



Universiteit
Leiden
The Netherlands

“Las Vegas aan de Noordzee?”: Een Analyse van het Krachtenspel rond Reclames in de Goksector

Berkman, Eva

Citation

Berkman, E. (2023). *“Las Vegas aan de Noordzee?”: Een Analyse van het Krachtenspel rond Reclames in de Goksector.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656357>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

“Las Vegas aan de Noordzee?”: Een Analyse van het Krachtenspel rond Reclames in de Goksector



Abstract

De regulering rondom reclames voor kansspelen heeft een turbulente politieke periode achter de rug, waarbij zowel maatschappelijke als commerciële actoren actief de politiek pogen te beïnvloeden door middel van framing. Op basis van een frameperspectief op lobbyboodschappen en de *preference attainment method*, analyseert dit onderzoek welke stakeholders hun lobbydoelen hebben bereikt en welke frames zij hanteren in hun argumentatie. Het onderzoek wijst uit dat het interpreteren van de beleidskwestie over kansspelreclames vanuit een gevarenframe bijdraagt aan het lobbysucces van actoren met publieke belangen. De gecombineerde inzet van het gevaren- en consumentenframe draagt niet bij aan het behalen van de preferenties van stakeholders met private belangen. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan transparantie rond het maatschappelijke debat rondom gokreguleringen, maar dienen vooral het toenemende wetenschappelijke debat binnen de public affairs discipline over de relaties tussen framing, pleitbezorging (door lobbyisten) en politieke verandering.

Student:	Eva Maria Berkman
Studentnummer:	S1833596
E-mail:	evaberkman1@gmail.com
Masterprogramma:	Management van de Publieke Sector
Specialisatie:	Public Affairs
Begeleider:	Prof. dr. Arco Timmermans
Tweede lezer:	Dr. Gerard Breeman
Datum:	3 juli 2023



“De spelregels in de politiek en aan de goktafel verschillen niet zoveel van elkaar”

-

Oscar Garschagen

Dankwoord

Graag zou ik van de mogelijkheid gebruik willen maken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst ben ik prof. dr. Arco Timmermans zeer erkentelijk voor de aanmoedigingen om mijn eigen interesses te volgen. Zijn sparringssessies en uitgebreide feedback hebben ervoor gezorgd dat ik met een gevoel van trots de laatste hand heb gelegd aan het sluitstuk van mijn studententijd. Ook wil ik dr. Tony van Rooij van het Trimbos Instituut bedanken voor de oriënterende gesprekken die het onderzoek meer diepgang hebben gegeven.

Afsluitend wil ik mijn cheerleaderteam bedanken: mijn ouders, vriend, huisgenoten, vrienden en collega's. Ik ben hen onmetelijk dankbaar voor alle steun.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Eva Berkman

DANKWOORD.....	3
LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN.....	5
HOOFDSTUK 1 INLEIDING.....	6
1.1 LEGALISERING ONLINE KANSSPELEN	6
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	7
1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5 LEESWIJZER	11
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER.....	12
2.1 WAT WORDT IN DE LITERATUUR VERSTAAN ONDER LOBBYSUCCESS?	12
2.1.2 <i>Agendasetting</i>	13
2.1.3 <i>Lobbydoelen en lobbysuccess</i>	15
2.2 WAT VERSTAAT DE LITERATUUR ONDER PUBLIEKE EN PRIVATE BELANGEN?	16
2.3 WAT IS ER IN DE LITERATUUR BEKEND OVER FRAMING ALS LOBBYSTRATEGIE?	17
2.3.1 <i>“Lobbyists are framers”</i>	17
2.3.2 <i>Typen frames</i>	18
2.4 CONCEPTUEEL MODEL	20
2.5 CAUSALE VERWACHTING	21
HOOFDSTUK 3 ONDERZOEKSMETHODEN.....	23
3.1 ONDERZOEKSONTWERP: INHOUDSANALYSE VAN EEN REGULATIEVE GEVALSTUDIE.....	23
3.2 METHODEN EN DATAVERZAMELING	24
3.2.1 <i>Framing van lobbyboodschappen</i>	24
3.2.2 <i>Preference Attainment Method</i>	27
3.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	30
HOOFDSTUK 4 DE CASESTUDY: HET GOKLANDSCHAP	31
4.1 DE ONTWIKKELING VAN HET BELEID RONDOM GOKRECLAME	31
HOOFDSTUK 5 VERGELIJKING VAN FRAMES.....	35
5.1 HET OVERHEERSENDE FRAME	35
5.2 FRAMING DOOR STAKEHOLDERS	36
5.2.1 <i>VNLOK</i>	37
5.2.2 <i>Trimbos Instituut</i>	39
5.2.3 <i>KNVB</i>	40
5.3 VERKLARING VAN DE KEUZE VOOR EEN FRAME	42
HOOFDSTUK 6 BEHAALDE PREFERENTIES VAN DE STAKEHOLDERS	43
6.1 LOBBYSUCCESS	43
6.1.1 <i>VNLOK</i>	43
6.1.2 <i>Consumentenbond</i>	45
6.1.3 <i>Trimbos Instituut</i>	46
6.1.4 <i>Goede Doelen Platform</i>	48
6.1.5 <i>KNVB</i>	49
6.2 VERKLARING LOBBYSUCCESS DOOR PUBLIEKE EN PRIVATE BELANGEN	51
6.3 VERKLARING LOBBYSUCCESS DOOR FRAMES	52
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE: WIE HEEFT DE AAS?.....	54
7.1 CONCLUSIE	54
7.2 REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	55
LITERATUURLIJST.....	57

Lijst van figuren en tabellen

Nummer	Titel	Pagina
Figuur 1	Conceptueel model over de invloed van framing van een issue voor lobbysucces	21
Figuur 2	Relatie tussen de onafhankelijke variabele X en afhankelijke variabele Y	23
Tabel 1	Verwachte generieke frames	24
Tabel 2	Operationalisering frames	26
Tabel 3	Quotes bij het gevarenframe	26
Tabel 4	Quotes bij het consumentenframe	26
Tabel 5	Stappenplan PAM	27
Tabel 6	Databronnen	28
Tabel 7	Operationalisering begrip ‘Lobbydoel’	28
Tabel 8	Operationalisering begrip ‘Lobbysucces’	29
Tabel 9	Berekening van de ‘attained preference’ per stakeholder	29
Tabel 10	Tijdslijn	34
Tabel 11	Frameanalyse VNLOK	39
Tabel 12	Frameanalyse Trimbos Instituut	40
Tabel 13	Frameanalyse KNVB	42
Tabel 14	Berekening van de ‘attained preference’ VNLOK	45
Tabel 15	Berekening van de ‘attained preference’ Consumentenbond	46
Tabel 16	Berekening van de ‘attained preference’ Trimbos Instituut	48
Tabel 17	Berekening van de ‘attained preference’ Goede doelen platform	49
Tabel 18	Berekening van de ‘attained preference’ KNVB	51
Tabel 19	Resultaten PAM-analyse	51

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Legalisering online kansspelen

Een avondje met vrienden naar het casino, nog snel een lot voor de oudejaarsstrekking kopen en wedden op de uitslag van het WK voetbal via je telefoon. Hoewel de laatste van dit rijtje pas legaal mogelijk is sinds oktober 2021, zijn kansspelen een *fact of life*, aldus de kansspelautoriteit (*Onze strategie 2020 - 2024*, z.d.). Het wettelijke kader voor kansspelregulering werd vanaf 1964 gevormd door de Wet op Kansspelen (WoK). Met deze wet werden alle aspecten rondom kansspelen voor een lange tijd geregeld. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte II staat de doelstelling om het kansspelbeleid te moderniseren waarbij het aanbieden van gokspelen niet voorbehouden blijft aan de overheid (2013, p. 28). Online gokken was alleen mogelijk via buitenlandse aanbieders, die geen vergunning hadden om de Nederlandse markt te exploiteren. Nu het openbaar bestuur kansen zag in de legalisering van de onlinekansspelmarkt, sprongen verschillende stakeholders in het beleidsvormingsproces. Een gevecht van de langste adem volgde, waarbij allerlei wijzen van beïnvloeding van het publieke debat de revue passeerden. Uiteindelijk is het dankzij de Wet Kansspelen op afstand (Koa) mogelijk voor online aanbieders een vergunning aan te vragen om zo legaal de kansspelmarkt te betreden.

Echter, door de legalisering van de onlinekansspelmarkt werd ook reclame voor deze markt legaal. De officiële opening van de markt voor vergunde online aanbieders per 1 oktober 2021 kan maar weinig mensen zijn ontgaan. De reclameblokken werden gedomineerd door reclames op internet en televisie die oproepen tot gokken. Een logisch gevolg vanwege de concurrentie tussen (nieuwe) kansspelaanbieders en de belangrijkste doelstelling van de Wet Koa, oftewel ‘kanalisatie’. Hiermee wordt bedoeld op het coördineren van de consument die graag online geld inzet naar het legale aanbod, met het idee dat een vergunde omgeving van aanbieders veiliger is voor de consument omdat zij moeten voldoen aan regelgeving die kansspelverslaving tegen gaat. Echter, de Wet Koa heeft tot een paradoxale toename van gokgelegenheden geleid. Ondanks nieuwe regulering en controle, zijn online casino's gemakkelijk toegankelijk voor de consument. Dit lijkt te schuren met de publieke doelstellingen van de Kanspelautoriteit: kansspelverslaving voorkomen, de consument beschermen en mogelijke illegaliteit en criminaliteit bestrijden (*Onze strategie 2020 - 2024*, z.d.). Eind april 2023 kondigt de minister voor Rechtsbescherming, Frank Weerwind, aan dat per 1 juli 2023 (een groot gedeelte van) reclames voor online gokken dan toch verboden zijn (NOS, 2023).

Achter de regulering van onlinekansspelen zit een van de zwaarste lobby's van Den Haag, constateerde Tweede Kamerlid Mei Li Vos van de PvdA (Huisman & Korteweg, 2022). Kritische media wijzen op risico's op belangenverstrengeling bij de overheid omdat zij in deze casus meerdere petten kan dragen. De overheid probeert een spagaat te maken door enerzijds aandeelhouder te zijn en anderzijds voor de burger te willen zorgen. Dit dualisme in belangen wordt gekenmerkt door fiscale perverse prikkels. Terwijl het openbaar bestuur ontvanger is van lobbyboodschappen, moeten private belangen ten opzichte van maatschappelijke of publieke belangen worden afgewogen. Ondertussen versimpelen de grote buitenlandse concurrentie en de grenzeloosheid van het internet de casus niet.

Wat is er gebeurd waardoor de lang verwachte modernisering van de kansspelwetgeving stuit op dermate veel maatschappelijke weerstand dat de minister reeds restricties heeft aangekondigd? Is een verbod op reclame slechts een schrikreactie vanuit de maatschappij en zet de liberaliserende trend zich door? Of pakt de overheid haar verzorgende taken op en stoot zij door met restrictief beleid rondom kansspelen om maatschappelijke schade te beperken? Hoe zetten stakeholders public affairs activiteiten in om het wel of niet toestaan van onlinegokreclame als beleidsissue te beïnvloeden?

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen op de vermeende winnaars en verliezers van de verruiming en beperking van gokreclamebeleid vanuit een public affairs perspectief. Lobbyisten gebruiken framing als tactiek om invloed uit te oefenen op de manier waarop naar een beleidsprobleem kan worden gekeken. Door het koppelen van frames aan zo veel mogelijk belangen, kan draagvlak worden gevonden voor de steun van de gewenste beleidsuitkomst. In de inleidende paragraaf wordt de schermutseling beschreven tussen verscheidene actoren met tegengestelde belangen rondom legalisering van online kansspelen. Waar belangen extra hard lijken te botsen, is dat bij reclames ter promotie van de nieuwe wet op de online kansspelen. De verruiming of beperking van gokreclame is bij uitstek een *regulatory issue* en biedt een focus binnen het actuele beleidsdossier van de legalisering van online kansspelen. De centrale onderzoeksvraag die hieruit voortkomt, is:

In hoeverre bestaat er een verschil in het behalen van lobbysucces rondom online gokreclameregulering tussen stakeholders met publieke belangen en private belangen, en welke rol speelt framing daarbij?

Deelvragen:

- ♣ Hoe heeft beleid zich ontwikkeld rondom gokreclameregulering?
- ♣ Hoe kunnen verschillen in lobbysucces worden verklaard vanuit een framingperspectief volgens de literatuur over public affairs?
- ♣ Welke frames zien we bij stakeholders met publieke belangen en private belangen?
- ♣ Kan het overheersende frame de ontwikkeling van kansspelbeleid verklaren?
- ♣ In hoeverre hebben stakeholders met publieke belangen en private belangen lobbysucces behaald?

De definities en onderlinge relaties tussen de theoretische concepten framing, lobbysucces en stakeholders, worden in het theoriehoofdstuk toegelicht. Door het lobbyspel rondom beleidsveranderingen zichtbaar te maken en te verklaren vanuit een theoretisch perspectief uit de Public Affairs over framing, kan lobbysucces worden verklaard. Dit onderzoek is tweeledig. Allereerst wordt gemeten in hoeverre beleidsveranderingen overeenkomen of afwijken van de belangen van de stakeholder. Vervolgens wordt in een verdiepende analyse getracht te duiden hoe framing als lobbytactiek een verklaring kan zijn voor de winsten of verliezen van de stakeholders die zich hebben bemoeid met de gokreclameregels. Deze lobbytactiek verwijst naar de retoriek die stakeholders gebruiken in hun argumentatie. Belangrijk hierbij zijn de daarmee samenhangende probleemdefinitie en welke bewijsvoering wordt gebruikt om het verhaal te vertellen. In dit onderzoek worden stakeholders onderzocht die zich hebben gericht op de overheid als ontvanger van de lobbyboodschappen tijdens het politieke besluitvormingsproces over gokreclameregulering in periode 2019-2023.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De kern van academisch onderzoek naar public affairs biedt inzicht in het beleidsvormingsproces en wat de rol is van stakeholders daarin. Deze kennis kan worden gebruikt om het beleidsproces transparanter te maken en om op deze manier beleid te vormen dat past bij de behoeften en de wensen van de samenleving. Uit het geringe aantal verschenen proefschriften over public affairs, al dan niet in een Nederlandse context, blijkt dat het nog geen gevestigd maatschappijwetenschappelijk domein is (Timmermans, Coops, van Keep, de Lange en van Venetië, 2019., p. 97). In zijn oratie pleit Timmermans (2014) voor het belang van de dialoog tussen wetenschap en de praktijk van de public affairs omdat er in Nederland nog

weinig bekend is over de dynamiek van een issue in de belangenbehartiging (p. 4).

Dit onderzoek over kansspelen vindt plaats op het praktijk- en kennisterrein van de public affairs. Het betreft een actuele casus, gekenmerkt door botsende belangen met een hoge maatschappelijke relevantie. De verschillende manieren om invloed uit te oefenen voor stakeholders worden steeds vaker onderzocht, omdat het helpt begrijpen hoe beleid tot stand is gekomen en hoe dit kan worden veranderd (Van Drimmelen, 2014). In de literatuur over belangenbehartiging kan simpelweg geen antwoord worden gevonden op de vraag hoe een specifieke publicaffairsstrategie leidt tot het bereiken van lobbydoelen, omdat de effectiviteit van de strategie afhangt van de algehele context (Jensen & Seeberg, 2020). Het aannemelijk maken van een causale relatie over de invloed van stakeholders is daarentegen wel van belang is voor het onderzoeksveld van de public affairs. De Bruycker (2017) pleit in zijn onderzoeksagenda voor het uitbreiden van onderzoek naar belangenorganisaties om de relatie tussen framing en pleitbezorging (door lobbyisten) en politieke veranderingen te begrijpen. Immers, het proces waarbij frames worden afgewisseld en issue definities veranderen aan de hand van het gevraagde individu of de organisatie, wordt niet goed begrepen (Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball en Leech (2009). Een empirische casusstudie helpt uit te leggen wanneer, hoe en waarom een framingstrategie werkt in die specifieke context van het geval. De kracht van analyses die naar framing kijken, is dat de inhoud en de essentie van de boodschap naar voren wordt gebracht. Hier kunnen lessen uit worden getrokken door onderzoekers en belangenbehartigers die beleid willen informeren en/ of beïnvloeden.

In de wetenschappelijke literatuur biedt slecht een beperkt aantal artikelen een beter begrip van belangenbehartiging in de context van reclameregulering van online kansspelen. De bestaande literatuur zich voornamelijk op de institutionele inrichting van legalisering, de effectiviteit van reclameregulering en de invloed van gokreclame op de consument (McGee, 2020; Killick & Griffiths, 2020; Marionneau & Nikkinen, 2020). Toch blijkt uit een verkenning dat het onderzoeksveld omtrent lobbystrategieën in de onlinegoksector relatief ontgonnen is. De afgelopen jaren is een toename in het aantal (empirische) artikelen over dit beleidsonderwerp waar te nemen. Dit kan worden verklaard door de recente legalisering van online gokken in Europa (Laffey, Della Sala & Laffey, 2015). Om de toegevoegde waarde van de gekozen casestudy over kansspelen te onderzoeken en te vergroten, is allereerst een oriënterend gesprek gevoerd met het Trimbos instituut. Onderzoekers Van Rooij en Timmermans stelden tijdens de sparsessie dat de invloed van mediaframes op de regulering van producten en diensten die een gevaar voor de gezondheid vormen, weinig onderzocht is. Zodoende kan dit onderzoek aan de hand van verdiepend inzicht een toegevoegde waarde

leveren aan het wetenschappelijke begrip van het verband tussen de publicaffairsvoering van stakeholders en beleidsontwikkelingen rondom een dergelijk verslavend of ongezond product. In dit onderzoek wordt de relatie tussen framing als lobbystrategie en beleidsveranderingen onderzocht rondom gokreclamebeleid. Implicaties van de bevindingen uit dit onderzoek dragen bij aan theorievorming binnen het onderzoeksdomein van de public affairs.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Als onderdeel van het staatsbedrijf de Nederlandse Loterij, is Toto de hoofdsponsor van het ‘Huis van Oranje’ tijdens het WK 2022. Parallel aan deze grote reclamecampagne van een online kansspelaanbieder zijn er maatregelen aangekondigd die deze praktijken waarschijnlijk zullen gaan verbieden in de loop van 2023. Dit voorbeeld laat zien dat het om een nieuw en actueel probleem gaat op nationaal niveau. Gokreclameregulering betreft een beleidsprobleem met een grote maatschappelijke relevantie waarbij belangen van hot naar her lijken te gaan onder het vuur van de publieke opinie. De overheid heeft een zorgplicht te voorkomen dat burgers gokverslaafd worden. De situatie waarin Holland Casino als stichting een staatsdeelneming is, terwijl de overheid een zorgplicht heeft om te voorkomen dat burgers gokverslaafd raken, een interessant spanningsveld op.

