

Ministerie van Justitie

**Evaluatie Gedragscode promotionele
kansspelen**

Datum: **11 januari 2008**

Inhoudsopgave

1	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Aanleiding voor de Gedragscode	1
1.2	Effect van de Gedragscode	1
1.3	Faciliterend karakter van de Gedragscode.....	1
1.4	Regulerende mogelijkheden van de Gedragscode	2
1.5	Conclusie	3
2	Achtergrond en vraagstelling	4
2.1	Achtergrond	4
2.2	Vraagstelling evaluatie	5
2.3	Leeswijzer.....	5
3	Onderzoekskader	6
3.1	Onderzoekskader	6
3.2	Onderzoeksaanpak	7
4	Het aanbod van promotionele kansspelen.....	10
4.1	Inleiding	10
4.2	Omvang en verdeling van het aanbod.....	10
4.3	Het promotioneel karakter	11
4.4	Het aantal trekkingen en looptijd	13
4.5	De communicatiekosten	14
4.6	De waarde van het prijzenpakket	17
4.7	Aanwezigheid en kenmerken van spelvoorwaarden	18
4.8	Deelnamemogelijkheden voor minderjarigen	19
4.9	Klachtenreglement.....	21
4.10	Werving & promotie	21
4.11	Conclusie.....	23

5	Ontwikkelingen in het aanbod afgelopen jaren	24
5.1	Omvang van het aanbod	24
5.2	Het promotioneel karakter	24
5.3	Het aantal trekkingen en looptijd	24
5.4	De communicatiekosten	25
5.5	De waarde van het prijzenpakket	25
5.6	Aanwezigheid en kenmerken van spelvoorwaarden	26
5.7	Deelnamemogelijkheden voor minderjarigen	26
5.8	Klachtenregelingen.....	26
5.9	Werving & promotie	27
5.10	Conclusie.....	27
6	Praktijkervaringen	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Uitvoerbaarheid van de Gedragscode.....	28
6.3	Eenduidigheid van de Gedragscode	29
6.4	Handhaving	31
6.5	Conclusie.....	32
7	Effect van de Gedragscode	33
7.1	Effect op het aanbod	33
7.2	Bijdrage aan realisatie doelstellingen kansspelbeleid	33
7.3	Conclusie.....	35
7.4	Aanbevelingen.....	35
	Bijlage 1 Steekproef bestudeerde aanbieders.....	39
	Bijlage 2 Geïnterviewde partijen	42

1 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding voor de Gedragscode

Volgens de Wet op de kansspelen is het aanbieden van kansspelen verboden, tenzij een organisatie daarvoor een vergunning is verleend. Echter, in de jaren negentig is duidelijk geworden dat vanuit het bedrijfsleven behoefte bestaat aan de mogelijkheid om kansspelen te kunnen aanbieden in het kader van de promotie van hun organisatie, product of dienst. In reactie hierop heeft het Ministerie van Justitie een gedragscode opgesteld die dit aanbod dient te faciliteren en reguleren.

De Gedragscode promotionele kansspelen is ontwikkeld om 1) tegemoet te komen aan de behoefte van het bedrijfsleven om promotionele kansspelen aan te bieden en aan de behoefte van consumenten om daar aan deel te nemen en 2) een einde te maken aan de wildgroei van het aanbod van kansspelen zonder vergunning. Daarnaast beoogt de code de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te dienen.

1.2 Effect van de Gedragscode

Sinds de introductie van de Gedragscode promotionele kansspelen is het aanbod van de kansspelen waarvoor geen vergunning is gegeven in het kader van de Wet op de Kansspelen, op diverse kenmerken aangepast. De wijzigingen in het aanbod betreffen die kenmerken waarover in de Gedragscode promotionele kansspelen bepalingen zijn opgenomen.

Bij vrijwel alle *kleine* kansspelen worden de bepalingen van de Gedragscode inmiddels toegepast. Een meerderheid van de aangeboden *grote* kansspelen volgt (nog) niet op alle aspecten de voorwaarden van de Gedragscode. Het aantal aangeboden kansspelen is toegenomen, al is er geen sprake (meer) van wildgroei.

1.3 Faciliterend karakter van de Gedragscode

Organisaties en bedrijven, die ter promotie van hun product of dienst een kansspel willen organiseren, hebben met de Gedragscode een duidelijk kader gekregen om promotionele kansspelen aan te bieden. Uit ons onderzoek blijkt dat het grootste deel van deze aanbieders sinds de invoering van de Gedragscode hun promotionele kansspelen zijn gaan uitvoeren aan de hand van de richtlijnen van de code. Kanttekening is wel dat de enkele aanbieders die hierop een uitzondering vormen, een groot aandeel hebben in het totale aanbod van kansspelen.

De belanghebbenden kunnen in het algemeen uit de voeten met de code, maar interpreteren sommige bepalingen verschillend. De volgende bepalingen behoeven dan ook aanpassing of verduidelijking:

- Definitie trekking
- Definitie verschillend product of dienst
- Tijdelijkheid, maximaal toegestane looptijd
- Klachtenregeling

Ook de belangen van de consumenten worden gediend met de Gedragscode: zij worden geïnformeerd over de aard, opzet, prijzen en de kosten van de promotionele kansspelen waaraan zij kunnen deelnemen.

1.4 Regulerende mogelijkheden van de Gedragscode

Uit ons onderzoek blijkt dat de bepalingen van de Gedragscode in het merendeel van de door ons geïnventariseerde kansspelen op één of meerdere aspecten niet of niet volledig worden toegepast. Het is aan het bevoegd gezag om de Wet op de Kansspelen te handhaven en in voorkomende gevallen te beoordelen of de aanbieders de Gedragscode toepassen.

Wij constateren dat de interpretatie van onderdelen van de code uiteenloopt tussen verschillende partijen. Aanpassing of verduidelijking van de code gaat dit tegen. Bovendien wordt hierdoor het kader aangescherpt dat de Gedragscode biedt voor handhaving. Wij doen de volgende aanbevelingen:

Promotioneel karakter: Volgens de Gedragscode mogen promotionele kansspelen uitsluitend ter promotie van een product, dienst of organisatie worden aangeboden. Uit ons onderzoek blijkt dat er kansspelen worden aangeboden waarvan het promotionele karakter niet duidelijk is. Bij veel bel- en sms-spelletjes op radio en Tv en bij veel puzzels in dag- en weekbladen is voor de consument niet duidelijk welk product wordt gepromoot. Dit betreft tevens het grootste deel van het aanbod. Onze aanbeveling is om voor promotionele kansspelen die door radio- en Tv-zenders en uitgevers van dag- en weekbladen worden georganiseerd, expliciet te bepalen dat die per definitie worden uitgevoerd ter promotie van het programma of blad waarin ze worden uitgezonden of gepubliceerd. Per programma of blad kan dan eenmaal per jaar een groot promotioneel kansspel worden georganiseerd.

Communicatiekosten: Volgens de code mogen aan de deelnemer geen andere kosten in rekening worden gebracht dan de communicatiekosten: de kosten die direct verband houden met het tot stand brengen van een verbinding of contact tussen een aanbieder van en een deelnemer aan een promotioneel kansspel. In de code is een maximumbedrag van € 0,60 per deelname opgenomen. De meeste aanbieders van bel- en sms-spellen hanteren dit maximumtarief. Uit ons onderzoek blijkt dat de kosten van een contact via een telecomaandbieder (09xx-nummer of SMS) gemiddeld ongeveer € 0,31 bedragen. Van het verschil is zonder meer diepgaand onderzoek door ons niet vast te stellen of het binnen de definitie van communicatiekosten (uit de Gedragscode) valt. Daardoor is ook niet vast te stellen of van inleg sprake is en aanbieders daarmee niet naar de code handelen. Om elke schijn van inleg tegen te gaan is onze aanbeveling te kiezen uit de volgende opties:

- Aanbieders mogen geen communicatiekosten in rekening brengen: immers via internet is een (voor de deelnemer) kosteloos alternatief beschikbaar en het promotionele karakter impliceert dat het bereik zo groot mogelijk is en dus de kosten voor de deelnemer zo laag mogelijk zijn;

- Aanbieders mogen maximaal het tarief van een postzegel in rekening brengen; het Ministerie accepteert de mogelijkheid dat aanbieders van kansspelen enig inkomen genereren

Grote en kleine promotionele kansspelen: De Gedragscode maakt een onderscheid in grote en kleine promotionele kansspelen. Het criterium is de waarde van het prijzenpakket en de communicatiekosten. Bij veel aangeboden kansspelen is het moeilijk de totale waarde van het prijzenpakket vast te stellen en dus de categorie. Volgens artikel 4 lid 3 moet van de prijzen een beschrijving worden gegeven waaruit de economische waarde kan worden afgeleid. Maar de aanbieder van een klein promotioneel kansspel hoeft volgens artikel 8 lid 1g geen spelvoorwaarden op te stellen waarin dit is opgenomen.

Onze aanbeveling betreft het schrappen van het onderscheid tussen grote en kleine promotionele kansspelen. Zeker in het geval dat wordt gekozen om de communicatiekosten conform de aanbeveling aan te passen, lijkt dit een logische vervolgstap.

Indien wordt gekozen om het onderscheid wel te handhaven, dan is onze aanbeveling om aanbieders te verplichten ook voor een klein promotioneel kansspel (eventueel beknopte) spelvoorwaarden op te stellen. Artikel 8 lid 1g wordt dan geschrapt of aangepast.

1.5 Conclusie

De Gedragscode heeft een kader geschapen waarbinnen het aanbieden van promotionele kansspelen mogelijk is. De kenmerken van het aanbod van kansspelen zijn sinds de invoering van de Gedragscode steeds vaker in lijn van bepalingen van de code. In dit opzicht heeft de Gedragscode effect gehad.

Maar het volume is toegenomen en bij een groot deel van de aangeboden spellen worden nog niet alle bepalingen van de code toegepast. Enerzijds kan aanscherping en aanpassing van bepaalde aspecten van de code leiden tot een eenduidiger handvat voor aanbieders, zodat zij beter weten waaraan zij exact moeten voldoen. Anderzijds is actieve handhaving van de Gedragscode en de Wet op de Kansspelen nodig. Dat werkt preventief en geeft jurisprudentie waarmee de bepalingen uit de code nader worden uitgewerkt.

2 Achtergrond en vraagstelling

2.1 Achtergrond

Het Nederlandse kansspelbeleid heeft als doelstelling het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De kansspelen zijn geregeld in de Wet op de kansspelen en daaraan gerelateerde regelgeving. Volgens deze wet is het aanbieden van kansspelen – ook promotionele kansspelen – verboden, tenzij daarvoor een vergunning is verleend.

Sinds eind jaren negentig is een wildgroei ontstaan aan zogenaamde promotionele kansspelen. De overheid wilde de wildgroei enerzijds tegengaan en anderzijds tegemoet komen aan de behoefte van bedrijfsleven en consumenten aan dergelijke promotionele kansspelen. Daarom is ervoor gekozen promotionele kansspelen in de toekomst onder een nieuw regime te brengen. Volgens dat regime zijn promotionele kansspelen verboden, tenzij wordt voldaan aan in een gedragscode gestelde voorwaarden. Deze gedragscode wordt gekoppeld aan de nieuwe Wet op de Kansspelen, die thans op het Ministerie van Justitie wordt voorbereid.

Mede vanwege de wens van de Tweede Kamer om promotionele kansspelen te reguleren, heeft het Ministerie van Justitie ervoor gekozen het regime voor promotionele kansspelen vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe wet in te voeren. In overleg met onder andere vertegenwoordigers van uitgeverijen, radio- en Tv-stations, mediaproductiebedrijven, kansspelvergunninghouders, VNO-NCW en MKB Nederland, is door het Projectbureau Kansspelen van het Ministerie van Justitie gewerkt aan de totstandkoming van een gedragscode.

De Gedragscode promotionele kansspelen is op 1 januari 2006 van kracht geworden. Uitgangspunt blijft dat promotionele kansspelen verboden zijn, tenzij zij voldoen aan de voorwaarden die in de Gedragscode staan. Tekstkader 1.1 toont de essentiële principes van de Gedragscode zoals die met het Projectbureau en de Begeleidingscommissie zijn besproken voor de evaluatie.

Tekstkader 1.1 Essentiële principes van de Gedragscode

Volgens de Gedragscode is een promotioneel kansspel 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.

Per definitie zijn promotionele kansspelen uitsluitend ter promotie van een product, dienst of organisatie. Zij mogen niet als zelfstandige activiteit worden aangeboden. Alleen kansspelvergunninghouders mogen conform de Wet op de kansspelen kansspelen als zelfstandige activiteit aanbieden.

