

Aanbiedingsnota bij de Gedrags- en reclamecode kansspelen

De Minister van Justitie heeft de landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN) verzocht om het restrictieve beleid van het kabinet op het gebied van kansspelen nader vorm en inhoud te geven, door het opstellen van een gedrags- en reclamecode. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt hoe door evenwichtige werving en reclame van de kansspelaanbieders, onmatige deelname aan kansspelen wordt tegengegaan. In het licht van de transparantie die de kansspelaanbieders voorstaan in hun bedrijfsvoering, hebben zij van harte bijgedragen aan de totstandkoming van deze vorm van zelfregulering. Zie bijgaande Gedrags- en reclamecode kansspelen.

Randvoorwaarden bij de in werking stelling ervan zijn dat de maatregelen evenwichtig zijn verdeeld over de Nederlandse kansspelaanbieders, alsmede dat het illegale aanbod effectief wordt bestreden en meetbaar afneemt, zodat het marktaandeel van buitenlandse aanbieders niet groeit. Het kan immers niet zo zijn dat beperkingen voor de Nederlandse legale aanbieders leiden tot extra ruimte voor niet toegestane werving door buitenlandse en andere illegale aanbieders.

Concurrerende omgeving

Hoewel het aantal vergunninghouders voor kansspelen beperkt lijkt, komt bijvoorbeeld de Staatsloterij niet verder dan 20% marktaandeel. Er is concurrentie,, maar desalniettemin gaan de aanbieders zich houden aan de Gedrags- en reclamecode kansspelen om weg te blijven van het agressief werven van deelnemers.

Zij hechten wel aan een vrije meningsuiting omtrent hun legale producten (freedom of commercial speech). De positionering van afzonderlijke merken wordt anders bemoeilijkt, waardoor het publiek de verschillen (ook met het illegale aanbod) steeds minder zal kunnen onderscheiden. Bovendien wordt het introduceren van nieuwe merken en producten bemoeilijkt, waardoor de aansluiting met de wensen van de consument kan worden gemist. Kansspelproducten lijken uiterlijk weinig verschillen te hebben, maar productinhoudelijk en organisatorisch zijn de verschillen groot.

Informatie noodzakelijk

Van kansspelen wordt massaal gebruik gemaakt. Ruim 60% van alle volwassen Nederlanders waagt regelmatig een kans bij loterijen, casino's of automatenhallen. Zij doen dat in de regel met mate. Doorgaans worden relatief kleine bedragen besteed.

Consumenten die de behoefte voelen om aan kansspelen mee te doen, dienen geïnformeerd te worden over de verschillende mogelijkheden. Reclame voor kansspelen is er op gericht om aan hen de onderscheidende kenmerken over te dragen, opdat zij een bewuste keuze kunnen maken voor een spel en/of aanbieder. Naarmate de consument vindt dat er meer risico's zijn verbonden aan de dienst waarvan hij gebruik wil maken, zal hij vooraf meer zoeken naar gegevens die hem bevestigen inzake de te maken keuze. In dit zoeken naar consumentenveiligheid heeft reclame een belangrijke functie.

De minister onderkent dat reclame gemaakt moet kunnen worden om mogelijke deelnemers op het aanbod van legale kansspelen te attenderen. Hij acht daarbij een zeker evenwicht, dat naar zijn mening zou zijn verstoord, van groot belang. Aard en omvang van de werving en reclame zijn onderhevig aan kritiek. Toch heeft de reclame voor kansspelen niet geleid tot zichtbaar hoge bestedingen. Omgerekend naar Amerikaanse dollars besteedde de Nederlander in 2003 gemiddeld 76 dollar aan kansspelen, tegen de Spanjaard 335 dollar, de Noor 325 dollar, de Engelsman 136 dollar, de Duitser 146 dollar, de Deen 233 dollar, de Belg 121 dollar en de Fransman 163 dollar (Bron: La Fleur's almanak 2004).

