordat Besluit Koa verbiedt dat de kansspelinterface andere kansspelen dan de vergunde kansspelen bevat. Het merendeel van de gesproken aanbieders interpreteren de regelgeving ook op die manier, of geven aan dat zij niet zeker weten hoe de regelgeving geïnterpreteerd moet worden. Dit verklaart dat we bij slechts 5 van de 22 online aanbieders promotionele kansspelen op hun kansspelinterface hebben aangetroffen. Het betekent echter ook dat er vijf aanbieders zijn die in die periode het Besluit Koa hebben overtreden, indien onze interpretatie van de regelgeving correct is, tenzij zij voor die promotionele kansspelen een vergunning hadden. Hoewel we het niet in alle gevallen hebben kunnen bevestigen, was in veel gevallen duidelijk dat er geen vergunning voor het promotionele kansspel aanwezig was

---

<sup>86</sup> In dit onderzoek zijn toernooien als aparte categorie meegenomen, maar zoals toegelicht kunnen zij (soms) ook als promotioneel kansspel worden beschouwd.

(bijvoorbeeld doordat gebruik werd gemaakt van een ander type kansspel dan waar de aanbieder een vergunning voor heeft).<sup>87</sup>

### **Onbeperkt aantal promotionele kansspelen**

Eerder kwam naar voren dat de Gedragscode erg veel ruimte biedt om steeds verschillende varianten van producten of diensten te promoten en zo een praktisch onbeperkt aantal promotionele kansspelen te organiseren, ondanks de beperking dat er slechts één promotioneel kansspel per product per jaar mag worden georganiseerd (zie 3.2.2 en 3.4).

Zoals zojuist behandeld wordt er bij online aanbieders weinig gebruik gemaakt van promotionele kansspelen. Er is echter één online kansspelaanbieder die er veel meer gebruik van maakt dan de anderen. Deze aanbieder organiseert loterijen (met een prijzenpot groter dan €4.500), waarbij spelers bij elke deelname aan een geselecteerd spel een lot krijgen. Door de combinatie van geselecteerde spellen steeds te veranderen, wordt steeds promotie gemaakt voor andere producten en diensten en is het dus mogelijk om nagenoeg onbeperkt loterijen te organiseren, zonder de Gedragscode te overtreden (al overtreedt hij volgens ons dus wel het Besluit Koa, zie het vorige punt). Omdat deelnemers die meer inzetten meer loten krijgen toebedeeld zit er ook een prikkel in om meer te spelen. De betreffende aanbieder wilde voor dit onderzoek niet met ons in gesprek.

Bij landbased aanbieders hebben we niet iets vergelijkbaars geconstateerd. We vermoeden dat zij vooral gebruikmaken van kleine promotionele kansspelen, waarop de beperking van één kansspel per product per jaar niet van toepassing is. De fysieke locaties zijn echter niet onderzocht.

Ten aanzien van aanbieders van loterijen kwam in paragraaf 3.4 al naar voren dat promotionele kansspelen gebruikt zouden kunnen worden om veel meer trekkingen te organiseren dan zij op basis van hun vergunning zouden mogen. We weten aan de hand van de gevoerde gesprekken dat dit inderdaad gebeurt. Het is echter onduidelijk of dit met name om kleine promotionele kansspelen gaat, waarvan de frequentie überhaupt niet beperkt is, of dat zij gebruik maken van het feit dat telkens iets anders wordt gepromoot om een groot aantal extra prijzen weg te kunnen geven.

---

<sup>87</sup> Het is moeilijk om op basis van de toegankelijke informatie te bevestigen dat een kansspel *wel* binnen de vergunningsvoorwaarden van de aanbieder valt, maar soms is wel duidelijk dat iets *niet* op basis van de vergunning georganiseerd kan zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het promotionele kansspel een loterij is, er worden immers geen vergunningen verleend voor online loterijen.

## 6 Conclusies

Dit hoofdstuk begint met een overkoepelende conclusie, die de belangrijkste boodschappen van dit onderzoek weergeeft. Daarna volgen conclusies per deelvraag van het onderzoek.

### 6.1 Hoofdconclusie

Het doel van dit rapport is tweeledig. Ten eerste moet het de aard en omvang van het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde kansspelaanbieders in kaart brengen. Ten tweede moet het inzicht geven in de mate waarin het gebruik van promotionele kansspelen door vergunde kansspelaanbieders consistent is met het Nederlandse kansspelbeleid. De aard en omvang van het gebruik verschilt per type aanbieder en wordt uiteengezet in de conclusies per deelvraag, in de volgende paragraaf. De hoofdboodschap van dit rapport heeft echter te maken met het tweede doel van dit onderzoek en met het juridisch kader van promotionele kansspelen in brede zin. De huidige regulering van promotionele kansspelen laat namelijk te wensen over.

Het aanbieden van kansspelen is gereguleerd met een vergunningenstelsel, vastgelegd in de Wet op de kansspelen en onderliggende regelgeving. Binnen dit vergunningenstelsel krijgen kansspelaanbieders specifieke en afgebakende mogelijkheden om legaal kansspelen aan te bieden. Promotionele kansspelen worden veelal echter buiten dit wettelijk kader om georganiseerd, op basis van de Gedragscode promotionele kansspelen (de Gedragscode). De Gedragscode heeft geen wettelijke basis, maar biedt vergunninghouders wel mogelijkheden die zij op basis van de wet en hun vergunning niet hebben en die niet scherp zijn afgebakend. Dit leidt tot onduidelijkheid, toezichtproblemen en mogelijke risico's in de sector:

- De kansspelautoriteit ervaart toezichtproblemen. Zij stelt geen effectief toezicht te kunnen houden doordat de regelgeving niet helder en eenduidig is. Ook de vermenigving van vergunde en onvergunde kansspelen, als gevolg van het gebruik van de Gedragscode door vergunninghouders, draagt hieraan bij.
- Kansspelaanbieders, met name van online kansspelen, ervaren onduidelijkheid over de regelgeving. Sommige aanbieders geven aan dat zij zelf geen gebruik maken van promotionele kansspelen, omdat zij menen dat het niet mag of omdat zij de regelgeving onduidelijk vinden, maar dat zij tegelijkertijd zien dat sommige concurrenten er wel gebruik van maken en dat hier niet altijd tegen wordt opgetreden. De dataverzameling in dit onderzoek bevestigt dat slechts een klein aantal online aanbieders gebruik maakt van promotionele kansspelen.
- Door het gebruik van de Gedragscode door vergunninghouders raken niet alleen vergunde en onvergunde kansspelen vermengd, maar ook hoogrisicokansspelen en laagrisicokansspelen. De wetgever heeft hoog- en laagrisicospelen juist gescheiden willen houden, onder meer met het oog op verslavingspreventie.