Er mag bij promotionele kansspelen geen sprake zijn van inleg. De enige kosten die in rekening mogen worden gebracht bij de deelnemer betreffen de kosten voor het leggen van een communicatieverbinding tussen aanbieder en deelnemer (zogenaamde communicatiekosten).

Om inzicht te krijgen in de effecten van de Gedragscode, heeft het Ministerie van Justitie vlak voor de invoering van die code een nulmeting laten uitvoeren. Deze nulmeting is eind 2005 uitgevoerd.

Vervolgens is in het voorjaar van 2006 het aanbod van promotionele kansspelen opnieuw geïnteriseerd (tussenmeting). Deze inventarisatie is herhaald in de periode maart – april 2007. De informatie uit deze drie metingen is benut voor de evaluatie van de code, die artikel 12 van de Gedragscode voorschrijft.

2.2 Vraagstelling evaluatie

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie is:

Wat is het effect van de Gedragscode promotionele kansspelen op het aanbod van promotionele kansspelen?

Het doel van de evaluatie is inzicht te krijgen in:

- » Het huidige aanbod van promotionele kansspelen;
- » Hoe het huidige aanbod zich verhoudt ten opzichte van de Gedragscode;
- » De veranderingen die hebben plaatsgevonden ten opzichte van de nul- en tussenmeting;
- » De praktijkervaringen met de Gedragscode;
- » Eventueel wenselijke aanpassingen in de Gedragscode of de toelichting erop;
- » De mate waarin de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gediend door de Gedragscode promotionele kansspelen.

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk drie bevat het onderzoekskader en de aanpak. In hoofdstuk vier beschrijven we de kenmerken van het aanbod van promotionele kansspelen in het voorjaar 2007. In hoofdstuk vijf vergelijken we deze kenmerken met de constatering van de eerdere inventarisaties. Hoofdstuk zes geeft een beeld van de praktijkervaringen van verschillende belanghebbenden en hoofdstuk zeven bevat de conclusies en aanbevelingen.

3 Onderzoekskader

3.1 Onderzoekskader

Deze evaluatie richt zich op de effecten van de Gedragscode. Het gaat in eerste instantie om het effect van de code op de omvang en samenstelling van het aanbod van promotionele kansspelen. Daarnaast dient de evaluatie ook te beoordelen of de doelstellingen van het kansspelbeleid worden gediend door de Gedragscode. Uitgangspunt is dat de code bijdraagt aan deze doelstellingen als uit het onderzoek blijkt dat (de kenmerken van) het aanbod van promotionele kansspelen zijn veranderd in lijn met de regels van de Gedragscode.

Scope

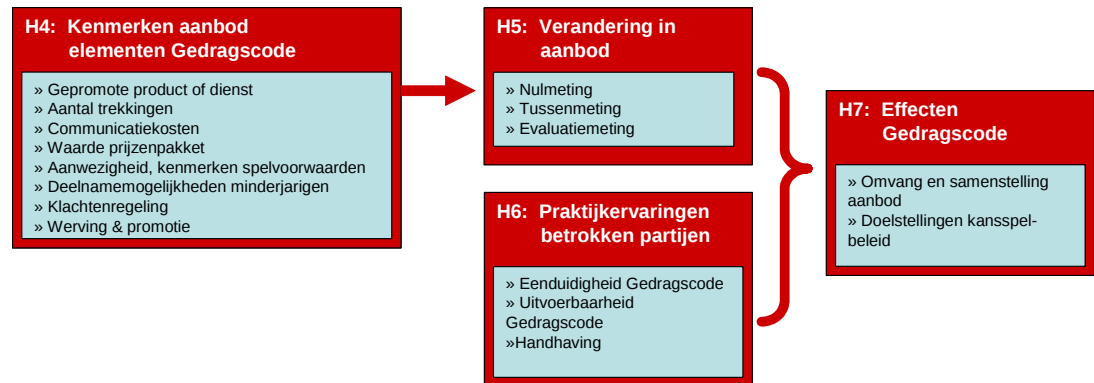
Het te onderzoeken aanbod van promotionele kansspelen hebben wij gedefinieerd als het aanbod van alle kansspelen waarvoor geen vergunning is verstrekt en die op enige manier een promotioneel karakter lijken te hebben, of die expliciet als promotioneel kansspel worden aangeboden. Het aanbod is onderzocht in de periode medio maart 2007 – medio april 2007.

Effectmeting

Het effect van de code op het aanbod van promotionele kansspelen hebben wij vastgesteld door de kenmerken van de aangeboden promotionele kansspelen in het voorjaar 2007 te vergelijken met de kenmerken van het aanbod eind 2005 en in het voorjaar 2006. Daartoe hebben wij eerst het aanbod in het voorjaar 2007 op dezelfde elementen van de Gedragscode geïnventariseerd (zie onderstaande onderzoekskader). De inventarisatie van het aanbod is uitgevoerd op spelniveau. In aansluiting op de Gedragscode zijn de spellen vervolgens gegroepeerd naar categorieën van aanbieders. De inventarisatie heeft een kwalitatief karakter. Dit betekent dat de constatering in kwalitatieve zin worden gepresenteerd in dit rapport.

Doordat het aanbod op dezelfde manier in kaart is gebracht als bij de twee voorgaande inventarisaties, kunnen de constatering van de drie inventarisaties met elkaar worden vergeleken. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de veranderingen in het aanbod sinds de introductie van de Gedragscode.

Figuur 2.1 Onderzoekskader



In de preambule van de Gedragscode staat aangegeven, dat de code niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest dient te worden toegepast (zie tekstkader 2.1).

Tekstkader 2.1 Gedragscode

Preambule artikel 4

De aanbieder verplicht zich ertoe een promotioneel kansspel met inachtneming van de bepalingen van deze Gedragscode te organiseren. Daarbij dient de code niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest te worden toegepast.

In het kader van de evaluatie heeft de begeleidingscommissie verzocht om ook dit aspect in onze beschouwingen mee te nemen.

Tenslotte zijn in de evaluatie van de Gedragscode ook de visies en meningen betrokken van partijen die op één of andere manier te maken hebben met de Gedragscode. Het gaat om aanbieders van kansspelen en hun branchevertegenwoordigers, consumentenvertegenwoordigers en toezichthouders.

3.2 Onderzoeksaanpak

Inventarisatie van het aanbod

Het aanbod van kansspelen hebben wij geïnventariseerd in de periode medio maart – medio april 2007. In die periode hebben wij onder een steekproef van mogelijke aanbieders van kansspelen onderzocht welke kansspelen zij aanboden. Evenals bij beide voorgaande metingen zijn de volgende categorieën aanbieders onderzocht:

- Tv-stations;
- Radiostations;
- Uitgeverijen;
- Lokale middenstand;
- Winkelketens;
- Landelijk opererende productfabrikanten en dienstverleners;
- Vergunninghouders van kansspelen.

Het onderzoek omvat kansspelen die worden aangeboden via de volgende media:

- Radio
- Televisie
- Teletekst
- Tijdschriften
- Dag- en weekbladen
- Reclamefolders en direct mail
- Internet

De steekproef is in overleg met de begeleidingscommissie zo samengesteld, dat een zo volledig mogelijk beeld van het aanbod van promotionele kansspelen wordt verkregen. De aanbieders en media zijn steekproefsgewijs bestudeerd. Dit houdt in dat bijvoorbeeld niet alle uitzendingen van alle programma's van de Tv-stations zijn bekeken, maar een gerichte selectie daarvan. Door in aanvulling ook de teletekstpagina's en de internetsites te bezoeken is een totaalbeeld verkregen. Bijlage 1 bevat de steekproef van bestudeerde aanbieders en media.

Vervolgens zijn voor de volgende aspecten van de Gedragscode de kenmerken van de aangeboden kansspelen geregistreerd:

- Het product dat of de dienst die wordt gepromoot
- Het aantal trekkingen
- De communicatiekosten
- De waarde van het prijzenpakket
- Aanwezigheid en kenmerken van spelvoorwaarden
- Deelnamemogelijkheden voor minderjarigen
- Klachtenregeling
- Werving & promotie

Deze aspecten zijn geoperationaliseerd in de volgende kenmerken:

- Looptijd
- Essentie kansspel
- Omvang prijzenpakket
- Aantal kansspelen per jaar
- Aantal trekkingen
- Hoogte communicatiekosten
- Aanwijzing winnaars
- Bekendmaking uitslag
- Inhoudelijke informatie
- Deelnamemogelijkheid voor minderjarigen
- Spelvoorwaarden
- Vindbaarheid van informatie

Tijdens de metingen eind 2005 en in het voorjaar 2006 is het aanbod op dezelfde kenmerken geïnterviewd.

De (kenmerken van de) geïnterviewde kansspelen zijn per categorie aanbieders samengevoegd in een factsheet om een beeld te verkrijgen van het aanbod per categorie.

Inventarisatie van praktijkervaringen

Via telefonische interviews zijn praktijkervaringen verzameld van aanbieders van kansspelen en hun branchevertegenwoordigers, toezichthouders en consumentenvertegenwoordigers. Deze interviews zijn gehouden in mei en juni 2007, na de inventarisatie van het aanbod. De te interviewen partijen zijn in samenspraak met de begeleidingscommissie geselecteerd. In totaal zijn 17 interviews afgenomen. Bijlage 2 biedt een overzicht van de geïnterviewde partijen. Gespreksonderwerpen waren de uitvoerbaarheid van de Gedragscode, het gepercipieerde effect ervan en de eventueel gewenste aanpassingen van de code.

4 Het aanbod van promotionele kansspelen

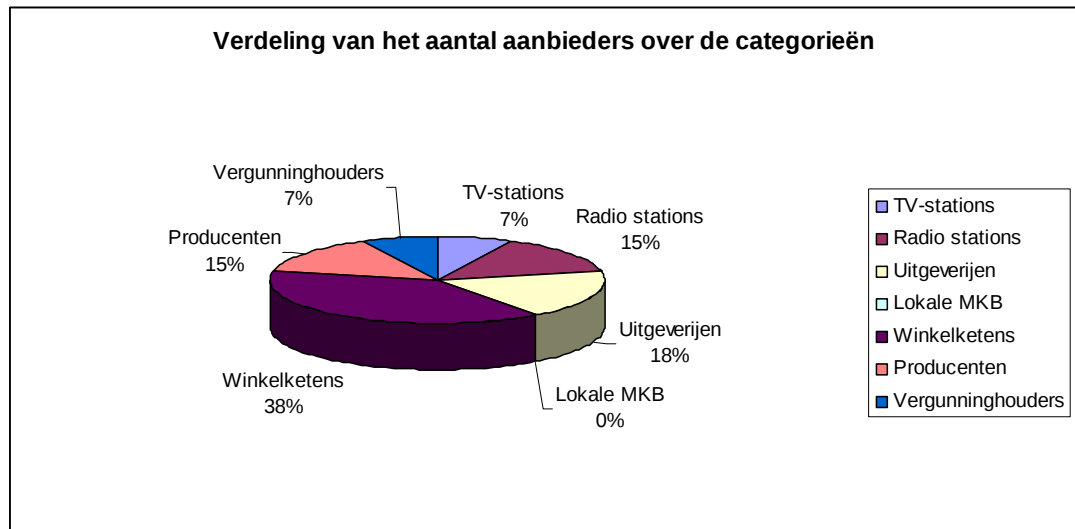
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

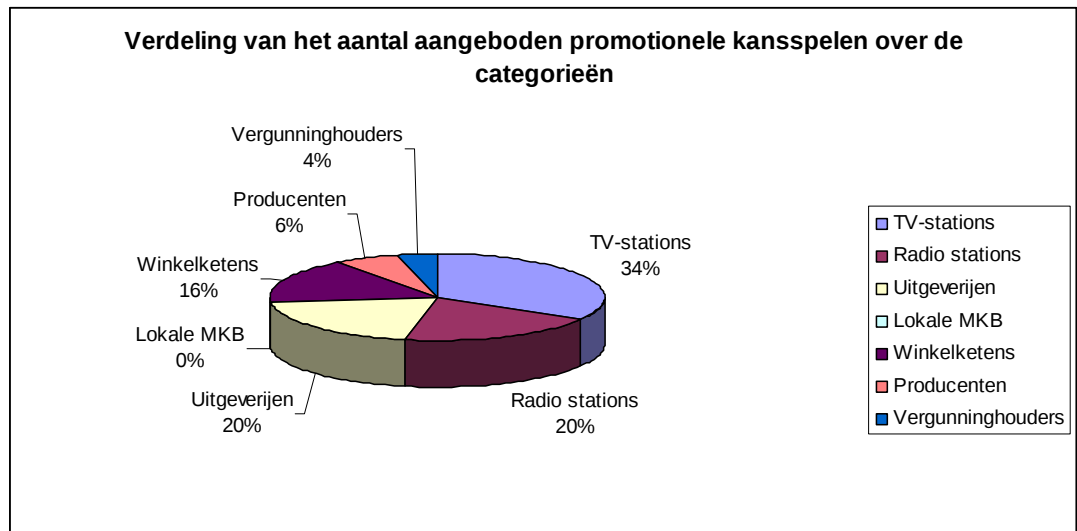
- Waaruit bestaat het aanbod van promotionele kansspelen in het voorjaar 2007? (paragraaf 4.2)
- Hoe verhoudt dit aanbod zich tot de Gedragscode? (in paragraaf 4.3 tot en met 4.10 wordt per kenmerk het aanbod beschreven en een beschouwing gegeven).

