

Introductie

Holland Casino dankt het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor de mogelijkheid om een reactie te geven op de voorgenomen wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie (hierna: Besluit). Voor Holland Casino is het belang van het beschermen van kwetsbare groepen evident. Evenals een stevige inzet op verslavingspreventie. De unieke positie van Holland Casino is er bij uitstek op gericht om deze belangen binnen het kansspelbeleid te realiseren.

Holland Casino ondersteunt het uitgangspunt van de regeling om in met name het grote volume aan wervings- en reclameactiviteiten voor online kansspelen dat kort na 1 oktober ontstond, te beteugelen en zo te werken aan een gebalanceerd reclamevolume. Een gebalanceerd reclamevolume draagt immers bij aan de consumentenbescherming. Zo weten consumenten waar ze het legale online aanbod kunnen vinden en zullen ze, zeker als het aanbod ook in zekere mate attractief is, dit legale online aanbod verkiezen boven het illegale online aanbod. Daarin is de zoektocht naar een optimale balans waarin we enerzijds niet willen aanzetten tot deelname aan kansspelen, maar anderzijds ervoor zorgen dat consumenten het legale aanbod weten te vinden.

Holland Casino denkt dat minder verregaande ingrepen zorgen voor een betere balans tussen preventie en kanalisatie voor online kansspelen in de voorliggende regeling. Daarbij acht zij met name de inperking van reclame voor online kansspelen op online kanalen en de beperkingen op het gebied van sponsoring te vergaand. Enerzijds omdat juist online de stevigste 'concurrentie' met illegale partijen plaatsvindt en daarnaast sponsoring een passieve en terughoudende vorm van reclame en werving betreft die wel bijdraagt aan de vindbaarheid van het legale aanbod.

In onze reactie doen we hiervoor daarom concrete aanbevelingen tot verbetering. Daarnaast missen we op punten de onderbouwing voor de gekozen maatregelen, zowel in aanleiding, noodzaak en de verwachte negatieve of positieve effecten. Doordat inzicht in eventuele effecten ontbreekt, kunnen ook geen mitigerende maatregelen worden getroffen voor de mogelijk meer nadelige effecten van dit maatregelenpakket op het gebied van kanalisatie. Om kanalisatie op andere wijze te bevorderen zou extra kunnen worden ingezet op het aanpakken van illegaliteit door de introductie van geo-blocking van illegale aanbieders van online kansspelen. In onze consultatie doen we een aantal suggesties voor de verbodsbepalingen die volgens ons beter passen bij de beleidsdoelstellingen, beter uitvoerbaar zijn en leiden tot een duurzaam kansspelbeleid.

Inhoud

- Onderbouwing en onderzoek van nut, noodzaak en gevolgen
- Overweeg in beperkte mate minder zichtbare vormen van sponsoring toe te staan
- Koester de online kanalen, omdat hier de strijd met het illegale online aanbod voornamelijk plaatsvindt
- Onderzoek mitigerende maatregelen voor de negatieve effecten van het voorstel

Onderbouwing en onderzoek van nut, noodzaak en gevolgen

Holland Casino merkt op dat zowel in de regeling – als in het Integraal Afwegingskader (verder: IAK) de onderbouwing voor de constatering dat *“de verwachting is dat de gevolgen van het verbod op ongerichte reclame voor de kanalisatiedoelstelling daarmee ook acceptabel zullen zijn”* mager is. Het lijkt immers in te druisen tegen eerdere conclusies van het Ministerie van Justitie & Veiligheid. Bijvoorbeeld in de reactie van het ministerie op een motie in de Eerste Kamer waarin zij opriep om een reclameverbod voor online kansspelen te overwegen en onderzoeken.¹ Het ministerie concludeerde destijds op basis van twee onderzoeken dat *“het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame serieuze negatieve effecten kan hebben op de kanalisatiegraad.”*² Dit wordt verder onderschreven door onderzoek uit bijvoorbeeld Italië. Onderzoek van Lottomatica uit Italië geeft stevige signalen dat te sterke inperkingen van reclame kunnen leiden tot een aanzienlijke groei van de illegale markt. Het onderzoek becijfert dat in Italië de illegale markt in 2019 nog circa 6 miljard euro bedroeg, waar dit in 2022 gestegen is tot 18 miljard euro als gevolg van de reclamebeperkingen.³ Ook in België zijn vergelijkbare effecten bekend na het invoeren van reclamebeperkingen.

Dit zijn volgens ons duidelijke en onderbouwde aanwijzingen dat het te sterk inperken van reclame een negatief effect heeft op de kanalisatiegraad en daarmee de bescherming van de Nederlandse consument. Hoewel we inzien dat de hoge reclamevolumes in met name het eerste kwartaal bij de opening van de markt, evenals de oververtegenwoordiging van jongvolwassenen, signalen zijn die nadere maatregelen kunnen billijken, stellen we wel stevige vraagtekens bij de proportionaliteit en subsidiariteit van de gekozen verbodsbepalingen.

