

Vergaderjaar 2008–2009

24 557

Kansspelen

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2009

1. Inleiding

In de zesde voortgangsrapportage kansspelen¹ heb ik aangegeven de Kamer te informeren over de evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen en mijn standpunt daarover. Deze brief bevat de toegezegde informatie.

2. Wettelijk kader

Aan de op grond van de Wet op de kansspelen verleende vergunningen voor landelijke kansspelen – de Nationale Postcode Loterij, de Sponsor Bingo Loterij, de BankGiro Loterij, de staatsloterij, de instantloterij, sportprijsvragen, lotto's, de totalisator en casinospelen – zijn onder andere voorschriften verbonden over de wijze van werving en reclame. Deze voorschriften houden in de eerste plaats een zorgplicht voor de desbetreffende vergunninghouders in om op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten, waarbij in het bijzonder gewaakt wordt voor het aanzetten tot onmatige deelname van kansspelen. Daarnaast dienen de vergunninghouders bij hun wervings- en reclameactiviteiten de door de Minister van Justitie gegeven aanwijzingen, gehoord het College van toezicht op de kansspelen, in acht te nemen.

3. Gedrags- en reclamecode kansspelen

Medio 2004 heeft mijn ambtsvoorganger de landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de VAN Speelautomaten brancheorganisatie, verenigd in het Nederlands Kansspel Platform (NKP), mede naar aanleiding van vanuit de Tweede Kamer geuite zorg over overvloedige reclame-aanbod, gevraagd hun reclame-uitingen (aanzienlijk) te verminderen. Tevens heeft hij het NKP gevraagd een gedrags- en reclamecode te ontwikkelen om invulling te geven aan de (zorg)plicht van vergunninghouders een evenwichtig beleid voor wervings- en reclameactiviteiten te voeren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 95.

Het NKP heeft aan dat verzoek gehoor gegeven door het tot stand brengen van de Gedrags- en reclamecode kansspelen. De code bestaat uit twee delen, een reclamecode en een gedragscode. Een afschrift van de code is bijgevoegd (bijlage 1).¹

De reclamecode kansspelen bevat regels voor iedere vorm van aanprijzing die het vergroten van de naamsbekendheid van kansspelaanbieders of het bevorderen van deelname aan kansspelen tot doel heeft.

Deze regels bevatten kwalitatieve eisen met betrekking tot:

- de inhoud van reclame;
- de benadering van kwetsbare groepen;
- sponsoring.

De reclamecode kansspelen maakt als «Bijzonder Gedeelte» deel uit van de Nederlandse Reclamecode. Op de naleving van de reclamecode wordt toegezien door de Reclame Code Commissie.

Daarnaast heeft het NKP aanvullende gedragsregels opgesteld die in meer ruime zin betrekking hebben op werving en reclame. Deze aanvullende regels zijn opgenomen in de gedragscode kansspelen.

De in de gedragscode opgenomen regels beogen te bereiken dat:

- minderjarigen of andere kwetsbare groepen niet worden aangezet tot deelname aan kansspelen;
- de Wet bescherming persoonsgegevens in acht wordt genomen;
- bij de Stichting Infofilter aangemelde consumenten niet worden benaderd;
- gegevens bij verkooppunten voldoende actueel zijn;
- opeenhoping van (mede) op kansspelen gerichte tv-programma's wordt voorkomen.

De Gedrags- en reclamecode kansspelen is op 15 februari 2006 in werking getreden en bij brief van 15 maart 2006² aan de Tweede Kamer gezonden. In die brief is meegedeeld dat met de inwerkingtreding van de Gedrags- en reclamecode een belangrijke stap is gezet ter regulering van het reclameaanbod en dat het NKP is gevraagd de code aan te vullen met een helder kader voor sponsoractiviteiten. Voorts is in de brief aangekondigd dat de Gedrags- en reclamecode na twee jaar wordt geëvalueerd.