De lobby ten aanzien van de kansspelwetgeving staat bij uitstek te boek als een schimmig lobbytafereel vanwege bewuste vertraging, schijnonderzoeken, rechtszaken, buitenland reisjes voor ambtenaren en andere pressiemiddelen (Huisman & Korteweg, 2022). Onderzoeksjournalisten Huisman & Korteweg (2022) lichten in hun boek over de schaduwmacht van de lobby toe dat cijfers rondom gokproblematiek vaak gekleurd zijn, waarbij het bovendien afhankelijk is aan wie de vraag wordt gesteld. Zodoende is onafhankelijk onderzoek naar de lobby ten aanzien van kansspelwetgeving des te noodzakelijker. Het Trimbos-instituut, het onafhankelijke kennisinstituut voor onder andere verslavingszorg, geeft in de kennisagenda (online) gokken aan dat onderzoek noodzakelijk is om de invloed van reclames (op kwetsbare groepen) te monitoren (Van Rooij, 2022). Om recht te doen aan deze noodzaak, worden in dit onderzoek belangen rondom die reclames geïdentificeerd en hun uitwerking op de beleidsagenda verkend. Wetenschappelijk onderzoek naar mechanismen die ontwikkelingen in de politiek van de aandacht blootleggen is maatschappelijk relevant om lessen te trekken voor de praktijk (Timmermans, z.d.). Een analyse van framing als lobbystrategie levert strategische kennis op voor de huidige actoren. Door de achterliggende belangen en dominerende frames van spelers te identificeren wordt de Haagse lobby omtrent

een maatschappelijk probleem transparanter en objectiever gemaakt. Van Drimmelen (2014) beargumenteert dat het duidelijk moet zijn wat het doel is van een lobbystrategie en wie de zender is van een lobbyboodschap zodat hier ook verantwoording over mogelijk is. Inzicht hebben op de agendavorming van dit beleidsprobleem is maatschappelijk relevant omdat stakeholders deze kennis kunnen gebruiken om hun informatiepositie te versterken en daarmee mogelijk het beleidsproces beïnvloeden. Zo krijgen ambtenaren en bestuurders dankzij dit onderzoek een indruk van de strijdige belangen. Dit biedt handvatten om verdere vragen rondom online gokken en de regulering van soortgelijke producten en diensten met een verslavend karakter, te agenderen.

1.5 Leeswijzer

Om tot een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag te komen, zet hoofdstuk twee een geïntegreerde visie op framing als issuemanagementstrategie uiteen, van waaruit de lobby casestudy is benaderd. De paragrafen behandelen de relaties tussen theoretische concepten. Het theoretisch kader eindigt met een conceptueel model waaruit rivaliserende verwachtingen zijn onttrokken ten aanzien van het type stakeholder, lobbysucces en overheersende frames. Het derde hoofdstuk houdt zich bezig met de methoden voor dataverzameling en -analyse waar gebruik van gemaakt is voor deze studie. In dit hoofdstuk is evenwel ingegaan op de maatregelen die zijn genomen om de validiteit van het onderzoek te waarborgen. Hoofdstuk vier presenteert de belangrijkste beleidsontwikkelingen rond gokreclameregulering. Hoofdstukken vijf en zes bespreken vervolgens de resultaten, en toetsen deze aan de geformuleerde verwachtingen uit hoofdstuk twee. Hoofdstuk vijf analyseert hoe de stakeholders framen (strategie). Hoofdstuk zes gaat hierna in op de vraag wie de meeste grip op gokreclameregulering heeft (het resultaat). Tot slot formuleert hoofdstuk zeven de conclusie, waarbij ook is gereflecteerd op het wetenschappelijke debat en de gebruikte methoden in dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag beantwoord: hoe kunnen verschillen in lobbysucces worden verklaard vanuit een framingperspectief volgens de literatuur over public affairs? Hiervoor worden middels een theoretische trechter algemene kernconcepten uit de hoofdvraag besproken en definities gekozen die uitmonden in een versimpeling van de complexe relaties hiertussen in een conceptueel model. Voor het theoretisch kader is via deskresearch met de sneeuwbalmethode gezocht naar relevante literatuur om via deductie te komen tot een geïntegreerde visie op framing en de relatie met lobbysucces. Hiervoor zijn de literatuurlijsten van wetenschappelijke artikelen over het onderwerp van dit onderzoek en het boek *Public affairs in maatschappelijk perspectief* van Timmermans et al. (2019) geraadpleegd. Om lobbysucces te definiëren wordt eerst ingezoomd op wat public affairs inhoudt en worden twee bekende theorieën besproken die de politieke ruimte om te lobbyen verklaren. In deelparagraaf 3.2 worden stakeholders met publieke en private belangen besproken, waarna in paragraaf 3.3 theoretische perspectieven op framing als issuemanagementstrategie worden belicht. Het behalen van lobbysucces in dit onderzoek wordt benaderd vanuit het perspectief dat issues geframed worden. Het eindproduct betreft een geïntegreerde visie op framing van waaruit de lobby casestudy wordt benaderd, weergegeven in een conceptueel model. De causale relaties die hier uit voortkomen zijn geconcretiseerd in twee rivaliserende verwachtingen.

2.1 Wat wordt in de literatuur verstaan onder lobbysucces?

2.1.1 Politiek van de aandacht

Lobbyen wordt vaak geassocieerd met het bewerkstelligen van private belangen van grote bedrijven die ambtenaren luxe etentjes, toegangskaarten voor sport- en muziekevenementen en andere dure cadeaus aanbieden. Via achterkamers zouden zij op deze manier proberen het beleidsproces te beïnvloeden om een voor hen gunstig besluit te nemen (Huisman & Korteweg, 2022). Dit beeld doet geen recht aan de zenders van deze lobbyboodschappen en de wijze waarop ze de rationeel doordachte lobbystrategie uitvoeren om beleid te beïnvloeden. Public affairs en lobbyen zijn nauw met elkaar verbonden begrippen en het gebruik van deze concepten vereist verheldering. Public affairs is het gebied dat zich bezighoudt met het bestuderen van manieren waarop stakeholders invloed uitoefenen op beleid en hoe dit kan leiden tot beleidsverandering. Timmermans et al. (2019) definiëren public affairs als “het repertoire aan systematisch voorbereide activiteiten dat wordt ingezet om het

beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie te beïnvloeden”. De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) hanteert een soortgelijke uitleg van het concept, namelijk *“het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming en op veranderingen in de maatschappij en publieke opinie die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie”*. (BVPA, z.d.). Lobbyen is een activiteit die onder public affairs wordt geschaard (Van Drimmelen, 2014; Timmermans et al., 2019). Lobbyen kan worden gezien als het veldwerk van de public affairs professional waarmee *“het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om de (politieke en ambtelijke) besluitvorming te beïnvloeden”* wordt bedoeld (BVPA, z.d.). Uit deze definities komt naar voren dat het bewerkstelligen van lobbysuccessen een bewust proces is waar activiteiten zijn ondernomen om het beleidsproces te beïnvloeden om een van tevoren bepaald doel te bereiken.

2.1.2 Agendasetting

Public affairs en *issues* zijn nauw met elkaar verweven. *Issues* zijn zaken op de maatschappelijke of politieke agenda waar belangen mee gemoeid zijn en waarover mogelijk belangenbehartiging plaatsvindt (Timmermans et al., 2019, p. 230). *Issues* ontstaan vanuit achterliggende waarden en opvattingen, waarbij zij zich ontwikkelen door probleemdefinities en expressieve acties op de voorgrond van de beleidsarena (Timmermans et al., 2019, p. 235). Stone (2012) betoogt in haar boek *“policy paradox: The Art of Political Decision Making”* dat *issues* niet statisch zijn, maar dynamisch en voortdurend in beweging. Vanuit dit constructivistische perspectief worden *issues* gevormd door de manier waarop stakeholders problemen, doelen en oplossingen definiëren en presenteren. Van Schendelen (2017) veronderstelt dat er een verschil bestaat tussen beïnvloeding van een *issue*, ‘domme’ belangenbehartiging, of het bewust managen van een interpretatie van een *issue*, ‘slimme’ belangenbehartiging. In dit onderzoek ligt de focus op issuemanagement, de wijze waarop stakeholders betekenis geven aan relevante informatie die het belang en de doelen van een *issue* kunnen raken (Timmermans et al., 2017, p. 32). Heugens (2002) concludeert dat er een positief verband bestaat tussen de mate waarin een organisatie aan issuemanagement doet en het bereiken van diens doelstellingen. De public affairs professional hanteert een systematische werkwijze, issuemanagement, om grip te houden op de ontwikkeling van kansen en bedreigingen voor diens belang (Timmermans et al., 2017, pp. 248-249).

Issues hebben uiteenlopende eigenschappen. In deze deelparagraaf worden theoretische inzichten over de dynamiek van *issues* in de publieke arena besproken om diens relatie met lobbytactieken van stakeholders te begrijpen. De literatuur over *issues* op de beleidsagenda

suggereert dat er een verband bestaat tussen de hoeveelheid aandacht die aan een issue wordt besteed en de kans dat dit issue wordt geagendeerd (Baumgartner & Jones, 2010; Downs, 1972; Nisbet & Hume, 2006). Twee invloedrijke modellen die het bewegen van issues op en van de beleidsagenda verklaren zijn de *issue-attention cycle theory* van Downs (1972; Nisbet, Hume, Brossard, Shanahan & Nesbitt, 2007) en de *Punctuated Equilibrium Theory* ontwikkeld door Baumgartner en Jones (2010). Respectievelijk volgen issues bij het eerste model een cyclisch patroon waarbij publieke aandacht en het beleidsproces in een tijdsperspectief, *stages*, worden geplaatst (Timmermans et al., 2019, p. 231). Met de *Punctuated Equilibrium Theory* (PET) duiden Baumgartner en Jones (2010) hoe perioden van stabiel beleid onderbroken kunnen worden. In de situatie van een beleidsmonopolie heerst er gedurende een lange periode eenzelfde interpretatie van een issue. Reeds bestaande instituties houden dit stabiele equilibrium in stand. Echter, een beleidsmonopolie is geen permanente situatie. Interrupties van initiële beleidsmonopolies als gevolg van zogenoemde *trigger events* resulteren in nieuwe evenwichten. Deze twee ogenschijnlijk verschillende theorieën hebben een symbiotische relatie. Holt en Barkemeyer (2012) bediscussiëren dat het mechanisme van de PET tegelijkertijd met de tweede en derde stadia van de *issue-attention cycle* kan samengaan. De politieke agenda wordt in toenemende mate bepaald door het publieke debat (Huisman & Korteweg, 2022). Halpin (2011) verklaart met de term *bandwagon effect* hoe grote schommelingen in de publieke aandacht, vaker opgestuwd door toedoen van de (klassieke en sociale) media, kunnen zorgen voor een toename van betrokkenheid bij een issue. Een cascade van de (media-)aandacht voor een issue leidt tot meer druk op het beleid en mogelijk ook tot de verandering van politieke subsystemen die het huidige beleidsmonopolie bestendigen. Het issue kan in een nieuwe *issue attention cycle* door een veranderde politieke en maatschappelijke context opnieuw op de beleidsagenda terechtkomen (Downs, 1972).

In de politiek van de aandacht is het een uitdaging voor belangenbehartigers om uit te vinden of een verbreding van de aandacht helpt lobbydoelen te bereiken, of juist niet. Het mobiliseren van een bepaalde interpretatie van een issue is een ingewikkeld proces omdat er andere interpretaties van het beleidsprobleem kunnen ontstaan en andere actoren mogelijk toegang krijgen tot het beleidsvormingsproces (Bekkers, 2012, p. 131). Overeenkomstig met het theoretisch perspectief van de PET over agendasetting, beconcurreren stakeholders rondom een issue elkaar om aandacht (Nisbet & Hume, 2006, p. 7). Oftewel, de politiek van de aandacht. Expansie van het conflict kan in lijn met de PET-benadering leiden tot instorting van het beleidsmonopolie. Het (her)formuleren van een krachtig frame kan de hoeveelheid aandacht van het publiek en/of beleidsmakers beïnvloeden en zo bijdragen aan lobbydoelen (Ihlen et al.,

2018; Pralle, 2006). Dit komt overeen met het casusonderzoek van Dardis, Baumgartner, Boydston, De Boef en Shen (2008), waarin een herframing van de doodstraf als issue heeft geleid tot een toename in aandacht en daarmee opnieuw op de beleidsagenda terecht kwam, zodat de doodstraf uit het Wetboek van Strafrecht verdween. Evenzo constateren Breeman, Dewulf, Pot en Timmermans (2009) een verschuiving in frames over het klimaatvraagstuk, opdat het issue meer aandacht in de media krijgt (p. 27). Aan de andere kant beargumenteren Baumgartner et al. (2009) dat herframing van aandacht zelden een verandering van de dominante discours tot gevolg heeft.

2.1.3 Lobbydoelen en lobbysucces

In dit onderzoek wordt gefocust op issuemanagement door stakeholders dat wordt ingezet om de *status quo* aan beleid te veranderen of te behouden (Ihlen, Raknes, Somerville, Valentini, Stachel, Lock, Davidson, & Seele, 2018). Het behalen van lobbydoelen door een bewust toegepaste publicaffairsstrategie wordt in dit onderzoek gelabeld als ‘lobbysucces’. De mate waarin lobbysucces is behaald wordt onderscheiden door lobbydoelen niet, gedeeltelijk of volledig te bewerkstelligen (Mahoney, 2007). Dat interventies van belangenbehartigers beïnvloeden in hoeverre lobbydoelen worden bereikt is derhalve aannemelijk. Professionele lobbyisten zetten hun kennis in als *legislative subsidy* om lobbydoelen van strategisch gekozen partners en beleidsmakers te helpen behalen (Hall & Deardorff, 2006). Baumgartner en Jones (2010) beargumenteren dat uitdagers van de *status quo* relatief harder moeten knokken dan zij die de huidige situatie willen behouden. Hij noemt dit fenomeen waarbij het huidige politieke systeem zorgt voor tegendruk van beleidsverandering de *status quo bias* (p. 485). In de casus kunnen lobbydoelen worden onderscheiden in termen van verandering of behoud van regelgeving rondom kansspelreclame. Dit zou concreet betekenen voor de casus dat men kan verwachten dat stakeholders die pleiten voor behoud van gokreclame succesvoller zijn dan stakeholders die een verbod op promotie van kansspelen nastreven.

Het bestaan van talrijke manieren om met een beleidsprobleem om te gaan, issuemanagement, maakt het onderzoeken van diens impact op de *status quo* ingewikkeld. Het kan vrijwel onmogelijk wetenschappelijk worden aangetoond hoe één bepaalde lobbystrategie als onderdeel van *issuemanagement* eenduidig heeft geleid tot gewenst beleid (Dür, 2008). Hieruit volgt dat de toepassing van een willekeurige lobbystrategie kan het verloop van een issue en de uitkomst van het beleidsproces niet uitsluitend verklaren. Zoals blijkt uit de paragraaf over agendasetting, heeft de hoeveelheid aandacht voor een issue invloed op de

agendering van een issue. Andere factoren, zoals de mate van belastinginkomsten en verkiezingen, kunnen verandering of behoud van de *status quo* verklaren (Stone, 2012).

2.2 Wat verstaat de literatuur onder publieke en private belangen?

Het staat iedere Nederlandse burger grondwettelijk vrij zich te organiseren om diens belangen te behartigen. Stakeholders zijn in dit onderzoek alle actoren die het beleid een bepaalde kant op proberen te duwen (Baumgartner, 2007, p. 486). Stakeholders zijn van groot belang voor beleidsmakers om twee redenen. Allereerst hebben zij de kennis en expertise die nodig zijn om goed beleid te maken. Ontvangers van de lobby, zoals Tweede Kamerleden, worden door lobbyisten de technische details aangereikt die ervoor zorgen dat er geïnformeerd en afgewogen beleid gemaakt kan worden. Een andere reden is de achterban die een stakeholder vertegenwoordigt (Van der Vleuten, Block, Binnema, Den Boer, Esch, van Keulen, Mastenbroek, Princen, Reijnen, Segers, Suvarierol, Verbeek & Versluis, 2015, p. 137). Omvangrijke steun voor beleid maakt dat beleidsmakers gelegitimeerd beleid maken. Een tekort aan steun leidt vaak tot problemen in de uitvoering van beoogd beleid (Van der Vleuten et al., 2015, p. 137).