4.2 Omvang en verdeling van het aanbod

Het beeld dat wij in dit hoofdstuk presenteren is gebaseerd op onze inventarisatie van het feitelijke aanbod van promotionele kansspelen in de periode medio maart – medio april 2007. Onderstaande grafieken tonen de verdeling van het aanbod over de categorieën aanbieders. Grafiek 1 geeft de verdeling van het aantal aanbieders naar categorie. Tv-stations maken bijvoorbeeld 7% uit van alle door ons gesignaleerde aanbieders. Grafiek 2 toont het aandeel van iedere categorie aanbieders in het totale aanbod van kansspelletjes. Zo bieden Tv-stations 34% van alle aangeboden kansspelen aan.



Grafiek 4.1: Verdeling van het aantal aanbieders naar categorie.



Grafiek 4.2: Verdeling van het aantal aangeboden kansspelen naar categorie aanbieder.

Uit de grafieken blijkt dat driekwart van de kansspelen wordt aangeboden door Tv-stations, radio-zenders en uitgeverijen. Deze aanbieders vormen gezamenlijk 40% van het totaal aantal aanbieders. De aanbodfrequentie is bij radio- en Tv-zenders in de praktijk nog hoger. Op de radio wordt bijvoorbeeld één kansspel een hele week gespeeld. Dit is voor de grafiek geteld als 1 kansspel, maar de luisteraar hoort dagelijks over dit kansspel. Rekening houdend met de frequentie waarmee een kansspel onder de aandacht wordt gebracht, wordt het overgrote deel van de kansspellen aangeboden door radio en Tv.

4.3 Het promotioneel karakter

Tekstkader 4.1 Gedragscode

Artikel 1 Definities

In de code wordt verstaan onder:

Promotie: Elke vorm van bevordering, direct of indirect, van de naamsbekendheid van een organisatie of de afzet van goederen of diensten.

Promotioneel kansspel: 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.

Preambule artikel 3

Promotionele kansspelen mogen uitsluitend ter promotie van een product, dienst of organisatie dienen en mogen niet als een zelfstandige activiteit worden aangeboden.

Constateringen

Bij landelijk opererende winkelketens, producenten en dienstverleners is duidelijk dat het kansspel wordt ingezet ter promotie van een product of dienst. Het product of de dienst is dan vaak ook de prijs die een deelnemer kan winnen.

De promotionele uitingen rondom het kansspel zijn duidelijk verbonden met het gepromote product en in de spelvoorwaarden staat aangegeven wat wordt gepromoot.

Bij sommige kansspelen van Tv-zenders is eveneens helder dat het kansspel wordt georganiseerd ter promotie van een Tv-programma. Dit zijn voornamelijk spelprogramma's waar kijkers door bijvoorbeeld te stemmen op hun favoriete kandidaat kans maken op een prijs. Deelname aan het spel stimuleert de deelnemer naar het programma te blijven kijken.

Bij de zogenaamde bel- en sms-spellen op Tv, waar het gehele programma draait om het beantwoorden van een vraag, is niet duidelijk dat het kansspel wordt ingezet ter promotie van een product of dienst. Het is niet duidelijk welk product wordt gepromoot, of de aandacht voor het gepromote product staat in geen verhouding tot de aandacht voor het kansspel. Vaak wordt in de spelvoorwaarden wel aangegeven dat het spel in overeenstemming met de Gedragscode wordt aangeboden. En/of aan het begin van het programma wordt kort aangegeven dat het spel ter promotie van een product (meestal een boek of een CD) wordt aangeboden. Dit product wordt vervolgens niet meer getoond of genoemd gedurende de uitzending, die meestal een uur of langer duurt. Een kijker of consument die later inschakelt en de eerste minuten van de uitzending mist weet dus niet ter promotie van welk product het spel wordt aangeboden. Iedere dag of uitzending wordt een ander artikel getoond. De prijs, een geldbedrag, heeft geen duidelijk verband met het gepromote product.

Eenzelfde onduidelijkheid speelt bij bepaalde radiostations die in een bepaald programma elke dag een kansspel aanbieden, week na week. Over de te winnen prijs bestaat geen onduidelijkheid. Maar wordt dit spel aangeboden ter promotie van deze (regelmatig wisselende) prijs of om de luistercijfers van het radioprogramma te verhogen?

Uitgeverijen bieden prijspuzzels aan in hun bladen. Het is vaak niet duidelijk of deze worden aangeboden ter promotie van het te winnen product of dienst of ter promotie van het blad. De spelvoorwaarden bieden hier geen soelaas, omdat zij vaak ontbreken voor deze puzzels (wat in het geval van kleine promotionele kansspelen niet in strijd is met de Gedragscode).

Beschouwing

De meeste aanbieders bieden kansspelen aan waarvan het duidelijk en aannemelijk is dat het spel wordt aangeboden ter promotie van een product, dienst of organisatie. Ook is bij het merendeel van de aanbieders het ondersteunende karakter van het spel helder.

Maar bij veel bel- of sms-spellen op radio en Tv is het promotionele karakter niet duidelijk. Als het spel werkelijk ter promotie van het kort getoonde product wordt aangeboden is het vanuit marketingoogpunt ineffectief en inefficiënt. Het is niet aan ons om een uitspraak te doen of aanbieders de wet overtreden. Maar het heeft er volgens ons de schijn van dat het spel als zelfstandige activiteit wordt aangeboden en dat het product louter wordt getoond om te kunnen claimen dat binnen de Gedragscode wordt geopereerd. Het is aan het bevoegd gezag om de Wet op de Kansspelen te handhaven.

Overigens is ons in de gesprekken met aanbieders, consumentenorganisaties en toezichthouders opgevallen dat vrijwel iedereen zich voornamelijk lijkt te richten op de letter van de Gedragscode en de geest van de code vergeet.

4.4 Het aantal trekkingen en looptijd

Tekstkader 4.2 Gedragscode

Artikel 1 Definities

In deze code wordt verstaan onder trekking: de aanwijzing van de winnaar(s) van prijzen of premies.

Artikel 2 Tijd en hoeveelheid

Een aanbieder biedt maximaal eenmaal per jaar per product, dienst of organisatie een promotioneel kansspel aan. Een promotioneel kansspel is tijdelijk van aard en omvat maximaal dertien trekkingen.

Artikel 8 Klein promotioneel kansspel

Bepaalt ondermeer dat voor kleine promotionele kansspelen het genoemde artikel 2 (Tijd en hoeveelheid) niet van toepassing is.

Constateringen

De landelijk opererende winkelketens, producenten en dienstverleners bieden in het algemeen promotionele kansspelen aan met één trekking. In de spelvoorwaarden wordt dit ook genoemd.

Het aanbod van uitgeverijen bestaat voornamelijk uit prijspuzzels. Iedere prijspuzzel in een uitgave behelst één trekking. Bij maandbladen wordt de grens van 13 trekkingen per jaar niet overschreden. Bij weekbladen wel. Wanneer het een klein promotioneel kansspel betreft is dat geen bezwaar. Maar voorwaarde is dan wel dat de totale waarde van het prijzenpakket onder het grensbedrag voor kleine promotionele kansspelen blijft (€ 4.500).

Bij de kansspelen op radio en Tv is niet altijd duidelijk uit hoeveel uitzendingen het programma bestaat en hoeveel trekkingen het spel kent. Het aantal trekkingen wordt vaak niet vermeld in de publicatie of uitzending of in de spelvoorwaarden. Wel is vaak aangegeven hoeveel prijzen er te winnen zijn. Vaak is niet duidelijk hoeveel winnaars per trekking worden aangewezen.

Voor kleine promotionele kansspelen geldt geen beperking van het aantal trekkingen. Wel geldt voor deze kansspelen dat de totale waarde van het prijzenpakket niet meer dan € 4.500 per jaar mag bedragen. Dit levert de situatie op dat bepaalde aanbieders (bijvoorbeeld uitgeverijen met prijspuzzels) wekelijks een klein promotioneel kansspel aanbieden waarbij een relatief kleine prijs te winnen is. Bij een wekelijkse prijs van gemiddeld meer dan € 86 wordt de grens van de totale waarde van het prijzenpakket overschreden en wordt het spel dus automatisch een groot promotioneel kansspel. De kans dat dit in de praktijk voorkomt achten wij reëel. Gezien de scope van ons onderzoek hebben wij dit echter niet kunnen vaststellen, mede doordat aanbieders van deze kansspelen nergens aangeven hoeveel trekkingen er daadwerkelijk zijn en wat de (waarde van de) prijzen gedurende het gehele jaar zijn.

Beschouwing

Het is aanbieders duidelijk dat per spel/product maximaal 13 trekkingen mogen worden verricht en dat tijdens één trekking meerdere winnaars kunnen worden aangewezen. Wanneer deze winnaars van één trekking echter niet tegelijkertijd bekend worden gemaakt, maar bijvoorbeeld ieder uur een winnaar wordt genoemd, ontstaat de indruk dat sprake is van deeltrekkingen. Dit is verwarrend voor deelnemers, maar ook voor collega-aanbieders van (promotionele) kansspelen. Wij constateren overigens dat bij veel partijen niet helder is dat het maximale aantal op 13 trekkingen is gesteld om aan te sluiten bij de Wet op de Kansspelen en zo de beheersbaarheid te vergroten.

Als producten, diensten of programma's verschillend zijn, mag er een apart promotioneel kansspel voor worden georganiseerd. Maar wij vinden het evenals veel aanbieders, lastig om vast te stellen wanneer producten, diensten of programma's verschillend zijn. Gaat het om verschillen in de kenmerken van het product zelf, of worden bijvoorbeeld twee identieke producten in verschillende verpakkingen ook getypeerd als twee verschillende producten? In de toelichting op de code zijn enkele concrete voorbeelden beschreven van verschillende producten of diensten om aan te geven wat als een apart product, dienst of organisatie wordt beschouwd. Maar deze voorbeelden bieden onvoldoende houvast, met als gevolg dat interpretaties verschillen. Dit speelt in het bijzonder bij het aanbod van radio- en Tv-zenders. De begrippen programma, programmareeks en uitzending worden door de verschillende partijen verschillend gedefinieerd. Hierdoor lopen de visies op het toegestane aantal trekkingen uiteen.

Voor radio- en Tv-zenders speelt daarnaast de vraag of een kansspel ter promotie van het te winnen product wordt aangeboden of ter promotie van de uitzending. In geval dat het laatste ook het geval is (bijvoorbeeld de ochtendshow op de radio) dan geldt dat de grens van 13 trekkingen wordt overschreden (elke dag wordt in een ochtendshow een trekking gehouden, wel varieert elke 1 á 2 weken de te winnen prijs). Dit zelfde geldt voor uitgeverijen. Indien een bepaalde titel elke uitgave een promotioneel kansspel kent dan kan dit gezien worden als promotie voor de titel (aanbieders definiëren dit meestal niet zo). In dat geval kan de grens van 13 trekkingen overschreden worden indien de frequentie van uitgave hoger is. Wij constateren dat het aantal trekkingen afhankelijk is van hetgeen gepromoot wordt. Dit laatste is niet in alle gevallen eenduidig.

4.5 De communicatiekosten

Tekstkader 4.3 Gedragscode

Artikel 1 Definities

In deze code wordt verstaan onder communicatiekosten: kosten die direct verband houden met het tot stand brengen van een verbinding of contact tussen een aanbieder van en een deelnemer aan een promotioneel kansspel.

Inleg: de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen.

Artikel 3 Kosten

- 1. Aan de deelname aan een promotioneel kansspel worden geen andere dan de in het tweede lid genoemde communicatiekosten verbonden.*
- 2. De aanbieder mag bij een deelnemer aan een promotioneel kansspel uitsluitend communicatiekosten in rekening brengen tot ten hoogste € 0,60 kosten per deelname.*

3. De hoogte van de in het tweede lid genoemde kosten wordt jaarlijks gewijzigd overeenkomstig de ontwikkeling van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie.
4. De hoogte van de in het tweede lid genoemde kosten zijn voorafgaand aan deelname aan een promotioneel kansspel duidelijk kenbaar gemaakt.
5. De verkoopprijs bij aanschaf van producten of diensten waarbij gelegenheid wordt gegeven deel te nemen aan een promotioneel kansspel is niet hoger dan bij aanschaf van de desbetreffende producten of diensten zonder dat gelegenheid wordt gegeven deel te nemen aan dat promotionele kansspel.