4. Evaluatie Gedrags- en reclamecode

Het NKP heeft de Gedrags- en reclamecode kansspelen in 2008 geëvalueerd en heeft zich daarbij laten bijstaan door Ernst & Young Accountants.

Onderzoeksrapport Ernst & Young Accountants

Het onderzoek van Ernst & Young heeft zich toegespitst op de volgende punten:

- 1) de ervaringen van stakeholders met de code;
- 2) een screening van rechterlijke uitspraken;
- 3) de uitspraken van de Reclame Code Commissie (en het College van Beroep);
- 4) de ontwikkeling van wervings- en reclamekosten;
- 5) de invloed van reclame op kansspelverslaving.

Met betrekking tot deze punten komt het volgende beeld naar voren:

Ervaringen met stakeholders

In het algemeen vinden de stakeholders de code een nuttig instrument,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2005, 24 557, nr. 68.

met relevante bepalingen. Verschillende stakeholders vinden echter dat de code op sommige punten tekortschiet.

- De vereniging GGZ Nederland (GGZ) en de Stichting Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers (AGOG) vinden dat de kansspelvergunninghouders meer informatie zouden moeten geven over de risico's die verbonden zijn aan het deelnemen aan kansspelen.
- GGZ vindt dat er in de code meer aandacht moet komen voor de bescherming van kwetsbare groepen.
- AGOG is van mening dat reclameboodschappen waarschuwingen zouden moeten bevatten om bewustwording risico's tegen te gaan en gokverslaving te voorkomen en dat er geen behoefte aan kansspelen moet worden gecreëerd door koppelverkoop.
- De Consumentenbond wijst erop dat het stelselmatig organiseren van extra trekkingen en toepassen van verhogingen van de deelnameprijs weerstand opwekt bij het publiek.
- Het College van toezicht op de kansspelen merkt op dat consumenten bij sommige kansspelen de ervaring hebben dat zaken, zoals stelselmatige prijsverhogingen, hen «door de strot wordt geduwd».
- Het Goede Doelenplatform waakt ervoor dat loterijen goede doelen voor marketingactiviteiten gebruiken.

Diverse stakeholders vinden dat de code moet worden aangescherpt, dan wel dat de minister van Justitie zelf regels over werving- en reclameactiviteiten in de vergunningen moet stellen.

Screening rechterlijke uitspraken

Er zijn geen gerechtelijke uitspraken aangetroffen op grond waarvan de code zou moeten worden aangescherpt.

Uitspraken Reclame Code Commissie

In de periode 15 februari 2006 tot eind 2007 zijn 51 klachten bij de Reclame Code Commissie ingediend over 40 reclameuitingen met betrekking tot kansspelen. Daarvan zijn 30 klachten gehonoreerd. De desbetreffende kansspelvergunninghouders hebben aangegeven klachten in de toekomst zoveel mogelijk te willen voorkomen.

Ontwikkeling wervings- en reclamekosten

Volgens informatie uit de jaarrekeningen zijn de totale marketingkosten van de landelijke vergunninghouders gedaald van 181,3 miljoen euro in 2002 tot 163,5 miljoen euro in 2007. Aangezien het begrip «marketingkosten» niet eenduidig is, heeft ook een vergelijking plaatsgevonden van kostenposten die door alle vergunninghouders worden toegepast, de zogenaamde direct meetbare kosten. Dit zijn de kosten voor TV, radio, direct mail en sponsoring.

Deze direct meetbare kosten zijn de afgelopen vijf jaar gedaald van 106 miljoen euro in 2002 naar 84,9 miljoen euro in 2007. De daling is vooral veroorzaakt door een afname van de kosten bij de Staatsloterij en Holland Casino.

De «overige» marketingkosten, waaronder die voor internetmarketing en in-house marketing, zijn licht gestegen van 75,3 miljoen euro in 2002 tot 78,6 miljoen euro in 2007.