In de onderzoeksvraag staat centraal in hoeverre maatschappelijke stakeholders en commerciële stakeholders lobbysucces hebben gehad in de beleidsvorming waarbij framing centraal staat. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen stakeholders met private belangen en die met publieke belangen omdat dit een bepalende factor kan zijn in het lobbysucces van de actor (Dür, Marshall & Bernhagen, 2019). In de wetenschap van public affairs worden stakeholders vaak op dit punt onderscheiden omdat dit implicaties heeft voor de hoeveelheid middelen en toegang tot het beleidsproces. Er zijn academici die beargumenteren dat commerciële belangen structureel meer macht kunnen uitoefenen door de investeringsmogelijkheden die ze hebben. Politici trekken deze investeringen graag aan vanwege de voordelen die ze bieden om herkozen te worden (Dür, 2007, p. 1222). In de publicatie van Dür, Marshall & Bernhagen (2019) wordt gesteld dat maatschappelijke stakeholders juist meer toegang hebben tot het beleidsbeïnvloedingsproces. Let wel, vaak kan er geen waterscheiding worden gemaakt tussen stakeholders die zich volledig aan de publieke kant of private kant van de muur bevinden vanwege overlap in de praktijk. Timmermans (z.d.) stelt dat klassieke scheidslijnen tussen stakeholders zoals publiek of privaat, vrijwillig of kapitaalkrchtig, sterk of zwak, lijken te vervagen. Bovendien treden actoren ook samen op in wisselende en tijdelijke belangencoalities (Van der Meer, 2021, p. 113). Publieke stakeholders

krijgen juist vaker de mogelijkheid om mee te denken over beleid, terwijl private organisaties zich vaker maatschappelijk opstellen vanwege een meer kritisch publiek (Timmermans, z.d.). In de casusbeschrijving is onderbouwd welke actoren en diens belangen als commercieel en welke als maatschappelijk worden gezien.

2.3 Wat is er in de literatuur bekend over framing als lobbystrategie?

2.3.1 “*Lobbyists are framers*”

Lobbyisten gebruiken framing als tactiek om invloed uit te oefenen op de manier waarop naar een issue kan worden gekeken. Lees hierbij ondersteunend citaat van Baumgartner (2007): “*Lobbyists are framers*” (p. 485). Het concept framing is afkomstig uit de communicatiewetenschap en gaat uit van het idee dat gebeurtenissen, personen of issues betekenis krijgen door de invalshoek van waaruit de situatie wordt bekeken (Van Gorp, 2007). Volgens dit theoretisch perspectief bestaan er meerdere typen issues en zijn issues constructies waar verschillend mee om kan worden gegaan door stakeholders (Timmermans et al., 2019, p. 231; Stone, 2012). “*Linking the literature on framing and issue-definition to the study of lobbying must be a key goal of all of us who study lobbying*” (Baumgartner, 2007, p. 485). Door specifieke dimensies van een beleidsprobleem al dan niet uit te lichten, kan een retorisch wapen worden gecreëerd waarmee het lobbyspel kan worden gespeeld (Baumgartner & Mahoney, 2008). De Bruycker (2017) stelt dat in een toenemend aantal studies de focus ligt op het gebruik van framing door stakeholders. Hij wijst op bestaande uitdagingen in de conceptualisering en analyse van framing. Het eindproduct van de studie is een onderzoeksagenda met aanbevelingen en biedt houvast voor de theoretische benadering van dit onderzoek. De conceptualisering van framing die het breedst geaccepteerd wordt volgens De Bruycker (2017) is afkomstig van Entman (1993). Vrij vertaald is deze: “*Framen is het selecteren van bepaalde aspecten van een waargenomen realiteit en deze meer opvallend maken in een communicatieve tekst, zodanig dat er een bepaalde probleemdefinitie, causale interpretatie, morele evaluatie en/of aanbeveling voor behandeling wordt gepromoot voor het beschreven onderwerp*” (Entman, 1993, p. 52). De definitie van Entman (1993) onderstreept dat framing een bewuste strategische keuze is, die kan worden gebruikt om beleidsdoelen te bereiken. Dit komt overeen met de meer recente beschrijvingen van framing als een vorm van strategische communicatie waarmee het politieke debat kan worden ge(her)structureerd en het beleidsproces kan worden beïnvloed (Jensen en Seeberg, 2020). De typen frames en framing waarvan wordt verwacht dat ze een rol spelen in het behalen van lobbydoelen in de gokreclamecasus bevinden zich in dit

onderzoek op een microniveau van framing. Volgens dit theoretisch perspectief worden frames gezien als onderdeel van de lobbystrategie van stakeholders om hun lobbydoel te bereiken (De Bruycker, 2017). In tegenstelling tot de constructie van het beleidsdebat op macroniveau door framing, ligt de focus op de individuele stakeholders (De Bruycker, 2017).

Van Gorp (2006) beschrijft framing als een proces waarbij betekenis wordt gegeven aan een bepaald verhaal of een bepaalde gebeurtenis (p. 46). Een verhaal bestaat meestal uit wie, wat, waar, wanneer en hoe. Echter, het hebben van deze minimale elementen maakt het verhaal nog niet aantrekkelijk. Een verhaal maakt volgens Kent (2015) pas kans op aandacht wanneer een hindernis het behalen van het doel van de personage bemoeilijkt. Door het bewuste gebruik van bepaalde woorden in een bepaalde context, die emoties en associaties oproepen, krijgt een verhaal betekenis. Het managen van public affairs door middel van *storytelling* is een interessante manier voor stakeholders om door middel van het vertellen van een narratief, de benodigde maatschappelijke en politieke steun te vinden (Heugens, 2002). Zijn onderzoek toont aan dat zowel voor- als tegenstanders van de legalisering van genetisch gemodificeerd eten de techniek van storytelling gebruiken in hun lobbystrategie om steun te verkrijgen (p. 58). Met het juiste narratief verandert een ingewikkeld en technisch onderwerp in een aansprekend verhaal, of andersom. Framing helpt middels narratieve elementen een verhaal te vertellen, of juist bepaalde zaken onderbelicht te laten om op deze manier de probleemdefinitie en uitkomsten van beleid te proberen te beïnvloeden (Nisbet & Hume, 2006; Klüber, Mahoney & Opper, 2015). *Causal stories* zijn narratieven die stakeholders inzetten om een oorzaak-gevolgrelatie te verklaren (Stone, 2012). Lobbyisten zijn pleitbezorgers van dit verhaal. Het presenteren van een beleidskwestie als een verhaal, *causal story*, suggereert dat er winnaars en verliezers zijn en dat er oplossingen bestaan. Het gebruik van cijfers en symboliek in een *story narrative* roept reacties op en hiermee wordt de aandachtscyclus beïnvloed (Stone, 2012). Wetenschappelijke verhalen zijn daarom ook geen perfecte kopie van de werkelijkheid. Immers, feiten zijn nooit waarde vrij, aldus de beroemde socioloog Max Weber (1904). Het gaat om beelden, associaties en meningen. Vanuit dit perspectief volgt het argument dat het niet de vraag is óf iets geframed is, maar hóe iets geframed is.

2.3.2 Typen frames

Er zijn verschillende soorten frames die theoretisch kunnen worden onderscheiden omdat ieder frame op een andere manier betekenis geeft aan de werkelijkheid. Frames bieden een kader om de totstandkoming van beleid te interpreteren. Door deze typen frames te identificeren en te analyseren, wordt bestudeerd hoe stakeholders communiceren over een

bepaalde beleidskwestie en hoe ze proberen lobbysucces te behalen. Een veel voorkomend onderscheid in typen beleidsframes wordt gemaakt tussen probleemgeoriënteerde frames en oplossingsgerichte frames. Een ander bekend perspectief op de werkelijkheid stelt dat onderliggende frames het dominante frame aanvechten. *Counterframes* zijn frames die worden gebruikt door stakeholders om een eerder bestaand frame te ondermijnen of te weerleggen (Chong & Druckman, 2013). Niet te verwarren met de eerder besproken frame-analyses op micro- en macroniveau, doen Jensen en Seeberg (2020) onderzoek naar mogelijke strategieën van stakeholders om via microframes het macroframe te beïnvloeden. Macro-frames komen voort uit de interactie tussen stakeholders met verschillende beleidspreferenties, nieuwe ontwikkelingen en de institutionele overheersing van het vorige frame (Jensen & Seeberg, 2020, p. 1057). Een stakeholder kan niet het heersende macroframe eigenhandig veranderen, maar met een goede strategie kunnen zij deze wel beïnvloeden. De frames die individuele stakeholders aanhouden, microframes, kunnen worden overgenomen door andere actoren waardoor mogelijk het macroframe wordt overgenomen (Jensen & Seeberg). Cijfers en symbolen worden gebruikt om de aandacht te vestigen op bepaalde invalshoeken van een issue (Stone, 2012).

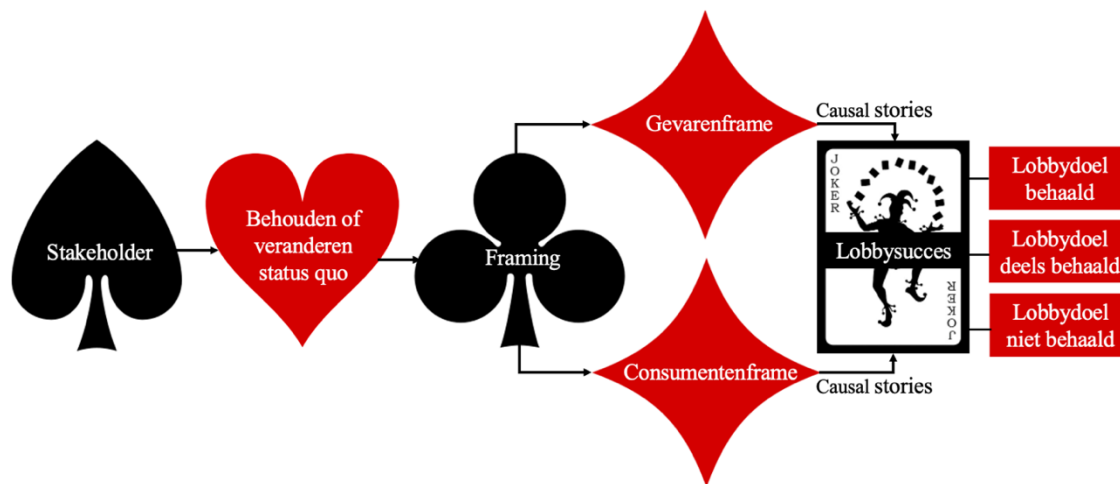
Een ander onderscheid in frames wordt gemaakt door De Vreese (2005) in issue-specifieke frames en generieke frames. Issue-specifieke frames zijn, zoals de naam doet vermoeden, toepasbaar op individuele casussen. Door de beleidskwestie te bestuderen, worden unieke frames gedestilleerd. Deze manier van framing op macroniveau is geschikt voor het bestuderen (her)framing van specifieke beleidskwesties, zoals in de eerder besproken casus van de doodstraf (Dardis, Baumgartner, Boydstun, De Boef en Shen, 2008; De Bruycker, 2017). Generieke, of algemene, frames zijn meer abstract en kunnen hierom worden toegepast door stakeholders op uiteenlopende issues (De Bruycker, 2017). Het conflict-frame kan bijvoorbeeld worden toegepast op meerdere casussen waarbij invalshoeken conflicterend worden gepresenteerd (Semetko en Valkenburg, 2000). In dit onderzoek wordt op microniveau de toepassing van algemene frames door stakeholders onderscheiden (De Bruycker, 2017).

Welk type beleidsframing zich het beste leent om de werkelijkheid mee te verklaren, hangt af van de unieke en complexe context (Klüver & Mahoney, 2015; Wayenberg, 2017). Regulering van gokreclame is geen specifiek issue. Vergelijkbare frames zijn mogelijk toe te passen op andere beleidskwesties zoals bij de legalisering van andere commerciële producten waar je verslaafd aan kan raken of slecht zijn voor de publieke gezondheid (Baumgartner & Jones, 2010; Euchner et al. 2013). Een casusonderzoek van Jensen en Seeberg (2020) over alcoholbeleid in Denemarken maakt een onderscheid tussen een gevarenframe ‘danger frame’

dat publieke belangen reflecteert en een ‘business frame’ waarachter private, economische preferenties scharen (p. 1063). Stakeholders hanteren een gevarenframe om een interventie op de consumptie te bewerkstelligen om te waarschuwen voor de gevaren. Uit het onderzoek van Klüver en Mahoney (2015) blijkt dat maatschappelijke stakeholders eerder sociale frames gebruiken en private stakeholders economische frames. De keuze voor een bepaald soort frame is vanuit dit theoretisch perspectief afhankelijk van het type speler. Om deze theoretische verwachting te testen wordt in de frame-analyse vergelijkbaar onderscheid aangehouden: het consumentenframe en een gevarenframe.

2.4 Conceptueel model

Gokreclame is een issue, stakeholders willen daarmee omgaan en hebben daar een repertoire aan keuzes in. In dit hoofdstuk is gedefinieerd wat lobbysucces is, hoe publieke en private stakeholders kunnen worden onderscheiden en wat framing kan betekenen in een issuemanagementstrategie. Overeenkomstig met het betoog van De Bruycker (2017) kan begrip van politieke verandering of behoud van de status quo, worden benaderd vanuit het gebruik van framing in lobbyboodschappen. In dit onderzoek wordt bestudeerd hoe het framen van belangen rondom deze reclames heeft geleid tot het behalen van dit lobbysucces. Hoewel de manier van framing niet exclusief de reden is voor lobbysucces, komt in dit theoretisch kader naar voren dat het op zijn minst een groot aandeel heeft in de winst. Framing is in de lobby alomtegenwoordig en het is dus niet de vraag of er in de casus over online gokken wordt geframed. De vraag is op welke wijze deze framing van het probleem en mogelijke oplossingen geschiedt. Definities van het beleidsprobleem worden benaderd vanuit de interactie tussen een gevaren- en consumentenframe die tot een bepaald strategisch narratief met een *causal story* behoren. In figuur 1 zijn de relaties tussen deze variabelen in beeld gebracht. Immers, om de centrale probleemstelling te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk theoretische verwachtingen op te stellen die de basis vormen voor empirische toetsing.



Figuur 1: Conceptueel model over de invloed van framing van een issue voor lobbysucces

2.5 Causale verwachting

In dit onderzoek wordt de casus over online gokken gereconstrueerd om te achterhalen hoe beleidsverandering- en continuïteit verklaard kunnen worden door het belobbyen van de besluitvorming. Hierbij is de veronderstelling dat stakeholders aan intelligente belangenbehartiging doen, waarbij ze issues als constructies benaderen (Van Schendelen, 2017). Onder meer De Bruycker (2017) stelt dat stakeholders bewust bepaalde interpretaties van issues, frames, benadrukken in hun communicatie om het beleidsproces te beïnvloeden. Frames kunnen vanuit de publicaffairstheorie op verschillende manieren worden onderscheiden. Bij beleidskwesties rondom verslavende middelen zoals onder meer alcohol en roken, herkennen onderzoekers een economisch consumenten- en gevarenframe in de strategische belangenbehartiging door stakeholders (Baumgartner & Jones, 2010; Euchner et al., 2013; Jensen & Seeberg, 2020). In het conceptueel model (figuur 1) wordt verondersteld dat de keuze voor een frame beïnvloedt in hoeverre een stakeholder zijn lobbydoelen bereikt. Welk frame lukt het om de aandachtsspanne vast te houden en de kritische massa te bewegen zodat de inhoudelijke standpunten worden overgenomen in beleid? Welke richting van framing levert de ‘aas’ op en zijn de ‘winnaars’ van het lobbyspel?

Tabak is als verslavend en ongezond product de afgelopen jaren volledig gereguleerd. Hier is sprake van een duidelijke overheersing van een gevarenframe. Alcohol daarentegen, wordt nog altijd genormaliseerd, ondanks de schadelijke effecten. In het laatste Regeerakkoord werd zelfs gepleit voor een uitbreiding van het aantal punten waar alcohol mag worden geschonken, zoals boekwinkels en kappers. Hier wordt het issue niet benaderd vanuit een gevarenframe (Jensen & Seeberg, 2020). De focus van dit onderzoek ligt specifiek op beleidsontwikkelingen rondom onlinegokreclame. Is gokken het nieuwe roken en kan

gokreclame beter worden verboden? Of ligt de keuze om te gaan gokken net als bij drinken bij de consument? In de bredere context is er, ondanks recente restricties, sprake van een liberale trend waarin online gokken is gelegaliseerd. Waar de overheid eind vorige eeuw nog een monopolie had op het aanbieden van kansspelen, is de internationale markt nu te vinden op eenieders smartphone. Dit wijst op een liberale trend die zich al langer doorzet. De reeds aangekondigde beperkingen wijzen mogelijkserwijs op een kortstondige schrikreactie, of is de restrictieve grondhouding met de ingeslagen reguleringsroute van de overheid '*here to stay*'. Welke stakeholders de overhand krijgen en welke frames het meest succesvol blijken om lobbydoelen te bereiken, is de vraag. Klüver et al. (2015) beargumenteren dat maatschappelijke stakeholders eerder een gevarenframe aanhangen en private stakeholders een consumentenframe. Daarnaast is er ook sprake van een tweerichtingsverkeer waarin het ministerie als beleidsmaker ook bepaalde belangen heeft. Met dit in gedachten leidt het conceptuele model tot rivaliserende verwachtingen. Dit onderzoek poogt vast te stellen welke van de alternatieve verwachtingen standhouden:

- ♣ Verwachting 1: Stakeholders met private belangen interpreteren het issue exclusief vanuit een consumentenframe.
- ♣ Verwachting 2: Stakeholders met private belangen behalen lobbysucces door het kiezen van een consumentenframe.
- ♣ Verwachting 3: Stakeholders met maatschappelijke belangen interpreteren het issue exclusief vanuit een gevarenframe.
- ♣ Verwachting 4: Stakeholders met maatschappelijke belangen behalen lobbysucces door het kiezen van een gevarenframe.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek geeft een inzicht in het framegebruik van verschillende stakeholders tijdens de maatschappelijke discussie rondom de legalisering van online kansspelen en kansspelreclame. In het theoretisch kader is de veronderstelde relatie tussen het al dan niet behalen van het lobbydoel door de manier van framing al aangehaald. In dit hoofdstuk worden de methoden besproken die deze verwachting empirisch toetsen. Dit hoofdstuk bestaat uit drie gedeelten. Allereerst (paragraaf 4.1) wordt de meest geschikte onderzoeksopzet besproken. In het tweede gedeelte (paragraaf 4.2) worden methoden uiteengezet om een framing onderzoek uit te voeren en lobbysucces meetbaar te maken. In het laatste deel (paragraaf 4.3) wordt gereflecteerd op de betrouwbaarheid en legitimiteit van manieren van dataverzameling en -analyse in dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksontwerp: Inhoudsanalyse van een regulatieve gevalstudie

Dit onderzoek is een *casestudy* naar de publicaffairsvoering met betrekking tot de verruiming en beperking van reclameregulering rondom online kansspelen. Het reclamebeleid rond online gokken is bij uitstek een *regulatory issue*. De focus in dit diepgaande onderzoek ligt op het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie (Besluit orka) als onderdeel van de Wet Koa. In dit onderzoek wordt onderzocht in hoeverre lobbysucces, wordt beïnvloed door de manier van framing (figuur 2).