Overweeg in beperkte mate minder zichtbare vormen van sponsoring toe te staan

Het voorgenomen verbod op het op neutrale wijze aanbrengen van beeldmerken op bijvoorbeeld shirts van sporters zal grote gevolgen hebben voor verschillende clubs en verenigingen die afhankelijk zijn van de inkomsten voor sponsoring. Sponsoring is bovendien een wezenlijk andere vorm van het vergroten van naamsbekendheid, die vaak is gebaseerd op een langdurige werkrelatie tussen aanbieders en (sport)verenigingen, die in bredere zin tot wederzijds voordeel strekt, zonder dat dit een actieve oproep tot deelname betreft. In de toelichting op wetgeving wordt ook benadrukt dat sponsoring een passieve en niet wervende vorm van reclame is.

Holland Casino is van mening dat het voorgenomen verbod op sponsoring niet noodzakelijk is voor het doel van het gewijzigde Besluit, namelijk een inperking van het (te) grote volume aan reclames voor online kansspelen en terugdringen van de oververtegenwoordiging van kwetsbare groepen bij deelname aan online kansspelen. Holland Casino denkt dat ook hier minder

¹ Kamerstukken I 2018/19, 33 996, N.

² Kamerstukken I 2019/20, 33 996, R, p. 3.

³ <https://www.censis.it/economia/rapporto-lottomatica-censis-sul-gioco-legale>

ingrijpende inperkingen, zoals enkel een verbod op bepaalde zeer zichtbare vormen van sponsoring zoals shirtsponsoring en bv. stadionsponsoring ook voldoende zou zijn om het gestelde doel te bereiken. Holland Casino adviseert om te bezien of een gematigder inperking van sponsoring niet ook tot het gewenste doel kan leiden terwijl de kanalisatie in mindere mate geschaad wordt. Hierbij kan ook worden gedacht om bij programmasponsoring enkel programma's toe te staan die na 21:00 worden uitgezonden of sponsoring van evenementen die overwegend gericht zijn op een oudere doelgroep (24+).

Wel waardeert Holland Casino, ook voor de (sport)clubs, de geboden overgangstermijn voor sponsoring in het geval dat het verbod onverkort wordt doorgezet. De rationale waarom bepaalde vormen van sponsoring langere termijnen kennen roept bij Holland Casino vraagtekens op. Op deze wijze worden namelijk specifieke aanbieders bevoordeeld die meer hebben ingezet op sportsponsoring tegenover aanbieders die hebben gekozen voor een strategie met mediasponsoring. Holland Casino adviseert dit gelijk te trekken.

Daarnaast vraagt Holland Casino zich af hoe wordt omgegaan met internationale sponsordeals. Nederlanders kijken veelvuldig naar bijvoorbeeld Champions League, Formule 1 en andere buitenlandse sporten op Nederlandse TV en via het internet. Hiermee ontstaat de situatie dat via buitenlandse sportcompetities en internationale evenementen de Nederlandse consument alsnog sterk in aanraking komt met sponsoruitingen van kansspelaanbieders. Holland Casino ziet hierin een sterk argument om ook beperkte vormen van sponsoring in Nederland toe te laten om zo in Nederland vergunde aanbieders een effectief tegenwicht te laten bieden tegen de onvermijdelijke confrontatie van Nederlanders met sponsoruitingen via deze kanalen. Indien hier niet voor wordt gekozen, zou Holland Casino graag verduidelijking zien hoe wordt voorkomen dat Nederlanders effectief worden afgesloten van deze uitingen op Nederlandse mediakanalen. Wordt een verplichting opgenomen om sponsoruitingen bij bv. Engelse wedstrijden of verslag van formule 1 te blurren op diverse kanalen?

Koester de online kanalen, omdat hier de strijd met het illegale aanbod voornamelijk plaatsvindt

Wij raden aan om met name op de online kanalen voldoende ruimte aan legale online aanbieders te laten om de strijd aan te kunnen met het illegale aanbod, maar ook om ervoor te zorgen dat spelers de verschillende aanbieders weten te vinden. Daarom vindt Holland Casino het in de rede liggen dat het voorstel nu expliciet beschrijft dat de intentie is om gerichte vormen van reclame mogelijk te houden. Het Ministerie beschrijft namelijk dat onder ongerichte reclame wordt verstaan reclame *"die niet zo specifiek gericht is dat voldoende uitgesloten kan worden dat het kwetsbare groepen bereikt."* Holland Casino constateert echter dat deze beschrijving afwijkt van de daadwerkelijk bepalingen tegen de kennelijke intentie van de bepalingen in. Op deze manier lijkt het een zwaardere aanpassing te zijn dan initieel bedoeld. Het Besluit verbiedt het maken van reclame voor online kansspelen *'via het internet, tenzij verzekerd is dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, niet door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt.'* Het betreffen hier kwetsbare groepen.

Door gebruik van de term 'verzekeren' van het niet-bereiken van kwetsbare groepen kan dit ook zo worden opgevat dat ook gerichte reclame voor online kansspelen via het internet praktisch onmogelijk is, in die zin dat met vrijwel geen technische methode voor 100% kan worden gegarandeerd dat nul kwetsbare personen worden bereikt. Feitelijk leidt deze formulering van 'verzekeren' tot het onmogelijk maken van vrijwel alle vormen van online reclames voor online kansspelen, met averechtse gevolgen voor de consumentenbescherming. De sterkste concurrentie van illegaliteit vindt precies plaats op de online platformen. Het onnodig beperken van gerichte reclame voor online kansspelen via deze kanalen is daarmee contraproductief voor de doelstellingen van het kansspelbeleid.