Invloed van reclame op kansspelverslaving

Uit onderzoeken en gegevens van de verslavingszorg is niet gebleken dat er een specifieke relatie bestaat tussen gokverslaving en de hoeveelheid reclame.

Standpunt NKP met betrekking tot evaluatie

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van Ernst & Young komt het NKP tot de volgende conclusies:

1. de Gedrags- en reclamecode kansspelen is een nuttig instrument en bevat relevante bepalingen.
2. Op grond van het aantal gehonoreerde klachten, de bevindingen van de Stichting Reclame Code en het ontbreken van een relatie tussen de hoeveelheid reclame en de prevalentie van kansspelverslaving, is er geen noodzaak de Gedragsen reclamecode kansspelen aan te scherpen.
3. Het instrument van zelfregulering is voldoende; aanvullende regels in de vergunningen zijn niet nodig. Ook het toezicht door de Reclame Code Commissie is mede gelet op de sanctiemogelijkheden voldoende effectief.
4. Aangezien de kwalitatieve bepalingen tot een beperking van het aanbod hebben geleid, is het niet nodig de code aan te vullen met bepalingen die op een kwantitatieve beperking zijn gericht.
5. De jaarlijkse rapportage dient niet beperkt te blijven tot de meest zichtbare reclame-uitingen, maar moet worden uitgebreid tot alle marketing-uitgaven (inclusief internetmarketing), zoals vermeld in de jaarverslagen van vergunninghouders.

Afschriften van het onderzoeksrapport van Ernst & Young Accountants en de brief met de reactie van het NKP zijn bij deze brief gevoegd (bijlagen 2 en 3).¹

Door het NKP voorgestelde aanpassingen van de Gedrags- en reclamecode kansspelen

Aanscherping code

Hoewel het onderzoeksrapport van Ernst & Young daar volgens het NKP niet direct toe noopt, stelt het NKP niettemin voor de code op twee punten aan te scherpen:

- De bepaling met betrekking tot de Stichting Infofilter wordt nader toegelicht met de verduidelijking dat een aangevraagde uitsluiting van brievenbusreclame geen betrekking heeft op ongeadresseerde reclame en de communicatie van kanspelaanbieders met hun deelnemers niet in de weg staat.
- De code wordt aangevuld met een bepaling die vergunninghouders ertoe verplicht in contracten met derden (bijvoorbeeld reclamebureaus) erop te wijzen dat leveranciers geen producten mogen opleveren die strijdig zijn met de Gedragsen reclamecode kansspelen.

Aanvulling code met bepalingen over sponsoring

Naar aanleiding van mijn verzoek de code aan te vullen met een helder kader voor sponsoractiviteiten, stelt het NKP voor de volgende bepalingen in de code op te nemen:

- In de code moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen goed burgerschap en sponsoring. Goed burgerschap leidt tot een financiële bijdrage zonder relevante zakelijke tegenprestatie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- In sponsorcontracten dient een standaardbepaling te worden opgenomen, die ontbinding mogelijk maakt indien op enig moment tijdens de looptijd zou blijken dat toch de uitgangspunten van het Nederlandse kansspelbeleid in het geding komen.
- In geval van overkoepelende sponsorovereenkomsten zullen bestaande (deel)contracten van de gesponsorde met vergunninghouders worden gerespecteerd. Exclusiviteit kan worden overeengekomen tussen sponsor en gesponsorde, mits partijen openstaan voor overleg over praktische oplossingen voor de vergunninghouders die zich gedupeerd weten door exclusiviteitsbepalingen. Als voor de gedupeerde partij verder stappen worden ondernomen bij het uitblijven van onderhandelingsresultaat is dat «all in the game».
- De aard van gesponsorde prijzen in natura en de wijze waarop ze worden gecommuniceerd en gedistribueerd moeten voldoen aan de bepalingen in de Gedragsen reclamecode kansspelen, ook voor het deel dat eventueel de sponsor voor zijn rekening neemt. Hoe speltechnisch moet worden omgegaan met het uitloven van prijzen in natura, is waar nodig uitgewerkt in de vergunningen.