Figuur 2: Relatie tussen de onafhankelijke variabele *X* en afhankelijke variabele *Y*

In het onderzoek worden kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd om de inhoud van de casestudy in detail te kunnen onderzoeken en analytisch te generaliseren. Overeenkomstig met het onderzoek van Heugens (2002) is in dit onderzoek gekozen voor een narratieve benadering van de gevalstudie. Het ‘quasi-kwantificeren’ van de variabelen helpt bij het generaliseren van de uitkomsten (Bryman, 2016, p. 628). Databronnen rondom wetswijzigingen zijn veelal openbaar. Zodoende kan er een analyse worden gemaakt op basis van een kwalitatieve inhoudsanalyse. In de volgende paragraaf worden uitspraken door stakeholders ingedeeld per frame. Hierna wordt via een analyse met de *preference attainment methode* (PAM) duidelijk in hoeverre het belang van een speler al dan niet behaald is. Langs deze weg ontstaat een mogelijkheid tot het analyseren van de invloed van framing door stakeholders op beleidsveranderingen.

3.2 Methoden en dataverzameling

3.2.1 Framing van lobbyboodschappen

Het systematisch reconstrueren van frames is op verschillende kwantitatieve of kwalitatieve manieren mogelijk. Ook kan er worden gekozen voor een inductieve of deductieve manier om de frames te achterhalen (Van Gorp, 2006; Klüver & Mahoney, 2015). Narratieve analyse past het beste bij dit onderzoek zodat de subtiliteit van frames in de casestudy kan worden geïdentificeerd (Heugens, 2002). Bij een narratieve analyse ligt de focus niet op wat er feitelijk gebeurt, maar op de manier waarop actoren dit meemaken én vertellen. Verhalen, lees framing als lobbystrategie, worden tenslotte met een bedoeld effect verteld (Bryman, 2016, p. 589). Voor de kwalitatieve inhoudsanalyse wordt al bestaande data geïnterpreteerd om te zien hoe stakeholders onderliggende *causal stories* het issue rondom gokreclame uitleggen. In het theoretisch kader is uiteengezet dat algemene frames op microniveau worden onderzocht. Algemene frames kunnen worden toegepast op meer dan één beleidskwestie (Van Gorp, 2006, p. 250-251). In dit onderzoek zijn de algemene frames reeds geïdentificeerd op basis van literatuuronderzoek, waarna via inductie wordt nagegaan welke vertellingen de frames ondersteunen (tabel 1).

Consumentenframe	Commerciële/ private organisaties hebben als lobbydoel om gokreclames toe te staan en hangen een consumentenframe aan. Hierachter schuilen economische en private preferenties.
Gevarenframe	Maatschappelijke/ publieke organisaties hebben als lobbydoel om gokreclames te verbieden en hangen een gevarenframe aan. Hierachter schuilen maatschappelijke/ publieke en sociale preferenties.

Tabel 1: Verwachte generieke frames

Dataverzameling

Het onderzoeksmateriaal voor de frameanalyse behelst allereerst *position papers* ingezonden door stakeholders zelf. Via geïnstitutionaliseerde (online) consultaties hebben stakeholders de mogelijkheid gehad om invloed uit te oefenen op beleid. Stakeholders krijgen hier de kans om hun standpunt kenbaar te maken aan de beleidsmaker en proberen zo hun lobbydoel te bereiken. 31 actoren hebben via digitale wijze gereageerd op een openbare internetconsultatie over het Besluit orka. Reacties konden worden ingediend van 10 juli 2022 tot 4 september 2022. Voor de frameanalyse zijn twee stakeholders uitgekozen waarvan de

verwachting is dat preferenties en beleidsuitgangspunten bij hen nadrukkelijk zijn verwoord. Uiteindelijk is om deze reden gefocust op de position papers van de branchevereniging voor Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK) en de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB). Hoewel er veel (31) reacties zijn geweest, is het belangrijk te realiseren dat de mogelijkheid om een position paper in te dienen korter was dan 2 maanden in de zomerperiode. Een duidelijke afwezige stakeholder, die wel wordt meegenomen in de PAM-analyse, is het Trimbos Instituut. Voor de frameanalyse wordt de output van het Trimbos Instituut in dezelfde periode te betrekken in de frameanalyse vanwege diens grote rol in de casus. Voor de verwoording van de standpunten van het Trimbos Instituut vormt het rondetafelgesprek het beste datapunt. Dit gesprek vond vlak voor de openstelling van de internetconsultatie plaats, waar de andere stakeholders hun preferenties hebben geuit (tabel 10).

Frame-analyse

Om de rol van framing bij het behalen van lobbysucces te kunnen begrijpen, worden de schriftelijke reacties op de consultatie geanalyseerd. Een *causal story* is een vorm van framing, *framing device*, om een bepaalde interpretatie van een beleidskwestie te promoten (Van Gorp, 2006). *Causal stories* zijn oorzaak-gevolgrelaties die de perceptie van de toehoorder op een beleidskwestie kunnen beïnvloeden. Deze relaties zijn omgezet in waarneembare variabelen zoals woordkeuze, metaforen, argumenten en stereotype beschrijvingen die verwijzen naar de algemene frames. Ondersteunende citaten en voorbeelden uit de position papers worden middels een thematisch codeersysteem inhoudelijk gerapporteerd (tabel 2). Het onderscheid in thema's die zijn gegroepeerd bij het consumentenframe of het gevarenframe is gebaseerd op het onderzoek van Jensen en Seeberg (2020, p. 1064). Boven dit onderzoek naar gokreclameregulering hangt een grotere discussie over de legalisering van online gokken en gokgerelateerde schade. Dit komt overeen met het onderzoek naar frames rondom alcoholregulering door Jensen en Seeberg (2020). Ook de alcoholsector heeft te maken met opgelegde reclamebeperkingen. Onderliggende thema's kunnen worden gevonden door eerst de bronnen te lezen, open te coderen, deze codes in thema's opdelen en door mogelijke links tussen de thema's te evalueren (Ryan & Bernard, 2003).

Gevarenframe	Thema 1	Gezondheid (volksgezondheid en verslavingspreventie, gemaakte kosten gezondheidszorg)
	Thema 2	Criminaliteit (illegale activiteiten zoals belastingontduiking en geweld)
	Thema 3	Morele onderwerpen (zondigheid en moreel wangedrag)
Consumenten-frame	Thema 4	Ondernemingsonderwerpen (commerciële activiteiten en de regulering daarvan, zoals; financiële opbrengsten, concurrentievermogen, de introductie van nieuwe producten, belastingopbrengsten voor de staat en maatschappelijk verantwoord ondernemen)
	Thema 5	Liberalisme (vrijheid van keuze)
	Thema 6	Bewijslast (Gebrek aan wetenschappelijk onderzoek en juridische beperkingen)

Tabel 2: Operationalisering frames (Jensen & Seeberg, 2020, p. 1064)

Voor de thematische frameanalyse van kwalitatieve data is *The Framework Approach* ontwikkeld (Bryman, 2016, p. 586). De toepassing hiervan betekent dat relevante position frames in een matrix worden verwerkt (tabellen 3 en 4). Binnen een position paper kunnen dus ook meerdere frames voorkomen (Van Gorp, 2006).

	Sub-Thema 1	Sub-Thema 2	Sub-Thema 3
Actor A	“quote”		
Actor B		“quote”	
Actor C			“quote”
Actor D			

Tabel 3: Quotes bij het gevarenframe

	Sub-Thema 4	Sub-Thema 5	Sub-Thema 6
Actor A	“quote”		
Actor B		“quote”	
Actor C			“quote”
Actor D			

Tabel 4: Quotes bij het consumentenframe

3.2.2 Preference Attainment Method

Het meten van invloed door stakeholders op het beleidsproces is ingewikkeld doordat het kan worden uitgeoefend op verschillende manieren, het in verschillende fasen van het beleidsproces voorkomt en een eventuele tegenlobby uitkomsten verbergt (Dür, 2008, p. 561). Dür (2008) bespreekt drie methoden waarmee de invloed van stakeholders toch kan worden onderzocht: *process-tracing*, *attributed influence* en *preference attainment*. De *process-tracing* methode vereist precieze informatie over alle activiteiten van de stakeholders en de politieke uitkomsten om de invloed van stakeholders te bewijzen. Het effect van de lobby wordt met deze methode vaak onderschat, omdat het ontbreken van bewijs betekent dat dit er niet zou zijn geweest (Dür, 2008, p. 564). Middels de *attributed influence* methode worden stakeholders gevraagd naar hun invloed op de beleidskwestie. Hierin bestaat het risico dat niet de daadwerkelijke invloed, maar de gepercipieerde invloed wordt gemeten (Dür, 2008, p. 566). Met behulp van een PAM-analyse kan de invloed van stakeholders worden bestudeerd, zelfs wanneer beleid niet zichtbaar verandert (Dür, 2008, p. 567). De PAM biedt handvatten om de mate van invloed analytisch te bestuderen, door te onderzoeken hoe initiële standpunten overeenkomen met de uiteindelijke uitkomst van een beleidsproces (tabel 5). De afstand tussen het ideale standpunt van stakeholders over behoudt of verandering van de status quo aan regelgeving, ten opzichte van de uitkomst van het reguleringsproces, reflecteert het lobbysucces (Dür, 2008, p. 566). De PAM is gekozen omdat deze methode past bij het onderzoeksdoel om te bepalen wie het meeste lobbysucces heeft geboekt, en dus de ‘winnaar’ is.

1.	Identificeren van stakeholders
2.	Preferenties van stakeholders verzamelen
3.	Analyseren van beleidsuitkomsten
4.	Vergelijken preferenties stakeholders met de beleidsuitkomsten

Tabel 5: Stappenplan PAM

Dataverzameling

Dit onderzoek richt zich op vier stakeholders met publieke belangen of private belangen: Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK), Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB), de Consumentenbond; het Trimbos Instituut. Voorwaarde voor het gebruik van de PAM, is de bekendheid van de preferenties van stakeholders. Om de behaalde preferenties van de stakeholders te bepalen, zijn middels deskresearch position papers, media-uitingen en de inbreng in een rondetafelgesprek geanalyseerd (tabel 6). Hiervoor is bovendien

het archief van de Tweede Kamer geraadpleegd. Ook wordt veelvuldig input geput uit de reacties op de openbare internetconsultatie over het voorstel tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie.

Databron		Doel
a.	Position papers	Identificeren van de preferenties van de stakeholders
b.	Statements gegeven in kranten	
c.	Inbreng Rondetafelgesprek	
Besluit orka		Vergelijken van de preferenties met de beleidsuitkomst

Tabel 6: Databronnen

Door de uitkomst van het beleidsproces te vergelijken met de preferenties van de belangengroep, kan de invloed van een belangengroep over tijd worden gemeten (Mahoney, 2007). Om te kunnen achterhalen of preferenties behaald zijn, is deze variabele voor het casusonderzoek geoperationaliseerd in tabel 7. Als *status quo* dient het moment dat reclames zijn gelegaliseerd per 1 april 2021.

Lobbydoel	Concreet
<i>Status quo</i> veranderen	Gokreclames verbieden
<i>Status quo</i> behouden	Gokreclames toestaan

Tabel 7: Operationalisering begrip ‘Lobbydoel’

Analyse van lobbysucces door middel van de PAM

De beleidskwestie over het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie als onderdeel van de Wet Koa is zeer specifiek, zodat het coderen van de mate van succes vergemakkelijkt. Het bepalen van de preferenties van stakeholders is relatief onverbloemd in dit casusonderzoek over reclamebeleid, omdat stakeholders voor of tegen het promoten van online gokken zijn. De reflectie van preferenties in de uitkomst van het beleidsproces is de *preference attained*. Om dit empirisch te onderzoeken zijn er scores toebedeeld aan het bereiken

van de lobbydoelen door de actoren (Mahoney, 2007). In tabel 8 wordt de mate van *preference attainment* opgesplitst in de waarden: volledig (2), gedeeltelijk (1) of geen (0) succes.

Lobbysucces	Lobbydoel niet gehaald	0
	Lobbydoel gedeeltelijk gehaald	1
	Lobbydoel helemaal gehaald	2

Tabel 8: Operationalisering begrip ‘Lobbysucces’

Deze scores worden gegeven per belangengroep bij elkaar opgeteld en de totale waarde is een percentuele score die aanduidt in hoeverre de preferentie is behaald. Wanneer een belangengroep een Som van 10 heeft, is de ‘preference attained’ 100% omdat dan voor alle zes de issues de waarde twee is toegekend. De issues die worden bestudeerd zijn afkomstig uit de inbreng en de moties van Kamerleden tijdens het Commissie- en tweeminutendebat Kansspelen, vlak na de legalisering van online kansspelen (Tabel 9). In de berekening worden alle issues A t/m E op dezelfde manier punten toegekend. Deze beperking van de PAM betekent dat de meer relevante issues specifiek niet zwaarder meetellen (Dür, 2008).

Stakeholder x	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwingszin	Hoog/laag risico	Inzet rolmodellen	Venster tijden gokreclame	Verbod reclame		
Preferentie							
Uitkomst							
Score						N	%

Tabel 9: Berekening van de ‘attained preference’ per stakeholder

Uit het conceptuele model in hoofdstuk twee (figuur 1) blijkt dat de keuze voor een frame de mate van lobbysucces beïnvloedt. De toepassing van de methoden op de theoretische verwachting laat zien dat de *attained preference* door een stakeholder wordt gekoppeld aan een gevarenframe of een consumentenframe. Hoe meer een frame aansluit op de heersende publieke tendens, des te hoger het PAM percentage. Hoe meer een frame niet aansluit op de heersende windrichting, des te groter is de kans dat de stakeholder verliest.

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor dit onderzoek is zowel een frameanalyse uitgevoerd, als een PAM-analyse. Deze combinatie van methoden versterkt de bevestiging of verwerping van de verwachtingen gebaseerd op theorieën uit de public affairs. Door data-triangulatie wordt voorkomen dat toevallige fouten leiden tot een vertekend beeld. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten, is gekozen voor een openbare databron zodat de proef kan worden herhaald. Betrouwbaarheid is een voorwaarde voor validiteit en daarmee de bruikbaarheid van het onderzoek. Studies naar het gebruik van framing door stakeholders kennen meerdere methodologische uitdagingen stelt De Bruycker (2016). Het trekken van conclusies over de invloed van een bepaald frame op de uitkomst van een politiek proces en een mogelijke beleidsuitkomst wordt bemoeilijkt door de complexiteit van beleidsprocessen, de diversiteit van stakeholders en de politiek van de aandacht. Een deductieve methode voor framing-analyse maakt het onderzoek betrouwbaar doordat herhaling door andere onderzoekers mogelijk is dankzij de vooraf opgestelde frames. Hoewel een interpretatie van frames onvermijdelijk blijft door de verborgen betekenisstructuur van de tekst (Van Gorp, 2007, p. 15). Deze analytische uitdaging wordt zo goed mogelijk beheerst door het identificeren van *causal stories* te baseren op simultaan verzamelde gegevens. De kanttekening bij de PAM is dat in de berekening van de ‘attained preference’ alle momenten even zwaar tellen terwijl ze voor de wetgeving rondom kansspelreclame niet even belangrijk zijn. De mate waarin stakeholders lobbysuccessen hebben geboekt kan worden gecontroleerd omdat het verantwoordelijke Ministerie na een consultatieronde aangeeft hoe de *position papers* van de stakeholders worden beoordeeld. Er bestaan risico’s op overschatting van de invloed van de lobby door stakeholders met de PAM (Dür, 2008). Deze mogelijke overschatting wordt zo goed mogelijk beperkt door het tegenlezen van de appreciatie van de minister op moties ingediend op het voorstel voor de wetswijziging¹. Een ander risico van de PAM is dat de onderzochte issues allemaal dezelfde waarde worden toegekend, terwijl er een verschil kan bestaan in de relevantie. De issues A t/m E liggen qua betekenis dicht bij elkaar, waardoor dit probleem wordt vermeden.

¹ Kamerbrief Uitvoering van de motie van het lid Van Nispen c.s. over een verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen op 6 januari 2022. Kamerstuk 24557-191;
Kamerbrief Ontwikkelingen kansspelen op afstand en reactie op moties op 21 april 2022. Kamerstuk 24557-194;
Kamerbrief Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit orka op 11 juli 2022. Kamerstuk 24557-196;
Kamerbrief Kansspelen op afstand op 5 december 2022. Kamerstuk 24557-205;
Kamerbrief Voortgang kansspelen op afstand op 1 juni 2023. Kamerstuk 24557-209.