Het daadwerkelijke gebruik van promotionele kansspelen door kansspelaanbieders beschouwend, kunnen we onderscheid maken tussen twee soorten gebruik. Er is het gebruik *als marketinginstrument*, om het vergunde aanbod aan te prijzen en nieuwe spelers te werven, en het gebruik van promotionele kansspelen om het vergunde aanbod *te verrijken* en spelers te behouden.

Het gebruik van promotionele kansspelen *als marketinginstrument* om spelers te werven, lijkt vergeleken met het gebruik van andere typen promotionele acties (zoals stortingsbonussen of free spins) niet inherent problematisch. Ten opzichte van andere typen promotionele acties hebben promotionele kansspelen in de regel namelijk geen bijzondere

impact op de doelstellingen van het kansspelbeleid.<sup>88</sup> Het huidige stelsel waarmee dit gebruik gereguleerd is, zorgt echter wel voor de zojuist genoemde onduidelijkheden en risico's.

Dit speelt ook bij het tweede soort gebruik. Aanbieders van loterijen en aanbieders van landbased kansspelen gebruiken promotionele kansspelen, die zij organiseren op basis van de Gedragscode, de facto ook om hun aanbod te *verrijken* met kansspelen die zij op basis van hun vergunning niet mogen organiseren. Hoewel deze kansspelen formeel dienen ter promotie van iets anders, krijgen zij het karakter van een zelfstandig spel of een uitbreiding van het aanbod. Dit doet vreemd aan, want kansspelen zijn niet voor niets gereguleerd met een vergunningstelsel. De situatie verschilt per type aanbieder:

- Aanbieders van landbased kansspelen (speelhallen en speelcasino's) verrijken hun aanbod met gratis spelen die anders zijn de typen kansspelen waar zij een vergunning voor hebben. Men mag bijvoorbeeld gratis aan een rad draaien of een ballon doorprikken en maakt daarmee kans op een prijs. Dit verhoogt de entertainmentwaarde tijdens het bezoek, met vermoedelijk onder meer als gevolg dat bezoekers langer blijven.
- Aanbieders van loterijen verrijken hun aanbod door extra loterijen/trekkingen te organiseren, naast de trekkingen waar zij een vergunning voor hebben. Zij gebruiken de Gedragscode dus om min of meer hetzelfde te doen als waar zij een vergunning voor hebben. Via promotionele kansspelen kunnen prijzen echter gericht worden verloot dan via de hoofdloterij, omdat deelnemers aan de loterij zich kunnen inschrijven op de extra trekkingen waar zij zelf interesse in hebben.

Deze verrijkingen of uitbreidingen van het aanbod ogen op zichzelf relatief onschuldig en men kan zich afvragen wat precies het probleem is, des te meer omdat aan de deelname geen extra kosten mogen worden verbonden. Het huidige stelsel zorgt hier echter wel voor vermenging van vergunde en onvergunde kansspelen, wat het toezicht bemoeilijkt. Ook los van praktische problemen lijkt het fundamenteel onwenselijk dat het vergunningstelsel in een streng gereguleerde sector in zekere zin wordt omzeild met een gedragscode die geen wettelijke status heeft. Indien de maatschappelijke of politieke wens is dat de aanbieders dit soort kansspelen kunnen organiseren, dan zou hierin moeten worden voorzien in het wettelijk kader.

## 6.2 Conclusies per deelvraag

### 6.2.1 Aard en omvang van het gebruik

#### ***Inzet van promotionele kansspelen***

Deelvraag: Welk type kansspelen worden door middel van promotionele kansspelen gepromoot?

Promotionele kansspelen worden door alle typen kansspelaanbieders ingezet om hun aanbod te promoten. De mate waarin en de wijze waarop wisselen echter sterk per type aanbieder.

#### *Aanbieders van online kansspelen*

Promotionele kansspelen worden beperkt ingezet ter promotie van online kansspelen. Het merendeel van de online aanbieders heeft in de onderzochte periode helemaal geen gebruik gemaakt van promotionele kansspelen: bij slechts 5 van de 22 online aanbieders zijn

---

<sup>88</sup> Een mogelijke uitzondering hierop zijn de toernooien van online aanbieders, die in dit onderzoek niet zijn gekwalificeerd als promotionele kansspelen, maar waarvoor sommige aanbieders zich wel op de Gedragscode lijken te baseren.

promotionele kansspelen op de homepage aangetroffen. De promotionele kansspelen vormden nog geen 4% van het totale aantal unieke promotionele acties van online aanbieders.

Er zijn twee hoofdoorzaken voor het lage gebruik. De eerste heeft te maken met de huidige regelgeving: veel partijen interpreteren de regelgeving zo dat het niet is toegestaan om promotionele kansspelen te gebruiken om online kansspelen te promoten of om promotionele kansspelen op de kansspelinterface te plaatsen, of zij vinden de regelgeving onduidelijk en kiezen het zekere voor het onzekere. De tweede oorzaak is dat online aanbieders alternatieven hebben die veelal bedrijfseconomisch gunstiger worden bevonden. Met name stortingsbonussen en free spins of gratis weddenschappen worden door online aanbieders vele malen vaker ingezet dan promotionele kansspelen.