Aangezien de wetgever dit ook niet zo lijkt te hebben bedoeld doet Holland Casino de aanbeveling om deze bepalingen in lijn met de beschreven intentie te formuleren, bijvoorbeeld door te spreken van 'in voldoende mate verzekeren' of 'in voldoende mate zorgdragen voor uitsluiting van de groepen als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid'. Een andere mogelijkheid is benoemen dat de inzet op uitsluiting van deze doelgroepen tot stand moet komen door het gebruik van de 'best beschikbare technologieën'. Hierdoor komt deze bepaling meer in overeenstemming met de feitelijke situatie zoals deze bestaat in de online reclamewerkelijkheid en kan nog op enige wijze worden geadverteerd op platformen waar juist het illegale aanbod vaak toch aanwezig is.

Onderzoek mitigerende maatregelen voor de negatieve effecten van het voorstel

Holland Casino verwacht dat het voorstel in huidige vorm zeker ook negatieve gevolgen met zich meebrengt, zoals toegenomen aanwezigheid van illegaliteit en verlies van de toeleiding naar het legale aanbod. Het is van belang deze effecten te beschrijven en analyseren, wat voornamelijk ontbreekt in het voorstel. Ten minste om te bezien welke mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen. Dit zien we graag terug in het voorstel.

Tevens zien we dat er geen onderbouwing met cijfers wordt gegeven waaruit duidelijk wordt of er ook een toename in de oververtegenwoordiging van jongvolwassenen plaatsvindt, ten opzichte van de situatie waarin online kansspelen voor 1 oktober 2021 nog illegaal waren. Wetenschappelijk onderzoek laat immers ook zien dat online kansspelen sowieso een grotere aantrekkingskracht hebben op jongvolwassenen in tegenstelling tot bijvoorbeeld de landgebonden kansspelen en loterijen. Daarmee is de causaliteit tussen de reclamevolumes en oververtegenwoordiging van jongvolwassenen niet sterk onderbouwd. Hoewel dit de ernst van de oververtegenwoordiging van deze groep niet wegneemt, maakt het wel dat de reclamebeperkingen in deze mate, mogelijk niet leiden tot het gewenste doel. Indien reclame namelijk niet de oorzaak is, moet gekeken worden of andere maatregelen effectiever zijn. Holland Casino adviseert hierop gericht onderzoek te doen. Zo zouden preventieve interventie maatregelen als extra gesprekken, voorlichting en andere gerichte interventies wellicht effectiever kunnen zijn.

Eveneens wordt niet geconstateerd of onderbouwd of het aantal spelers dat überhaupt deelneemt aan online kansspelen ten opzichte van de situatie voor 1 oktober 2021 is gegroeid of gedaald. Onderzoek van Motivaction dat in opdracht van Holland Casino is uitgevoerd becijferde in 2018 al dat 1,86 miljoen Nederlanders weleens online tegen betaling deelnamen aan kansspelen. Holland Casino raadt daarom aan om een structurele monitoring in te richten om de ontwikkeling van de kanalisatiegraad, de omvang van het illegale aanbod en specifiek te bezien welke doelgroepen naar het illegale aanbod stromen. Enkel met deze data kan effectief worden bezien of maatregelen effectief zijn en eventueel aanscherping behoeven.

Tot slot constateert Holland Casino dat er nog altijd een stevige illegale markt is. Bij het Rondetafelgesprek Kansspelen op Afstand op 9 juni heeft Holland Casino de cijfers van H2 getoond waarin staat dat de verwachting is dat de overheidsdoelstelling van 80% kanalisatiegraad in 2025 bereikt zal worden. Eind 2022 zal deze circa 75% bedragen. Een kanalisatiepercentage van 80% betekent dat getolereerd wordt dat één op de vijf spelers in het illegale circuit speelt. De mogelijkheid voor de consument om te herkennen dat het een betrouwbare vergunde aanbieder betreft wordt kleiner, doordat reclame op betrouwbare kanalen als tv en radio niet meer plaatsvindt. Daarom is het essentieel dat reclame via internet en andere online mediakanalen nog wel mogelijk blijft om de consument te bereiken en te informeren.⁴

De vraag is of het voorliggende voorstel het beste middel is om dit doel te bereiken. Holland Casino deelt de noodzaak om het marketingvolume van online kansspelen te beheersen en gematigd te houden. Voor Holland Casino staat voorop dat (online) kansspelen veilig, eerlijk en verantwoord moeten worden aangeboden, dat is onze missie. Wij vrezen dat het voorliggende voorstel mogelijkwerwijs het tegenovergestelde bereikt dan wat het voornemen is. Zo ziet de wetgever liever dat als jongvolwassen deelnemen aan online kansspelen dat zij dat bij een legale aanbieder doen in plaats van bij illegaal aanbod. Deze groep moet echter wel de weg naar het legale aanbod weten te vinden. Het ministerie geeft immers in hetzelfde afwegingskader aan dat het maken van reclame bijdraagt aan "het beschermen van de consument. Reclame draagt bij aan de kanalisatiedoelstelling, reclame zorgt ervoor dat spelers van het illegale naar het legale aanbod worden geleid en terecht komen bij kansspelaanbieders waarbij de doelen van het kansspelbeleid geborgd zijn."