Hoofdstuk 4 De casestudy: het goklandschap

4.1 De ontwikkeling van het beleid rondom gokreclame

Het is de gokbranche voorafgaand aan de opening van de onlinekansspelmarkt in oktober 2021 niet gelukt tot een reclamecode te komen over de toon en hoeveelheid gokreclames. De Consumentenbond trok zich terug uit een akkoord omdat zij ontevreden waren over de afspraken om kwetsbaren te beschermen tegen kansspelverslaving (NOS, 2021). Het winnen van prijzen voor de meest effectieve reclameproducties leidde ertoe dat Arjen Lubach tweemaal op satirische wijze de draak stak met de ontwikkelingen rondom online gokken en reclames in zijn veelbekeken televisieprogramma (Lubach, 2022a; Lubach, 2022b). Allerhande uitingen in de media laten zien dat gokreclame een issue is en een prominente plek heeft verworven in het maatschappelijke debat. In deze paragraaf wordt ingezoomd op ontwikkelingen in het Nederlandse goklandschap met betrekking tot reclameregulering. De lange aanloop wordt kort besproken, waarna verdiepend wordt stilgestaan bij recente ontwikkelingen. Begrip van deze ontwikkelingen is van belang omdat dit mikpunten van beïnvloedingsstrategieën omvat (tabel 10). In hoofdstuk vijf wordt geanalyseerd hoe de inhoud van deze beleidsregels rondom online gokken zich verhoudt tot de standpunten van de stakeholders. In de eerste helft van de vorige eeuw waren bijna alle vormen van gokken nog verboden afgezien van de Nederlandse Staatsloterij. Kansspelen waren er altijd al wel, maar deze waren streng gereguleerd. Vanaf 1900 trad er collectivisering op, in termen van nationalisering van het mogen aanbieden van kansspelen. Deze transitie komt overeen met de overgang van een welvaarts- en verzorgingsstaat tot voorwaardenscheppende staat (Van der Meer, 2021, p. 44). Hierna volgde een periode waarin het openbaar bestuur een meer liberale aanpak hanteerde die leidde tot de WoK in 1964. De WoK bepaalde dat alleen casino's met een vergunning mochten opereren binnen onze landsgrenzen. Deze wet bleef vele jaren, op enkele herzieningen na, praktisch gelijk en leidend tot 2021. De WoK stelt voorwaarden aan reclame voor kansspelen. Kansspelreclame moest volgens deze wet op een zorgvuldige en evenwichtige wijze worden vormgegeven. Het voorzichtig en terughoudend zijn met het maken van reclames voor gokken is nodig vanwege de mogelijke gezondheidsrisico's. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. In dit besluit worden wervings- en reclameactiviteiten omschreven als vormen van communicatie waarmee vergunninghouders hun diensten of goederen aanprijzen.

Met de verouderde WoK was het niet mogelijk voor online kansspelaanbieders een vergunning aan te vragen omdat zij niet *landbased* zijn. Aanvankelijk werden deze online

casino's gedoogd en werd er nauwelijks tegen opgetreden door het College van toezicht op de kansspelen, de voorloper van de Kansspelautoriteit. Een voorstel van Kabinet Rutte II om kansspelaanbod via internet via een wijziging van de Wok te reguleren, kreeg in de Eerste Kamer geen meerderheid. Voormalig staatssecretaris Teeven van Justitie en Veiligheid zag in 2011 opnieuw een kans om de onlinegokmarkt te legaliseren zoals andere landen in Europa dit ook al deden, en schreef hiertoe een Kamerbrief. Op basis van de *Gambelli* uitspraak en de zaak *Markus Stoss* beargumenteerde hij dat vergunningen niet selectief kunnen worden verleend door autoriteiten van de overheid, op het moment dat zij een expansiebeleid voeren voor kansspelen met een hoger verslavingsrisico²³. Door deze regelgeving uit Brussel en technologische ontwikkelingen, is liberalisering van de onlinegokmarkt onder druk komen te staan voor nationale overheden (Laffey et al., 2015). Dit leidde in juli 2017 tot het aannemen van de Wet Koa.

Doel van de Wet Koa is het creëren van een aantrekkelijk legaal online kansspelaanbod, zodat de Nederlandse consument daar in een beschermde omgeving terecht kan. De Kansspelautoriteit (Ksa) controleert of vergunde kansspelaanbieders zich aan de gestelde zorgplicht houden. Deze zorgplicht is nader uitgewerkt in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie⁴. In de Regeling zijn een aantal regels omtrent reclames voor online kansspelen vastgelegd. Zo geldt er een uitzendverbod tussen 6 en 21 uur en mogen reclames niet op jongeren onder de 24 jaar worden gericht. Het is tevens niet toegestaan om rolmodellen uit die leeftijdscategorie in te zetten en de reclames moeten een wettelijk vastgelegde waarschuwingzin bevatten. Ondanks dit micromanagement van productkenmerken ontstond er een maatschappelijke discussie over gokreclames in Nederland, alvorens de online casino's hun virtuele deuren hadden geopend. Bijvoorbeeld de Consumentenbond schort samenwerking met Stichting Reclame Code op omdat zij ontevreden waren over de ruimte die bestaat om kwetsbare groepen alsnog aan te trekken ondanks de Reclamecode Online Kansspelen (ROK). Vanaf 1 oktober 2021 zijn tien aanbieders in het bezit van een vergunning om online kansspelen aan te bieden. Om spelers naar het gecontroleerde legale aanbod toe te trekken en dus een hoge kanalisatiegraad te bereiken, werden marketing- en reclamecampagnes grootschalig opgezet. Met name staatsdeelnemingen Holland Casino en TOTO, en later ook particuliere aanbieders BetCity en Kansino, beheersten alle reclameblokken vanaf 21 uur en zetten oude sporthelden in. Ondanks de regelgeving worden niet alleen de huidige spelers naar het legale online aanbod

² HvJ EU, 6 november 2003, Zaak C-243/01 (*Gambelli*), RO 67.

³ HvJ EU, 8 september 2010, Zaak C-316/07 (*Markus Stoss*) e.v.

⁴ Wet Koa, paragraaf 17

getrokken, ook wordt een nieuwe (jongere) markt aangeboord. Dit blijkt uit het aantal nieuw geregistreerde gokaccounts (Verkerk, 2022). Als gevolg van de coronapandemie wagen consumenten vaker een gokje online. De grote hoeveelheden ongerichte reclame zorgen voor bezorgdheid in de Tweede Kamer. Kamervragen worden meermaals ingediend door Kamerleden Bikker (ChristenUnie) en Van Nispen (SP) die de minister vragen bij te sturen wat betreft reclame- en sponsoringsactiviteiten. Het grote aantal reclames staat volgens hen niet in verhouding met het beoogde kanalisatiedoel. In december 2021 wordt een motie aangenomen die de regering verzoekt een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen⁵. Leden van de fracties van de SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, de PvdA, de PvdD, Fractie Den Haan, de ChristenUnie, de SGP, Lid Omtzigt, het CDA, JA21, BBB en de PVV hebben voor de motie gestemd. Demissionair minister Dekker vond het te vroeg voor een reclameverbod, maar werd met het installeren van kabinet-Rutte IV vervangen door minister Weerwind. In een interpellatiedebat herhaalde de Tweede Kamer haar oproep. De minister gaf aan de zorgen van de Kamerleden te begrijpen, maar waarschuwt dat de implementatie van een verbod op reclame een tot twee jaar duurt vanwege ingewikkelde juridische aspecten waarbij de Mediawet en de WoK moeten worden aangepast. Kamerlid Van Nispen benadrukte dat haast geboden is vanwege de verwachte nieuwe vergunningen voor aanbieders in april 2022, wat weer meer reclame met zich mee zou kunnen brengen. Hij vraagt in de stemmingen om een reactie van de minister voor Rechtsbescherming, binnen een week, hoe hij deze motie gaat uitvoeren. Minister Weerwind heeft antwoord gegeven op de aangenomen moties door verdere beperkingen van het reclamebeleid aan te kondigen. In het voorjaar en de zomer van 2022 lijkt de reclamestorm te zijn gaan liggen. Door politiek Den Haag wordt wel een Rondetafelgesprek Kansspelen op Afstand georganiseerd. Evenals een internetconsultatie op de wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en een commissiedebat na een jaar online kansspelen. Met het Wereld Kampioenschap voetbal in het verschiet, piekt de online kansspelconsumptie en laait de maatschappelijke discussie weer op. Minister Weerwind vraagt advies aan de Raad van State over de wijziging eind oktober 2022

Begin april 2023 is het zover, minister Weerwind kondigt aan dat het verbod op ongerichte reclames voor online kansspelen geldt per 1 juli 2023. Het besluit wordt aangehaald als: Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka). Deze beperking richt zich op tv, radio en de openbare ruimte en is strenger ingestoken dan het voorstel dat aan de Raad van State is opgestuurd. Een strenge eis is dat vergunninghouders van online kansspelen moeten

⁵ Motie van het lid Van Nispen; 24557 nr. 186.

kunnen aantonen dat de bereikte personen met de ongerichte wervings- en reclameactiviteit voor minstens 95% ouder is dan 24 jaar. Opvallend is dat aanvankelijk werd verwacht dat Besluit orka een onderscheid zou maken tussen hoogrisico (casinospellen) en laagrisico (loterijen) kansspelen. Echter, er wordt in deze regeling een onderscheid gemaakt tussen online kansspelen en landgebonden kansspelen. Landgebonden casino's zijn hiermee uitgesloten van de regeling mits hun wervings- en reclameactiviteiten niet direct of indirect naar kansspelen op afstand verwijzen. Besluit orka geldt dus niet voor risicovolle landgebonden kansspelen. De minister licht toe dat beleid met dit toch onverwachte onderscheid nog steeds coherent en consistent is, omdat maatregelen kunnen worden herleid naar de beleidsdoelen van de Wet Koa. Dit wordt onderbouwd met de enorme toename kansspelreclame met de Wet Koa en onderzoek dat aantoont dat problematisch gokken zich voornamelijk online clustert. Een dergelijke regeling voor landgebonden kansspelen zou niet proportioneel zijn omdat deze minder verslavingsgevoelig zijn. In de nabije toekomst worden verboden voor programma- en evenementensponsoring verboden, alsook sponsoring op sportlocaties en shirtsporing, verwacht.

Datum	Voornaamste gebeurtenissen
♣ 1 april 2021	Ingang Wet Koa (20-02-2019)
♣ 1 oktober 2021	Opening Nederlandse onlinekansspelmarkt
♣ 15 december 2021	Commissiedebat en aangenomen motie verbod reclame
♣ 10 februari 2022	Interpellatiedebat
♣ 9 juni 2022	Rondetafelgesprek 'Kansspelen op afstand'
♣ 10 juli 2022 tot 4 september 2022	Internetconsultatie: Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen
♣ 6 oktober 2022	Commissiedebat evaluatie Wet Koa na 1 jaar
♣ 5 april 2023	Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen m.i.v. 1 juli 2023 (Besluit orka)

Tabel 10: Tijdlijn

Hoofdstuk 5 Vergelijking van frames

In het theoretisch kader komt naar voren dat slimme belangenbehartiging, het bewust managen van een interpretatie van een issue behelst (Van Schendelen, 2017). Stakeholders geven betekenis aan relevante informatie door deze te framen (Timmermans et al., 2017). In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de theorie over framing toegepast op de grove ontwikkeling van kansspelbeleid. Hierna wordt in de frameanalyse ingezoomd op drie actoren rondom de mogelijke wijziging van het Besluit tot wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De resultaten van de frameanalyse helpen de deelvragen beantwoorden: kan het overheersende frame de ontwikkeling van kansspelbeleid verklaren? En welke frames kan men waarnemen bij stakeholders met publieke belangen en private belangen?

5.1 Het overheersende frame

De regels rond gokreclame zijn ontstaan doordat er een zekere visie op gokreclame bestaat. Wanneer gokreclame helemaal verboden zou zijn, zou er een achterliggend frame heersen waarin gokken dermate gevaarlijk is, dat burgers hiertegen beschermd dienen te worden. Zo verklaarde Kamerlid Van Nispen in het commissiedebat van 15 december 2021 dat de gokmarkt geen moraal kent, en deze daarom door de overheid beteugeld moet worden. Hier komt het gevarenframe naar voren met argumentatie die berust op de moraal. Minister Dekker wees tijdens het commissiedebat juist op de eigen verantwoordelijkheid van de (familie van de kwetsbare) consument: *“Tegelijkertijd zeg ik ook dat ouders hierin een verantwoordelijkheid hebben, want er staat ook bier in de koelkast en er ligt misschien ook wel een pakje sigaretten op de tafel”*. Hij maakte hier gebruik van een liberaal argument die het consumentenframe steunt. Dit voorbeeld ondersteunt de conclusie uit de theorie dat belangenbehartiging zonder framing ondenkbaar is (Baumgartner, 2007).

Om de inzet van frames in de argumentatie door stakeholders te verklaren, zijn de algemene frames gereconstrueerd aan de hand van de casuïstiek rondom Wet Koa en Besluit orka. In de eerste helft van de vorige eeuw was het gevarenframe in Nederland overheersend en bleef het aanbieden van kansspelen voorbehouden aan de staat. Vanaf 1964 werd met het aannemen van de WoK de markt geliberaliseerd. Online gokken werd gedoogd, maar was wel degelijk illegaal. Voor een lange tijd overheerste het consumentenframe en bleef de WoK onveranderd. Druk vanuit de EU leidde tot het aannemen van de Wet Koa. De PET verklaart dat het wegvallen van het beleidsmonopolie ruimte biedt voor andere interpretaties om tot een nieuw beleidsevenwicht te komen. Door slim te lobbyen vanuit een consumentenframe, hebben

stakeholders met private belangen al vanaf 1964 meer ruimte gekregen. Totdat het lang heersende beleidsparadigma een terugslag doormaakt. Hoewel de legalisering van online kansspelen illustrerend is voor de normalisering van gokken, zorgt de enorme toename van reclame voor een *trigger event*. De uitdagers van de status quo zijn kritisch op online kansspelreclame. Vanuit hen klinkt de wens voor meer restrictief beleid voor de bescherming van kwetsbare groepen. Binnen afzienbare tijd worden moties ingediend om reclames en sponsoring te verbieden. Na een interpellatiedebat moet de minister voor Rechtsbescherming gehoor geven aan de wensen van de Kamerleden. Door het (her)formuleren van het gevarenframe wordt de hoeveelheid aandacht van het publiek en de Tweede Kamerleden vergroot (Ihlen et al., 2018; Pralle, 2006). Ondanks de status quo bias lukt het de stakeholders met maatschappelijke belangen succesvol te zijn in hun lobbyvoering (Baumgartner, 2007). Nog voordat de effecten van de legalisering of beperkende maatregelen wetenschappelijk zijn bewezen wordt bepaald in Besluit orka dat ongerichte reclame van online kansspelen praktisch is verboden vanaf 1 juli 2023.

De kwestie van online gokken, of meer specifiek het reclamebeleid hierover, kan worden gezien als een issue over overheidsbeleid. Hoewel online kansspelen al veel langer bestaan in Nederland, bestond wet- en regelgeving tot Wet Koa nog niet. Een verklaring voor de lange periode van stabiliteit, kan worden gevonden in de PET. Het ontbreken van wetgevend kader over online gokken en een beperkt mandaat van de kansspelautoriteit hield dit initiële equilibrium in stand. Door toenemende druk vanuit de EU om de kansspelmarkt te legaliseren lijkt het issue op de beleidsagenda terecht te zijn gekomen. De gecontroleerde opening van de markt voor vergunde online aanbieders bracht een storm van reclame met zich mee. Vrijwel direct hierop volgde een maatschappelijk debat, met Kamervragen aan de minister als resultaat. De PET kan verklaren hoe het wegvallen van het beleidsmonopolie ruimte maakte voor andere interpretaties van het issue. Andersom is het effect van het maatschappelijk debat op beleid groot omdat aandacht beleidsverandering aanjaagt. Dit mechanisme, waarin de politiek van de aandacht centraal staat, heeft een effect op de keuze voor de individuele lobbystrategie van stakeholders om hun lobbydoelen te bereiken.

5.2 Framing door stakeholders

Om te verklaren hoe stakeholders hun standpunten framen, zijn de verschillende quotes ingedeeld op micro- en macroframes (tabel 2). Overeenkomend met het onderzoek van o.a. Jensen en Seeberg (2020), zijn het gevaren- en consumentenframe onderscheiden. De stakeholders VNLOK, het Trimbos Instituut en de KNVB zijn voor de frameanalyse

onderzocht. Later in hoofdstuk zes komt naar voren dat de belangen van deze stakeholders respectievelijk privaat, publiek en gemengd zijn.

5.2.1 VNLOK

De brancheorganisatie VNLOK wil reclames toestaan en is dus voor behoud van de *status quo*. De verwachting is dat de VNLOK, vanwege de overheersende private belangen, het issue over gokreclameregulering interpreteert vanuit een consumentenframe (tabel 7). Grotendeels kan deze stelling worden bevestigd. Argumenten voor behoud van reclame worden bekeken door de lenzen van ondernemen, liberalisme en bewijslast. De VNLOK onderstreept de noodzaak van reclame om een hoge kanalisatiegraad te behalen. Het verbieden van reclames voor hoogrisico kansspelen zit deze doelstelling in de weg volgens de brancheorganisatie, omdat dit zorgt voor een ongelijk speelveld waardoor spelers bij het illegale aanbod blijven. Daarnaast is het verbieden van reclame voor legale producten een inbreuk op fundamentele vrijheden vanwege een niet wetenschappelijk aangetoond verband tussen reclame voor online gokken en probleemgokken. Tot slot kleven er juridische gebreken aan de voorgestelde wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in verband met de inperking van wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen.

Echter, uit de resultaten van de frameanalyse in tabel 11 valt op dat een aantal zinsneden ook zijn ingedeeld bij het gevarenframe. Zo vrezen de aangesloten leden van de VNLOK voor een toename van illegale aanbieders wanneer reclame niet is toegestaan, waardoor gebruikers geld inzetten bij het illegale aanbod waar zij niet kunnen worden beschermd. De voorgestelde wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen zou hierdoor juist voor kwetsbare groepen een averechts effect hebben. De branchevereniging beargumenteert in de *position paper* dat reclame voor online gokken consumenten in staat stelt onderscheid te maken tussen het veilige legale aanbod en illegale aanbieders die niet aan de eisen van Wet Koa voldoen. De branchevereniging zet ook meermaals in op een moraliteitsframe van waaruit wordt gepleit voor bewustwordingscampagnes over de gevaren. De stakeholder wijst op de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij neemt met het initiatief voor de ROK en bewustwordingscampagnes.