#### *Aanbieders van landbased kansspelen*

Door landbased aanbieders worden promotionele kansspelen vaker ingezet. Verreweg de meeste acties die op de homepages van speelhallen en speelcasino's zijn aangetroffen, waren promotionele kansspelen. Zij worden niet alleen gebruikt om mensen naar de fysieke locatie te trekken, maar vormen ook een belangrijk instrument om in speelhallen variatie in het aanbod te creëren om mensen langer te vermaken.

#### *Aanbieders van loterijen*

Aanbieders van loterijen gebruiken promotionele kansspelen om nieuwe spelers te werven en om extra prijzen onder bestaande spelers te verloten. Met name dat laatste zorgt voor veelvuldig gebruik van promotionele kansspelen door loterijaanbieders.

### **Vormen van promotionele kansspelen**

#### Deelvraag: Welke type kansspelen worden gebruikt voor de promotie?

Promotionele kansspelen hebben veelal de vorm van een loterij. Dit geldt voor online aanbieders, landbased aanbieders en loterijen. Het verschilt per type aanbieder in hoeverre er ook gebruik wordt gemaakt van andere vormen van kansspelen.

Loterijen lijken vrijwel uitsluitend gebruik te maken van promotionele kansspelen in de vorm van loterijen.<sup>89</sup> Bij bestaande spelers gaat het om extra trekkingen die worden georganiseerd. Bij het werven van nieuwe spelers kan het echter ook gaan om loterijen waarvan de uitslag instantaan bekend is, dit zijn kansspelen met een hoger risico.

Bij online aanbieders komen promotionele kansspelen behalve in de vorm van loterijen met name voor in de vorm van de online kansspelen waar de aanbieder een vergunning voor heeft, dus als online casinospel of sportweddenschap. Voor landbased aanbieders geldt dat zij veelal kleine kansspelen organiseren met een focus op entertainment. Denk aan het trekken van een kaart, het doorprikken van een ballon of het draaien aan een rad van fortuin. Landbased aanbieders organiseren soms echter ook complete evenementen als een promotioneel kansspel, bijvoorbeeld een bingoavond of pokertoernooi.

Een bijzondere categorie zijn de toernooien die online aanbieders organiseren. Deze zijn in dit onderzoek niet beschouwd als promotioneel kansspel, omdat zij vaak geen eigen kanspelelement bevatten maar gekoppeld zijn aan een vergund kansspel. Aanbieders zelf lijken ze soms echter wel als promotioneel kansspel te beschouwen, zij verwijzen bij de toernooien soms namelijk naar de Gedragscode promotionele kansspelen.

---

<sup>89</sup> Op basis van anekdotische observaties weten we dat sommige loterijaanbieders mensen op straat aan een rad laten draaien om gratis loten te winnen. We hebben in dit onderzoek echter geen data verzameld over promotionele acties op straat.

## ***Verspreiding van promotionele kansspelen***

Deelvraag: Via welke kanalen worden promotionele kansspelen (gericht op deelname aan kansspelen) onder de aandacht van consumenten gebracht?

Promotionele kansspelen kunnen op dezelfde manier worden verspreid als andere kansspelreclame. In de dataverzameling in dit onderzoek zijn we promotionele kansspelen enkel tegengekomen op de eigen webpagina's van kansspelaanbieders en in e-mailmarketing. Uit de uitgevoerde webanalyse blijkt dat de websites die het meeste verkeer naar de websites van kansspelaanbieders sturen (de top 5 per aanbieder) geen promotionele kansspelen bevatten en de consumenten ook niet doorverwijzen naar promotionele kansspelen. Bijna de helft van de geanalyseerde verwijzingen bevatte welkomstbonussen, maar geen enkele verwees naar een promotioneel kansspel.

Voor aanbieders van online kansspelen en landbased kansspelen geldt dat promotionele kansspelen vaak onder de aandacht worden gebracht, of simpelweg zichtbaar zijn, wanneer iemand zich in de speelruimte bevindt (de online spelersinterface dan wel de fysieke speelhal of casino). Loterijaanbieders die promotionele kansspelen gebruiken om extra trekkingen voor hun deelnemers te organiseren, brengen deze met name onder de aandacht via directe berichten aan (een deel van) hun deelnemers.

Aanbieders van loterijen en landbased aanbieders maken daarnaast gebruik van ongerichte reclame op het internet, in de openbare ruimte en via de brievenbus. In dit onderzoek is geprobeerd om het gebruik van deze verspreidingskanalen in kaart te brengen door middel van een enquête onder een breed panel van Nederlanders. Een te groot deel van de respondenten bleek echter niet in staat om promotionele kansspelen te onderscheiden van andere vormen van kansspelreclame, zoals bonussen. Deze methode heeft daardoor geen bruikbare resultaten opgeleverd. Hetzelfde geldt voor het gebruik van verschillende sociale media als verspreidingskanalen. Sociale media worden door alle drie de typen aanbieders gebruikt, al geven online aanbieders aan hier terughoudender in te zijn sinds het verbod op ongerichte reclame.

## ***Doelgroepen***

Deelvraag: In hoeverre richten promotionele kansspelen georganiseerd door kansspelaanbieders zich op een bepaalde doelgroep?

Deelvraag: Wordt bij promotionele kansspelen rekening gehouden met kwetsbare groepen, in het bijzonder minderjarigen?

### *Nieuwe versus bestaande spelers*

Promotionele kansspelen worden zowel op bestaande als op potentiële spelers gericht. Over het algemeen worden grote promotionele kansspelen meer ingezet om nieuwe spelers aan te trekken en kleine om bestaande spelers te behouden. Dit is echter niet uitsluitend zo. Landbased aanbieders gebruiken kleine promotionele kansspelen bijvoorbeeld niet alleen om spelers die al binnen zijn langer te vermaken, maar ook als lokkertje om mensen de speelhal in te krijgen.

### *Leeftijd*

Sinds Besluit Orka mag reclame voor online kansspelen alleen nog maar gericht zijn op volwassenen van 24 jaar of ouder. Hoewel *deelname* aan promotionele kansspelen en andere acties vrijwel altijd beperkt is tot deze groep, zijn acties op de websites van kansspelaanbieders vaak wel *zichtbaar* voor jongvolwassenen. Dit geldt voor alle acties op de homepages van online aanbieders en voor ongeveer de helft van de acties die aan ingelogde spelers worden aangeboden. In de meeste gevallen wordt wel bij de acties vermeld dat deelname

enkel mogelijk is voor 24+, maar in enkele gevallen moeten jongvolwassen consumenten meerdere keren doorklikken of zelfs eerst een account aanmaken voordat duidelijk wordt dat zij van de actie zijn uitgesloten.