Gerechtvaardigd onderscheid kansspelregimes

Holland Casino ziet dat de voorgenomen beperkende maatregelen zich voornamelijk toespitsen op online aanbieders van kansspelen. Dit komt Holland Casino logisch en voor en is gerechtvaardigd, aangezien op het gebied van landgebonden kansspelen geen enkele aanleiding of urgentie is om het aanbod nader in te perken. Zo blijkt ook uit onderzoek in opdracht van uw Ministerie dat het reclamevolume van landgebonden aanbieders structureel

⁴ Zie: <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/nederlanders-gokken-massaal-op-internet>

vele malen lager is dan bij online kansspelen, zien we in onze vestigingen een ondervertegenwoordiging van jongvolwassenen in de bezoekersaantallen, was er op het gebied van landgebonden kansspelen geen maatschappelijke of politieke onrust en zijn ook de interventiemogelijkheden die voornamelijk in een situatie van sociale controle en face-to-face plaatsvinden effectiever dan online preventie-instrumenten. Uit onderzoek van uw ministerie blijkt dat ook ons preventiebeleid op orde is en goed functioneert. Daarbij kent de huidige wetgeving ook een strikte scheiding van de twee realiteiten en is kruisbestuiving tussen online en offline kansspelen vrijwel volledig is uitgesloten.

Holland Casino vindt het daarom in de rede liggen dat ongerichte reclame voor landgebonden kansspelen ook op het gebied van reclame onder een separaat regime valt. De argumenten die hiervoor door het ministerie van Justitie en Veiligheid in de toelichting op het Besluit worden gegeven onderschrijven wij. Aanvullend merken we op dat het verslavingspreventiebeleid zoals hiervoor aangegeven op orde is en stabiel functioneert, de toestroom van kwetsbare groepen beperkt en beheerst is en het verslavingsrisico lager is dan bij het online aanbod. De klantreis en markt is bewezen anders dan bij online kansspelen; een bezoek aan een fysieke casino vestiging heeft in tegenstelling tot online kansspelen extra drempels zoals afstand, reistijd, en vereist bij elk bezoek uitgebreide toegangscontrole en registratie. In bijlage I gaan we in meer detail in op deze en andere aspecten.

Wel erkent Holland Casino dat het volume van online kansspelreclame moet worden ingeperkt. Helder is wel dat hierbij goed gewaarborgd moet worden dat landgebonden vergunningen niet in kunnen worden gezet voor reclame- en wervingsactiviteiten van online kansspelaanbieders. Holland Casino begrijpt daarom de waarborgen die de Rijksoverheid in deze treft. Zo wordt effectief voorkomen dat online aanbieders oneigenlijk gebruik maken van kanalen die openstaan voor landgebonden aanbieders. Wij achten deze maatregelen strikt, doch effectief en zullen voor ons aanbod in onze vestigingen deze waarborgen naleven en zeggen daarnaast toe dat wij ons gebalanceerde en zeer beperkte reclamevolume dat we in de afgelopen decennia voerden voor onze vestigingen zullen handhaven.

Tenslotte

Holland Casino blijft in gesprek met de sector en andere gesprekspartners over de toekomst van het kansspelbeleid in het algemeen en het aanbod van online kansspelen in het bijzonder. Wij zullen met voorstellen blijven komen om de doelen van het kansspelbeleid op een effectieve wijze te realiseren, waaronder effectieve en slimme uitbreidingen van de functie van CRUKS. Graag blijven we in goed contact met het ministerie en zijn altijd bereid tot constructief overleg.

Bijlage I – Nadere onderbouwing gerechtvaardigd onderscheid kansspelregimes

Voor 1 oktober 2021 was er geen discussie over het reclamevolume van landgebonden aanbieders, zoals speelautomatenhallen, casino's of paardenrennen. In de verzadigde en geconsolideerde markt voor landgebonden kansspelen is in de afgelopen decennia een balans gevonden waarin op terughoudende, (regionaal) georiënteerde en passende wijze reclame- en werving wordt verricht om invulling te geven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

De huidige kritiek op reclame voor kansspelen heeft voornamelijk betrekking op het toegenomen volume voor online aanbod na 1 oktober 2021 en de oververtegenwoordiging van kwetsbare groepen die deelnemen aan online kansspelen. Minimaal twee aspecten die niet van toepassing zijn op Holland Casino's landgebonden aanbod en de landgebonden sector als geheel. In