5. Standpunt met betrekking tot de evaluatie

Algemeen

Graag wil ik vooropstellen dat een zekere mate van werving en reclame voor legaal kansspelaanbod vanuit het kansspelbeleid geboden kan zijn. Vanuit de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid is het goed verdedigbaar dat de Nederlandse kansspelvergunninghouders potentiële deelnemers wijzen op hun producten. Daarmee wordt immers voorkomen dat consumenten zich wenden tot – al dan niet via internet aangeboden – illegale kansspelen. Aan de andere kant mogen reclame-uitingen weer niet zo omvangrijk of uitbundig zijn dat consumenten, die dat normaal gesproken niet van plan zouden zijn, worden «aangezet» tot gokken.

Daarbij komt dat de omvang en indringendheid van de reclame-uitingen van de Nederlandse vergunninghouders belangrijk elementen vormen bij de beantwoording van de – bijna in alle gerechtelijke procedures gestelde – vraag hoe het Nederlandse kansspelbeleid zich verhoudt tot het Europese recht.

Door critici van het Nederlandse kansspelbeleid wordt dikwijls aangevoerd dat het in Nederland gevoerde beleid inconsistent is aangezien enerzijds het legale kansspelaanbod vanwege de aan kansspelen verbonden risico's sterk wordt beperkt, terwijl anderzijds de vergunninghouders de vrije hand wordt geboden om reclame voor hun aanbod te maken. Ook de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft het in 2008 uitgebrachte «met redenen omkleed advies» in belangrijke mate gebaseerd op het in Nederland gevoerde beleid met betrekking tot reclame-uitingen voor het legale kansspelaanbod. Het «met redenen omkleed advies» en de reactie daarop van de Nederlandse regering heb ik u bij brief van 14 april 2009¹ doen toekomen.

Dit alles betekent dat kansspelvergunninghouders zorgvuldigheid en een zekere terughoudendheid dienen te betrachten bij de bepaling van de vormgeving en omvang van hun reclame-aanbod.

Standpunt

Met interesse heb ik kennisgenomen van het onderzoeksrapport van Ernst & Young en de reactie daarop van het NKP. Beide stukken geven mij aanleiding tot de volgende reactie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 98.

Ik deel de conclusie van de onderzoekers en het NKP dat de Gedrags- en reclamecode in de praktijk een nuttig instrument is gebleken, zowel voor de kansspelvergunninghouders als voor consumenten. In het algemeen heb ik dan ook een positief beeld van de code.

Aanscherping van de code

Verschillende stakeholders hebben op grond van hun ervaringen aangegeven dat de code op enkele punten tekort schiet. Gewezen wordt onder andere op de omvang en indringendheid van de reclameacties, het (soms) misleidende karakter van reclame en de positie van zwakkere partijen. Ook is aandacht gevraagd voor reclame-uitingen door goede doelen, die tevens (verkapte) reclame voor kansspelorganisaties bevatten. De desbetreffende stakeholders vinden dat de code moet worden aangescherpt. Het NKP meent echter dat hier geen noodzaak toe is.

Ik herken enkele van de door de stakeholders genoemde punten van kritiek. Herhaaldelijk heb ik in antwoorden op de (veelvuldig) over dit onderwerp gestelde Kamervragen¹ aangegeven dat de Gedrags- en reclamecode kansspelen weliswaar in de praktijk een nuttige functie vervult maar niettemin enkele belangrijke lacunes vertoont. Tijdens het algemeen overleg over kansspelen op 28 januari 2008 heb ik aangegeven in de brief over evaluatie van de Gedrags- en reclamecode in te gaan op de verplichting tot communicatie over winkansen. De conclusie van het NKP dat er geen noodzaak is tot aanscherping van de code deel ik dan ook niet.