Toelichting bij artikel 3 Kosten

De aanbieder van een promotioneel kansspel mag alleen communicatiekosten, inclusief BTW, in rekening brengen bij de deelnemer, eventueel via een tussenpersoon zoals een telecom bedrijf. Indien kosten aan de deelnemer worden doorberekend die uitgaan boven de € 0,60 per deelname of niet onder de definitie van communicatiekosten vallen, dan worden deze kosten beschouwd als inleg. Hiermee valt het promotionele kansspel buiten de werking van de Gedragscode. Op basis van de Wet op de kansspelen is het verboden dit spel zonder vergunning aan te bieden.

Artikel 8 Klein promotioneel kansspel

Lid 1b: Een promotioneel kansspel wordt aangemerkt als een klein promotioneel kansspel indien: de in artikel 3, tweede lid, bedoelde communicatiekosten maximaal de prijs van één postzegel voor een brief van 20 gram of lokaal telefoontarief bedragen.

Constateringen

Op enkele uitzonderingen na, hanteren alle aanbieders dezelfde kosten voor deelname aan grote kansspelen, namelijk € 0,60. Enige uitzondering vormen enkele producenten die gratis deelname aanbieden en twee uitgevers die voor twee spellen € 0,80 per deelname rekenen. De aanbieders geven expliciet aan dat dit de kosten per deelname zijn.

Bepaalde aanbieders, met name Tv-stations, bieden deelnemers de mogelijkheid om de winkans te vergroten. Dit doen zij door na deelname (via sms) een nieuwe, extra vraag toe te sturen. Goede beantwoording van die vraag leidt tot een hogere winkans. Dit kan gaan tot zes of tien extra vragen. Het beantwoorden van elke vraag kost € 0,60.

De kleine promotionele kansspelen zijn vaak gratis. In een enkel geval kan worden deelgenomen met een briefkaart. De kosten van een postzegel bedragen momenteel € 0,44.

Beschouwing

De aanbieder mag alleen de kosten voor het tot stand brengen van de verbinding tussen de deelnemer en de aanbieder in rekening brengen. Het is niet toegestaan kosten door te berekenen die niet onder de definitie van communicatiekosten vallen. Het is dan ook de vraag welke kosten in de € 0,60 worden meegenomen. Om een beeld te krijgen van de kosten voor een deelnemer om verbinding tot stand te brengen met een aanbieder hebben we bij verschillende providers naar hun tarieven gevraagd. Onderstaand tekstkader geeft een indicatie van de (variabele) communicatiekosten voor de aanbieder van het kansspel en de kosten voor de deelnemer.

Tekstkader 4.4 Communicatiekosten

Om na te gaan of de € 0,60 communicatiekosten die aanbieders van grote kansspelen bij deelnemers in rekening brengen de werkelijke communicatiekosten weerspiegelen, hebben wij bij verschillende aanbieders van 09xx-nummers en SMS short codes (verder genoemd: providers) nagevraagd hoeveel het kost om zo'n nummer of code te gebruiken. In totaal hebben wij vier providers benaderd die geacht worden representatief te zijn: drie die hun diensten aanbieden via internet en KPN. Van deze vier partijen bieden drie partijen 09xx-nummers aan en vier partijen SMS short codes.

De providers hanteren allemaal een vergelijkbare kostenstructuur: zij brengen enerzijds vaste kosten voor administratiekosten en installatie van het nummer in rekening. Anderzijds rekenen zij variabele kosten voor het dataverkeer in de zin van een vast bedrag per telefoongesprek of SMS.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten die de verschillende partijen doorberekenen. De bedragen zijn gebaseerd op de internetsites van de providers dan wel op schriftelijke informatie die de aanbieder ons heeft gegeven.

Tabel 4.1 Kosten 09xx en SMS short codes

Provider	Kosten voor aanbieder	Kosten voor deelnemer
Aanbieder 1 (09xx)	Max € 0,31	€ 0,60
Aanbieder 2 (09xx)	€ 0,22 tot € 0,23*	€ 0,60
Aanbieder 3 (09xx)	€ 0,23	€ 0,60
Aanbieder 4 (SMS)	Max € 0,31	€ 0,60
Aanbieder 5 (SMS)	€ 0,35 tot € 0,43**	€ 0,60
Aanbieder 6 (SMS)	€ 0,32 tot € 0,35**	€ 0,55***
Aanbieder 7 (SMS)	€ 0,38	€ 0,60

* Deze provider kent een verschil tussen dal- en piektijden

** Het exacte bedrag is afhankelijk van de provider en de omvang van het dataverkeer

*** Deze provider biedt niet de mogelijkheid € 0,60 door te berekenen aan een deelnemer

De providers hebben aangegeven dat het tarief dat aan de deelnemer wordt doorberekend hoger is dan de kosten die zij maken om de verbinding tot stand te brengen. Het verschil wordt aan de aanbieder van het kansspel uitgekeerd (onder aftrek van een relatief zeer gering bedrag voor vaste kosten). In hoeverre dit uitgekeerde verschil nog onder de definitie van communicatiekosten valt hebben wij niet onderzocht.

Deze conclusie is gebaseerd op informatie over de tarieven die tijdens het onderzoek is ingewonnen. Mogelijk hanteren andere aanbieders van 09xx-nummers en SMS short codes hogere tarieven. Maar het is onze indruk dat de werkelijke kosten voor de aanbieder van een kansspel minder dan € 0,60 bedragen.

Een punt dat ons bevreemdt is dat de Gedragscode een verschillend tarief voor communicatiekosten hanteert voor grote en kleine kansspelen. Voor kleine kansspelen mag per deelname maximaal lokaal telefoontarief worden gehanteerd. Voor grote kansspelen mogen hogere kosten worden berekend. Gekoppeld aan de onduidelijkheid over wat grote en kleine kansspelen zijn (omvang prijzenpakket, zie hierna) kan dit tot verwarring leiden bij aanbieders. Het feit dat voor grote kansspelen blijkbaar méér dan lokaal telefoontarief mag worden gerekend zou op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd.

4.6 De waarde van het prijzenpakket

Tekstkader 4.5 Gedragscode

Artikel 4 Prijzen of premies

1. De totale economische waarde van de beschikbaar gestelde prijzen of premies per promotioneel kansspel bedraagt maximaal € 100.000,- per jaar.
2. De aanbieder van een promotioneel kansspel maakt voorafgaand aan deelname duidelijk welke en hoeveel prijzen of premies per promotioneel kansspel gewonnen kunnen worden.
3. Van alle prijzen of premies wordt een omschrijving gegeven waaruit de economische waarde blijkt of waaruit deze kan worden afgeleid.
4. De prijzen dienen in overeenstemming te zijn met de goede smaak, de goede zeden en het fatsoen.
5. De aanwijzing van de winnaar(s) van prijzen of premies uit de deelnemers geschiedt op onpartijdige wijze.
6. De aanbieder voorziet op verzoek van de deelnemer in een overzicht van uitgekeerde prijzen of premies van het promotionele kansspel.
7. De resultaten van een trekking worden binnen drie maanden na beëindiging van het promotionele kansspel bekendgemaakt.

Artikel 8 Klein promotioneel kansspel

Lid 1a: Een promotioneel kansspel wordt aangemerkt als een klein promotioneel kansspel indien: de totale waarde van de prijzen of premies ten hoogste € 4500,- bedraagt

Constateringen

De waarde van het prijzenpakket van alle aanbieders van grote promotionele kansspelen ligt onder de bovengrens van € 100.000. Eén thuiswinkel heeft een promotioneel kansspel aangeboden waarbij de maximale prijs te winnen viel. De overige categorieën aanbieders bieden spellen aan waarvan de waarde van het prijzenpakket varieert tussen een paar duizend euro en enkele tienduizenden euro's.

Voor kleine promotionele kansspelen geldt een lagere grens van € 4.500, welke in de regel in acht wordt genomen. Al eerder is opgemerkt dat bij enkele kansspelen de prijs per trekking relatief laag is, maar dat door een groot aantal trekkingen het risico bestaat dat het bedrag van € 4.500 toch wordt overschreden.

Beschouwing

Het aanbod van de promotionele kansspelen wijkt op dit aspect niet af van de bepalingen in de Gedragscode. Vanuit enkele aanbieders komt het verzoek om de grens van € 100.000 te verhogen. Dit lijkt ons niet noodzakelijk. Het promotionele effect van het kansspel wordt in onze ogen niet noemenswaardig vergroot door een verhoging van de maximale waarde van het prijzenpakket.

4.7 Aanwezigheid en kenmerken van spelvoorwaarden

Tekstkader 4.6 Gedragscode

Artikel 7 Algemene spelvoorwaarden

1. De aanbieder van een promotioneel kansspel stelt algemene spelvoorwaarden op.
2. De algemene spelvoorwaarden van een promotioneel kansspel bevatten ten minste de volgende gegevens:
 - a. naam en adres van de aanbieder;
 - b. de termijn waarbinnen deelname aan het promotionele kansspel mogelijk is;
 - c. de wijze waarop de deelnemer kan deelnemen;
 - d. de hoogte van de eventuele communicatiekosten, met een maximum van € 0,60 per deelname;
 - e. het aantal te winnen prijzen of premies en een beschrijving daarvan;
 - f. de wijze waarop winnaars worden aangewezen;
 - g. de wijze van bekendmaking van winnaars;
 - h. de datum van trekking en uitreiking van prijzen of premies;
 - i. de noodzaak van toestemming van een ouder bij deelname door een minderjarige tot 16 jaar;
 - j. de wijze van inhouding of aangifte van eventuele kansspelbelasting;
 - k. de wijze waarop de algemene spelvoorwaarden en eventuele andere informatie betreffende het promotionele kansspel verkrijgbaar zijn;
 - l. de wijze waarop over het promotionele kansspel klachten kenbaar gemaakt kunnen worden en de procedurele afhandeling daarvan; en
 - m. de vermelding van de aanbieder dat deze handelt in overeenstemming met deze Gedragscode.

Constateringen

Bijna alle aanbieders hebben spelvoorwaarden opgesteld, waarin het merendeel van de onderwerpen uit artikel 7 lid 2 van de Gedragscode aan de orde komt. Regelmatig ontbreekt informatie over de klachtenprocedure en de af te dragen kansspelbelasting. Tv-aanbieders verwijzen vaak naar de spelvoorwaarden die op teletext of internet staan. Op de radio wordt zelden verwezen naar de internetsite, hoewel de spelvoorwaarden daar vaak wel duidelijk staan aangegeven. Producenten en winkeliers hebben de voorwaarden ook duidelijk op internet aangegeven. Hoewel de Gedragscode dit niet verplicht stelt, hebben enkele aanbieders (veelal radio- en Tv-stations) ook algemene voorwaarden opgesteld voor de kleine promotionele kansspelen die zij aanbieden. Voor de kansspelen van de uitgeverijen zijn tijdens de onderzoeksperiode geen spelvoorwaarden aangetroffen. Ook op de websites van de uitgevers hebben wij geen spelvoorwaarden gevonden.

Beschouwing

Spelvoorwaarden zijn dus over het algemeen aanwezig. Qua inhoud komen zij in toenemende mate overeen met de vereisten van de code. De uitzondering betreft de uitgeverijen waar wij de spelvoorwaarden niet hebben kunnen vinden. Als deze voorwaarden er wel zijn, dan zijn ze in ieder geval niet goed toegankelijk voor deelnemers.

Een verwijzing bij het kansspel naar een internetsite lijkt het minste wat gedaan kan worden om de deelnemers te informeren over de spelvoorwaarden.

In het onderzoek hebben we enkel gekeken óf de aanbieders spelvoorwaarden hebben opgesteld en of die aansluiten bij de voorschriften van de code. Naar het daadwerkelijk naleven van de spelvoorwaarden hebben wij geen onderzoek gedaan.

4.8 Deelnamemogelijkheden voor minderjarigen

Tekstkader 4.7 Gedragscode

Artikel 1 Definities

In deze code wordt verstaan onder:

Deelnemer: een natuurlijke of rechtspersoon die meedingt naar prijzen of premies in een promotioneel kansspel.

Minderjarige: natuurlijk persoon tot 18 jaar.

Ouder: ouder of wettelijke vertegenwoordiger van minderjarigen.