Uit onderzoek van het Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving blijkt dat reclame in een verzadigde kansspelmarkt voornamelijk bestaande spelers van spel naar spel trekken, in plaats van dat het nieuwe spelers oplevert. Een kansspelmarkt is verzadigd op het moment dat diverse aanbieders al gedurende langere tijd een verscheidenheid aan kansspelproducten op de markt brengen. Volgens onderzoekers is dat het geval bij de markt van landgebonden casino's.⁵ Bovendien volgt uit onderzoek dat aanbieders van landgebonden kansspelen minder dan 5% van hun omzet besteden aan reclame, terwijl dat bij aanbieders van online kansspelen 15 tot 20% van de omzet bedraagt. Bovendien kunnen kleinere aanbieders van online kansspelen tot 70% van de omzet besteden aan reclame-uitingen.⁶ Holland Casino merkt daarbij op dat zij in de afgelopen 5 jaar zelfs ruim onder de grens van 5% van haar omzet is uitgekomen voor reclame voor haar vestigingen, wat ver onder het internationaal gemiddelde ligt. Holland Casino heeft geen enkel voornemen om de marketinguitgaven voor haar vestigingen significant te verhogen. In 45 jaar is een goede balans gevonden in terughoudende en passende reclame voor de vestigingen van Holland Casino om zo consumenten een veilig, eerlijk en verantwoord spelaanbod te kunnen bieden.

De reclame- en wervingsactiviteiten van speelhallen en speelcasino's zijn daarnaast voornamelijk regionaal en lokaal gericht. Een speelautomatenhal of casino in Leeuwarden zal haar reclame niet of nauwelijks inzetten op landelijke schaal, maar zich voornamelijk richten op het eigen verzorgingsgebied. Ze concurreert immers niet met locaties in Valkenburg of zelfs Groningen. Daarbij wordt verhoudingsgewijs veel gebruik gemaakt van geprinte media, regionale tv- en radio, routeborden en samenwerkingen met regionale partners etc.

Ook vanuit de consument spreekt geen noodzaak. De Reclamecode voor kansspelen (RVK) is van toepassing op alle landgebonden kansspelen. Uit cijfers van de Reclame Code Commissie over

⁵ Meerkerk, G., Hamming, A., Mheen, D. van de, 'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek', Rotterdam: IVO 2015, p. 20.

⁶ Zuiderveen Borgesius, F., Zmin, A., Power, L., Eijk, N. van, 'Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden?', Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam September 2019, p. 18. Zij verwijzen daarbij naar een studie van Regulus Partners (Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention, 2019).

de afgelopen vijf jaar blijkt dat er heel weinig klachten over landgebonden kansspelen worden ingediend en nog veel minder worden toegewezen. Voor zover er wel klachten worden ingediend gaan deze bijna altijd over reclame gemaakt door loterijen.

De Commissie Reclamecode noteerde in 2017, 2018, 2019, 2020 én 2021 geen enkele klacht met betrekking tot speelautomatenhallen en/of de totalisator. Aangaande Holland Casino kwamen over diezelfde jaren in totaal slechts zeven klachten binnen, waarvan er slechts één werd toegewezen. Ons bereiken geen signalen dat in het jaar 2022 een kentering in deze te bespeuren is. Al met al een bijzonder langjarig stabiel beeld dus, waarin consumenten ontevredener lijken over de reclames van loterijen dan die van speelcasino's en speelhallen.

Het betreffen gescheiden markten zonder substantiële substitutie- of kannibalisatie effecten

Het advies van de Raad van State inzake Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van kansspelen op afstand vat helder samen op welke wijze het huidige kansspelregime is vormgegeven en dat al sprake is van drie onderscheidende regimes:

“Dit betekent dat er drie verschillende regimes ontstaan binnen het kansspelbeleid: een absoluut verbod op online loterijen, een restrictief toelatingsbeleid voor landgebonden kansspelen door middel van een monopolie voor casino's en een beperkt vergunningenbeleid voor loterijen en een open vergunningstelsel voor kansspelen op afstand, waaronder sportweddenschappen. Dit alles daargelaten het vergunningstelsel voor speelautomaten.”

In de memorie van toelichting wordt de motivatie voor dit onderscheid toegelicht, waarbij het ontbreken van substitutie-effecten de belangrijkste motivatie bleek om voor het gescheiden regime te kiezen. Onderzoek van APE (2011) toonde aan dat substitutie tussen het landgebonden en online aanbod niet kan worden aangetoond. De regering heeft aangegeven dat zij tevens geen redenen had om substitutie te verwachten. Door het grenzeloze karakter van internet bestond de facto al jaren een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand met honderdduizenden deelnemers.

De memorie van Toelichting maakt daarnaast melding van diverse onderzoeken waaruit blijkt dat spelers die deelnemen aan offline kansspelen veelal een ander type speler zijn dan spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Aangezien echter niet volledig kon worden uitgesloten dat er risico was op het optreden van substitutie-effecten is bewust gekozen dat ook de huidige vergunninghouders ruimte wordt geboden een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand te verkrijgen. Onderzoek van BCG⁷, dat ter onderbouwing van het gekozen regime is benut, gaf destijds aan dat Holland Casino sinds 2005 (een beperkte) inkomstenderving heeft ondervonden als gevolg van de opkomst van illegale online kansspelen. Daarbij is ook bewust het volgende overwogen: *“De kannibalisatie van Holland Casino kan ten dele worden gecompenseerd door het verlenen van een online vergunning [aan Holland Casino].”* Bij de overweging om mee te mogen dingen naar een online vergunning is bij Holland Casino expliciet meegewogen dat er geen extra voordeel ontstaat voor haar vestigingen, integendeel.