#### *Kwetsbare groepen*

Alle aanbieders geven aan een beleid te hebben ter bescherming van kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door speellimieten te stellen, minderjarigen uit te sluiten en speelgedrag te monitoren. Ook sluiten sommige aanbieders spelers die ooit in cruks geregistreerd zijn volledig uit van (communicatie over) promotionele acties, waaronder promotionele kansspelen. Geen van de gesproken aanbieders treft echter aanvullende maatregelen specifiek voor promotionele kansspelen.

### 6.2.2 Wettelijk kader en toezicht

#### **Toetsing aan de Gedragscode**

Deelvraag: Voldoen de promotionele kansspelen aan de gedragscode?

Voor zover we dit hebben kunnen vaststellen voldoet het overgrote deel van de promotionele kansspelen aan de Gedragscode. Er zijn geen overtredingen geconstateerd met betrekking tot de looptijd en het aantal trekkingen van promotionele kansspelen en slechts enkele overtredingen met betrekking tot de prijzenpot en het beschikbaar stellen van algemene spelvoorwaarden.<sup>90</sup>

Gedurende het onderzoek bleek echter dat de mogelijke problemen niet zozeer zitten in schendingen van de Gedragscode, maar in het feit dat de Gedragscode zeer ruime mogelijkheden biedt en voor veel onduidelijkheid zorgt (zie hierna).

#### **Consistentie met het bredere kansspelbeleid**

Deelvraag: In hoeverre zijn de mogelijkheden om promotionele kansspelen in te zetten (gericht op deelname aan kansspelen) consistent met het Nederlandse kansspelbeleid, met daarbij bijzondere aandacht voor het verbod op ongerichte reclame?

De Gedragscode heeft geen wettelijke status, maar biedt vergunninghouders wel mogelijkheden die zij op basis van de Wet op de kansspelen niet hebben. Deze mogelijkheden zijn niet altijd scherp afgebakend. Voor alle typen kansspelaanbieders geldt dat de Gedragscode hen mogelijkheden biedt om hun aanbod aan te vullen met kansspelen waar zij geen vergunning voor hebben. Vergunde en onvergunde kansspelen raken hierdoor vermengd en dit kan op gespannen voet staan met keuzes die elders in het kansspelbeleid zijn gemaakt, bijvoorbeeld doordat loterijen en hoogrisicokansspelen vermengd raken of doordat aanbieders de facto een onbeperkt aantal trekkingen kunnen organiseren.

De doelstellingen van het kansspelbeleid beschouwend, lijken promotionele kansspelen op individueel niveau niet bezwaarlijker te zijn dan andere typen promotionele acties. Ten behoeve van **kanalisatie** mogen vergunninghouders reclame maken voor hun aanbod, promotionele kansspelen zijn daar een (relatief klein) onderdeel van. Met betrekking tot **consumentenbescherming** is relevant dat de Gedragscode aanbieders niet verplicht om de winkansen van promotionele kansspelen bekend te maken, maar aangezien geen extra kosten worden gemaakt om deel te nemen aan een promotioneel kansspel lijkt dit weinig

---

<sup>90</sup> Voor promotionele kansspelen die fysiek worden aangeboden of die direct aan deelnemers van loterijen worden aangeboden, hebben we in dit onderzoek veelal niet kunnen vaststellen of zij aan de Gedragscode voldoen. Dit zou namelijk ander onderzoek vereisen, bijvoorbeeld onderzoek op locatie. We hebben echter geen indicaties dat de Gedragscode wordt geschonden.

bezwaarlijk. Ten aanzien van **verslavingspreventie** geven deskundigen aan dat promotionele kansspelen geen groter risico vormen dan andere acties en dat zij stortingsbonussen en free spins veelal problematischer vinden. Het kansspel-in-kansspel-element wordt niet als extra risico gezien. Ook hebben promotionele kansspelen geen bijzondere positie met betrekking tot het verbod op **ongerichte reclame** voor kansspelen op afstand; net als andere vormen van kansspelreclame vallen promotionele kansspelen en de communicatie daarover onder dit verbod. Promotionele kansspelen ter promotie van online kansspelen mogen dus enkel gericht onder de aandacht worden gebracht, bij volwassenen vanaf 24 jaar. Promotionele kansspelen lijken tot slot geen duidelijke link te hebben met **(het tegengaan van) criminaliteit**.

### ***Toezichtsproblemen***

Deelvraag: In hoeverre leidt de huidige praktijk tot toezichtsproblemen?

Zowel de Kansspelautoriteit als aanbieders van online kansspelen ervaren problemen op het gebied van toezicht en handhaving op promotionele kansspelen. Deze problemen hebben primair te maken met de juridische onduidelijkheid rondom promotionele kansspelen, die voortkomt uit het feit dat de Gedragscode, die geen wettelijke status heeft, mogelijkheden biedt die niet scherp zijn afgebakend of die strijdig zijn met de regels uit de Wok en de onderliggende regelgeving. De belangrijkste vraag daarbij is of online aanbieders op hun kansspelinterface überhaupt promotionele kansspelen op basis van de Gedragscode mogen aanbieden. Onze interpretatie van de regelgeving is dat dit niet is toegestaan. De gesproken online aanbieders interpreteren de regelgeving ook op die manier, of geven aan dat zij niet zeker weten hoe de regelgeving geïnterpreteerd moet worden, en maken daarom geen gebruik van promotionele kansspelen. Tegelijkertijd zien zij dat sommige andere aanbieders er wel gebruik van maken. Er is daarom behoefte aan duidelijkheid.