VNLOK			
Gevarenframe	Gezondheid	Criminaliteit	Moraliteit
	Door nu al en in deze mate reclame te beperken, vrezen de kansspelaanbieders dat	Het is voor de bescherming van consumenten essentieel dat illegale	Dit besluit miskent echter het belang van reclame en het gaat voorbij aan de maatschappelijke

	weer meer spelers bij illegale aanbieders gaan spelen. Met als risico dat de kwetsbare groepen die bescherming verdienen, juist slechter af zijn. Waar het openen van de onlinekansspelmarkt voor heeft gezorgd, is dat probleemspelers (eerder) aan het licht komen en geholpen kunnen worden. Laat verslavingszorginstelling en registreren waar spelers hun verslaving hebben opgedaan. Is dat bij legale of illegale partijen? Door het beperken van reclame, verwacht VNLOK dat weer meer mensen bij illegale aanbieders uitkomen. Dit is wrang, omdat het illegale aanbod juist voor kwetsbare groepen een groot risico is. Bijvoorbeeld door een gebrek aan leeftijdsverificatie of aandacht voor verslavingspreventie. Het is daarom denkbaar dat de gekozen maatregel juist voor kwetsbare groepen een averechts effect heeft.	aanbieders worden bestreden.	verantwoordelijkheid die aanbieders al nemen. Spelen bij een illegale partij betekent spelen zonder enige vorm van bescherming en volledig uit het zicht van instanties. Met alle risico's van dien. We zijn voorstander van een neutrale bewustwordingscampagne. Ook zou er meer aandacht voor deze boodschap kunnen zijn op de verschillende overheidswebsites. Wij verwachten dat een algemeen reclameverbod, serieuze negatieve effecten zal hebben voor het leiden van consumenten naar het legale aanbod. Dat wringt te meer omdat het illegale aanbod juist voor kwetsbare groepen een groot risico is.
Consumentenframen	Ondernemen	Liberalisme	Bewijslast
	We realiseren ons dat illegaliteit altijd zal bestaan, maar wij denken dat het met verstandig kansspelbeleid haalbaar is om in 2030 een kanalisatiegraad van in ieder geval 95% te bereiken. Reclame is onontbeerlijk voor een goede en	Sinds de opening van de markt is het aantal reclames voor online kansspelen sterk gestegen. Logisch, want voor de opening van de markt waren dergelijke reclames verboden.	Op basis van deze analyse constateren wij dat aan het Ontwerpbesluit dermate veel juridische gebreken kleven, dat het Ontwerpbesluit in de huidige vorm niet vastgesteld zou kunnen worden Doe wetenschappelijk onderzoek naar de

	duurzame kanalisatiegraad. De VNLOK pleit dan ook voor een meer overwogen besluitvorming op basis van alle relevante feiten, cijfers en data. Het voorgenomen Besluit werkt een ongelijk speelveld in de hand	Het besluit miskent het belang van reclame voor online kansspelen. Reclame stelt consumenten immers in staat onderscheid te maken tussen legale en illegale aanbieders van online kansspelen. Het besluit is in strijd is met het vrije verkeer van diensten Inbreuk op fundamentele vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting. De Minister heeft duidelijk te veel gewicht aan de publieke opinie toegekend en daarbij de belangen van de online kansspelaanbieders en het belang dat reclame en sponsoring voor de kanalisatiedoelstelling speelt uit het oog verloren. De Minister had immers ook minder vergaande maatregelen kunnen en in onze ogen moeten treffen. De Minister handelt hierdoor in strijd met het evenredigheidsbeginsel.	effectiviteit van (beperkende) maatregelen en interventies. Bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek naar een oorzakelijk verband tussen reclame en kansspelverslaving. Het is niet aangetoond of gebleken dat reclame voor (online) kansspelen leidt tot probleemgokken en/of verslaving Dit voorgenomen Besluit lijkt slechts gebaseerd op aannames en angsten en niet op feiten en onderzoeksresultaten. Minimaal honderdduizenden Nederlanders maakten voor 1 oktober 2021 al gebruik van het online kansspelaanbod. Voor een belangrijk deel hebben de ervaringsdeskundigen en (ex-)verslaafden van nu hun problemen dan ook opgedaan in de illegaliteit. Ook constateert de VNLOK dat de besluitvorming tot stand is gekomen op basis van met name emotie en maatschappelijke irritatie over kansspelreclames. Dit heeft geleid tot een onvoldoende onderbouwd besluit, zonder een solide wetenschappelijke basis.
--	--	--	--

Tabel 11: frameanalyse VNLOK

5.2.2 Trimbos Instituut

De onafhankelijke kennisinstelling ziet promotie van gokreclame het liefst verdwijnen en wil de status quo veranderen. De verwachting is dat het Trimbos Instituut, vanwege de

overheersende maatschappelijke belangen, het issue over gokreclameregulering interpreteert vanuit een gevarenframe (tabel 12). Deze stelling kan worden bevestigd omdat alle zinsneden in tabel x uitsluitend bij het gevarenframe staan. Er zijn zodoende geen quotes ingedeeld bij het consumentenframe. Hoewel het Trimbos Instituut tevreden is over de legalisering van online kansspelen, willen zij niet dat gokgedrag wordt aangemoedigd. Om de normalisering van gokken tegen te gaan, moeten reclame- en sponsoruitingen na het behalen van de kanalisatiegraad, worden geminimaliseerd om de maatschappij te beschermen. Ook pleit het Trimbos Instituut voor een bredere benadering van gokproblemen naar een interpretatie van gokgerelateerde schade.

Trimbos Instituut			
Gevarenframe	Gezondheid	Criminaliteit	Moraliteit
	We adviseren om ook de Nederlandse visie op gokproblematiek te verruimen om aan te sluiten bij de internationale bewegingen richting een schade perspectief. Dit perspectief heeft consequenties voor zowel onderzoek, preventie EN interventie. hier is veel gezondheidswinst te behalen Wil counter-advertising campagnes om gokken te ontmoedigen. Het is nodig om te gaan bouwen aan een professionele infrastructuur, zodat er op een onafhankelijke en transparante manier gewerkt kan worden aan preventie van gokproblemen.		Er werd 3 tot 4 miljoen per week besteed aan gokadvertenties door de bedrijven, en de gehele financiering van preventie gaat vermoedelijk om enkele miljoenen per jaar Gokreclame draagt bij aan de sociale acceptatie van gokken. Van terughoudendheid is weinig sprake: er wordt ongericht geadverteerd voor hoog riskante gokproducten op plekken waar jongeren komen: in bushokjes, langs de snelweg, maar ook binnen de sport.
Consumentenframe	Ondernemen	Liberalisme	Bewijslast
	x	x	x

Tabel 12: frameanalyse Trimbos Instituut

5.2.3 KNVB

De KNVB wil reclames toestaan en is dus voor behoud van de *status quo*. De KNVB heeft, zoals in de PAM-analyse van hoofdstuk zes is vastgesteld, zowel publieke belangen als

private belangen in het debat rondom de gokregulering. Het standpunt over gokreclame wordt volgens de verzamelde quotes in tabel 13 voornamelijk geïnterpreteerd vanuit een consumentenframe. De overheersing van het consumentenframe in de interpretatie door de KNVB spreekt voor haar private, lees financiële, belangen rondom gokreclames. Vanuit een ondernemersinvalshoek zorgt het wispelturige beleid van de overheid voor problemen in de bedrijfsvoering omdat voetbalclubs allerlei contracten zijn aangegaan. Door het verlies van deze inkomsten komen toekomstige sportieve en maatschappelijke ambities van het Nederlands voetbal in gevaar. Net als de VNLOK wijst de KNVB op het ontbreken van onderzoek die de maatschappelijke overwegingen van de voorgestelde wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen ondersteunt.

KNVB			
Gevarenframe	Gezondheid	Criminaliteit	Moraliteit
	x	x	Hiermee komen toekomstige sportieve en maatschappelijke ambities van het Nederlands voetbal in gevaar.
Consumentenframe	Ondernemen	Liberalisme	Bewijslast
	Wispelturig beleid raakt de voetbalwereld hard De nieuwe onlinekansspelmarkt biedt ook commerciële kansen. Een weddenschap kan bijdragen aan het spelplezier. Clubs zijn contracten aangegaan die zijn opgenomen in hun beleidsstrategie voor de komende jaren. Door dit voorstel komen de sportieve en maatschappelijke doelstellingen van clubs zwaar in het geding. Dit besluit zou voetbalclubs, professioneel gerunde bedrijven, enorm hard raken in hun bedrijfsvoering.	Verantwoorde sportsponsoring draagt niet bij aan een toename van kansspelverslaving of verhoogde integriteitsrisico's.	Er ontbreekt gedegen onderzoek naar effecten en onderbouwing voor het voorstel om per 1 januari 2025 sportsponsoring te verbieden. Op basis van de huidige en beschikbare informatie zou nu geen goed gewogen besluit genomen kunnen worden.

	Internationale concurrentiepositie staat onder druk.		
--	--	--	--

Tabel 13: frameanalyse KNVB

5.3 Verklaring van de keuze voor een frame

De doelstellingen van het Nederlandse Kansspelbeleid zijn geformuleerd door de Kansspelautoriteit: kansspelverslaving voorkomen, de consument beschermen en fraude tegengaan. Het zijn deze doelstellingen waaraan de stakeholders hun standpunten koppelen ten opzichte van de voorgestelde wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. In dit hoofdstuk is geanalyseerd welke (micro)frames men kan waarnemen bij stakeholders met publieke belangen en private belangen. In de frameanalyse van de *position paper* komt naar voren dat de VNLOK beide frames gebruikt in de argumentatie tegen beperkingen van kansspelreclames. Het Trimbos interpreteert het issue alleen vanuit het gevarenframe. In de standpunten van de KNVB is het consumentenframe overheersend, ondanks maatschappelijke belangen. Als gevolg van deze vaststelling over de VNLOK, kan de eerste verwachting dat stakeholders met overheersende private belangen het issue exclusief interpreteren vanuit een consumentenframe, worden verworpen. De frameanalyse van het Trimbos Instituut als stakeholder met overheersende maatschappelijke belangen interpreteert het issue daarentegen wel exclusief vanuit een gevarenframe, wat de derde verwachting bevestigt. De KNVB interpreteert het issue voornamelijk vanuit een consumentenframe, wat dankzij de overheersende private belangen geen onverwacht resultaat is.

Hoofdstuk 6 Behaalde preferenties van de stakeholders

In dit hoofdstuk worden de relevante resultaten uit de PAM-analyse besproken die bijdragen om een antwoord op de deelvraag te formuleren: in hoeverre hebben stakeholders met publieke belangen en private belangen lobbysucces behaald?

6.1 Lobbysucces

Dit onderzoek richt zich op de rol van framing in het debat rond de reclameregulering van online gokken en de uiteindelijke uitkomsten voor maatschappelijke en commerciële actoren. De verschillende stakeholders die in de casusbeschrijving van hoofdstuk twee naar voren komen zijn: consumenten(spelers), (kandidaat)houders van vergunningen voor online kansspelen, adverteerders, maatschappelijke organisaties en de overheid samen met toezichthoudende instanties. De stakeholders wiens behaalde preferenties zijn berekend, betreffen: de branchevereniging VNLOK, de Consumentenbond, het Trimbos Instituut, het Goede Doelen Platform en de KNVB. In deze paragraaf zijn de behaalde preferenties van de actoren bepaald aan de hand van de PAM. Door vast te stellen wat de beleidsvoorkeuren zijn van een stakeholder bij vergelijkbare issues rondom online gokken, ten opzichte van de beleidsuitkomsten, geeft een behaalde preferentiescore. Dit percentage maakt het mogelijk om de behaalde preferenties van de verschillende stakeholders in dit onderzoek te vergelijken. De beleidspreferenties komen voort uit respectievelijk position papers, statements in kranten en de verschillende inbrengen van actoren voor het rondetafelgesprek dat is gefaciliteerd door het Ministerie van Justitie. In sommige gevallen is het voorgekomen dat een actor geen concrete stelling heeft genomen in alle issues A t/m E. In dergelijke gevallen is de stelling van de stakeholder afgeleid van de andere uitspraken ten aanzien van beperking of verruiming van beleid rondom online kansspelen.

6.1.1 VNLOK

De branchevereniging voor Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK) is opgericht in september 2021, een maand voor de opening van de onlinemarkt. De initiatiefnemers zijn Holland Casino, Nederlandse Loterij, de holding van Fairplay, het moederbedrijf van Jack's Casino en het bedrijf achter runnerz.nl. Deze bedrijven behoorden tot de eerste groep aanbieders die een vergunning kregen en zijn medeverantwoordelijk voor de grote reclamestorm waar de legalisering mee gepaard ging. De VNLOK heeft de laagst behaalde preferentie van 0% (tabel 14). Deze lage score valt relatief eenduidig te verklaren. Online kansspelaanbieders hebben een belang bij het maken van reclame. Immers, meer

aandacht voor de producten leidt tot meer inkomsten. In hun lobbyboodschappen merken zij als vereniging ook de maatschappelijke onrust op. De roep om online gokken direct na de legalisering weer aan banden te leggen, heeft geleid tot zelfregulering van de leden van de VNLOK en de brancheorganisatie VAN Kansspelen. Met de Reclamecode Onder Kansspelen (ROK) committeren aangesloten organisaties zich aan de belofte dat kansspelreclames “terughoudend zijn, gericht zijn op verantwoorde deelname en niet aanzetten tot risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving” (Reclamecode Online Kansspelen, 2021). Aanvullend op de reclameregulering spreken zij af geen buitenreclame te maken, reclames op TV uit te zenden vanaf 22:00 uur en het aanbod te beperken tot een reclame per reclameblok. In de position paper voor het wijzigingsvoorstel van Besluit orka stelt voorzitter en tevens oud-Kamerlid Helma Lodders namens de VNLOK dat met de ROK zij zich al houden aan strenge reclameregels en vastlegging in de wet om deze reden niet noodzakelijk is. Er is actief gelobbyd om de wensen over te brengen aan de beleidsmakers. Toch moet worden vastgesteld dat, gelet op de issues A t/m E, deze actor in geen van de issues de gewenste uitkomst heeft behaald. Met Besluit orka is online adverteren enkel toegestaan wanneer kan worden aangetoond dat ten minste 95% van de bereikte personen boven de 24 jaar zijn.

VNLOK	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwing gszin	Hoog/ laag risico kansspele n	Inzet rolmodelle n	Venstertij den reclame	Verbod reclame		
Preferentie	Alternatieve waarschuwing en alleen toevoegen bij hoog-risico kansspelen	Reclame voor beiden toestaan. Consumenten moeten het legale aanbod kunnen vinden, want daar word je in beide gevallen bescherm d	Rolmodell en zoals profvoetballers inzetten om consument en (geen kwetsbare n) naar legaal en bescherm d aanbod te verleiden	Op radio en televisie zijn venstertij den goed om jongeren te bescherm en, maar op straat en online meer vrijheid en maak een uitzonder ing voor	Geen reclame verbod. Online ongericht adverteren moet mogelijk blijven binnen de regels om kwetsbaren te beschermen. Liever een inspanningsverpl chting.		

				de eigen kanalen.			
Uitkomst	“Wat kost gokken jou, stop op tijd. 18+.” overal verplicht	Ongerichte reclames voor landgeboorten kansspelen mogen wel en reclames voor online kansspelen niet	Vanaf 30 juni 2022 verboden om rolmodellen in te zetten	Vanaf 1 april 2022 venstertijd van 21:00 naar 22:00 uur. Inmiddels zijn deze reclames voor online kansspelen helemaal verboden	Online adverteren enkel toegestaan wanneer is aangetoond dat voor ten minste 95% van de bereikte personen 24+ zijn		
Score	0	0	0	0	0	0	0 %

Tabel 14: Berekening van de ‘attained preference’ VNLOK

6.1.2 Consumentenbond

Gelijktijdig met de opening van de kansspelmarkt op 1 oktober 2021, trekt de Consumentenbond zich terug uit de ROK. Dit akkoord van Stichting Reclame Code zou kwetsbare groepen zoals gehandicapten niet genoeg beschermen (Donat, 2021). In de reclamecode is het namelijk wel toegestaan om kinderen en jongvolwassenen te bereiken wanneer zij minder dan 30% van het publiek uitmaken. De Consumentenbond is een maatschappelijke stakeholder en heeft zich ten doel gesteld de consument beschermen. De Consumentenbond claimt tevreden te zijn dat een meerderheid van de Kamer instemde met de motie van Van Nispen (SP) die een verbod op ongerichte reclame wenst. De Consumentenbond komt met de PAM op 90%. Dat wil zeggen dat de Consumentenbond bijna al zijn beleidspreferenties gewaarborgd heeft zien worden. De Consumentenbond verlangde eigenlijk naar een algeheel verbod op reclame (tabel 15). Ongерichte reclame is met Besluit orka wel toegestaan onder strenge voorwaarden.

Consumentenbond	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwingzin	Hoog/laag risico kansspelen	Inzet rolmodellen	Venstertijden reclame	Verbod reclame		
Preferentie	Zin aanpassen en breed toepassen. Tegelijkertijd bewustwordingscampagnes opzetten	Reclames die oproepen tot gokken mogen niet overheersend zijn	Geen rolmodellen gebruiken die jongeren, alsook alle minderjarigen aanspreken	Reclames voor kansspelen mogen niet buiten venstertijden en tijdens sportwedstrijden. Daarnaast een totaalverbod op reclame via sociale media	Voorkeur voor een totaalverbod		
Uitkomst	“Wat kost gokken jou, stop op tijd. 18+.” overal verplicht	Ongerichte reclames voor landgebonden kansspelen mogen wel en reclames voor online kansspelen niet	Vanaf 30 juni 2022 verboden om rolmodellen in te zetten	Vanaf 1 april 2022 venstertijd van 21:00 naar 22:00 uur. Inmiddels zijn deze reclames voor online kansspelen helemaal verboden	Online adverteren en enkel toegestaan wanneer is aangetoond dat voor ten minste 95% van de bereikte personen 24+ zijn		
Score	2	2	2	2	1	9	90 %

Tabel 15: Berekening van de ‘attained preference’ Consumentenbond

6.1.3 Trimbos Instituut

Het Trimbos Instituut is het landelijk Nederlands kennisinstituut voor geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke zorg. Zij zet zich onder meer in voor onafhankelijk onderzoek naar de invloed van gokken op de mentale gezondheid van de samenleving. Het Trimbos Instituut is al meermaals op verschillende beleidsdossiers geraadpleegd om de vertaalslag naar toepasbare interventies in beleid te maken. Zo adviseerde het Trimbos Instituut om de waarschuwingzin te veranderen van “Speel bewust, 18+” naar

“Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+”. Van Rooij, projectleider gamen en gokken, pleit voor een restrictiever reclamebeleid (Bremmer, 2021). Onderzoekers van het Trimbos beargumenteren dat gokreclame bijdraagt aan de normalisatie en sociale acceptatie van gokken. Reclame leidt niet automatisch tot problematisch gokgedrag, maar de blootstelling zorgt wel degelijk voor meer gokintenties. Het Trimbos Instituut onderstreept de noodzaak van een sterke overheid om problemen te bestrijden en preventieve maatregelen te onderzoeken in een gezond goklandschap. Omdat het Trimbos niet net als de Consumentenbond per se wil dat ongerichte reclames worden verboden, scoren zij 100% volgens de PAM-analyse (tabel 16). Dit lobbysucces kan worden verklaard door hun betrokkenheid bij het beleidsvormingsproces.