Analyse reclame- en marketingkosten

Ernst & Young Accountants heeft een analyse gemaakt van de reclame- en marketingkosten van de Goede Doelen Loterijen, de Staatsloterij, Holland Casino en De Lotto. Dit zijn de grootste aanbieders. De incidentele loterijen hebben een beperkt reclamebudget. Zij zijn niet meegenomen in het onderzoek. De particuliere exploitanten van speelautomaten (verenigd in de VAN) zijn om praktische redenen evenmin in het onderzoek betrokken. Het onderzoek van Ernst & Young Accountants is u eerder als bijlage toegezonden.

In eerste instantie zijn van de gezichtsbepalende kansspelaanbieders de kosten van het jaar 2003 onderzocht. Om ook een trend te kunnen zien, zijn daar later de kosten uit 2002 en 2004 aan toegevoegd.

Uit het jaarverslag van het College van toezicht op de kansspelen blijkt dat deze organisaties in 2003 gezamenlijk circa €180 miljoen aan marketing- en wervingskosten zouden hebben uitgegeven (2002: €170 miljoen). Die cijfers zijn ontleend aan de goedgekeurde jaarverslagen van de vergunninghouders. In het onderzoek door Ernst & Young Accountants is uitgegaan van dezelfde basis, maar zijn de kostenposten geschoond van bedrijfskosten die weliswaar geboekt zijn onder marketing- en wervingskosten, maar door aard of omvang niet of nauwelijks bijdragen aan de reclamekracht.

Wat in het kader van dit onderzoek wel van belang was is gegroepeerd naar de categorieën televisie, radio, direct mail en sponsoring. Daarmee is 60% van de uitgaven in 2003 geoormerkt (€106 miljoen). De onderlinge verdeling is €36,6 miljoen voor de Nationale Goede Doelen Loterijen, €32,8 miljoen voor de Nederlandse Staatsloterij, €18,9 miljoen voor Holland Casino en €17,3 miljoen voor De Lotto.

Uitgaven in proportie

Als gevolg van de verschillen in vergunningsvoorwaarden, ontstaansgeschiedenis, aard van de kansspelen, wijze van distributie, commercieel beleid, productinnovaties enz. hebben de kansspelaanbieders sterk uiteenlopende uitgangsposities en belangen. Dat vertaalt zich onder meer in verschillen in de uitgaven voor marketing en werving, zowel naar aard als naar omvang.

Bij geen enkele kansspelaanbieder is de omvang buitenproportioneel te noemen in vergelijking met andere ondernemingen in consumentenproducten. Ter illustratie: de Staatsloterij reikt met haar reclame uitgaven, niet verder dan plaats 40 in de Adverteerders Top-100 van het tijdschrift Marketing Tribune. Op plaats 87 staat Holland Casino en op plaats 96 de Nationale Postcode Loterij (bron: Bureau voor Budget Controle, 2004).

De gezamenlijke reclame uitgaven van de vergunninghouders inzake televisie, radio, direct mail en sponsoring bedroegen over 2003 in totaal 4,8% van de omzet. Per afzonderlijke aanbieder loopt dit percentage uiteen van 7,2 bij de Goede Doelen Loterijen tot 2,7 bij Holland Casino. Voor het merendeel van de consumentenproducten zijn percentages variërend van 10 tot 15 heel gewoon. De reclame uitgaven van de incidentele loterijen en van de particuliere exploitanten van speelautomaten zijn niet gekwantificeerd, maar dragen in totaliteit beperkt bij aan hoe de hoeveelheid reclame wordt ervaren.

Afname in 2003 al ingezet

Om een trend te onderkennen, zijn aan de cijfers van de landelijke kansspelaanbieders over 2003 toegevoegd de vergelijkbare gegevens over 2002 en 2004. Dan blijkt dat de reclame uitgaven van de gezamenlijke aanbieders ten opzichte van 2002 al belangrijk zijn afgenomen: gemiddeld in twee jaar met 9%, waarvan het leeuwendeel gerealiseerd in 2004.

Met name de uitgaven voor televisie en direct mail, welke in totaal circa 80% van de totale uitgaven uitmaken, zijn substantieel gedaald. De uitgaven voor televisie zijn in deze periode gemiddeld met 19% afgenomen; de uitgaven voor direct mail zijn gemiddeld met 11% verminderd. De uitgaven voor radioreclame zijn gemiddeld zelfs met 20% afgenomen. De afname in bestedingen verschilt per aanbieder, maar de verwachting voor 2005 is dat de dalende trend zich doorzet.