Artikel 6 Minderjarigen

1. De aanbieder betracht grote zorgvuldigheid en terughoudendheid bij het aanbieden van een promotioneel kansspel aan minderjarigen of het oproepen van minderjarigen tot deelname aan een promotioneel kansspel.
2. De aanbieder stelt aan een minderjarige tot 16 jaar de voorwaarde dat diens ouder toestemming verleent voor deelname aan een promotioneel kansspel.
3. Voor promotionele kansspelen gericht of mede gericht op minderjarigen geldt dat de aangeboden prijzen of premies geschikt zijn voor minderjarigen en hen geen morele, mentale of fysieke schade berokkenen. Daarbij wordt rekening gehouden met het bevattingsvermogen en het verwachtingspatroon van minderjarigen met betrekking tot de aangeboden prijzen of premies.
4. De aanbieder van een promotioneel kansspel verzamelt geen persoonsgegevens van minderjarigen tot 16 jaar, noch laat deze verzamelen, zonder verifieerbare toestemming van een ouder van de minderjarige, tenzij dat noodzakelijk is om de minderjarige contactgegevens van zijn ouder te vragen teneinde toestemming te verkrijgen voor het uitreiken van prijzen of premies.

Toelichting bij artikel 6 Minderjarigen

- Lid 1. Voor minderjarigen geldt een bijzondere zorgplicht bij het aanbieden van een promotioneel kansspel. Een zorgplicht betekent dat rekening wordt gehouden met het bevattingsvermogen van minderjarigen. Een algemene norm is daarvoor niet beschikbaar. Wel geldt dat de zorgplicht aansluit op alles dat in de gemiddelde omgang met minderjarigen als normaal voor een bepaalde leeftijd wordt beschouwd.*
- Lid 2. Voor minderjarigen tot 16 jaar dienen de ouders of wettelijke vertegenwoordigers toestemming te verlenen voor deelname aan het promotionele kansspel. Tijdens bijvoorbeeld de prijsuitreiking kan gecontroleerd worden of toestemming is verleend.*
- Lid 3. De aangeboden prijzen dienen aan te sluiten bij het verwachtingspatroon en het bevattingsvermogen van een minderjarige. Voorbeeld: Bij een promotioneel kansspel gericht op minderjarigen past het niet om een auto als prijs aan te bieden.*

Constateringen

Alle aanbieders die spelvoorwaarden hebben opgesteld, hebben daarin ook een bepaling over deelname door minderjarigen opgenomen. Soms is het voor minderjarigen uitgesloten om deel te nemen, soms moeten ouders daarin hebben toegestemd.

Wij hebben tijdens onze inventarisatieperiode nauwelijks geconstateerd dat de aanbieders de leeftijd van de deelnemer controleren. Een enkele aanbieder verlangde een kopie van het identiteitsbewijs bij uitreiking van de prijs. Enkele keren hebben wij geconstateerd dat een presentator ook daadwerkelijk vroeg naar de leeftijd van een deelnemer.

Beschouwing

Op papier wordt in de spelvoorwaarden dus aandacht besteed aan de deelnamevoorwaarden voor minderjarigen. Maar de controle op de leeftijd van de deelnemer in de praktijk is licht, maar ook lastig.

4.9 Klachtenreglement

Tekstkader 4.8 Gedragscode

Artikel 7 Algemene spelvoorwaarden

Lid 2: de wijze waarop over het promotionele kansspel klachten kenbaar gemaakt kunnen worden en de procedurele afhandeling daarvan.

Artikel 9 Klachten

Een ieder die meent dat een aangeboden promotioneel kansspel niet voldoet aan één of meer bepalingen van deze Gedragscode kan schriftelijk een klacht indienen tegen de aanbieder(s) van het desbetreffende promotionele kansspel bij het Projectbureau Kansspelen, Ministerie van Justitie. In geval de klacht een promotioneel kansspel betreft waarbij verschillende aanbieders betrokken zijn, kan het Projectbureau Kansspelen volstaan de klacht door te zenden aan slechts één van de betreffende aanbieders. In dat geval wordt er vanuit gegaan dat de aangeschreven aanbieder partij is namens alle andere aanbieders.

Constateringen

Een klachtenprocedure ontbreekt relatief vaak in spelvoorwaarden. Als deze wel is opgenomen, dan wordt veelal verwezen naar het Projectbureau Kansspelen.

Beschouwing

Er bestaat onduidelijkheid over de manier waarop in de spelvoorwaarden dient te worden omgegaan met een klachtenprocedure. Vaak verwijzen aanbieders in deze voorwaarden naar het Projectbureau Kansspelen. Maar volgens het Projectbureau is dat niet de bedoeling. In haar ogen dient sprake te zijn van een zekere gelaagdheid: het gaat in eerste instantie om een interne klachtenprocedure bij de aanbieder, daarnaast kan men, als een promotioneel kansspel niet voldoet aan de voorwaarden van de code, op grond van artikel 9 een klacht indienen bij het Projectbureau. Een aanbieder moet zelf een klachtenprocedure hebben. Gegeven deze visieverschillen, is een verduidelijking van de Gedragscode op dit aspect op zijn plaats.

Wat overigens opvalt, is dat het merendeel van de klachten die worden ingediend bij het Projectbureau Kansspelen de onbereikbaarheid van de aanbieders betreft. Het laten opnemen van een eigen klachtenprocedure en bijbehorende contactgegevens lost dit probleem hopelijk op.

4.10 Werving & promotie

Tekstkader 4.9 Gedragscode

Artikel 5 Werving en promotie

- 1 De oproep tot deelname aan, alsmede de inhoudelijke informatie over een promotioneel kansspel is op generlei wijze misleidend of onvolledig en wekt geen valse verwachtingen bij de deelnemers.*
- 2 De aanbieder draagt er zorg voor dat aan wervings- en reclame-activiteiten op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm wordt gegeven, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt voor het aanzetten tot onmatige deelname aan de door de aanbieder georganiseerde promotionele kansspelen.*

Toelichting bij artikel 5 Werving en promotie

Werving en promotie mogen niet misleidend zijn.

Enkele voorbeelden van misleiding zijn:

- a. de suggestie dat de ontvanger reeds winnaar is van een prijs, bijvoorbeeld door de vermelding van de naam van de ontvanger op een uittreksel uit de lijst van winnaars;
- b. het gebruik van nabootsingen van cheques of andere waardepapieren, zonder een doordruk 'specimen' of andere aanduiding dat er slechts sprake is van een voorbeeld zonder waarde;
- c. de suggestie dat de ontvanger een grotere kans maakt op een prijs dan andere deelnemers, bijvoorbeeld door de naam van een ander te voorzien van een doordruk 'verliezer';
- d. het in grote letters vermelden dat een ontvanger reeds winnaar is van een prijs, terwijl uit lezing van het reglement blijkt dat de ontvanger daarop slechts kans heeft;
- e. het onvoldoende relativeren van de winkans van de ontvanger, door de indruk te geven dat de ontvanger reeds gewonnen heeft, terwijl dit niet in de mailing zelf maar in de bijlage(n) of het reglement ontkracht wordt; en
- f. het aanmerken van iedere ontvanger van een sweepstake als 'winnaar' ('everybody wins methode) waarbij slechts een prijs van minieme waarde wordt toegekend.

Constateringen

De aangetroffen informatie over de kansspelen is over het algemeen helder. Bij bepaalde shows en belspelletjes op Tv wordt extra aangespoord om deel te nemen, vaak door de presentator. Dit varieert van het eenmalig kort noemen van de mogelijkheid om mee te doen, tot de bekende 'belspellen' waarbij gedurende een half uur of langer wordt opgeroepen om toch vooral mee te doen en te bellen. Ook bij bel- of sms-spelletjes op de radio wordt de luisteraar gestimuleerd om mee te doen.

Bij sms-spellen melden de aanbieders dat de deelnemer zijn of haar winkans kan vergroten door extra vragen te beantwoorden. Het gaat dan om zes tot tien extra vragen.

Tijdens onze inventarisatie hebben wij geconstateerd dat één uitgever exact dezelfde prijspuzzel aanbiedt in meerdere huis-aan-huisbladen die in verschillende steden worden verspreid. Dit was niet vermeld in de respectievelijke uitgaven.

Beschouwing

Over het algemeen wordt in onze ogen door de aanbieders zorgvuldig omgegaan met de werving en promotie tot deelname aan de promotionele kansspelen. Uitzondering hierop vormen de belspellen op Tv waarin de kijker continue wordt opgeroepen om vooral even te bellen om kans te maken op die mooie prijs. Dit staat op gespannen voet met de bepaling in de code dat niet mag worden aangezet tot onmatige deelname.

Ook het door een uitgeverij onaangekondigd aanbieden van dezelfde prijspuzzel in verschillende huis-aan-huisbladen in verschillende plaatsen werkt misleidend. De lezer van een huis-aan-huisblad verwacht dat de prijspuzzel alleen wordt aangeboden in het oplagegebied van het blad. De ingeschatte winkans is een stuk kleiner als dit niet het geval is en het aantal deelnames fors groter kan zijn.

De kans op misleiding doet zich ook voor bij spelletjes waar de deelnemer het aanbod krijgt om zijn of haar winkans te vergroten door het beantwoorden van vervolgvragen.

De indruk wordt gewekt dat dit aanbod alleen wordt gedaan aan de deelnemers die de eerste vraag goed hebben beantwoord. Hierdoor schat de deelnemer zijn of haar winkans positiever in: er is een aantal deelnemers afgefallen doordat zij een fout antwoord hebben gegeven op de eerste vraag, dus mijn winkans bij beantwoording van de tweede vraag is groter. Maar ieder volgend sms-bericht wordt door de aanbieder verwerkt als een nieuwe deelname aan het spel, waarbij de winkans gelijk is als bij de eerste deelname.

Tenslotte merken wij op dat vanuit het perspectief van de deelnemer informatie over de winkans een nuttige aanvulling biedt op de verstrekte informatie over het kansspel.

4.11 Conclusie

De Gedragscode stelt voorwaarden aan promotionele kansspelen. Promotionele kansspelen zijn in principe verboden, tenzij wordt voldaan aan de voorwaarden van de Gedragscode. Uit ons onderzoek blijkt dat de bepalingen van de Gedragscode in het merendeel van de door ons geïnventariseerde kansspelen op één of meerdere aspecten niet of niet volledig worden toegepast. Het gaat om de bepalingen over de communicatiekosten, het promotionele karakter, het aantal trekkingen en het klachtenreglement.

Bijna alle aanbieders hanteren het maximale bedrag van € 0,60 per deelname voor communicatiekosten. Maar onze informatie wijst erop dat de communicatiekosten bij bel- en sms-spellen lager liggen. Bij bepaalde sms- en belspellen is het promotionele karakter onduidelijk. Het lijkt erop dat sommige van deze spellen als zelfstandige activiteit worden aangeboden. Omdat deze spellen een groot deel uitmaken van het totale aanbod aan promotionele kansspelen, hebben zij een grote invloed op de beeldvorming rondom promotionele kansspelen. Zij worden met name aangeboden door een beperkte groep aanbieders, namelijk radio- en Tv-zenders. Het promotionele karakter van de spellen van de meeste overige aanbieders is wel duidelijk.

5 Ontwikkelingen in het aanbod afgelopen jaren

5.1 Omvang van het aanbod

Vergeleken met eind 2005 en het voorjaar 2006, wordt in het voorjaar 2007 een groter aantal promotionele kansspelen aangeboden. Met name het aanbod van Tv-zenders, winkelketens, producenten en vergunninghouders is toegenomen. Het aanbod van radio-zenders en uitgeverijen is in omvang gelijk gebleven. Het aanbod van het lokale MKB is afgenomen.

5.2 Het promotioneel karakter

Het promotionele karakter van de kansspelen van de meeste aanbieders was en is duidelijk. De uitzondering betreft aanbod van Tv-stations, radio en uitgeverijen. Na het voorjaar 2006 zijn de aanbieders van kansspelen op Tv gestart met kort aan het begin van het spel expliciet aan te geven ter promotie van welk product het spel wordt aangeboden.

Tabel 5.1 Vergelijking van het promotioneel karakter van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Meestal is duidelijk welk product of dienst wordt gepromoot. Met uitzondering van het aanbod van Tv- en radio-zenders (sms- en belspellen) en uitgeverijen (prijspuzzels).	Ongewijzigd t.o.v. eind 2005	Zoals in eind 2005, met als verschil dat bij belspellen op Tv kort aan het begin van het spel wordt aangegeven ter promotie van welk product of dienst het spel wordt aangeboden.

5.3 Het aantal trekkingen en looptijd

Op deze aspecten is het aanbod niet veranderd sinds eind 2005. Al eerder is aangegeven dat de onduidelijkheid rondom het aantal trekkingen bij de kansspelen van radio- en Tv-zenders en ook uitgeverijen verband houdt met onduidelijkheid over wat wordt gepromoot: het programma of het tijdschrift of de te winnen prijs?