Holland Casino ziet ook dat de kannibalisatie- en substitutie-effecten beperkt zijn. Opvallend is dat er tot op heden ook een zeer beperkte overlap is tussen onze online spelersdatabase en de

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-359703.pdf>

spelers in onze vestigingen. Wel moet worden opgemerkt dat de wetgever altijd heeft betoogd dat als substitutie zou optreden, dit in het nadeel van Holland Casino en speelautomatenhallen zou optreden.⁸

Opvallend is dat wij vanuit potentiële toetreders en met name internationale aanbieders geluiden horen over mogelijke oneerlijke concurrentie. Opvallende geluiden omdat bijvoorbeeld de internationale aanbieder Unibet in een eerdere consultatiereactie bepleitte dat: *"In een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt verder onder meer bevestigd dat op "het niveau van concrete regels, verschillen tussen off- en online best gerechtvaardigd kunnen zijn, omdat beide sferen feitelijk niet gelijk zijn". Daarbij verwijst Unibet ernaar dat er "fundamentele materiële verschillen tussen online- en offline aanbieders zijn" en dat "Net zoals er voor de consument een verschil is tussen het kopen van een DVD in de winkel of een film te downloaden via iTunes, is de online gebruikerservaring van een speler ook totaal anders dan die van een bezoeker in b.v. Holland Casino".*⁹

Bovenstaande argumentatie is in de discussie rondom de adoptie van de wet Kansspelen op Afstand door alle internationale partijen, inclusief de brancheverenigingen stelselmatig uitgedragen. Ook waren deze partijen de grootste protagonisten van het standpunt dat er geen substitutie- en kannibalisatie zou optreden tussen landgebonden kansspelen en online kansspelen.

Van enig substantieel concurrentienadeel is vooralsnog geen enkel tastbaar bewijs. De wetgever heeft gemeend dat een afkoelperiode van kracht moest worden voor die partijen die zich illegaal op de Nederlandse markt richtten, mede omdat hier sprake was van voordelen voor partijen die tot wel 20 jaar illegaal hun naam hebben kunnen opbouwen onder de Nederlandse consument. Daarnaast zien we dat juist relatieve nieuwelingen op de markt, zoals Betcity een sterk marktaandeel kunnen veroveren zonder daarvoor actief geweest te zijn op de online kansspelmarkt. Bovendien blijkt uit onderzoek van mei 2021 van Motivaction dat Nederlands bekendste online merken Pokerstars, Unibet en Toto waren, maar ook diverse andere internationale aanbieders aanzienlijke bekendheid genoten op het gebied van online kansspelen. Er is daarmee sprake van een concurrerende, competitieve online kansspelmarkt.

Daarbij is de concurrentie op de landgebonden markt beperkt en onvergelijkbaar met de onlinekansspelmarkt, door onder meer het aantal en soort vergunningen. In de landgebonden sector concurreert een speelautomatenhal in Assen nu eenmaal niet met het Holland Casino in Valkenburg of een speelhal in Amsterdam. Online ligt dit anders, daar concurreren alle online aanbieders met elkaar. Zij bieden een gelijkwaardig, onbeperkt en concurrerend aanbod met een landelijk bereik.

Ook in juridische zin zijn risicovolle landgebonden kansspelen en risicovolle online kansspelen twee volledig gescheiden markten. Het is speelcasino's en speelautomatenhallen wettelijk namelijk niet toegestaan om online kansspelen aan te bieden in hun fysieke vestigingen. Er is in de wetsbehandeling expliciet stilgestaan bij het aanbod van kansspelen op afstand vanuit bestaande landgebonden vestigingen. Daaruit kwam het heldere standpunt dat een overlap van beide vormen van kansspelen expliciet is verboden. Zelfs niet als er eveneens een online

⁸ Kamerstukken 2015-2016, 34771 (3), p. 8.

⁹ Openbare consultatie Unibet wet Kansspelen op Afstand, via https://internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand/reactie/30df6ad9-9deb-4242-89a4-5f8163820cab

vergunning is en aan alle overige voorwaarden welke aan een online vergunning zijn verbonden in acht worden genomen.

De regelgeving voor de online kansspelen is met het oog op snel veranderende techniek vormgegeven. In de kamerbehandeling is aangegeven dat op het gebied van kansspelen op afstand de technologische, wetenschappelijke en economische ontwikkelingen zeer snel gaan.¹⁰ In groot contrast bieden zowel de beschikking 1996 van Holland Casino alsmede het Speelautomatenbesluit 2000 geen ruimte voor innovatie. Zelfs op het gebied van het onderhoud van de speelautomaten zijn de regels zodanig dat er geen verbinding met het internet mag worden gelegd om de speelautomaten te onderhouden. Dit brengt aanzienlijke kosten en uitdagingen met zich mee. Dit onderscheid is sterk nadelig voor de landgebonden sector en beïnvloedt onze ondernemingsruimte aanzienlijk.