De Kansspelautoriteit geeft aan geen effectief toezicht te kunnen houden doordat de regelgeving niet helder en eenduidig is. De regelgeving is vaak onduidelijk of voor meerdere interpretaties vatbaar, aldus de Ksa, terwijl zij alleen handhavend kan optreden indien duidelijk is dat iets verboden is en wat de reikwijdte van dat verbod is. Hoewel wij onderschrijven dat de regelgeving omtrent promotionele kansspelen ruimte biedt voor interpretatie, is dit in onze ogen geen reden om niet handhavend op te treden op basis van de eigen interpretatie van de regelgeving. Eventuele juridische procedures zouden, ongeacht de uitkomst, immers meer duidelijkheid moeten scheppen. De huidige onduidelijkheid is alleen gunstig voor partijen die de randen van het grijze gebied opzoeken en hier niet voor worden teruggefloten.



# Bijlage 1. Geraadpleegde personen

## Kansspelaanbieders

#	Kansspelaanbieder	Type aanbieder: online/land-based/loterij	Gesprekspartner(s)
1	JvH Gaming & Entertainment	Hybride	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manager Regulatory Affairs</li><li>• Directeur Legal &amp; Business development</li><li>• Head of gaming en retentie</li><li>• Head of sports</li></ul>
2	Janshen-Hahnraths Group	Hybride	<ul style="list-style-type: none"><li>• Chief Digital Officer</li></ul>
3	Holland Casino	Hybride	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoofd corporate communication &amp; public affairs</li><li>• Bedrijfsjurist</li></ul>
4	Nederlandse Loterij	Loterij, online	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bedrijfsjurist</li><li>• Lead CRM iGaming</li><li>• Compliance officer</li><li>• Public affairs</li></ul>
5	BetCity	Online	<ul style="list-style-type: none"><li>• CEO</li><li>• Operations director</li></ul>
6	Kindred/Unibet	Online	<ul style="list-style-type: none"><li>• Head of Corporate Affairs Nederland</li><li>• General Manager Nederland</li></ul>
7	GGPoker	Online	<ul style="list-style-type: none"><li>• Compliance manager Nederland</li></ul>
8	Nationale Postcodeloterij en Vriendenloterij	Loterij	<ul style="list-style-type: none"><li>• Public Affairs</li><li>• Managing Director Goede Doelen Loterijen</li></ul>

## Overig

#	Organisatie	Gesprekspartner(s)
1	Ministerie van Justitie en Veiligheid (DG S&B)	<ul style="list-style-type: none"><li>• MT-lid Integriteit en Kansspelen bij het directoraat-generaal Straffen en Beschermen</li><li>• Clustercoördinator Kansspelen/plv. MT-lid Integriteit en Kansspelen</li></ul>
2	Kansspelautoriteit	<ul style="list-style-type: none"><li>• Senior toezichthouder</li><li>• Coördinerend/specialistisch adviseur</li><li>• Afdelingshoofd</li><li>• Coördinator toezichtontwikkeling</li><li>• Senior beleidsmedewerker</li><li>• Coördinator beleidsjuridische zaken</li></ul>
3	Reclame Code Commissie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Compliance officer</li></ul>
4	NOGA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directeur</li></ul>
5	VNLOK	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voorzitter</li><li>• Beleidsmedewerker</li></ul>
6	VAN Kansspelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directeur</li><li>• CEO horeca- en speelautomatenhallen exploitatie, Novomatic Nederland/Bestuurslid, VAN Kansspelen</li><li>• Director Services &amp; Technology, JvH gaming &amp; entertainment/Vice voorzitter/penningmeester, VAN Kansspelen)</li><li>• Voorzitter</li></ul>
7	Stichting AGOG	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voorzitter</li></ul>
8	Trimbos Instituut	<ul style="list-style-type: none"><li>• Onderzoeker Gamen, Gokken en Digitale Balans (Jeugd)</li></ul>
9	Loonstein Advocaten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Advocaat</li></ul>
10	Kalff Katz & Franssen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gaming advocaat</li></ul>

## Bijlage 2. Websites van aanbieders voor homepages & backlinks analyse

#	Websitelink	Type aanbieder:
1	Hollandcasino.nl	Online onderdeel van hybride
2	Casino.toto.nl	Online onderdeel van hybride
3	Sports.toto.nl	Online onderdeel van hybride
4	Kansino.nl	Online
5	Bet365.nl	Online
6	Fairplaycasino.nl	Online onderdeel van hybride
7	GGpoker.nl	Online
8	Tombola.nl	Online
9	Bingoal.nl	Online
10	Betcity.nl	Online
11	Livescorebet.com/nl-nl	Online
12	Jacks.nl	Online onderdeel van hybride
13	Casino777.nl	Online
14	Zeturf.nl	Online
15	Zebet.nl	Online
16	Circus.nl	Online
17	711.nl	Online
18	Unibet.nl	Online
19	Comeon.nl	Online
20	Betnation.nl	Online
21	Goldruncasino.nl	Online
22	Onecasino.nl	Online
23	Staatsloterij.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
24	Lotto.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
25	Eurojackpot.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
26	Luckyday.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
27	Miljoenenspel.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
28	Krasloten.nederlandseloterij.nl	Monopolievergunninghouder
29	Winkel.toto.nl	Landbased onderdeel van hybride
30	Jackscasino.nl	Landbased onderdeel van hybride
31	Fairplay.nl	Landbased onderdeel van hybride
32	Hc.nl	Landbased onderdeel van hybride
33	Flashcasino.nl	Landbased onderdeel van hybride

## Bijlage 3. Analyse backlinks

De analyse van de herkomst van het internetverkeer (*web traffic*) werpt licht op de aard en omvang van online reclame voor kansspelen die op websites van derde partijen wordt aangeboden. Vanaf die websites worden bezoekers dan doorgestuurd naar de website van een kansspelaanbieder, als ze op de betreffende reclamebanner klikken. De hyperlink vanaf de website van de derde partij is, vanuit het perspectief van de website van de kansspelaanbieder, de inkomende link (*backlink*).<sup>91</sup> Daarbij kan er een onderscheid worden gemaakt tussen reguliere hyperlinks (een gewone doorverwijzing) en hyperlinks waarin door middel van een uitbreiding met een unieke code wordt meegegeven, de zogenaamde *affiliate links*.<sup>92</sup> Op basis van deze code kan de eigenaar van de ontvangende website het verkeer van deze specifieke website van herkomst precies monitoren, en bijvoorbeeld op basis van het ontvangen web traffic commissie betalen. Affiliate links zijn dus over het algemeen betaalde links.