Tabel 5.2 Vergelijking van het aantal trekkingen en de looptijd van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Het aantal trekkingen en de looptijd is voor het aanbod van de meeste aanbieders duidelijk.	Ongewijzigd t.o.v. eind 2005	Ongewijzigd tov eind 2005

Uitzondering vormt het aanbod van Tv- en radiozenders en uitgeverijen.		
--	--	--

5.4 De communicatiekosten

Kort na de introductie van de Gedragscode hebben vrijwel alle aanbieders de in rekening gebrachte communicatiekosten verlaagd tot € 0,60. Sindsdien is hierin weinig meer veranderd.

Tabel 5.3 Vergelijking van de communicatiekosten van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Voor het merendeel van de aangeboden kansspelen wordt meer dan € 0,60 in rekening gebracht. De totale deelnamekosten zijn niet duidelijk: de kosten worden niet per deelname, maar per minuut of bericht aangegeven en het aantal minuten of berichten per deelname is niet duidelijk.	Op enkele uitzonderingen na hanteren vrijwel alle aanbieders € 0,60 per deelname of bieden gratis deelname aan.	Vergelijkbaar met het aanbod in voorjaar 2006. Het aantal aanbieders dat meer dan € 0,60 in rekening brengt is verder afgenomen ten opzichte van het voorjaar 2006.

5.5 De waarde van het prijzenpakket

Sinds de introductie van de Gedragscode hebben de aanbieders de waarde verlaagd van het prijzenpakket van de grote kansspelen die zij aanbieden. De waarde van het prijzenpakket van kleine kansspelen is niet altijd duidelijk, omdat niet altijd bekend is hoeveel prijzen in totaal worden weggegeven en hoeveel trekkingen worden verricht.

Tabel 5.4 Vergelijking van de waarde van het prijzenpakket van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Enkele aanbieders, met name winkelketens bieden een prijzenpakket aan van meer dan € 100.000. Bij kleine promotionele kansspelen is de waarde van het prijzenpakket niet altijd duidelijk.	Licht gewijzigd sinds eind 2005: het aantal aanbieders dat een prijzenpakket biedt van meer dan € 100.000 is verminderd. Aanbod van kleine promotionele kansspelen is ongewijzigd sinds eind 2005.	De waarde van het prijzenpakket is bij alle aanbieders lager dan € 100.000. Aanbod van kleine promotionele kansspelen is ongewijzigd sinds eind 2005.

5.6 Aanwezigheid en kenmerken van spelvoorwaarden

Alle aanbieders hebben afgelopen anderhalf jaar spelvoorwaarden opgesteld. Bovendien bevatten deze voorwaarden steeds vaker de onderwerpen die zijn aangegeven in de Gedragscode.

Tabel 5.5 Vergelijking van de spelvoorwaarden van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Spelvoorwaarden ontbreken bij de meeste aanbieders. De aanwezige spelvoorwaarden sluiten qua inhoud niet aan op de Gedragscode.	Veel aanbieders hebben spelvoorwaarden opgesteld. De aanwezige spelvoorwaarden bevatten niet alle onderwerpen die zijn aangegeven in de code.	Alle aanbieders beschikken over spelvoorwaarden, met uitzondering van uitgeverijen. De voorwaarden stemmen qua inhoud steeds meer overeen met de bepalingen van de Gedragscode; bepaalde onderdelen ontbreken of zijn nog onvolledig.

5.7 Deelnamemogelijkheden voor minderjarigen

Aandacht voor speldeelname door minderjarigen heeft zich met name sinds het voorjaar 2006 ontwikkeld. Tot die tijd bestond hier nog weinig aandacht voor.

Tabel 5.6 Vergelijking van de aandacht voor deelnamemogelijkheden voor minderjarigen van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Voor zover spelvoorwaarden aanwezig zijn, wordt daarin geen aandacht geschonken aan deelnamemogelijkheden voor minderjarigen.	De aandacht voor deelname door minderjarigen is toegenomen: in enkele spelvoorwaarden zijn hierover bepalingen opgenomen en tijdens belspellen wordt gelet op de leeftijd van deelnemers.	In vrijwel alle spelvoorwaarden is informatie opgenomen over deelnamemogelijkheden voor minderjarigen.

5.8 Klachtenregelingen

Tot het voorjaar 2007 boden aanbieders nauwelijks klachtenregelingen. In het voorjaar 2007 heeft een beperkt aantal aanbieders een klachtenregeling opgenomen in hun spelvoorwaarden.

Tabel 5.7 Vergelijking van de klachtenregelingen van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Klachtenregelingen komen nauwelijks voor.	Ongewijzigd sinds eind 2005.	In een beperkt aantal spelvoorwaarden is een klachtenprocedure opgenomen.

5.9 Werving & promotie

Op dit aspect constateren wij weinig verandering in het aanbod.

Tabel 5.8 Vergelijking van de werving en promotie van de aangeboden kansspelen in drie perioden.

November/december 2005	Maart/april 2006	Maart/april 2007
Aanbieders geven duidelijk aan wat een deelnemer moet doen om in aanmerking te komen voor een prijs. Bij belspellen wordt nadrukkelijk opgeroepen tot deelname.	Ongewijzigd sinds eind 2005.	Ongewijzigd sinds eind 2005.

5.10 Conclusie

Sinds de introductie van de Gedragscode is het aanbod van de promotionele kansspelen toegenomen en zijn de kenmerken van het aanbod gewijzigd. Deze wijzigingen betreffen:

- de hoogte van de in rekening gebrachte communicatiekosten;
- de waarde van het prijzenpakket;
- de aanwezigheid en inhoud van spelvoorwaarden;
- de deelnamemogelijkheden voor minderjarigen.

Aanbieders hebben eerst hun aanbod aangepast op die kenmerken die het meest zichtbaar en ook meetbaar zijn: de communicatiekosten en de waarde van het prijzenpakket. Zo zijn de communicatiekosten in de eerste maanden na de introductie van de Gedragscode verlaagd tot het maximum toegestane bedrag. Vervolgens is het aanbod stapsgewijs verder aangepast. Aanbieders hebben in de eerste maanden na de invoering van de code eerst algemene spelvoorwaarden opgesteld, welke zij daarna qua onderwerpen steeds verder hebben afgestemd op de bepalingen van de code. De recente aandacht voor deelnamemogelijkheden van minderjarigen is daar een voorbeeld van.

Op de overige aspecten, namelijk het promotionele karakter, het aantal trekkingen, de looptijd van het kansspel en klachtenregelingen, hebben wij geen of hooguit geringe veranderingen waargenomen.

Concluderend stellen we dat de Gedragscode heeft geleid tot aanpassingen van de karakteristieken van het aanbod. Echter, zoals in hoofdstuk 4 al is geconstateerd, het huidige aanbod stemt niet volledig overeen met de bepalingen uit de Gedragscode.

6 Praktijkervaringen

6.1 Inleiding

Wij hebben gesproken met aanbieders van kansspelen, toezichhouders, branchevertegenwoordigers (zoals VNO-NCW, FNLI en NUV), en consumentenvertegenwoordigers. We hebben hun mening gevraagd over:

- de uitvoerbaarheid van de Gedragscode;
- de eenduidigheid van de code;
- handhaving van de code.

Per onderwerp plaatsen we de verzamelde meningen in het perspectief van de evaluatie.

6.2 Uitvoerbaarheid van de Gedragscode

Voor de uitvoerbaarheid hebben we gevraagd naar de ervaringen met de bepalingen over communicatiekosten, de waarde van het prijzenpakket en het aantal trekkingen. We hebben ook gevraagd of de invoering van de code heeft geleid tot een verzwaring van administratieve lasten.

Communicatiekosten

De meeste aanbieders geven aan uit de voeten te kunnen met het maximaal toegestane niveau van de communicatiekosten van € 0,60. De uitgeverijen geven aan dat het aanbieden van kansspelen beduidend minder aantrekkelijk is geworden door dit maximale niveau van de communicatiekosten.

De consumentenvertegenwoordigers zijn kritisch over het niveau van de communicatiekosten. Ze vinden het niveau 'redelijk' tot 'te ruim'. Zo zijn het consumentenprogramma Kassa en het College van Toezicht op de Kansspelen van mening dat een maximum van € 0,60 de aanbieders ruimte biedt om winst te maken, hetgeen strijdig is met de geest van de Gedragscode. Ook het Projectbureau Promotionele Kansspelen denkt dat € 0,60 voor communicatiekosten hoger is dan nodig voor de deelnemer om een verbinding te leggen.

Beschouwing

De bepaling van de Gedragscode over communicatiekosten (artikel 3) wordt door vrijwel iedereen geïnterpreteerd in de zin dat een aanbieder € 0,60 mag vragen voor communicatiekosten. Vrijwel alle aanbieders hanteren dit maximale bedrag ook. Over de mate waarin de hoogte van het bedrag recht doet aan de geest van de code verschillen de meningen. De definitie van communicatiekosten in de Gedragscode (artikel 1) wordt door betrokkenen verschillend geïnterpreteerd.

Totale waarde van het prijzenpakket en aantal trekkingen.

Vier van de zes aanbieders en alle vier de brancheorganisaties geven aan dat een verhoging van de maximale waarde van het prijzenpakket gewenst is. De grens van € 100.000 beperkt hen in de prijzenpakketten die ze willen aanbieden.

Over het gewenste maximale aantal trekkingen lopen de meningen iets meer uiteen. Vier van de zes geïnterviewde aanbieders en één van de vier brancheorganisaties wensen een uitbreiding van het toegestane aantal trekkingen.

Beschouwing

Het is opmerkelijk dat wordt gevraagd om een verhoging van het prijzenpakket, omdat wij bij onze inventarisatie hebben geconstateerd dat de waarde van de aangeboden prijzenpakketten vaak ruim onder de maximumgrens ligt. Ook valt op dat slechts opmerkingen worden gemaakt over het aantal trekkingen, en niet over de interpretatie van het aantal trekkingen. Tijdens ons onderzoek vonden wij het vaak lastig te bepalen uit hoeveel trekkingen een kansspel bestaat. Voor de aanbieders vormt dit kennelijk geen belemmering.

Administratieve lasten

Drie van de zes geïnterviewde aanbieders geven aan geen extra administratieve lasten te ervaren door de invoering van de Gedragscode. De overige drie aanbieders constateren wel een lichte toename in deze lasten, maar vinden die acceptabel. De vier in het onderzoek betrokken brancheorganisaties zijn eveneens van mening dat geen sprake is van extra lasten.

Beschouwing

Het uitvoeren van kansspelen met inachtneming van de Gedragscode brengt kosten met zich mee, zoals het opstellen en publiceren van spelvoorwaarden en het hanteren van een klachtenregeling. Betrokken partijen zien dit als geen of een 'lichte' administratieve last en hebben hier geen moeite mee.

6.3 Eenduidigheid van de Gedragscode

Een eenduidige Gedragscode draagt bij aan acceptatie door en duidelijkheid voor de burger en belanghebbenden. Het maakt handhaving door rechter en Openbaar Ministerie eenvoudiger en hoe minder 'grijs' gebied er is, hoe minder prikkels er zijn voor aanbieders om de grenzen op te zoeken.

In deze paragraaf geven we aan op welke onderdelen van de code de interpretaties van de betrokken partijen verschillen.

Wat is een promotioneel kansspel?

Aanbieders en hun branchevertegenwoordigers geven uiteenlopende antwoorden op de vraag wat volgens hen een promotioneel kansspel is. Twee aanbieders verwijzen naar de code, één van hen vindt dat spellen die voldoen aan de code automatisch een promotioneel kansspel zijn.

Eén vergunninghouder stelt dat zij iedere trekking buiten de reguliere trekkingen op grond van de hun verleende vergunning beschouwen als promotioneel kansspel.

Eén branchevertegenwoordiger constateert dat ook kansspelen die door de achterban niet primair als kansspel met een promotioneel karakter gezien werden, eronder vallen. De definitie van de Gedragscode wordt dan ook ruim en breed bevonden.

Opmerkelijk is dat drie geïnterviewden het promotionele karakter van de kansspelen niet relevant vinden. Het gaat om één van de zes ondervraagde aanbieders en twee van de vier geïnterviewde brancheorganisaties. Zij benadrukken het kanselement: zodra dat aanwezig is, is volgens hen sprake van een promotioneel kansspel.