Ik zal het NKP verzoeken de code aan te scherpen met betrekking tot de volgende punten:

- Misleidende reclame-uitingen (een gratis lot blijkt bijvoorbeeld niet gratis te zijn omdat dit slechts te activeren is bij een abonnement) moeten worden vermeden. Ook reclame-uitingen met een opdringerig karakter, bijvoorbeeld doordat zij de mogelijkheid veel geld te winnen centraal stellen, brengen het kansspelbeleid in gevaar en moeten daarom worden vermeden.
- De communicatie over aard en inhoud van de reclameacties (win ieder uur acties), de doelgroep (wie kan er meedoen) en het prijzenpakket dient aanzienlijk te worden verbeterd.
- Waar mogelijk moeten reclame-uitingen inzicht geven in de winkansen bij de verschillende prijzen.
- Het is niet toegestaan gratis speelfiches voor risicovolle kansspelen (casinospelen of speelautomaten) via landelijke dagbladen of huis aan huisbladen met landelijk bereik te verspreiden.
- Bij reclame-uitingen van goede doelen met verwijzingen naar kansspelvergunninghouders, die voortvloeien uit een verplichting, worden de kosten daarvan mede toegerekend aan de desbetreffende kansspelvergunninghouders. Bij de berekening van de verplichte afdracht zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Zelfregulering

Met betrekking tot de wijze waarop reclame- en wervingsactiviteiten worden gereguleerd, wil ik vooralsnog vasthouden aan het instrument van zelfregulering. Op dit moment acht ik het dan ook (nog) niet nodig aanvullende bepalingen in de vergunningen van de landelijke kansspel-aanbieders op te nemen. Ik zal de kansspelvergunninghouders er wel op wijzen dat zij zich bewust moeten zijn (en blijven) van de maatschappelijke positie die zij innemen.

Het toezicht op de wervings- en reclameactiviteiten wordt overigens niet alleen door de Reclame Code Commissie, maar ook door het College van toezicht op de kansspelen en het Projectbureau kansspelen van mijn ministerie uitgeoefend.

Tot slot wijs ik op de bevoegdheid die de minister van Justitie in de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, Aanhangsel 19312291; Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, Aanhangsel 2289; Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, Aanhangsel 2291; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Aanhangsel 3699, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Aanhangsel 4173; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Aanhangsel 4823; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Aanhangsel 3931; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Aanhangsel 4903.

verschillende vergunningen is toegekend om aanwijzingen over werving- en reclame-uitingen te geven.

Omvang en transparantie van uitgaven voor werving en reclame

Aangezien de totale marketingkosten – waaronder de direct meetbare kosten – van de gezamenlijke kansspelvergunninghouders sinds 2002 stelselmatig zijn afgenomen, acht ik het vooralsnog niet nodig de Gedrags- en reclamecode kansspelen aan te vullen met bepalingen die specifiek gericht zijn op een kwantitatieve beperking van het aanbod. Wel zal ik het NKP erop wijzen dat de vergunninghouders ook de komende jaren terughoudendheid moeten (blijven) betrachten met betrekking tot de omvang van hun marketinguitgaven.

Ik vind het wenselijk dat de transparantie van de marketinguitgaven van de vergunninghouders verder wordt vergroot. Op grond van een verplichting daartoe in de hun verleende vergunningen, brengen de landelijke vergunninghouders elk kwartaal verslag uit over het financiële verloop van de georganiseerde kansspelen. Deze kwartaalrapportages bevatten ook een opgave van de marketingkosten. Daarnaast brengen de vergunninghouders een jaarverslag uit.