Hierbij hebben wij gekeken naar de **grootste** backlinks per aanbieder, dus de links die het meest worden aangeboden. De grootste backlinks vertegenwoordigen de meest structurele verwijzingen naar kansspelaanbieders.

In termen van het aantal backlinks bestaat er een groot verschil tussen aanbieders van landbased en online kansspelen. De laatste groep heeft *gemiddeld* (dus per aanbieder) 50.000 backlinks gedurende de meetperiode, tegen gemiddeld 1.200 backlinks per landbased aanbieder – een factor 40 verschil dus.

In Figuur 17 zijn de backlinks opgesplitst naar het type domein waar het verkeer vandaan komt. Het gaat hier om unieke domeinen, dus een blog dat bijvoorbeeld onder elk artikel een affiliate link heeft telt hier één keer mee. Omdat er uit een verwijzend domein meestal grote aantallen backlinks vandaan komen, ligt het aantal unieke domeinen veel lager dan het aantal backlinks: respectievelijk op 72 domeinen voor de online aanbieders, en 42 domeinen voor de landbased aanbieders.

De categorie “overig” is groot bij landbased aanbod, maar daarbij staat de kanttekening dat het aantal backlinks veel kleiner was. Er is simpelweg minder sprake van structurele verwijzingen naar de landbased aanbieders dan naar de online aanbieders. Daarmee kwamen wij

---

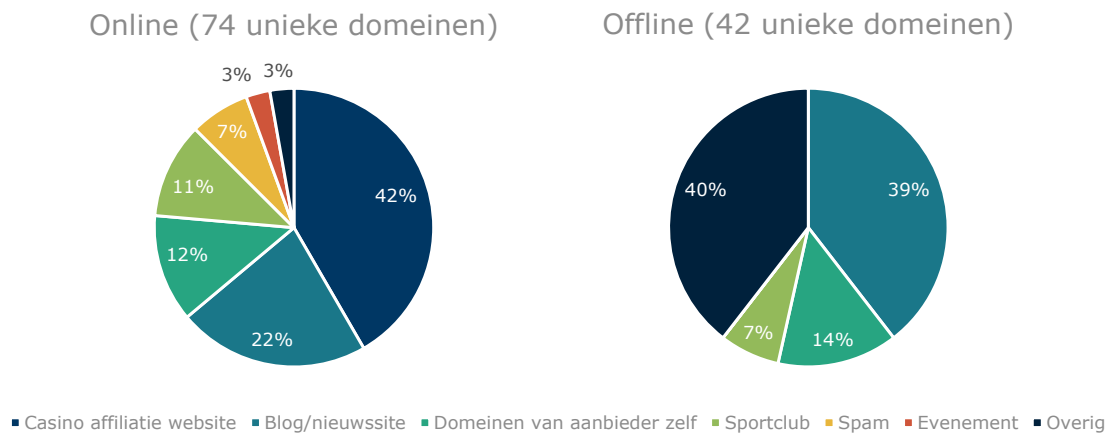
<sup>91</sup> Nota bene, er is pas echt sprake van verkeer als de bezoeker van de website van de derde partij ook daadwerkelijk op de hyperlink klikt naar de website van de kansspelaanbieder. Het aantal hyperlinks komt dus niet 1:1 overeen met de omvang van het inkomende web traffic: het is het potentiële inkomende verkeer. Het gewicht dat aan dit potentiële verkeer wordt toegekend, hangt vooral van de kenmerken van de website van herkomst af. In de algoritmes van grote zoekmachines zoals Google spelen backlinks een cruciale rol. In kwantitatief opzicht geldt daarbij: hoe meer web traffic de site van herkomst zelf trekt, hoe meer verkeer er bij de website van bestemming zal aankomen. In kwalitatief opzicht geldt daarbij: hoe hoger de reputatie van de site van herkomst, hoe meer de reputatie van de website van bestemming daaraan ontleent. Andersom geldt: een lage reputatie van de website van herkomst haalt de reputatie van de website van bestemming naar beneden. Om die reden corrigeert Semrush voor verkeer afkomstig van spamwebsites bij het berekenen van het daadwerkelijke verkeer op basis van backlinks.

<sup>92</sup> Een (fictief) voorbeeld van de url van een affiliate link is:  
[www.websitevanherkomst.nl/tr9ck7y1=e353k2846c](http://www.websitevanherkomst.nl/tr9ck7y1=e353k2846c)

Een (non-fictief) voorbeeld van de url van een affiliate link is:  
<https://www.casinonieuws.nl/goto/jackshome>.

De ‘unieke code’ is hierbij de uitbreiding /goto/jackshome. Deze url verwijst naar de url  
<https://jacks.nl/promoties/casinonieuws>

sneller bij de kleinere backlinks terecht die niet per se een categorisering of relatie tot de kansspelaanbieders hebben. Hierbij zaten bijvoorbeeld vacaturesites die vacatures open hebben of hadden staan voor de kansspelaanbieders.



Figuur 17. Verdeling naar type website van herkomst (unieke domeinen)

De verschillende types van websites van herkomst zijn in meer of mindere mate afhankelijk van inkomsten uit affiliate links. 'Casino affiliate websites' zijn informatieve kansspel gerelateerde websites die louter door middel van affiliate links naar kansspelaanbieders kunnen bestaan.<sup>93</sup> Ze bestaan, met andere woorden, bij de gratie van de betaalde reclame die ze maken voor online kansspelaanbieders (en waar ze per verwijzing voor worden betaald, soms een vast bedrag, soms – bij het illegale aanbod – een percentage van het verlies van de doorverwezen spelers). Blog en nieuwssites ontleen ook een aanzienlijk deel van hun inkomsten uit reclames. De hier geobserveerde blogs tonen reclame voor kansspelaanbieders, maar ze richten zich niet uitsluitend op kansspelen.