Daarnaast kan er onderscheid gemaakt worden in wijze waarop kansspelen worden aangeboden. Dat doet zich voor bij online kansspelen en landbased kansspelen (kijk hiervoor ook naar de wetssystematiek). De wijze van aanbieden en de gevolgen die dat heeft zijn zodanig verschillend dat ze wel apart moeten worden gereguleerd. Van belang is onder andere dat er bij spelers bij online kansspelen een grotere afstand tot verslavingszorg bestaat en landgebonden kansspelen zich juist kenmerken door het regionale en plaatselijke karakter.^{11,12}

Anders dan online kansspelaanbieders, bieden landgebonden kansspelaanbieders veelal niet louter kansspelen aan, maar tevens andere vormen van vermaak zoals horecagelegenheid en muziek/entertainment. Het ruime aanbod van diensten van een landgebonden kansspelaanbieder is totaal verschillend van het uitsluitende aanbod van een online kansspelaanbieder dat enkel ziet op de aanbidding van een onlinekansspel zonder fysieke aanwezigheid (Kamerstukken II, 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 86).

Demografisch trekken onze vestigingen minder kwetsbare groepen

In de toelichting van de conceptregeling wordt aangehaald dat de interesse om aan kansspelen deel te nemen onder jongeren toeneemt en dat zij oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen. De bron is het jaarverslag van de Kansspelautoriteit. Daarin staat inderdaad opgemerkt dat van de 634.000 geverifieerde spelersaccounts *“Circa 17 procent van de accounts is aangemaakt door spelers in de leeftijdscategorie 18- tot 24-jarigen. Demografisch gezien maakt deze groep 11 procent van de bevolking uit. Jongvolwassenen zijn dus oververtegenwoordigd in de populatie Nederlanders met een spelersaccount. Deze constatering ligt ook in lijn met diverse wetenschappelijke publicaties die stellen dat online kansspelen een grotere aantrekkingskracht hebben op jongvolwassenen en jongere spelers dan landgebonden kansspelen.*

Dit blijkt ook uit onze eigen cijfers. Hoewel in het uitgaansleven jongvolwassenen zijn oververtegenwoordigd – studenten en personen tot en met 30 gaan nu eenmaal vaker en meer op stap buiten de deur- zien we deze trend gekeerd bij onze vestigingen. In 2021 waren 64% van onze bezoekers ouder dan 40 jaar. De gemiddelde leeftijd nam van 2016 tot en met 2022 toe van 46 naar 48 gemiddeld. Er is in de periode vanaf 2016 geenszins sprake van enige oververtegenwoordiging van jongvolwassenen in bezoeken aan onze vestigingen. Daarmee zien

¹⁰ 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 63 en uit het Besluit kansspelen op afstand, Nota van Toelichting bij Algemeen, par. 4, p. 55.

¹¹ Kamerstukken I/2016/17, 33 996, nr. C, p. 19 en Besluit kansspelen op afstand, Nota van Toelichting bij Artikel 7, p. 188.

¹² Besluit kansspelen op afstand, Nota van Toelichting bij Artikel 4.1, p. 105.

we dat het restrictieve preventie- en reclamebeleid van onze vestigingen werkt en de juiste terughoudendheid heeft. Dit wordt ook benadrukt in de meest recente nulmeting in opdracht van uw ministerie.¹³ Ons beleid, zowel op reclame- als kansspelpreventiegebied heeft aantoonbaar gewerkt. Dit verlaagt de risicobasis voor het fysieke aanbod ten opzichte van online aanzienlijk.

Aard van de risico's is verschillend

Het verschil in aard van verslavingsrisico tussen fysiek en de online aangeboden casinospelen en speelautomaten zit in de veel hogere spelfrequentie, de grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid, en minder sociale controle bij online spelomgevingen zoals ook bijvoorbeeld in de marktvisie van de Kansspelautoriteit is verwoord.

In bijvoorbeeld het Asterig-model, een risicomodel dat gebruikt wordt bij het assessment in hoeverre kansspelproducten risicovol zijn, zien we ook dat op verschillende fronten de risico's bij landgebonden kansspelen lager zijn dan bij online kansspelen. Dat betekent overigens niet dat het risico op kansspelen in de vestigingen als laag getypeerd kan worden. In de ogen van Holland Casino zijn de risico's in evenwicht met de reclamedruk die eveneens bij landgebonden aanbieders aanzienlijk lager is.

Toegankelijkheid en beschikbaarheid

- Bij de beoordeling van risico's voor kansspelen is één van de belangrijkste risicofactoren de toegankelijkheid en beschikbaarheid van aanbod. Doordat kansspelen in Holland Casino op veertien hoogdrempelige locaties aanwezig worden aangeboden, is de nabijheid voor veel Nederlanders lager dan het online aanbod. Online kansspelen zijn namelijk op elk moment op elke locatie benaderbaar via alle met een netwerk verbonden apparaten.
- Ongerichte reclame kan een trigger zijn voor een impulsaankoop of een impulsactiviteit. Dit geldt bij reclame in het algemeen en bij reclame voor risicovolle online kansspelen in het bijzonder. Na het zien van een dergelijke reclame kan er direct online gespeeld worden. De mobiele telefoon is immers altijd binnen handbereik. Daar komt bij dat risicovolle online kansspelen standaard werken met welkomstbonussen, waardoor de impuls om deel te nemen nog verder wordt versterkt. Landgebonden aanbieders bieden nagenoeg geen bonussen aan in deze vorm.
- Na het zien van een reclame voor risicovolle landbased kansspelen leidt dit niet tot een impulsactiviteit. Het bezoeken van een fysieke vestiging vereist vrijwel altijd een weloverwogen beslissing. Want naar een speelcasino en/of speelautomatenhal toe gaan kost (reis)tijd. Bij een bezoek aan Holland Casino gelden bij elk bezoek strikte entreevoorwaarden waaronder een identificatieplicht en zijn aanvullende beperkingen, terwijl online na eenmalige identificatie het wachtwoord en gebruikersnaam zijn opgeslagen en direct kan worden deelgenomen.
- Geen van de landgebonden aanbieders kan in tegenstelling tot online aanbieders én sportweddenschappen én casinospelen aanbieden. Het aanbod van kansspel is daarom

