



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Joost Poort, Universitair hoofddocent Instituut voor Informatierecht (IViR),
tevens Researchpartner Kansspelautoriteit

Amsterdam, 3 juni 2022

Inbreng Rondetafelgesprek over de Wet kansspelen op afstand

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, 9 juni 2022, 9:45 – 12:45

Algemeen

Kansspelen zijn voor veel mensen een bron van onschuldig vermaak, maar spelen ook in op menselijke zwakheden en kunnen gepaard gaan met verschillende vormen van criminaliteit. Daarom zijn kansspelen vrijwel overal ter wereld gereguleerd. En belangrijk risico dat met name casinospelen, speelautomaten en sportweddenschappen met zich mee kunnen brengen is dat van problematisch speelgedrag en zelfs kansspeleravering. Juist om dat tegen te gaan, is gereguleerd aanbod met adequate waarborgen om problematisch speelgedrag en verslaving te signaleren en te bestrijden van belang. Dit is de kanalisatiegedachte.

Reclame

In de onlinewereld is vaker gebleken dat adequaat legaal aanbod de beste remedie is tegen illegaal aanbod: denk aan het effect van Spotify en Netflix op het terugdringen van online piraterij. Handhaving tegen illegaal aanbod kan daarbij zeker een rol spelen. Maar illegaal aanbod is nooit volledig uit te roeien, al helemaal niet wanneer die aanbieders elders legaal zijn, of wanneer het legale aanbod tekortschiet.

Illegale aanbieders worden aantrekkelijker voor consumenten wanneer ze beter aanbod hebben dan legale. Bij online media zie je dit verschijnsel terug bij films of series die in Nederland nog niet worden aangeboden, maar al wel via illegale sites te zien zijn. Bij kansspelen vormen de kansspelbelasting en de kosten van verslavingspreventie in dat opzicht een risico. Deze hebben tot gevolg dat vergunde online aanbieders minder goede *odds* kunnen aanbieden dan aanbieders die geen belasting betalen en niet of minder investeren in verslavingspreventie. In potentie bestaat hier dus het risico dat illegaal aanbod voor consumenten aantrekkelijker is dan legaal aanbod. Het is daarom van belang dat er voor vergunde aanbieders iets tegenover staat en de mogelijkheid om actief reclame te maken in de Nederlandse markt is speelt daarbij een grote rol: dit is het punt waarom legaal aanbod zich kan onderscheiden van illegaal aanbod. Zonder reclame kan het voor consumenten zelfs onduidelijk zijn of een aanbieder nu legaal is of niet.

Bij de opening van de online markt werden we op televisie overspoeld met kansspelreclames. In het licht van het bovenstaand is dat begrijpelijk, temeer omdat online kansspelen geen fysieke aanwezigheid hebben en zich dus moeten profileren met marketing. Ook in andere landen die hun markt voor online kansspelen openden was dit het geval. Dit is echter een verschijnsel dat noodzakelijk is om voldoende kanalisatie te bereiken en maatregelen af te kunnen dwingen om verslaving tegen te gaan, terwijl overtuigend wetenschappelijk bewijs van een causale relatie tussen reclame en problematisch speelgedrag ontbreekt.

Om die reden is een generiek reclameverbod voor online kansspelen of soortgelijke sterke beperkingen onwenselijk, disproportioneel en contraproductief, juist gelet op de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het is zelfs denkbaar dat bij een reclameverbod illegale aanbieders wel adverteren op het internet, omdat ze toch geen vergunning te verliezen hebben, terwijl legale aanbieders niet adverteren. Daar komt bij dat een generiek reclameverbod in massamedia, de budgetten (verder) zal doen verschuiven

IVR

richting online media, waar heel moeilijk te monitoren is op welke groepen reclames gericht zijn (*targeted advertising*), en in hoeverre verschillende groepen verschillende reclames te zien krijgen (*personalised ads*). Dit maakt reclame intransparanter, moeilijker vatbaar voor handhaving en daarmee potentieel risicovoller met betrekking tot verslaving. Dat neemt niet weg dat reclame in de massamedia die zich met het inzetten van specifieke rolmodellen of door het gekozen reclameblok richt op jonge of anderszins kwetsbare groepen onwenselijk is. Datzelfde geldt voor misleidende reclame-uitingen die suggereren dat met kennis over sport een vrijwel zekere winst kan worden behaald bij sportwedenschappen.

Verbeterpunten

Een knelpunt in de huidige handhaving, is het monolithische karakter van de preventiemaatregelen. CRUKS reikt over alle aanbieders heen, maar als een speler zich daarin registreert of door anderen wordt geregistreerd, is het eigenlijk al te laat. Speellimieten en monitoring van het speelgedrag zijn per aanbieder geregeld, waardoor een speler die problematisch gedrag vertoont, ook bij aanbieders die het beste met de speler voor hebben onder radar kan blijven. Een speler die bij de ene aanbieder tegen zijn limiet aanloopt, kan naar een andere aanbieder gaan in de hoop zijn verlies 'goed te maken', wat een van de grootste valkuilen is van de kansspelpsychologie.

Aanbieder-overstijgende speel- of bijstortlimieten en andere preventiemaatregelen (behalve de nucleaire optie van uitsluiting via CRUKS) ontbreken en ook de Kansspelautoriteit ontbeert momenteel de mogelijkheid om speelgedrag over aanbieders heen te onderzoeken, waardoor er onvoldoende informatie is voor handhaving of om het beleid bij te sturen op dit punt. Ten behoeve van de handhaving en het bestrijden van problematisch speelgedrag en kansspelverslaving zou het goed zijn hier een oplossing voor te vinden, met inachtneming van de nodige eisen op het gebied van gegevensbescherming. Centralisering van alle speellimieten binnen het raamwerk van CRUKS zou op zijn minst onderzocht moeten worden.

Vooruitblik

Afgezien van de voorgenoemde verbeterpunten, is de markt voor kansspelen op afstand van alle kansspelmarkten in Nederland nu op de meest moderne leest geschoeid. Dit contrasteert met de *landbased* deelmarkten, waar monopolies, staatseigendom, en beperkte toezichtmogelijkheden nog het beeld bepalen. Staatseigendom – volgens de officiële documenten gaat het in de kansspelmarkten om *niet-permanente deelnemingen*, maar dan wel voor bijna 300 jaar (Staatsloterij) dan wel 45 jaar (Holland Casino) – vergroot het risico op belangenverstremming bij de overheid, zeker omdat het bestrijden van risicovol en problematisch speelgedrag door diezelfde overheid op gespannen voet staat met de winstgevendheid van een staatsdeelneming.

Nu na een lang parlementair proces voor online casinospelen een concurrerende markt is gecreëerd met een onbepaald aantal vergunde private aanbieders, is zowel economisch als juridisch moeilijker vol te houden dat de markt voor *landbased* casinospelen het meest gebaat is bij een overheidsmonopolie, en ligt het in de rede het eerdere wetsvoorstel om ook die markt te moderniseren opnieuw om procedure te brengen, aangescherpt met de eerste lessen uit de onlinemarkt. Hoewel loterijen inherente schaalvoordelen hebben via een grote hoofdprijs of jackpot, is ook daar een opener markt zonder staatseigendom te overwegen. Kansspelautomaten in de horeca, tot slot, zijn momenteel het meest verslavingsgevoelige stukje van de markt dat zich vrijwel geheel aan modern verslavingspreventiebeleid onttrekt. Ook hier is een moderniseringsslag aan te bevelen.