Twee aanbieders en vier van de consumentenvertegenwoordigers maken opmerkingen over het in hun ogen dubieuze promotionele karakter van 'bel-en-win-spelletjes':

- *'Het promoten van een boek bij belspellen is een verdoezeling van een oneigenlijk kansspel';*
- *'Er worden veel belspellen ingezet ter promotie van bepaalde producten die in zijn geheel niets met de aanbieder van die belspellen te maken hebben';*
- *'De belspellen zijn geen promotionele kansspelen, het gaat om de spelletjes op zich';*
- *'Er is misleiding bij de belspellen op Tv';*
- *'Mensen nemen aan dat iedereen doorziet dat het bedrog is, maar sommige mensen zullen dat bedrog minder snel doorzien'.*

De aanbieders van belspellen stellen echter dat hun spellen in alle opzichten voldoen aan de Gedragscode. Zij geven aan dat het geen zelfstandige activiteiten zijn.

Beschouwing

Het promotionele karakter van de aangeboden kansspelletjes blijft in de gesprekken over de Gedragscode soms buiten beeld. Dat is vreemd omdat het promotionele karakter juist essentieel is om een kansspel aan te kunnen bieden zonder overtreding van de Wet op de Kansspelen. Vaak wordt geredeneerd vanuit het kansspel en niet vanuit het gepromote product. Op zich kan dat al een aanleiding zijn om vraagtekens te zetten bij het promotionele karakter.

Wanneer is sprake van een apart product of afzonderlijke dienst?

Voor ieder apart product of afzonderlijke dienst mag maximaal eenmaal per jaar een promotioneel kansspel worden aangeboden. Deze bepaling wordt door de aanbieders en hun branchevertegenwoordigers verschillend geïnterpreteerd.

De vraag speelt in het bijzonder bij radio- en Tv-programma's. Als het te promoten product een programma is, is een programma dan één uitzending of een reeks van uitzendingen? En mag dan in iedere uitzending een kansspel worden aangeboden, of mag maximaal één kansspel per programmareeks worden aangeboden? Twee van de vier Tv- en radioaanbieders geven aan dat zij iedere uitzending als apart programma (en dus product) zien. Zij verwijzen hiervoor naar de definitie van een programma in de Mediawet. Volgens deze wet betreft een programma de 24-uurs programmering van de zenders.

Het Projectbureau Kansspelen geeft aan in de Gedragscode met programma een programmareeks te hebben bedoeld en dat dat ook zo is besproken in de werkgroep die de code heeft voorbereid.

Beschouwing

De termen 'product' en 'dienst' worden in het geval van radio- en televisieprogramma's door betrokkenen verschillend geïnterpreteerd. De termen zijn niet expliciet gedefinieerd in de Gedragscode. In de toelichting bij artikel 2 wordt wel een voorbeeld gegeven van een televisieprogramma als product, dat op zich duidelijk zou moeten zijn. Nu is onze indruk dat aanbieders creatief omgaan met het onderscheid tussen verschillende producten en diensten om zodoende meer promotionele kansspelen aan te kunnen bieden. Met name aanbieders via de radio en Tv en enkele winkelketens zijn hier sterk in. Ze benutten de ruimte die de Gedragscode in hun visie biedt op dit punt maximaal. Andere groepen aanbieders zoeken de grenzen van de code minder (bewust) op.

Wat is een trekking?

Alle aanbieders en hun branchevertegenwoordigers weten dat maximaal 13 trekkingen zijn toegestaan. Ook snapt iedereen dat tijdens één trekking meerdere winnaars kunnen worden aangewezen. De motivatie van de regelgever voor 13 trekkingen is niet duidelijk.

Over de definitie van een trekking bestaan verschillende meningen. Sommige aanbieders verrichten bijvoorbeeld vooraf één trekking waarbij zij meerdere winnaars vaststellen. Vervolgens maken zij ieder uur een winnaar bekend. Met name radio-zenders hanteren deze werkwijze. De geïnterviewde vergunninghouder is van mening dat het ieder uur vaststellen van de winnaar (bijvoorbeeld de tiende beller) iedere keer een aparte trekking is.

Beschouwing

De definitie van 'trekking' in artikel 1 is 'kort maar krachtig', maar in de praktijk wordt deze op verschillende manieren uitgelegd. De voorbeelden in de toelichting geven een beeld van wat de regelgever heeft bedoeld, maar wat nou precies wel én niet mag is voor betrokkenen niet duidelijk. Ook de toegestane doorlooptijd van het kansspel is niet duidelijk. Volgens artikel 2 moet een promotioneel kansspel tijdelijk van aard zijn. Maar als vooraf een trekking wordt gehouden van winnaars op verschillende tijdstippen, is 'tijdelijk' een rekbaar begrip.

6.4 Handhaving

Over de handhaving van de code lopen de meningen van de gesprekspartners uiteen. Twee aanbieders reageren dat handhaving niet nodig is; zij leven de code gewoon na. Eén aanbieder vindt dat de handhaving voldoende is, een andere aanbieder en een vergunninghouder geven aan nog weinig handhaving te hebben gezien. Eén vergunninghouder wenst meer handhaving vanuit het ministerie. Eén branchevertegenwoordiger heeft weinig zicht op de handhaving door het ministerie. De overige drie brancheorganisaties wensen meer handhaving. Daarbij suggereren zij dat handhaving vooral gericht moet zijn op die aanbieders waar de

grootste risico's liggen op ondermijning van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

“Niemand zal ervan wakker liggen als een winkel een iets te hoge prijs uitkeert bij een promotioneel kansspel”

Eén branchevertegenwoordiger merkt op dat adequate handhaving vereist dat de voorwaarden van de Gedragscode eenduidig zijn.

De consumentenvertegenwoordigers en toezichthouders vinden de handhaving door het ministerie onvoldoende en pleiten voor verbetering. Zij vinden de code onvoldoende eenduidig om goed te kunnen handhaven. Het Projectbureau wijst in dit kader op de eigen verantwoordelijkheid van aanbieders en op het feit dat vertegenwoordigers van aanbieders betrokken waren bij het opstellen van de Gedragscode.

Beschouwing

De Gedragscode biedt zelf geen handhavinginstrumenten. Het is een aanvulling op de Wet op de kansspelen. Handhaving van de Wet op de kansspelen – ook voor wat betreft promotionele kansspelen – resulteert in jurisprudentie die kan worden gebruikt om de Gedragscode waar nodig aan te scherpen.

6.5 Conclusie

De Gedragscode geeft weinig belemmeringen bij de uitvoering van promotionele kansspelen. Maar de praktische uitwerking van de term 'trekking' en de maximale looptijd zijn niet voor alle betrokkenen duidelijk en eenduidig. Hierdoor is het mogelijk dat een aanbieder ondanks goede intenties toch niet op alle aspecten voldoet aan de Gedragscode. Het bemoeilijkt ook de handhaving. Aanscherping van de code is op deze aspecten gewenst.

Het promotioneel karakter van een kansspel is een essentieel aspect om binnen het 'nee tenzij'-regime van de regeling te vallen. Maar over dit promotioneel karakter wordt door diverse betrokkenen (met name aanbieders) “luchtig” gedacht, waarschijnlijk doordat men weinig van handhaving heeft gemerkt¹.

¹ Overigens, kort na onze inventarisatie heeft de FIOD-ECD in het kader van een aangifte bij het OM een onderzoek gestart. Deze aangifte betreft overtreding van de Wet op de kansspelen en is gericht op kansspelen die onder het mom van de Gedragscode worden aangeboden. Momenteel loopt het onderzoek nog.

7 Effect van de Gedragscode

7.1 Effect op het aanbod

Omvang van het aanbod

Uit de drie inventarisaties komt naar voren dat het aanbod van promotionele kansspelen is toegenomen sinds de introductie van de Gedragscode. Het aanbod van bestaande aanbieders is toegenomen, zoals de bel- en sms-spellen. Daarnaast hebben zich nieuwe aanbieders gemanifesteerd, zoals de publieke omroepen. Voorheen boden zij geen promotionele kansspelen aan. De regulering van promotionele kansspelen heeft nieuw aanbod opgeroepen, doordat nu is geëxpliciteerd onder welke voorwaarden kansspelen zonder vergunning mogen worden aangeboden. De introductie van de code heeft dus niet geleid tot een afname van het aanbod. Van wildgroei lijkt echter geen sprake meer te zijn.

Kenmerken van het aanbod

Sinds de introductie van de Gedragscode hebben aanbieders hun aanbod van kansspelen geleidelijk aangepast aan de Gedragscode. In het voorjaar 2006 hanteerden alle aanbieders het maximum tarief voor de communicatiekosten. Vóór de introductie van de Gedragscode, in december 2005, werden regelmatig hogere kosten in rekening gebracht bij deelnemers. In de periode tussen voorjaar 2006 en voorjaar 2007 is het aanbod verder afgestemd op andere aspecten van de code, met name de spelvoorwaarden.

Wij concluderen dat de waargenomen veranderingen in het aanbod zijn ingegeven door de Gedragscode. De veranderingen zijn namelijk doorgevoerd sinds de introductie van de code en betreffen de aspecten van de kansspelen waarover in de code voorschriften zijn opgenomen. De gesproken aanbieders en de hun vertegenwoordigers bevestigen dat zij hun aanbod in reactie op de code hebben aangepast.

Ondanks deze aanpassingen, wijken de kansspelen echter nog steeds op een aantal aspecten af van de bepalingen van de code.

7.2 Bijdrage aan realisatie doelstellingen kansspelbeleid

Het Nederlandse kansspelbeleid heeft als doelstelling het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit, het tegengaan van kansspelverslaving en bescherming van de consument.

Tegengaan illegaliteit en criminaliteit: regulering

De Gedragscode stelt voorwaarden aan promotionele kansspelen. Promotionele kansspelen zijn in principe verboden, tenzij wordt voldaan aan de voorwaarden van de Gedragscode. In de vorige hoofdstukken hebben wij geconstateerd dat het merendeel van de door ons geïnventariseerde kansspelen op één of meer kenmerken afwijkt van de bepalingen van de code.

Bepalend voor de bijdrage van de code aan het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit is handhaving door de bevoegde instanties. Het is aan het bevoegd gezag om de Wet op de Kansspelen te handhaven en te bepalen of de aanbieders van de kansspelen de Gedragscode toepassen. Het zijn de ervaringen met handhaving die inzicht bieden in de bijdrage van de code aan de doelstelling van het verminderen van illegaliteit en criminaliteit.

Wij constateren dat de interpretatie van onderdelen van de code uiteenloopt tussen verschillende partijen. Aanpassing of verduidelijking van de code gaat dit tegen. Bovendien wordt hierdoor het kader aangescherpt dat de Gedragscode biedt voor handhaving. Wij doen aanbevelingen voor de volgende aspecten:

Promotioneel karakter: Volgens de Gedragscode mogen promotionele kansspelen uitsluitend ter promotie van een product, dienst of organisatie worden aangeboden. Uit ons onderzoek blijkt dat er kansspelen worden aangeboden waarvan het promotionele karakter niet duidelijk is. Bij veel bel- en sms-spelletjes op radio en Tv en bij veel puzzels in dag- en weekbladen is voor de consument niet duidelijk welk product wordt gepromoot.

Communicatiekosten: Volgens de code mogen aan de deelnemer geen andere kosten in rekening worden gebracht dan de communicatiekosten: de kosten die de deelnemer maakt om zijn deelname aan het spel te bevestigen. In de code is een maximumbedrag van € 0,60 per deelname opgenomen. De meeste aanbieders van bel- en sms-spellen hanteren dit maximumtarief. Uit ons onderzoek blijkt dat de kosten van een contact via een telecomaandbieder (0900-nummer of SMS) gemiddeld ongeveer € 0,31 bedragen. Van het verschil is zonder meer diepgaand onderzoek niet vast te stellen of het binnen de definitie van communicatiekosten (uit de Gedragscode) valt. Daardoor is ook niet vast te stellen of van inleg sprake is en aanbieders daarmee niet naar de code handelen. Handhaving van deze bepaling is niet eenvoudig en kan leiden tot administratieve lasten (preventieve handhaving) of ingrijpend zijn (correctieve handhaving).

Grote en kleine promotionele kansspelen: De Gedragscode maakt een onderscheid in grote en kleine promotionele kansspelen. Het criterium is de waarde van het prijzenpakket en de communicatiekosten. Bij veel aangeboden kansspelen is het moeilijk de totale waarde van het prijzenpakket vast te stellen en dus de categorie. Volgens artikel 4 lid 3 moet van de prijzen een beschrijving worden gegeven waaruit de economische waarde kan worden afgeleid. Maar de aanbieder hoeft volgens artikel 8 lid 1g geen spelvoorwaarden op te stellen waarin dit is opgenomen.

Onze aanbevelingen voor aanscherping van deze aspecten van de code staan uitgewerkt in paragraaf 7.4.