De kansspelaanbieders zijn van mening dat hun reclame activiteiten in verhouding moeten zijn met het kansspelbeleid, het productaanbod en de productomgeving. Enerzijds zien zij de wenselijkheid in om mee te ademen met de markt, anderzijds houden zij rekening met de gevoelens van de stakeholders. Zo heeft de Staatsloterij de sponsorcontracten met Ajax, Feijenoord en PSV beëindigd. Voor Holland Casino liep halverwege 2005 het sponsorcontract af met de Eredivisie CV. Dat heeft in de tweede helft van dit jaar en in 2006 e.v. verdergaande effecten op de reclame uitgaven van Holland Casino. De Goede Doelen Loterijen beëindigden sponsorcontracten met hun wielrenploeg en hun schaatsploeg en streven een maatschappelijk partnerschap na met de Eredivisie CV.

Met betrekking tot de spelshows op de televisie kan worden opgemerkt dat slechts een beperkt aantal van de toegekende spelvarianten via een spelshow onder de aandacht van het publiek wordt gebracht.

Hoewel de totale uitgaven voor radio- en tv-reclame, direct mail en sponsoring van de kansspelaanbieders teruglopen, zowel in absolute bedragen als in procenten van de omzet, wordt het juist steeds moeilijker om op te vallen met reclame. Het grote aantal zenders zorgt voor spreiding van kijkers en luisteraars, die bovendien steeds moeilijker te verleiden zijn om de reclames ook te volgen. Dit stelt hoge eisen aan de creativiteit en noodzaakt eigenlijk tot herhaling van spots op meer zenders en tijdstippen dan ooit. De groei van alle Nederlandse reclamebestedingen bedroeg 73% in tien jaar tijd: het totale aanbod van reclame is in deze periode verviervoudigd, terwijl de tijd besteed aan mediaconsumptie nagenoeg gelijk is gebleven (bron: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Commerciële Communicatie). Tegen dit licht bezien gaan de teruglopende reclamebestedingen van de kansspelaanbieders in de laatste jaren tegen de algemene trend in.

Geen strijdigheid met Europese regelgeving

Hoewel wervings- en reclame uitingen voor kansspelen in de samenleving gemeengoed zijn geworden, is het toch zo dat aard, reikwijdte en inhoud van die uitingen in overeenstemming dienen te zijn met de uitgangspunten van het nationale kansspelbeleid, welke gebaseerd zijn op de rechtvaardigingsgronden voor de uitsluiting van kansspelen van artikel 49 van het EG-verdrag, alsmede de daaraan gerelateerde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Nederlandse rechtscolleges.

Het streven van de kansspelaanbieders naar een evenwichtig, duidelijk en transparant beleid inzake werving en reclame is gehonoreerd met een uitspraak van de Hoge Raad in de zaak *Ladbrokes/Lotto* op 18 februari 2005. Daarbij is in rechte vast komen staan dat het gevoerde beleid inzake werving en reclame van kansspelen zich vooralsnog verhoudt met de uitgangspunten van het kansspelbeleid en van de Europese regelgeving.

Evenwicht met beleid en begroting

Het Nederlands kansspelbeleid gaat uit van het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van verslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Wat dit laatste betreft heeft Justitie als taak om het illegale aanbod te bestrijden, terwijl de vergunninghouders als tweede spoor zorgen voor legaal aanbod. Om deze taak goed te vervullen zullen de vergunninghouders er met innovaties voor moeten zorgen dat hun aanbod attractief genoeg blijft en dat de consument er mee bekend is. Reclame is daarbij noodzakelijk om je in de markt te kunnen onderscheiden. De Raden van Commissarissen zien er op toe of de uitgaven voor reclame activiteiten in evenwicht zijn met beleid en begroting.

Het beschermen van de consument tegen niet integer spelaanbod heeft vooral geleid tot technische voorschriften en controles. Het voorkomen van uitwassen en kansspelverslaving is te relateren aan kwalitatieve beperkingen in het reclameaanbod. De kansspelaanbieders hebben bij wijze van zelfregulering met name daarvoor een Gedrags- en reclamecode kansspelen opgesteld. De Reclame Code Commissie is gevraagd toe te zien op de naleving van de bepalingen in de bijzondere reclamecode. De gezamenlijke kansspelaanbieders hebben de intentie om bij gelijkblijvende omstandigheden de hoeveelheid reclame te verminderen. De voorgenomen evaluatie van de Gedrags- en reclamecode zal ook op dit punt ingaan.