Er is geen enkele belemmering voor de andere types websites van herkomst (zoals websites van sportclubs of van evenementen) om affiliate links naar websites van kansspelaanbieders op hun website te zetten. In de praktijk blijkt dat in het geheel niet te gebeuren. In de Semrush-data hebben we alleen affiliate links aangetroffen van 'casino affilatie websites' of van 'blog/nieuwssites'. Geen van de andere vijf typen websites van herkomst heeft dus affiliate links naar de website van een kansspelaanbieder.<sup>94</sup>

Een opvallend verschil tussen landbased en online aanbieders is dat 'casino affiliate websites' de grootste categorie zijn bij de online aanbieders maar dat ze geheel ontbreken bij landbased aanbieders. Blog/nieuwswebsites vormen bij zowel bij online als bij landbased aanbieders een aanzienlijke categorie.

### Overige observaties bij backlinks: Inzet age gates

Bij het coderen van backlinks hebben wij gekeken naar de inzet van *age gates* (leeftijdscheck op het tonen of bereiken van de promotie). Met het oog op het voorkomen van ongerichte

<sup>93</sup> Het relatieve belang van deze informatieve kanspelgerelateerde websites is in eerder onderzoek naar de online kansspelmarkt in Nederland al naar voren gekomen, zie [www.verinorm.nl](http://www.verinorm.nl))

<sup>94</sup> Een verklaring waarom eigenaren van websites van 'sportclubs' en 'evenementen' niet werken met affiliate links is dat ze (al) een standaardvergoeding voor promotie krijgen. Ze hebben algemene partnerships waarbij ze niet per ingeschreven klant een bedrag krijgen maar lump sum betaald.

reclame wordt vaak gevraagd aan bezoekers van de website of zij 24 jaar of ouder zijn. Aan bezoekers ouder dan 24 jaar mag immers wel kansspelreclame worden getoond.

In onze observaties (augustus 2023) kwamen wij in de groep waarin geen sprake was van een affiliate link geen age gates tegen. Inmiddels hebben wij ze wel aangetroffen op een aantal sites. Bij de sites met betaalde links werd in 34,7% van de gevallen geen leeftijd gecheckt. Bij twee van de dertig sites met affiliate links werd vervolgens de link alsnog getoond als de gebruiker aangaf onder de 24 te zijn.

Deze bevindingen zijn niet van directe relevantie voor dit onderzoek omdat het geen promotionele kansspelen betreft, maar zijn met het oog op het functioneren van het Besluit Orka wel van toegevoegde waarde.

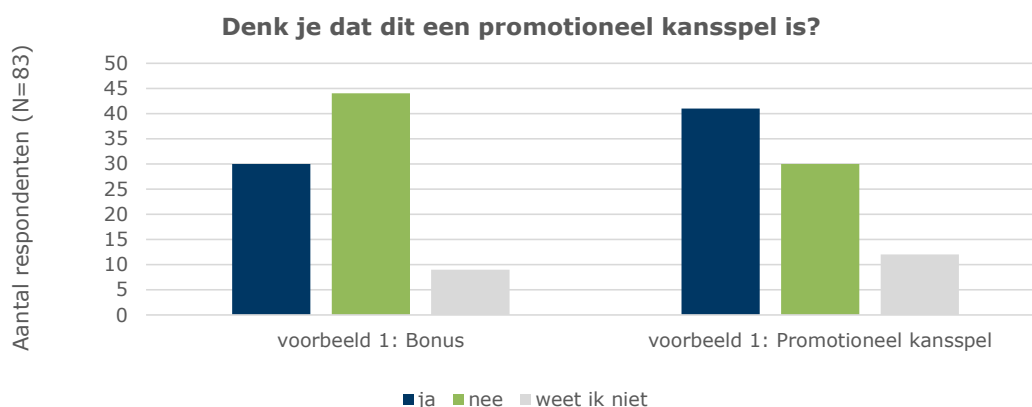
## Bijlage 4. Enquête

Met een enquête onder de Nederlandse bevolking in samenwerking met Motivaction hebben wij in dit onderzoek beoogd promotionele kansspelen in kaart te brengen in gebieden waar het moeilijker is deze te observeren. Hierbij gaat het om reclames via (sociale) media, via televisie en borden in de fysieke ruimte. Om ook zicht te krijgen op de aanwezigheid van kansspelreclames op deze andere kanalen, hebben we een online survey uitgezet onder de deelnemers van het panel van het marktonderzoeksbureau Motivaction. Dit panel is een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. In de enquête hebben we de deelnemers bevraagd over de mate waarin zij promotionele kansspelen tegenkomen via verschillende media.

Deze enquête is in de pilotfase stopgezet, omdat respondenten onvoldoende in staat bleken om reclame voor promotionele kansspelen te onderscheiden van reclame voor kansspelen in het algemeen. Daarmee bleek de enquête geen valide data te kunnen bieden over de aard en omvang van de inzet van promotionele kansspelen. In deze bijlage bieden we eerst inzicht in de mate waarin respondenten promotionele kansspelen herkennen. In Bijlage 5 geven we een kort overzicht van de antwoorden op de overige vragen op basis van het pilot panel. Deze resultaten bieden geen representatief beeld voor de Nederlandse bevolking.

### *Herkenning promotionele kansspelen*

Sinds de opening van de online kansspelmarkt is er een grote toename aan kansspelreclame gezien. In het kader van dit onderzoek zijn we geïnteresseerd of Nederlanders promotionele kansspelen hebben gezien en waar. Hiervoor is een harde voorwaarde dat de respondenten promotionele kansspelen als zodanig kunnen herkennen. In de enquête stond een uitleg met enkele voorbeelden van promotionele kansspelen en bonussen om het onderscheid duidelijk te maken. Hierna volgden twee controlevragen met voorbeelden van een bonus en een promotioneel kansspel, met bij elke de vraag of het een promotioneel kansspel is.