Trimbos Instituut	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwing zin	Hoog/ laag risico kansspelen	Inzet rolmodelle n	Vensterti jden reclame	Verbod reclame		
Preferen tie	Zin aanpassen en breed toepassen. Tegelijkertijd bewustwording scampagnes opzetten	Strengere regels voor hoog risico kansspelen	Geen rolmodelle n gebruiken, lastig voor kwetsbare groepen om dit te weerstaan	Reclame s voor kansspel en mogen niet buiten venstertij den en tijdens sportwed strijden	Gedeeltelij k reclame toestaan voor kanalisatie doelstelling , maar met uitgebreide Maatregele n om kwetsbare groepen te beschermen en handhaven		
Uitkoms t	“Wat kost gokken jou, stop op tijd. 18+.” overal verplicht	Ongerichte reclames voor landgebonde n kansspelen mogen wel en reclames voor online kansspelen niet	Vanaf 30 juni 2022 verboden om rolmodelle n in te zetten	Vanaf 1 april 2022 venstertij d van 21:00 naar 22:00 uur. Inmiddell s zijn deze reclames voor online	Online adverteren enkel toegestaan wanneer is aangetoond dat voor ten minste 95% van de bereikte personen 24+ zijn		

				kansspel en helemaal verboden			
Score	2	2	2	2	2	1 0	1 0 0 %

Tabel 16: Berekening van de ‘attained preference’ Trimbos Instituut

6.1.4 Goede Doelen Platform

Het Goede Doelen Platform is een samenwerkingsverband van 230 goededoelenorganisaties, dat wordt gesteund door onder meer de Nationale Postcode Loterij, de VriendenLoterij, De Nederlandse Loterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen. In een ingezonden brief in de NRC waarschuwen 14 directeurs van goededoelenloterijen voor de schrikreactie die mogelijk bij de Tweede Kamer en de maatschappij ontstaat naar aanleiding van de toename van het aantal gokreclames door de legalisering van online kansspelen. Zij betogen dat veilige goededoelenloterijen uitgesloten zouden moeten worden van een eventuele aanpassing van de nieuwe wet (Ensberg-Kleijkers, 2021). In een position paper als reactie op de consultatie van de voorgenomen aanpassing van het Besluit orka, stelt het Goede Doelen Platform enkel samen te werken met loterijvergunninghouders. Daarbij onderstreept het samenwerkingsverband het belang van het consistent doorvoeren van het onderscheid tussen risicoarme en risicovolle kansspelen bij de beleidsontwikkeling. Het Goede Doelen Platform vraagt om een duidelijk onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen door dit in wet- en regelgeving te verankeren. De organisatie stelt dat een ander onderscheid in Besluit orka tot verwarring leidt voor de consument. Voor dit standpunt geldt dat vermenging van deze vormen van kansspelen zou kunnen leiden tot reputatieschade voor goede doelen en daarmee ziet men de maatschappelijke afdrachten van loterijen aan goede doelen in gevaar komen. Het Goede Doelen Platform haalt de motie van Van Nispen aan, die verzoekt de regering om een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen⁶. Deze beïnvloedingspoging heeft uiteindelijk niet mogen baten. In Besluit Orka worden risicovolle kansspelen zowel online als landgebonden samengenomen. Op de issues A t/m E wordt uiteindelijk 20% van de preferenties behaald (tabel 17).

⁶ Motie van het lid Van Nispen; 24557 nr. 186.

Goede doelen platform	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwing zin	Hoog/ laag risico kansspelen	Inzet rolmodell en	Venstertijd en reclame	Verbod reclame		
Preferentie	Zin niet gebruiken bij laagrisico	Onderscheid maken waarbij loterij laagrisico is	Reclame kan ook zonder rolmodell en, hoewel liever met.	Venstertijd en niet verder inperken.	Verbod ongerichte reclame voor hoog risicospellen		
Uitkomst	“Wat kost gokken jou, stop op tijd. 18+.” overal verplicht	Ongerichte reclames voor landgebonden en kansspelen mogen wel en reclames voor online kansspelen niet	Vanaf 30 juni 2022 verboden om rolmodell en in te zetten	Vanaf 1 april 2022 venstertijd van 21:00 naar 22:00 uur. Inmiddels zijn deze reclames voor online kansspelen helemaal verboden	Online adverteren enkel toegestaan wanneer is aangetoond dat voor ten minste 95% van de bereikte personen 24+ zijn		
Score	0	0	1	0	1	N	20 %

Tabel 17: Berekening van de ‘attained preference’ Goede doelen platform

6.1.5 KNVB

De KNVB stelt in een position paper voor de internetconsultatie van Besluit orka, reeds vanaf het begin voorstander te zijn geweest van de legalisering van online kansspelen. De KNVB heeft traditioneel gezien belangen bij het bevorderen van een gezonde en eerlijke sportomgeving, het beschermen van de integriteit van het voetbal en het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van spelers en supporters. In deze context kan de KNVB zich zorgen maken over de maatschappelijke gevolgen van gokreclame voor fans. Anderzijds, heeft de KNVB wel degelijk commerciële belangen en een verantwoordelijkheid ten opzichte van haar sponsors. De KNVB ontvangt financiële steun van kansspelaanbieders in ruil voor sponsor- en reclamedeals. In sommige gevallen kunnen reclames voor online gokken financieel aantrekkelijk zijn als sponsordeals, wat de ontwikkeling van het voetbal ondersteunt. In de position paper worden verschillende initiatieven genoemd die de voetbalsector zelf hebben ondernomen zoals de Code Betrouwbaar Spel en Sponsoring en maatregelen rondom matchfixing. De KNVB pleit voor strenge zelfregulering van de voetbalsector waarbij grote

publiekscampagnes bij elke wedstrijd Betaald Voetbal, waarschuwen voor de gevaren van verslaving. Ondanks de zelfregulering, trekt ook de KNVB aan het kortste eind volgens de PAM-analyse in dit onderzoek. Zij scoren nog wel 20% doordat zij geen voorkeur hadden ten aanzien van de waarschuwingszin (tabel 18).

KNVB	Issue A	Issue B	Issue C	Issue D	Issue E	Som	Preferentie
	Waarschuwingzin	Hoog/ laag risico kansspelen	Inzet rolmodellen	Venstertijden reclame	Verbod reclame		
Preferentie	Waarschuwing is geen probleem.	Betaald voetbal wil doelgerichte maatregelen in plaats van een totaal verbod voor sponsoring online en pleit voor een helder onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelenkansspel aanbieders	Niet te streng op zijn omdat mensen in het voetbal juist een grote impact kunnen maken en een waarschuwing voor de risico's dan echt landt	Het tijdstip dat advertenties mogen worden getoond niet verder opschuiven	Maak een uitzondering voor (sport)sponsoring, mede vanwege het meer indirecte effect daarvan en de maatschappelijke belangen die met (sport)sponsoring worden gediend.		
Uitkomst	“Wat kost gokken jou, stop op tijd. 18+.” overal verplicht Overall verplicht.	Ongerichte reclames voor landgebonden kansspelen mogen wel en reclames voor online kansspelen niet	Vanaf 30 juni 2022 verboden om rolmodellen in te zetten	Vanaf 1 april 2022 venstertijd van 21:00 naar 22:00 uur. Inmiddels zijn deze reclames voor online kansspelen helemaal	Online adverteren enkel toegestaan wanneer is aangetoond dat voor ten minste 95% van de bereikte personen 24+ zijn		

				verboden			
Score	2	0	0	0	0	2	20 %

Tabel 18: Berekening van de ‘attained preference’ KNVB

6.2 Verklaring lobbysucces door publieke en private belangen

In de vorige paragraaf is middels een PAM-analyse vastgesteld in hoeverre stakeholders met publieke belangen en private belangen lobbysucces hebben behaald. Lobbysucces is gedefinieerd aan de hand van de uitkomst van de beleidsonderhandelingen en het originele standpunt van de stakeholder. In tabel 19 staan de scores nogmaals verduidelijkend samengevat.

Stakeholder	%
VNLOK	0
Consumentenbond	90
Trimbos Instituut	100
Goede Doelen Platform	20
KNVB	20

Tabel 19: resultaten PAM-analyse

In het theoriehoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen commerciële stakeholders die aan de private kant van de muur zitten en maatschappelijke stakeholders die meer aan de publieke kant zitten. Dür, Marschall en Bernhagen (2019) beargumenteren dat dit een bepalende factor kan zijn in het lobbysucces van de stakeholder. Gezien de hoge successcores van de Consumentenbond en het Trimbos Instituut in tabel 19, kan worden gesteld dat stakeholders met voornamelijk maatschappelijke belangen succesvol zijn in het beïnvloeden van beleid. De Consumentenbond en het Trimbos Instituut lobbyen voor een verandering van de status quo door een verbod op reclame na te jagen om kwetsbare groepen te beschermen. Stakeholders met voornamelijk private belangen, willen de status quo behouden en reclame toestaan om hun inkomsten veilig te stellen. Uit de PAM-analyse blijkt dat de VNLOK, het Goede Doelen Platform en de KNVB, niet succesvol zijn geweest in het beïnvloeden van de gokreclameregulering. De conclusie van de PAM-analyse is dat de lobby's van stakeholders met voornamelijk maatschappelijke belangen succesvol waren, en de lobbyboodschappen van stakeholders met private belangen minder. Stakeholders met publieke belangen behalen vaker

hun beleidspreferenties. Dit impliceert dat de kans op lobbysucces toeneemt naar mate maatschappelijke belangen worden nagestreefd.

Echter, bij deze deelconclusie moet worden opgemerkt dat het tijdspad waarop de issues A t/m E zich bevinden, betrekkelijk kort is. Dit terwijl de aanloop naar de modernisering van de kansspelwetgeving juist heel erg lang heeft geduurd. Door verder terug te kijken in de tijd kan worden beargumenteerd dat de regels rondom online gokken juist zijn verruimd door de legalisering van online kansspelen. De trend van liberalisering werd slechts gedeeltelijk bijgestuurd om kwetsbare groepen beter te beschermen. Mogelijk zijn stakeholders met meer private belangen succesvoller volgens de PAM, wanneer de initiële standpunten en beleidsuitkomsten over een langere tijd worden vergeleken. Er is gekozen voor de analyse van deze set issues omdat de legalisering van reclame voor online kansspelen het domein van dit onderzoek is, en de issues hierbinnen vallen.

6.3 Verklaring lobbysucces door frames

Aan de hand van dit onderzoek kan worden gesteld dat over het algemeen geldt dat gokreclame negatief werkt voor stakeholders met publieke belangen en positief voor stakeholders met private belangen. Het verbod op ongerichte reclame betekent winst voor stakeholders met publieke belangen. De afweging van beleidsmakers hier is financiële belangen tegenover de bescherming van kwetsbare groepen. Door bepaalde aspecten van het issue over gokreclame te framen door stakeholders, kan worden aangesloten bij een algemene frames. De resultaten van de frameanalyse en de PAM-analyse samen, ontkennen de tweede verwachting: stakeholders met private belangen behalen lobbysucces door het kiezen van een consumentenframe. De gehele stelling wordt verworpen. Stakeholders met private belangen slagen er niet in gewenst beleid door te voeren met een consumentenframe. Uit de frameanalyse in hoofdstuk vijf blijkt dat de VNLOK zich, ondanks grote private belangen, maatschappelijk opstelt vanwege de maatschappelijke weerstand (Timmermans, z.d.). Hierom is de eerste verwachting dat stakeholders met private belangen exclusief het beleidsprobleem benaderen vanuit een consumentenframe, in hoofdstuk vijf reeds verworpen. De VNLOK heeft initieel een privaat belang en wil inkomsten genereren. Zij kiezen voor het consumenten- als ook het gevarenframe om hun gewenste beleidsuitkomst te bewerkstelligen. Ze verdedigen de noodzaak van reclame omdat spelers anders het legale aanbod niet kunnen vinden en onbeschermd blijven in het ongecontroleerde aanbod. Ondanks de inzet van het gevarenframe behaalde de VNLOK een PAM-score van 0% en heeft dus geen lobbysucces geboekt. De keuze voor een consumentenframe in de argumentatie, heeft de KNVB die zelfs gedeeltelijk maatschappelijke

belangen heeft, ook geen lobbysucces opgeleverd. De branchevereniging met private belangen zet het gevarenframe in om wettelijke interventies te voorkomen en andere oplossingen aan te dragen. Door zelfregulering aan de hand van bijvoorbeeld de ROK, erkennen zij de maatschappelijk risico's en pleiten voor kanalisatie om kwetsbare groepen te beschermen met gecontroleerd aanbod. De alternatieve vierde verwachting dat stakeholders met maatschappelijke belangen lobbysucces behalen door het kiezen van een gevarenframe, kan wel worden bevestigd. Het Trimbos Instituut heeft alle beleidspreferenties rondom issues A t/m E behaald én benadert het beleidsprobleem in de position paper enkel vanuit een gevarenframe. Om deze reden kan de conclusie worden getrokken dat de inzet een gevarenframe rondom het verruimen of beperken van online gokreclameregulering, het beste resultaat oplevert voor stakeholders met maatschappelijke belangen. Het combineren van het gevarenframe met het consumentenframe heeft niet geleid tot de gewenste resultaten. Tegen de verwachting in, gebruiken de VNLOK en de KNVB in hun position papers ook argumenten die zijn geclassificeerd als microframes bij het gevarenframe. In de literatuur komt naar voren dat een ruimere interpretatie van een issue ervoor kan zorgen dat meer belangen aanhaken. Dit kan de kans op lobbysucces vergroten door de brede vertegenwoordiging van belangen. Dit lijkt niet te gelden voor de VNLOK en de KNVB, afgaande van de PAM-scores. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat het gevarenframe het maatschappelijke debat en het beleidsdebat in de onderzoeksperiode overheerst. Aan de hand van deze uitkomsten kan niet met zekerheid worden gesteld hoe succesvol stakeholders met private belangen zouden zijn wanneer zij alleen het consumentenframe inzetten.

Hoofdstuk 7 Conclusie: wie heeft de aas?

7.1 Conclusie

Voor dit onderzoek, op het terrein van public affairs, zijn de ontwikkelingen rondom de legalisering van online gokken en online gokreclameregulering onderzocht. Er is veel ophef over de hoeveelheid reclames die (online) kansspelen aanbieden vanwege de maatschappelijke impact van gokverslavingen. Ondanks maatschappelijke weerstand in de media zijn gokreclames, in ieder geval tot het ingaan van Besluit orka vanaf 1 juli 2023, nog volop in het straatbeeld te vinden. Dit onderzoek beoogt te verklaren in hoeverre stakeholders met publieke belangen en private belangen beleidsontwikkeling na Wet Koa hebben beïnvloed en hoe framing in diens lobbystrategie is vormgegeven. Om deze vraag te beantwoorden is een conceptueel model ontwikkeld die de relatie tussen framing en lobbysucces schematisch weergeeft, waarbij de keuze voor een frame bepaalt in hoeverre een stakeholder zijn lobbydoelen bereikt. Op basis van dit model zijn vier verwachtingen geformuleerd die zijn onderzocht. Deze rivaliserende verwachtingen gaan over welke strategie van framing rondom het verruimen of beperken van online gokreclameregulering het beste resultaat oplevert voor stakeholders met maatschappelijke en private belangen. In hoofdstuk vijf is onderzocht welke frames waargenomen kunnen worden bij de stakeholders. Op basis van het theoretisch kader zijn het gevaren- en consumentenframe toegepast op de position papers ingediend door de branchevereniging VNLOK, het Trimbos Instituut en de KNVB. De hypothese dat stakeholders met overheersend publieke belangen exclusief een gevarenframe aanhangen, kan worden bevestigd. Stakeholders met voornamelijk private belangen interpreteren het issue over gokreclame daarentegen niet exclusief vanuit een consumentenframe. In het daaropvolgende gedeelte van de analyse, is gekeken naar de behaalde preferenties van stakeholders met behulp van de PAM. Hiervoor is de onderzoeksgroep uitgebreid met het Platform Goede Doelen en de Consumentenbond. Stakeholders met overheersende publieke belangen hebben veel lobbysucces behaald. De stakeholders met overheersende private belangen hebben daarentegen hun preferenties minimaal of niet teruggezien in beleid.