Tegengaan kansspelverslaving en bescherming consument

Het risico op kansspelverslaving speelt volgens Motivaction² en de gesproken instanties rondom schuldhulpverlening nauwelijks bij telefonische kansspelen (bel- en sms spellen). Een groot deel van het aanbod van promotionele kansspelen bestaat uit bel- en sms-spellen. Omdat de Gedragscode is gericht op kansspelen waar gokverslaving nauwelijks speelt, kan het geen bijdragen leveren aan de bredere ambitie om kansspelverslaving tegen te gaan.

De Gedragscode draagt bij aan de bescherming van de consument. Sinds de introductie van de code beschikt de (potentiële) deelnemer over meer informatie over en inzicht in het promotionele kansspel. Een striktere afstemming van het aanbod op de code en aanscherping van de eenduidigheid ervan zal de consumentenbelangen verder dienen. Vanuit deze optiek is ook handhaving van belang.

7.3 Conclusie

De Gedragscode heeft effect gehad op het aanbod. De introductie van de Gedragscode heeft niet geleid tot een afname van het aanbod, er is een kleine toename. Van wildgroei lijkt echter geen sprake meer te zijn. Bij een groot deel van de aangeboden spellen worden nog niet alle bepalingen van de code toegepast. Dit geldt voor het gehele aanbod, hoewel de afwijking verschilt tussen aanbieders.

De kenmerken van het aanbod van kansspelen zijn sinds de invoering van de Gedragscode steeds vaker conform bepalingen van de code. In dit opzicht heeft de Gedragscode effect.

Het regulerend vermogen van de Gedragscode kan vergroot worden door aanscherping op de volgende aspecten:

- Promotioneel karakter
- Communicatiekosten
- Grote en kleine promotionele kansspelen

De doelstelling van het kansspelbeleid om consumenten te beschermen wordt gediend met de Gedragscode: Via onder andere de spelvoorwaarden zijn (potentiële) deelnemers beter geïnformeerd.

7.4 Aanbevelingen

Verduidelijking promotioneel karakter

Het promotionele karakter van een aantal kansspelen dat wordt aangeboden is onduidelijk. Het lijkt erop dat onder het mom van de Gedragscode kansspelen als zelfstandige activiteit worden aangeboden.

² Bron: Motivaction: Kansspelen via nieuwe media 2005, december 2005: "Bij deelname aan telefoonkansspelletjes lijkt er weinig sprake te zijn van problematisch kansspelgedrag."

Het gaat met name om het aanbod van Tv-zenders (belspellen en spellen rondom spelshows), radio-zenders (bel- en sms-spellen) en uitgeverijen (prijspuzzels en puzzelpagina's).

Om deze onduidelijkheid te voorkomen stellen wij voor om in de Gedragscode op te nemen dat bij promotionele kansspelen die door radio- en Tv-zenders en uitgevers van dag- en weekbladen worden georganiseerd, er per definitie vanuit wordt gegaan dat dit spel wordt uitgevoerd ter promotie van het programma of blad waarin ze worden uitgezonden of gepubliceerd. Per programma of blad kan dan eenmaal per jaar een groot promotioneel kansspel worden georganiseerd.

Wijziging niveau communicatiekosten

De Gedragscode geeft aan dat een aanbieder maximaal € 0,60 per deelname in rekening mag brengen. Dat een lager bedrag dient te worden gehanteerd als de communicatiekosten lager liggen, hebben velen niet op het vizier. De Gedragscode is dus niet duidelijk genoeg op dit punt. Het noemen van het maximumbedrag en de indexerings zijn verwarrend. Bovendien leidt dit tot de discussie of sprake is van inleg wanneer aanbieders € 0,60 per deelname hanteren. Om elke schijn van inleg tegen te gaan is onze aanbeveling daarom te kiezen uit de volgende opties:

- Aanbieders mogen geen communicatiekosten in rekening brengen: immers via internet is een (voor de deelnemer) kosteloos alternatief beschikbaar en het promotionele karakter impliceert dat het bereik zo groot mogelijk is en dus de kosten voor de deelnemer zo laag mogelijk zijn;
- Aanbieders mogen maximaal het tarief van een postzegel in rekening brengen; het Ministerie accepteert de mogelijkheid dat aanbieders van kansspelen enig inkomen genereren

Nadere definiëring begrip programma

Het begrip programma is in de toelichting van de Gedragscode omschreven bij artikel 2. Aanbevolen wordt om het woord 'programma' in de tekst te veranderen in 'programmareeks'. Een programmareeks betreft een logischerwijs bij elkaar horende reeks van uitzendingen van een bepaald programma (bijvoorbeeld "Dancing on Ice" of de ochtendshow op de radio). Dit geldt voor zowel radio- als Tv-aanbieders. Per reeks geldt het maximum van 13 trekkingen.

Verduidelijking onderscheid grote en kleine promotionele kansspelen

Wij hebben geconstateerd dat bij veel kansspelen niet duidelijk is onder welk regime het kansspel valt: is het een groot of een klein kansspel? Dit hangt samen met onduidelijkheid over de waarde van het prijzenpakket. Onze aanbeveling betreft het schrappen van het onderscheid tussen grote en kleine promotionele kansspelen. Zeker in het geval dat wordt gekozen om de communicatiekosten conform de aanbeveling aan te passen, lijkt dit een logische vervolgstap.

Indien wordt gekozen om het onderscheid wel te handhaven, dan is onze aanbeveling om aanbieders te verplichten ook voor een klein promotioneel kansspel (eventueel beknopte) spelvoorwaarden op te stellen. Artikel 8 lid 1g wordt dan geschrapt of aangepast.

Aanpassing inhoud spelvoorwaarden

Waarde prijzenpakket: In aansluiting van voorgaande aanbeveling stellen wij voor om in de spelvoorwaarden te laten opnemen wat de waarde van het prijzenpakket is.

Aantal trekkingen: Om meer duidelijkheid te krijgen over het aantal trekkingen dat in het kader van een groot promotioneel kansspel plaatsvindt, zou in de Gedragscode kunnen worden afgesproken dat de aanbieder in de spelvoorwaarden moet vastleggen hoeveel trekkingen er plaatsvinden.

Tekstvoorstel:

De algemene spelvoorwaarden van een promotioneel kansspel bevatten ten minste de volgende gegevens:

Toevoegen aan artikel 7.2 van de Gedragscode: De wijze en manier waarop bij trekkingen de winnaars worden aangewezen en het aantal trekkingen.

Gepromote product of dienst: Omdat een kansspel ter promotie van een product, dienst of onderneming dient te zijn is duidelijkheid hierover van belang. Aanbieders kunnen worden verplicht om in de spelvoorwaarden op te nemen ter promotie waarvan een kansspel is. Duidelijk zou moeten zijn 'wat' door 'wie' wordt gepromoot. Hierdoor is dan ook makkelijker te controleren of aanbieders onder de 13 trekkingen blijven.

Tekstvoorstel:

De algemene spelvoorwaarden van een promotioneel kansspel bevatten tenminste de volgende gegevens:

Toevoegen aan artikel 7.2 van de Gedragscode: ter promotie waarvan het kansspel is en de naam van het te promoten product, dienst of onderneming.

Verstrekking spelvoorwaarden: Bij grote promotionele kansspelen is het noodzakelijk om spelvoorwaarden op te stellen. Deze spelvoorwaarden moeten goed toegankelijk zijn. Een eis van goede toegankelijkheid is dat de spelvoorwaarden gratis beschikbaar zijn. Dit wordt nu niet afgedwongen in de code.

Tekstvoorstel:

Artikel 7 Algemene spelvoorwaarden

Toevoegen aan artikel 7.1 van de Gedragscode: De algemene spelvoorwaarden worden gratis ter beschikking gesteld aan (potentiële) deelnemers.

Klachtenprocedure: Als één van de voorwaarden voor grote promotionele kansspelen geldt dat er een klachtenprocedure dient te zijn. In de praktijk blijkt dat meerdere aanbieders in de spelvoorwaarden aangeven dat klachten bij het Projectbureau Kansspelen van het Ministerie van Justitie kunnen worden ingediend. Volgens het Projectbureau was het juist de bedoeling dat de aanbieder zelf ook een klachtenprocedure instelt: Het gaat in eerste instantie om een interne klachtenprocedure bij de aanbieder, daarnaast kan men, als een promotioneel kansspel niet voldoet aan de voorwaarden van de code, op grond van artikel 9 een klacht indienen bij het Projectbureau. Hierover kan de toelichting van de Gedragscode worden aangescherpt.

Spelvormen: Tijdens het onderzoek heeft het Projectbureau Kansspelen aangegeven dat bepaalde typen spel – zoals bijvoorbeeld krasloten – niet door iedereen aangeboden mogen worden. Het is namelijk een type spel waarvoor op grond van de Wet op de Kansspelen een vergunning is verleend aan één aanbieder. Uit de Gedragscode blijkt echter niet dat deze beperking geldt. Aanbevolen wordt om in de code te vermelden welke typen kansspelen niet mogen worden aangeboden, of hiertoe op zijn minst een duidelijke verwijzing op te nemen naar de Wet op de Kansspelen (WOK).

Prijzen en premies: Op dit moment is het niet vereist dat alle prijzen ook daadwerkelijk vallen. Het Projectbureau Kansspelen heeft aangegeven dat dit wel wenselijk is. Wij delen die visie. Het betreft een promotioneel kansspel waarbij 'iets' gepromoot wordt. Dan is het wel zo passend om de prijs ook toe te kennen, te meer daar de deelnemer mag verwachten dat een prijs ook uitgekeerd wordt. Dit kan als eis toegevoegd worden in artikel 4.

Bijlage 1 Steekproef bestudeerde aanbieders

Categorie	Onderzochte aanbieders	Gebruikt medium
Tv-stations	Nederland 1 Nederland 2 Nederland 3 Net 5 RTL 4 RTL 5 RTL 7 SBS 6 Tien Veronica TMF MTV	Uitzendingen Teletekst Internetsites
Radio stations	3 FM Q Music Radio 1 Radio 538 Radio Veronica TMF radio Skyradio CAZ SLAM FM	Uitzendingen Internetsites
Uitgeverijen	F&L Automotive Publications BV G+J Uitgevers C.V. Hachette Filipacchi Presse Medias Group (HFMI) Kluwer Mood for Magazines PCM Sanoma Telegraaf Media Groep VDS Magazines BV VNU business publications Weekbladpers Wegener WPG Uitgevers	Auto Review Binnenland Bestuur Cosmopolitan Eigen Huis Eigen Huis en Interieur Elle Girl Flair Intermediar Libelle Linda Management Team Margriet National Geographic NL Nouveau NRC Handelsblad Opzij Panorama Prive Puzzelsport Ski Magazine Sprout Telegraaf Top Gear Magazine Viva Voetbal International

Categorie	Onderzochte aanbieders	Gebruikt medium
Winkelketens	AKO Aktiesport Albert Heijn ANWB Bart Smit BCC BeddenDump BeterBed Bijenkorf Blokker Bristol Bruna C&A C1000 Dell Dixons Dynabyte Edah Etos Fleurop Free Record Shop Gamma Grando keukens Haco Halfords Hema Hornbach Hyundai IKEA Intertoys Intratuin KeukenConcurrent Kijkshop Konmar Kruidenrij Minerva Leenbakker Marskramer MCD MediaMarkt MEXX Miss Etam MorresWonen Oil and Vinegar Pearl Perry sport Praxis Primera Reader's Digest Roobol Super de Boer T for telecom The Body Shop T-Mobile V&D Van Haren Wehkamp	Huis-aan-huisbladen Reclamefolders In de winkel zelf Internetsites Landelijke dagbladen

Categorie	Onderzochte aanbieders	Gebruikt medium
Lokale MKB	Onderzocht in: Alkmaar Arnhem Delft Hillegom Katwijk Lisse Noordwijkerhout/Teylingen Pijnacker Rijswijk Velsen Zaandam Zaanstad Zoetermeer Zwijndrecht	Advertenties in: Huis-aan-huisbladen Reclamefolders
Landelijk opererende productfabrikanten en dienstverleners	Campina Coca Cola Crocky Freedent Sportlife Proctor & Gamble Lays Unilever	Reclamefolders Op/in verpakkingen Internetsites Landelijke dagbladen
Vergunninghouders	Bankgiroloterij Holland Casino Lotto Postcodeloterij Sponsorloterij Staatsloterij	Internet Huis-aan-huisbladen Reclamefolders Televisie-uitzendingen

Bijlage 2 Geïnterviewde partijen

Geïnterviewde partijen
AGOG
Bankgiroloterij
Endemol
College van Toezicht op de Kansspelen
Commissariaat voor de media
FNLI
Kassa
KPN
Nederlandse Thuiswinkel Organisatie
NSO (tabaksdetailhandel)
NUV
Projectbureau Kansspelen, Ministerie van Justitie
Publieke Omroep
Reclame Code Commissie
Staatsloterij
Talpa
VNO-NCW
2waytraffic