Kwantitatieve beperkingen

Een aantal bepalingen in de Gedrags- en reclamecode kansspelen is gericht op het ontwijken van bepaalde groepen consumenten en het voorkomen van opeenhoping van reclame voor kansspelen. Concreet betekent dit dat kwantitatieve beperkingen het gevolg zijn van de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van de Gedragscode, evenals van de artikelen III.1, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7 en IV.2 van de Reclamecode. De kansspelaanbieders zien deze kwantitatieve beperkingen als een logische consequentie van hun maatschappelijke taak om de zwakkeren in de samenleving bescherming te bieden. Een verdergaande beperking wijzen zij af en is ook onnodig, gelet op de ontwikkeling van de reclame uitgaven sinds 2002 en de bereidheid zich te binden aan de bepalingen van de Gedrags- en reclamecode kansspelen.

In plaats van zich te verliezen in boekings- en definitieproblematieken die bij een louter kwantitatieve beperking onvermijdelijk zijn, geven de vergunninghouders er de voorkeur aan om werving en reclame niet te isoleren van het evenwichtig beleid dat zij niet alleen met betrekking tot werving en reclame, maar in algemene zin als hun opdracht zien. Dat is niet alleen praktisch, maar doet ook recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouders en de Raden van Commissarissen die op hen toezicht houden. Een eigen verantwoordelijkheid gericht op preventie, die al tot resultaat heeft gehad dat het aantal gokverslaafden dat per jaar in behandeling wordt genomen door de hulpverleningsinstellingen, sinds 1995 ongeveer is gehalveerd. De laatste jaren is er sprake van enige toename in de aanmeldingen bij de hulpverlening, mede als gevolg van de preventieve inspanningen van de kansspelaanbieders. Onderzoek door het CVO in opdracht van Justitie zal binnenkort nadere informatie verschaffen over de hulpvraag.

Diverse vormen van zelfregulering

Bij de loterijen is kansspelverslaving niet aan de orde. Maar ook hier zijn initiatieven voor zelfregulering niet nieuw. Voor privacybescherming is bijvoorbeeld aansluiting gezocht bij de Stichting Infofilter. De Goede Doelen Loterijen kennen een zorgplichtcode, die onder meer verplicht tot actie als iemand meer dan tien loten bestelt. De Lotto laat Verispect de verkooppunten controleren op het voorkomen van onmatige deelname aan de Krasloterij en op de verboden verkoop aan minderjarigen. Daarnaast heeft eenieder die reclame maakt zich te houden aan de algemene Reclamecode. Verder ziet het Commissariaat voor de Media er op toe dat met wervende activiteiten via de omroepen de Mediawet niet wordt overtreden. De nieuwe Telecom Wet schrijft voor niet-deelnemers voor dat zij alleen na instemming reclame mogen ontvangen. De nee-nee sticker op de brievenbus houdt ongeadresseerde reclame buiten de deur. En er is een Gedragscode promotionele kansspelen, aan de totstandkoming waarvan de kansspelaanbieders actief hebben meegewerkt.

Conclusie

De Nederlandse kansspelaanbieders concluderen dat met de introductie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen het sluitstuk wordt geïntroduceerd van een complex geheel aan maatregelen, dat ervoor moet zorgen dat de consument goed geïnformeerd kan worden over het legale kansspelaanbod, zonder dat dit gepaard gaat met schadelijke neveneffecten.

Naleving van de kwalitatieve bepalingen in de Gedrags- en reclamecode kansspelen impliceert voor de Nederlandse kansspelaanbieders tevens kwantitatieve beperkingen waar dat nodig en mogelijk is. Deze dubbelslag heeft een gericht effect op groepen uit de samenleving die extra bescherming behoeven, zoals bijvoorbeeld de minderjarigen.

Bijlagen:

- Gedrags- en reclamecode kansspelen
- Reclamecode voor Kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de Kansspelen (RvK)