Door de frameanalyse met de PAM-analyse te verbinden kan de centrale vraag in dit onderzoek worden beantwoord: in hoeverre bestaat er een verschil in het behalen van lobbysucces rondom online gokreclameregulering tussen stakeholders met publieke belangen en private belangen, en welke rol speelt framing daarbij? Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat stakeholders met publieke belangen, ondanks de liberalisering van de kansspelmarkt door legalisering van online kansspelen, (bijna) al hun

preferenties terugzien in Besluit orka. Stakeholders die hun publieke belangen pogen te waarborgen door het issue vanuit het gevarenframe interpreteren, behalen hun lobbydoelen. De stakeholders met publieke belangen zoals het Trimbos Instituut zijn dankzij het gevarenframe de ‘winnaars’. Niettemin zal beleid altijd gewijzigd kunnen worden. Het huidige maatregelenpakket waarmee reclames stapsgewijs verder worden ingeperkt gaat voor sommige stakeholders heel ver, en voor de ander lang niet ver genoeg. Onlinekansspelreclame werd na de introductie van Wet Koa niet tot weinig gereguleerd. Ten opzichte met het daarvoor geldende verbod op wervings- en reclameactiviteiten, is beleid veel permissiever geworden. Daarbij komt dat achter het lobbyspel rondom de reclameregulering grotere belangen schuilgaan in de kansspelsector. Reclame is uiteraard slechts een middel om meer omzet te garanderen. Het aannemen van moties en het afdwingen van strenge regulering van gokreclame kan mogelijk ook worden verklaard vanuit een crisisregelreflex. Dit onderzoek wijst in ieder geval uit dat in deze specifieke casus, stakeholders met publieke belangen er dankzij het juiste ingezette frame met de aas vandoor gaan.

7.2 Reflectie en aanbevelingen

De theorie over framing en specifiek het gemaakte onderscheid in een gevaren- en consumentenframe, waren goed in staat om het onderzochte verschijnsel lobbysucces te verklaren. Het toepassen van de theorie over frames van onder andere Jensen en Seeberg (2020) en De Bruycker (2017) op een vergelijkbare en actuele casus, verrijkt de theorie door deze te ondersteunen. De casus over online kansspelen zal zich nog enige tijd blijven ontwikkelen en inzicht in de relatie tussen framing en lobbysucces biedt stakeholders de mogelijkheid hierop te anticiperen. Desalniettemin moeten er een aantal beperkingen van het onderzoek worden benoemd.

Allereerst is het behaalde lobbysucces van stakeholders met publieke en private belangen met de PAM onderzocht. Hoewel de PAM het mogelijk maakt om lobbysucces uit te drukken en te vergelijken aan de hand van een percentage, kan worden gestuurd op een uitkomst door de keuze voor issues in de vergelijking. In dit onderzoek overlappen de issues voor wat betreft het onderwerp en tijd relatief veel met elkaar. Hierdoor geven de uiteindelijke percentages mogelijk een vertekend beeld van de werkelijkheid. Een andere beperking van het onderzoek is de subjectieve interpretatie van de zinsneden in de frameanalyse. Tot slot kan de toepassing van een willekeurige frame het verloop van een issue en de uitkomst van het beleidsproces niet uitsluitend verklaren. Andere factoren, zoals de mate van

belastinginkomsten, een pandemie en verkiezingen, kunnen verandering of behoud van de status quo evenwel verklaren.

Dit onderzoek sluit af met twee aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Allereerst zou onderzoek naar de rol van de overheid als ontvanger van lobbyboodschappen en diens belangen maatschappelijk relevant zijn. Met dergelijk onderzoek kan beleidsontwikkeling rondom het verruimen of beperken van kansspelbeleid worden verbeterd. Een ander relevante onderzoeksrichting zou de afwisseling van consumenten- en gevarenframes bij online gokreclame kunnen vergelijken met de frames voor reclameregulering bij tabak en alcohol. Hoewel stakeholders met publieke belangen met het gevarenframe hun belangen hebben zien vertegenwoordigd in het nieuwe beleid wat betreft gokreclameregulering, geeft dit geen garanties voor de beleidsontwikkelingen op de lange termijn. Vergelijkend onderzoek met soortgelijke verslavende producten zou mogelijk via een Most Similar System Design lobbysucces door frames kunnen verklaren.

Literatuurlijst

- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago University Press.
- Baumgartner, F. R., De Boef, S., & Boydston, A. E. (2001). *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511790638>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. (Oorspronkelijk gepubliceerd 1993)
- Baumgartner, F. R., & Mahoney, C. M. (2008). Forum Section: The Two Faces of Framing. *European Union Politics*, 9(3), 435–449. <https://doi.org/10.1177/1465116508093492>
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2de editie). Boom Lemma Uitgevers.
- Block, L., Binnema, H., Den Boer, M., Van Esch, F., Van Keulen, M., Mastenbroek, E., Princen, S., Reijnen, C., Segers, M., Suvarierol, S., Verbeek, B., & Versluis, E. (2015). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (A. Van der Vleuten, Red.; 4de editie). Coutinho.
- Breeman, G. E., Dewulf, A. R. P. J., Pot, W. D., & Timmermans, A. (2009). Evolutie van het klimaatvraagstuk: agendadynamiek en framing van het klimaatprobleem in de media. *Bestuurskunde*, 18(4), 27–37. <http://docplayer.nl/19379088-In-de-media-evolutie-van-hetklimaatvraagstuk-agendadynamiek-en-framing-van-het-klimaatprobleem-themabestuurskunde.html>
- Bremmer, D. (2021, 30 september). Online gokken wordt legaal, verslavingsexperts noemen reclamebeleid veel te soft. *AD*. <https://www.ad.nl/binnenland/online-gokken-wordt-legaal-verslavingsexperts-noemen-reclamebeleid-veel-te-soft~af6561d0/>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5de editie).

- BVPA. (z.d.). *Visie op het vak*. bvpa.nl. Geraadpleegd op 28 november 2022, van <https://bvpa.nl/over-bvpa/visie-op-het-vak>
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2013). Counterframing Effects. *The Journal of Politics*, 75(1), 1–16. <https://doi.org/10.1017/s0022381612000837>
- Dardis, F. E., Baumgartner, F. R., Boydston, A. E., De Boef, S., & Shen, F. (2008). Media Framing of Capital Punishment and Its Impact on Individuals' Cognitive Responses. *Mass Communication and Society*, 11(2), 115–140. <https://doi.org/10.1080/15205430701580524>
- De Bruycker, I. (2017). Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies. *Journal of European Public Policy*, 24(5), 775–787. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1149208>
- De Bruycker, I., & Beyers, J. (2018). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57–74. <https://doi.org/10.1017/s1755773918000218>
- De Vreese, C. H. (2005). News framing. *Information Design Journal*, 13(1), 51–62. <https://doi.org/10.1075/idjdd.13.1.06vre>
- Dekker, R. (2017). Frame ambiguity in policy controversies: critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam. *Critical Policy Studies*, 11(2), 127–145. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1147365>
- Dekker, W. (2021, 10 september). Voormalig VVD-kamerlid dat zich bezighield met kansspelen wordt lobbyist voor de goksector. *Volkskrant.nl*. <https://www.volkskrant.nl/economie/voormalig-vvd-kamerlid-dat-zich-bezighield-met-kansspelen-wordt-lobbyist-voor-de-goksector~b1e9efeb/>
- Donat, J. (2021, 17 december). Consumentenbond gesteund door wens Tweede Kamer voor verbod op gokreclames. *consumentenbond.nl*.

- <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2021/consumentenbond-gesteund-door-wens-tweede-kamer-voor-verbod-op-gokreclames>
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle. *The Public Interest*, 28, 38–50.
- Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559–576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>
- Dür, A., Marshall, D., & Bernhagen, P. (2019). *The Political Influence of Business in the European Union*. University of Michigan Press.
- Ensberg-Kleijkers, D. (2021, 3 oktober). Behandel loterijen voor goede doelen niet als online gokken. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/03/behandel-loterijen-voor-goede-doelen-niet-als-online-gokken-a4060492>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Euchner, E., Heichel, S., Nebel, K., & Raschzok, A. (2013). From ‘morality’ policy to ‘normal’ policy: framing of drug consumption and gambling in Germany and the Netherlands and their regulatory consequences. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 372–389. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761506>
- Frijters, S. (2023, 19 februari). In aanloop naar verbod grote toename reclames voor online gokken. *Volkskrant.nl*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-aanloop-naar-verbod-grote-toename-reclames-voor-online-gokken~bdfb2d07/>
- Hall, R., & Deardorff, A. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69–84. <https://doi.org/10.1017/s0003055406062010>
- Halpin, D. (2011). Explaining Policy Bandwagons: Organized Interest Mobilization and Cascades of Attention. *Governance*, 24(2), 205–230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01522.x>

- Heugens, P. (2002). Managing public affairs through storytelling. *Journal of public affairs*, 2(2), 57–70. <https://doi.org/10.1002/pa.94>
- Heugens, P. P. M. A. R. (2002). Managing public affairs through storytelling. *Journal of Public Affairs*, 2(2), 57–70. <https://doi.org/10.1002/pa.94>
- Holt, D., & Barkemeyer, R. (2012). Media coverage of sustainable development issues - attention cycles or punctuated equilibrium? *Sustainable Development*, 20(1), 1–17. <https://doi.org/10.1002/sd.460>
- Huisman, E., & Korteweg, A. (2022). *Lobbyland* [Kindle]. Singel Uitgeverijen.
- Ihlen, Ø. (2007). Building on Bourdieu: A sociological grasp of public relations. *Public Relations Review*, 33(3), 269–274. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2007.05.005>
- Ihlen, Ø., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., & Stachel, C. (2018). Framing “the public interest”: Comparing public lobbying campaigns in four European states. *Journal of Public Interest Communications*, 2(1), 1071–1128.
- Jensen, C., & Seeberg, H. B. (2020). On the enemy’s turf: exploring the link between macro- and micro-framing in interest group communication. *Journal of European Public Policy*, 27(7), 1054–1073. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1659845>
- Kent, M. S. (2015). The power of storytelling in public relations: Introducing the 20 master plots. *Public Relations Review*, 41(4), 480–489. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.05.011>
- Killick, E. A., & Griffiths, M. D. (2020). A thematic analysis of sports bettors’ perceptions of sports betting marketing strategies in the UK. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 20(2), 800–818. <https://doi.org/10.1007/s11469-020-00405-x>
- Klüver, H., & Mahoney, C. M. (2015). Measuring interest group framing strategies in public policy debates. *Journal of Public Policy*, 35(2), 223–244. <https://doi.org/10.1017/s0143814x14000294>

- Klüver, H., Mahoney, C. M., & Opper, M. (2015). Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 22(4), 481–498. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008550>
- Laffey, D., Della Sala, V., & Laffey, K. (2015). Patriot games: the regulation of online gambling in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 23(10), 1425–1441. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1105281>
- Legalisatie van kansspelen via internet. (2010). In *tweedekamer.nl* (Nr. 2010D32531). Adviescommissie kansspelen via internet. Geraadpleegd op 10 november 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2010D32531&did=2010D32531>
- Lubach, A. (2022a, maart 18). *Gokreclames en overheidscampagne* (seizoen 1, aflevering 16). Human Factor TV. Geraadpleegd op 15 oktober 2022, van https://www.npostart.nl/de-avondshow-met-arjen-lubach/18-03-2022/VPWON_1334137
- Lubach, A. (2022b, oktober 3). *Online gokken* (seizoen 2, aflevering 17). Human Factor TV. Geraadpleegd op 15 oktober 2022, van https://www.npostart.nl/de-avondshow-met-arjen-lubach/03-10-2022/VPWON_1344469
- Madden, M., & McCambridge, J. (2021). Alcohol marketing versus public health: David and Goliath? *Globalization and Health*, 17(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00696-2>
- Mahoney, C. M. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1), 35–56. <https://doi.org/10.1017/s0143814x07000608>
- Marionneau, V., & Nikkinen, J. (2020). Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health*, 184, 102–106. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.021>

- McGee, D. (2020). On the normalisation of online sports gambling among young adult men in the UK: a public health perspective. *Public Health*, 184, 89–94.
<https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.04.018>
- Misset, R. (2021, 20 april). *Holland Casino probeert uit 'diepste dal ooit' op te krabbelen*. volkskrant.nl. <https://www.volkskrant.nl/economie/holland-casino-probeert-uit-diepste-dal-ooit-op-te-krabbelen~ba9b116e/>
- Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022. (2022). In *kansspelauteuriteit.nl*. Kansspelauteuriteit. Geraadpleegd op 10 oktober 2022, van <https://kansspelauteuriteit.nl/nieuws/2022/september/markt-online-kansspelen-stabiel/>
- Nisbet, M. C., & Huge, M. E. (2006). Attention Cycles and Frames in the Plant Biotechnology Debate. *Harvard International Journal of Press-politics*, 11(2), 3–40.
<https://doi.org/10.1177/1081180x06286701>
- Nisbet, M. C., Huge, M. E., Brossard, D., Shanahan, J., & Nesbitt, T. C. (2007). Where do science debates come from? Understanding attention cycles and framing. In *CABI eBooks* (pp. 193–230). <https://doi.org/10.1079/9781845932046.0193>
- NOS. (2021, 30 september). *Consumentenbond torpedeert reclamecode voor online gokken*. NOS.nl. Geraadpleegd op 15 oktober 2022, van <https://nos.nl/artikel/2399767-consumentenbond-torpedeert-reclamecode-voor-online-gokken>
- NOS. (2023, 19 april). *Ongerichte reclame voor online kansspelen vanaf 1 juli verboden*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2471985-ongerichte-reclame-voor-online-kansspelen-vanaf-1-juli-verboden>
- Onze strategie 2020 - 2024*. (z.d.). kansspelauteuriteit.nl. Geraadpleegd op 9 oktober 2022, van <https://kansspelauteuriteit.nl/over-ons/onze-strategie-2020-2024/>

- Pralle, S. (2006). The “Mouse That Roared”: Agenda Setting in Canadian Pesticides Politics. *Policy Studies Journal*, 34(2), 171–194. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00165.x>
- Punch, K. F. (2016). *Developing Effective Research Proposals* (Herz. ed.) [E-book]. SAGE Publications.
- Reclamecode Online Kansspelen. (2021). Stichting Reclame Code. <https://www.reclamecode.nl/nrc/reclamecode-online-kansspelen-rok-2021/>
- Ryan, G. W., & Bernard, H. R. (2003). Techniques to Identify Themes. *Field Methods*, 15(1), 85–109. <https://doi.org/10.1177/1525822x02239569>
- Semetko, H. A., & Valkenburg, P. M. (2000). Framing European politics: A Content Analysis of Press and Television News. *Journal of Communication*, 50(2), 93–109. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02843.x>
- Sportnieuws. (2023, 30 april). Dat is een mooi gebaar! Nederlandse Loterij steunt amateurvoetbal met liefst 4,1 miljoen euro. *sportnieuws.nl*. <https://sportnieuws.nl/toto/dat-wordt-een-mooie-3e-helft-nederlandse-loterij-steunt-amateurvoetbal-met-liefst-41-miljoen-euro/>
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision-making* (3de editie). W. W. Norton & Company.
- Timmermans, A. (z.d.). *Ontwikkeling van het vakgebied en kennisplatform voor de beroepsgroep*. bvpa.nl. Geraadpleegd op 27 januari 2023, van <https://bvpa.nl/leerstool/bijzonder-hoogleraar-public-affairs>
- Timmermans, A. (2014). *On speaking terms. Public affairs en de dialoog tussen wetenschap en praktijk [Oratie]*. <http://media.leidenuniv.nl/legacy/at-oratie.pdf>

- Timmermans, A., Coops, R., Van Keep, S., De Lange, R., & Van Venetië, E. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief: professionals tussen wetenschap en praktijk*. Wolters Kluwer.
- Van Dalen, W. (2022). De zeven kernboodschappen van de alcoholindustrie. In *stap.nl*. STAP en EUCOM. Geraadpleegd op 16 november 2022, van <https://www.stap.nl/nl/publicaties/rapporten.html/3455/9078/de-zeven-kernboodschappen-van-de-alcoholindustrie>
- Van der Meer, F. M. (2021). *Management van de Publieke Sector: De voorwaardenscheppende staat en de implicaties voor de publieke dienstverlening* [Ereader].
- Van der Vleuten, A., Binnema, H., Block, L., Den Boer, M., Van Esch, F., Van Keulen, M., Mastenbroek, E., Princen, S., Reijnen, C., Segers, M., Suvavierol, S., Verbeek, B., & Versluis, E. (2015). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (4de editie). Coutinho.
- Van Drimmelen, F. (2014). *Handboek public affairs: Een open boek over belangenbehartiging en lobbyen* [Ebook]. Prometheus.
- Van Gorp, B. (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *KWALON*, 12(2). <https://doi.org/10.5117/2007.012.002.005>
- van Rooij, T. (2022, 8 juni). *Kennisagenda (online) gokken*. Trimbos-instituut. <https://www.trimbos.nl/kennis/gamen-gokken/online-gokken-verslaving/kennisagenda-online-gokken/>
- Van Schendelen, R. (2017). *Beïnvloeding in Nederland en Europa: achter de schermen van stakeholders*. Amsterdam University Press.

Verkerk, J. (2022, 1 oktober). Legalisering leidt tot meer gokken via de computer. *NRC*.

Geraadpleegd op 19 oktober 2022, van

<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/01/legalisering-leidt-tot-meer-gokken-via-de-computer-a4143790?t=1671465925>

VNLOK. (2022, 22 maart). *VNLOK-leden gaan online kansspelreclames verder beperken*.

vnlok.nl. <https://vnlok.nl/vnlok-leden-gaan-online-kansspelreclames-verder-beperken>

VVD, D66, CDA, & CU. (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst

Coalitieakkoord 2021 – 2025. In *rijksoverheid.nl*. Geraadpleegd op 16 november 2022, van

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

Wayenberg, E. (2017, september). *Framing en beleid*. tijdschriften.boombestuurskunde.nl.

https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bso/2017/9/BO_2213-3550_2017_000_008_001/fullscreen

Weber, M. (1904). Objectivity in Social Science and Social Policy. In *Objectivity in Social Science and Social Policy*.

Weerwind, F. (2022, 14 juni). *Antwoord op vragen van het lid Sloopweg over het bericht*

‘België wil verbod op gokreclames: Gokken is het nieuwe roken’. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z09534&did=2022D24796>

Wet Koa: veranderingen per 1 oktober 2021. (2021, 28 september). Kansspelautoriteit.

Geraadpleegd op 17 oktober 2022, van

<https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2021/september/wet-koa-veranderingen-per-1-oktober-2021/>