¹³ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3125>

veel beperkter bij landgebonden aanbieders. Een overstap van sportweddenschappen naar casinospel is landbased daarom onmogelijk.

- De inzetmogelijkheden zijn steviger beperkt dan online. Voor speelautomaten gelden inzetlimieten, online is er geen wettelijke limiet.
- Het aantal vestigingen, speeltafels en automaten is beperkt door de grenzen van de fysieke ruimte. Online zijn deze per aanbieder oneindig in capaciteit. Aan 1 roulettetafel kan online door honderden spelers worden deelgenomen, in onze vestigingen is dat gemaximeerd op 9 tot in uitzonderlijke gevallen 12 spelers;
- In twaalf van de veertien vestigingen hebben casino's sluitingstijden, dit betekent dat er gedurende bepaalde momenten in regio's geen beschikbaar aanbod is en er een natuurlijk einde aan het spel komt voor gasten. Voor live tafelspel geldt in diverse vestigingen bovendien dat er pas vanaf 17:00 tafelspel wordt aangeboden.
- Holland Casino kent een limitatief aantal spellen dat mag worden aangeboden (opgesomd in artikel 4 beschikking) en er is er een tijdslimiet van minimaal drie seconde tussen inzetten op een speelautomaat. Dit in tegenstelling tot het online aanbod.

Aanwezigheid van sociale controle en direct contact

- Online kansspelen zijn in de regel risicovoller dan landgebonden kansspelen vanwege het ontbreken van direct contact tussen de consument en de kansspelaanbieder. Direct contact is juist belangrijk in het kader van verslavingspreventie (monitoring gedrag). Hierdoor is een groter risico op fraude en kansspelverslaving dan de traditionele landgebonden kansspelen (Kamerstukken II, 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 2). De consumenten van online kansspelaanbieder zijn bovendien meer ontvankelijk om te gaan spelen, omdat de drempel hiertoe aanzienlijk lager is.
- Bij kansspelen op locatie kan er naast sociale controle ook sprake zijn van groepsdruk maar is er ook deskundig personeel aanwezig dat tijdig iemand kan aanspreken als het spelgedrag niet langer recreatief is. Bij kansspelen op afstand kan het gebrek aan sociale controle bij het spelen 'op een zolderkamer' onmatig speelgedrag in de hand werken. Daarnaast is het waarnemen van emotie, de entourage van de gast, het gedrag en uiterlijk van de gast en andere fysieke gedragingen zeer waardevol in de beoordeling van potentieel risicovolgedrag bij gasten. Dit wordt tevens ondersteund door cameratoezicht en gebruik van objectieve data gedreven indicatoren.
- Er kan landbased onmogelijk op een ander account worden gespeeld omdat de natuurlijke persoon wordt geïdentificeerd. Daarbij zijn persoonlijke interventies impactvoller, indringender en effectiever dan bijvoorbeeld telefonische interventies. De gast kan zich immers via de telefoon makkelijker onttrekken aan het gesprek, omdat geen oogcontact of beeld mogelijk is.

Andere aspecten waarin risico verschilt

- **Landgebonden kansspelen hebben minder aantrekkingskracht op jongvolwassenen**
Onderzoek laat zien "that the strongest predictors of online gambling common to both genders were younger age, computer gaming and gambling on multiple gambling

types.”¹⁴ Dit zijn allen factoren die niet aanwezig zijn bij landgebonden aanbieders van kansspelen.

- **Het risico op het niet naleven van regels is hoger online en landgebonden handhaving is eenvoudiger**

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Koa is benadrukt dat de markt voor kansspelen op afstand per definitie grensoverschrijdend is en de handhaving van illegaal aanbod daardoor complexer is dan bij landgebonden kansspelen.¹⁵

- **Omloopsnelheid**

De omloopsnelheid van bijvoorbeeld live tafelspel is veel lager dan online. Daarbij speelt ook dat hoe meer spelers aan een tafel, des te lager de omloopsnelheid van het spel. Er zijn vele handmatige acties die door de croupier moeten worden gedaan. Uitbetalingen, controle van inzetten etc. kunnen online geautomatiseerd worden. In vestigingen beïnvloedt dit direct en aanzienlijk de omloopsnelheid van het spel.

¹⁴ Robert Edgren, Sari Castrén, Hannu Alho, Anne H. Salonen, Gender comparison of online and land-based gamblers from a nationally representative sample: Does gambling online pose elevated risk?, *Computers in Human Behavior*, Volume 72, 2017, Pages 46-56, <https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.02.033>.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 57.