*Figuur 18. Antwoorden op controlevraag herkenning promotioneel kansspel*

Figuur 18 geeft de gegeven antwoorden op de twee vragen weer. Tabel 8 toont een kruistabel van de antwoorden op de beide controlevragen. Bij beide vragen beantwoordt de grootste groep respondenten de vraag correct, maar als we naar de gecombineerde antwoorden

kijken zien we dat slechts 21% van de respondenten de beide controlevragen goed beantwoordt.

Hieruit trekken wij de conclusie dat het onderscheid tussen bonussen en promotionele kansspelen voor respondenten niet helder is, zelfs niet wanneer vooraf een uitleg wordt gegeven. Hoewel het onderscheid juridisch relevant is, kan dit onderscheid door de beoogde doelgroep in de praktijk dus niet worden gemaakt. Daarom kunnen uitspraken over de mate waarin deze respondenten promotionele kansspelen zijn tegengekomen niet als valide worden beschouwd.

Tabel 8. Kruistabel controlevragen herkenning promotionele kansspelen. Goede antwoorden dikgedrukt.

		Voorbeeld 2: Promotioneel kansspel			
		Ja	Nee	Weet ik niet	Totaal
Voorbeeld 1: Bonus	Ja	27%	6%	4%	36%
	<b>Nee</b>	<b>21%</b>	29%	4%	53%
	Weet ik niet	2%	1%	7%	11%
	Totaal	49%	36%	15%	100%

Vanwege deze antwoorden is de enquête niet doorgezet. In Bijlage 5 volgt een **indicatief beeld** op basis van het gedeelte van de enquête over blootstelling aan kansspelreclames. In dit gedeelte is de respondenten nog niet gevraagd een onderscheid te maken tussen promotionele kansspelen en andere typen promotionele acties. De antwoorden hebben betrekking op reclame-uitingen voor kansspelen in het algemeen.



## Bijlage 5. Resultaten pilotfase enquête – frequentie reclames

Noot: Respons uit de pilotfase van de uitgevoerde enquête (N=83). Respons is *niet representatief* voor de Nederlandse bevolking.

### Hoe vaak kom je gokreclames tegen (op) ...

	Dagelijks	Wekelijks	Maandelijks	Jaarlijks	Nooit	Gebruik ik niet	Weet ik niet
<b>Via media</b>							
Instagram	8%	11%	4%	2%	31%	35%	8%
TikTok	1%	2%	5%	0%	24%	63%	5%
Snapchat	4%	5%	2%	1%	23%	60%	5%
Facebook	23%	10%	8%	5%	27%	17%	11%
X (Twitter)	1%	6%	5%	1%	23%	59%	5%
YouTube	12%	12%	12%	5%	22%	23%	14%
Apps (bijvoorbeeld in reclame op telefoonspelletjes)	17%	22%	8%	1%	22%	18%	12%
Zoekmachines (bijvoorbeeld Google)	13%	19%	10%	5%	25%	7%	20%
Gokwebsites	8%	4%	5%	0%	19%	61%	2%
Websites (behalve gokwebsites en sociale media)	14%	19%	12%	6%	24%	10%	14%
Televisie	35%	25%	13%	1%	8%	11%	6%
<b>In de fysieke ruimte</b>							
In winkels	5%	12%	13%	4%	42%		24%
In bushokjes	2%	17%	12%	6%	29%		34%
In jouw post (bijvoorbeeld reclame die je thuis ontvangt)	2%	7%	17%	7%	53%		13%
Op reclameborden (langs de weg)	8%	19%	17%	5%	19%		31%
Door verkopers (personen in winkelcentra, musea, treinstations)	2%	6%	4%	2%	55%		30%
<b>Bij kansspelaanbieders</b>							
In Holland Casino	2%	2%	4%	4%	12%		6%
In speelhallen en andere casino's	2%	4%	2%	2%	13%		4%

# Bijlage 6. Factoren in gokreclames en kansspelen die van invloed zijn op gokgedrag

## **Factoren in gokreclames die van invloed zijn op gokgedrag**

De volgende set factoren in gokreclames hebben veelal invloed op jongeren:

- Rolmodellen in reclames hebben grote invloed op jongeren.
- Reclames kunnen de aanleiding zijn om bij een bepaald gokbedrijf te beginnen.
- Sportreclames spreken jongeren aan vanwege het sportieve imago.
- Gokreclames op sociale media normaliseren gokken als een normaal product.
- Reclames hebben een normaliserende rol, zoals te zien bij kindvriendelijke liedjes van Koning TOTO.

Deze factoren in gokreclames zijn van toepassing in het algemeen:

- Reclames suggereren dat meedoen en winnen een vaardigheid is, wat de indruk van invloed op de uitkomst vergroot.
- Sociale druk wordt gebruikt om deelname te bevorderen, terwijl het niet meedoen als negatief wordt geportretteerd.
- Sommige bonussen hebben een lock-in effect. Dit houdt in dat spelers hun bonus eerst moeten 'vrijspelen', voordat ze deze ontvangen.

## **Factoren in kansspelen die van invloed zijn op gokgedrag**

Hieronder volgt een onderverdeling van factoren in kansspelen op basis van type kansspelaanbieder.

### Hybride kansspelaanbieders (online en landbased)

- *Short odds* (spellen met een korte doorlooptijd) zoals een gokautomaat hebben een verslavende werking, omdat je binnen een paar seconden de uitslag hebt.
- Automatisch door kunnen gokken wanneer een spel afloopt.
- Evenementen organiseren op een specifiek tijdstip voor een speciale gelegenheid lokt mensen naar de landbased of online locatie, om deel te nemen aan of het evenement bij te wonen.

### Online kansspelaanbieders

- Online gokken is continu beschikbaar, waardoor je meer kans hebt om verslaafd te raken t.o.v. het landbased aanbod.
- Promotieele kansspelen en vooral bonussen worden doelbewust tijdens het spelen ingezet om het spelgedrag te verlengen en/of te intensiveren.

### Landbased kansspelaanbieders

- Het eten en drinken is vaak gratis in een speelhal. Dit kan ervoor zorgen dat mensen langer willen blijven.



**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie  
Hooghiemstraplein 33  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

Afbeelding kaft: iStock