Zoals eerder is opgemerkt in deze brief, wordt het begrip «marketingkosten» in de rapportages en jaarverslagen echter niet door alle vergunninghouders op dezelfde manier uitgelegd. Ik zal de leden van het NKP dan ook vragen in hun (periodieke) verslaglegging voortaan op eenduidige wijze over de marketingkosten te rapporteren en daarbij zoveel mogelijk eenzelfde onderverdeling in subcategorieën toe te passen. Een voorbeeld van een dergelijke onderdeling is te vinden in het onderzoeksrapport van Ernst & Young, dat de volgende kostencategorieën noemt: TV, radio, direct marketing, sponsoring, internetmarketing, gedrukte advertenties, in-house marketing en buitenreclame.

Sponsoractiviteiten

Om te kunnen bepalen welke voorwaarden moeten worden gesteld aan sponsoractiviteiten is het relevant vast te stellen welke activiteiten daaronder worden verstaan. Bij sponsoring gaat het erom dat een persoon of een bedrijf geld of producten beschikbaar stelt in ruil voor publiciteit. Sponsoractiviteiten kunnen op eenmalige basis, bijvoorbeeld voor een eenmalig evenement, dan wel gedurende een bepaalde periode plaatsvinden. In het eerste geval kan worden gedacht aan sponsoring van een bepaald tennistoernooi, in het tweede geval aan sponsoring van de Eredivisie Voetbal voor een aantal jaren. Ook kan bij sponsoring een onderscheid worden gemaakt tussen het hoofd- of medesponsorschap.

Nu sponsoractiviteiten per definitie gepaard gaan met publiciteit voor de sponsor, zijn in ieder geval de regels uit de Nederlandse Reclame Code en de Gedrags- en reclamecode kansspelen van toepassing op sponsoractiviteiten. Een enkele bepaling in de Gedrags- en reclamecode kansspelen heeft specifiek betrekking op sponsoring. Een compleet kader met betrekking op sponsoring bevat de code echter nog niet. Mede daarom heb ik het NKP gevraagd de code op dit punt aan te vullen.

Het NKP heeft voorgesteld de code uit te breiden met enkele bepalingen over sponsoring. Deze bepalingen omvatten echter (nog) geen helder kader voor sponsoractiviteiten, maar zien slechts op enkele specifieke aangelegenheden op het gebied van sponsoring.

In de voorgestelde bepalingen over het onderscheid tussen sponsoring en goed burgerschap en de mogelijkheid tot ontbinding van het sponsorcontract indien strijdigheid met het kansspelbeleid ontstaat, kan ik mij vinden. De bepaling over exclusiviteit van het sponsorschap acht ik daarentegen te vrijblijvend. Een dergelijke, ruim geformuleerde bepaling zou

zeer nadelig voor een kansspelvergunninghouder kunnen uitwerken en tot aanzienlijke conflicten tussen vergunninghouders onderling kunnen leiden. Deze bepaling dient naar mijn mening te worden aangescherpt.

Met betrekking tot sponsoractiviteiten staat mij in grote lijnen het volgende kader voor ogen:

- Sponsorcontracten waarvan de looptijd langer dan een jaar bedraagt én het gesponsorde bedrag 500 000 euro overschrijdt, dienen voorafgaand te worden gemeld bij de minister van Justitie. Dergelijke contracten mogen geen exclusiviteitsclausules bevatten, in die zin dat een gesponsorde partij slechts met één kansspelvergunninghouder een contract mag aangaan.
- Een hoofdsponsorschap met betrekking tot activiteiten van landelijke omvang en bekendheid, zoals de Eredivisie Voetbal, is niet toegestaan. Met een medesponsorschap van dergelijke activiteiten wordt terughoudend omgegaan.
- In sponsorcontracten wordt een onderscheid gemaakt tussen sponsoring en goed burgerschap. Aan goed burgerschap worden minder beperkende voorwaarden gesteld.
- Sponsorcontracten dienen een bepaling te bevatten die ontbinding tijdens de looptijd mogelijk maakt wegens strijdigheid met het kansspelbeleid.

Ik zal het NKP met nadruk vragen de Gedrags- en reclamecode kansspelen met inachtneming van het gestelde in deze brief aan te passen dan wel aan te vullen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin