Kansspelautoriteit

Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021

Voorwoord | Behandeling aanvragen online kansspelvergunningen | Het jaar 2021 | Organisatie | Financiën | Addendum: eerste marktontwikkelingen

Inhoud

1 Voorwoord René Jansen 3

2 Behandeling online kansspelvergunningen & toezicht en handhaving na opening online markt 8

3 2021 aan de hand van de kerntaken 16

3.1 Reguleren van de kansspelmarkt 17

3.2 Toezicht houden op vergunninghouders, handhaving bij niet handelen volgens voorwaarden en illegaal aanbod 22

3.3 Bevorderen van verslavingspreventie 27

3.4 Geven van voorlichting en informatie over aan kansspelen gerelateerde zaken 27

4 Organisatie 31

5 Financiën en jaarrekening 2021 41

6 Addendum bij het Jaarverslag 48

Colofon 59

1

Voorwoord René Jansen

In 2021 werd een belangrijke stap gezet in de modernisering van het Nederlandse kansspelbeleid. De Wet Kansspelen op afstand, die de Wet op de kansspelen (Wok) wijzigde en uitbreidde, werd op 1 april 2021 van kracht. De nieuwe wet was in verschillende opzichten dringend nodig. De oude Wok stamt uit 1964 – ik hoef niet uit te leggen dat er sindsdien veel is veranderd. In 1964 hadden we nog nooit gehoord van internet, om maar iets te noemen.

De meest in het oog springende modernisering van het kansspelbeleid is natuurlijk het legaal worden van online kansspelen – de eerste pijler van de nieuwe wet. Nederland was laat met het zetten van deze stap; ons land is in West-Europa een van de laatste die deze stap zette. Hiermee kwam een einde aan een langdurige maatschappelijke en politieke gedachtenwisseling. Uiteindelijk was een meerderheid in ons parlement van mening dat het anno 2021 eigenlijk niet meer mogelijk was online kansspelen simpelweg te verbieden. Onder de oude wetgeving was het niet mogelijk een vergunning aan te vragen voor het aanbieden van kansspelen via internet. De wetswijziging maakt dit wel mogelijk.

Ik denk dat dit een verstandige keus is. Online kansspelen zíjn er, net als alle andere kansspelen een *fact of life* zijn. Mensen beleven er sinds de oudheid plezier aan. Maar aan kansspelen zitten risico's – en daarom kan je ze maar beter reguleren. Dit is ook de reden waarom er overal ter wereld kansspelwetgeving is. Juist in het belang van de speler. De speler die wil deelnemen aan een kansspel, moet dat in een veilige omgeving kunnen doen; de missie van de Ksa is dan ook 'Veilig Spelen'.

De doelstelling van het legaliseren en reguleren van online kansspelen is de spelers weg te halen bij illegale aanbieders. Vóór de regulering wisten zeker een miljoen Nederlanders al de weg te vinden naar kansspelaanbieders op internet. Zij speelden daar onbeschermd, zonder toezicht. Behalve dat zij bij illegale aanbieders niet verzekerd zijn van een eerlijk spel, is het nog zorgwekkender dat er geen garantie is op, of ook maar enige aandacht voor het zich mogelijk ontwikkelen van gokverslaving bij deelnemers. Een gokverslaving kan levens

verwoesten. Dat geldt niet alleen voor het leven van de gokverslaafde zelf, maar ook van diens sociale omgeving. Denk aan de partner en overige gezins- en familieleden, maar ook aan bijvoorbeeld een werkgever die misschien wel door de gokverslaafde wordt bestolen om zijn gokverslaving te bevredigen. We kennen de voorbeelden; ze zijn uit het leven gegrepen.

De tweede pijler van de nieuwe Wok is dan ook een forse uitbreiding van wat kansspelaanbieders moeten doen om verslaving te voorkomen. De nieuwe eisen gelden voor álle aanbieders van de meer risicovolle kansspelen – in jargon de 'short odd'-kansspelen. Behalve de aanbieders van online kansspelen zijn dat de speelautomatenhallen en de vestigingen van Holland Casino. Een set aan voorschriften zorgt ervoor dat zij moeten voorkomen dat spelers een gokverslaving ontwikkelen. Hoe zij dat precies moeten doen, is afhankelijk van het type kansspel (fysiek controle uitoefenen werkt anders dan wanneer je dat online doet). Maar neemt u van mij aan dat de wet- en regelgeving in Nederland op het gebied van verslavingspreventie een van de strengste ter wereld is.

In 2021 is bij de Kansspelautoriteit (Ksa) veel tijd en aandacht uitgegaan naar de behandeling van de aanvragen voor een online vergunning. Dat kon vanaf 1 april, de datum dat de wetswijziging van kracht werd. Tien online aanbieders van kansspelen slaagden erin om een vergunning te bemachtigen om per 1 oktober 2021 via internet kansspelen aan te mogen bieden. Na 1 oktober kwam daar nog een vergunninghouder bij, waardoor we het jaar 2021 afsloten met elf licentiehouders. Er zijn in 2021 in totaal 33 aanvragen ingediend. Daarmee is denk ik wel het bewijs geleverd dat er een zware ballotage is. En dat betreft niet alleen de eisen op het gebied van verslavingspreventie. In Hoofdstuk 2 van dit jaarverslag leest u over wat er allemaal kwam kijken bij de vergunningverlening.

Overigens zijn de elf vergunninghouders die er ultimo 2021 waren zeker niet de eindsituatie. Ik verwacht dat er rond de zomer van 2022 een meer compleet beeld zal zijn. Er zijn nog aanvragen voor een vergunning in behandeling. Ook is er een categorie aanbieders die nog geen vergunning mocht aanvragen omdat zij in het verleden illegaal aan Nederlandse spelers hebben aangeboden.

Uiteraard is het de Ksa niet ontgaan dat er maatschappelijke onrust is ontstaan rond kansspelen. Die werd veroorzaakt door de hoeveelheid reclame van met name online aanbieders. Tot op zekere hoogte was dit onvermijdelijk. Uiteraard snap ik de onrust. Ik heb de sector in aanloop naar de opening van de online markt dan ook diverse keren opgeroepen niet alle sluizen open te zetten en aanbieders gevraagd

zich te matigen. Daarbij heb ik gewezen op diverse andere landen waar de wetgevers zich op enig moment gedwongen zagen paal en perk te stellen aan de zichtbaarheid van kansspelen in het dagelijks leven. De stemmen hiertoe zijn ook in Nederland opgegaan. De Tweede Kamer nam moties aan en minister Weerwind voor Rechtsbescherming (verantwoordelijk voor het kansspelbeleid) reageerde hier inmiddels op.

Ik wil op deze plaats graag van de gelegenheid gebruik maken om enige nuancering aan te brengen in de discussie. De politieke doelstelling van de modernisering van het kansspelbeleid is - zoals hierboven al ter sprake kwam - spelers 'kanaliseren' van illegaal naar legaal aanbod. Dat kan niet zonder reclame. Het is aan de branche zelf om hier op een zorgvuldige en verantwoorde wijze invulling aan te geven. Het is een balanceer-act tussen enerzijds jezelf bekend maken en anderzijds geen irritatie oproepen. De rol van de Ksa is in de huidige regelgeving beperkt. De regels schrijven voor dat reclame niet misleidend mag zijn, niet mag aanzetten tot onmatig spelen en niet gericht mag zijn op kwetsbare groepen, zoals minderjaren en jongvolwassenen. Daarnaast gelden er regels over de tijdstippen waarop reclames uitgezonden mogen worden. Op dit laatste houdt het Commissariaat voor de Media toezicht.

Ik nodig u graag uit kennis te nemen van alle bezigheden van de Kansspelautoriteit in 2021. Zoals gezegd, stond 2021 voor een belangrijk deel in het teken van het legaal worden van online kansspelen en de behandeling van vergunningsaanvragen van aanbieders die de online markt op wilden. Maar dit was zeker niet het enige in 2021. Behalve het reguleren van de diverse kansspelsectoren kent de Ksa nog andere wettelijke taken. Over de invulling hiervan legt de Ksa in hoofdstuk 3 van dit jaarverslag verantwoording af. In hoofdstuk 4 treft u onder meer de verkorte jaarrekening en overige organisatorische aangelegenheden aan.

Verder vestig ik graag uw aandacht op het addendum bij dit jaarverslag. Hierin doen wij verslag van de eerste marktontwikkelingen als gevolg van de modernisering van het kansspelbeleid. De minister voor Rechtsbescherming (verantwoordelijk voor het kansspelbeleid) zegde deze rapportage toe aan het parlement tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Kansspelen op afstand. In het addendum onder meer aandacht voor de marktomvang, het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks), het Loket Kansspel en reclame. De Ksa rapporteert eenmalig op deze manier hierover. Voortaan vindt u deze informatie in onze periodieke marktscan.

Het afgelopen jaar 2021 was een intensief jaar voor de Ksa en haar medewerkers. Een jaar met een grote tijdelijke opgave: het beoordelen van veel vergunningaanvragen voor online kansspelen. Ook zijn in 2021 de meeste monopolievergunningen die Nederland kent, opnieuw verleend of gewijzigd. Verder zijn ook nieuwe vergunningen verleend aan de bestaande meerjarige loterijen. Voorts was het zaak veel nieuwe – al dan niet tijdelijke – collega's te integreren en moesten we ons ook nog eens voorbereiden op de nieuwe fase in onze toezicht- en handhavingsactiviteiten, die in belangrijke mate op digitale leest zullen zijn geschoeid. Dit alles onder moeilijke corona-omstandigheden. Als raad van bestuur zijn we dan ook trots op onze medewerkers! Wat we het afgelopen jaar hebben neergezet en voorbereid, geeft ons ook vertrouwen in een adequate uitvoering van onze taken in de komende jaren.

René Jansen, voorzitter raad van bestuur Kansspelautoriteit

2

Behandeling online kansspelvergunningen & toezicht en handhaving na opening online markt

Op 1 april 2021 trad de Wet Kansspelen op afstand (Koa) in werking. Dat betekende dat vanaf die datum aanvragen voor een online kansspelvergunning konden worden ingediend. De Kansspelautoriteit (Ksa) werkte al geruime tijd toe naar dit moment; de voorbereiding startte officieel in februari 2019 toen het wetsvoorstel door de Eerste Kamer werd aangenomen. In de jaarverslagen over 2019 en 2020 werd verslag gedaan van het optuigen van het programma Koa dat de Ksa klaar moest maken voor de behandeling van de vergunningaanvragen. Dit programma werd in het vierde kwartaal van 2020 afgebouwd. Een tijdelijke afdeling (VKoa) werd vervolgens opgezet - met deels 'vaste' en deels tijdelijke medewerkers - voor het behandelen van de vergunningsaanvragen. De Wet Koa gaat over meer dan alleen de legalisering van online kansspelen; ook voor aanbieders van risicovolle landgebonden kansspelen heeft de wet gevolgen. Die komen vooral neer op strengere eisen op het gebied van verslavingspreventie. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste activiteiten in 2021 in het kader van de Wet Koa toegelicht.

Vaststellen beleidsregels

Een belangrijk deel van de voorbereiding op de behandeling van de vergunningsaanvragen was het vertalen van de Wet Koa inclusief lagere regelgeving naar zogenoemde beleidsregels. Met beleidsregels werken bestuursorganen als de Kansspelautoriteit wetten uit naar de praktijk. In de beleidsregels van de Ksa wordt dus omschreven waaraan online kansspelaanbieders moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een online licentie. Op de website staat een overzicht van alle beleidsregels die in het kader van de Wet Koa zijn gemaakt; voor dit Jaarverslag voert het te ver ze allemaal apart te behandelen. Hier wordt volstaan met op te merken dat voor een online kansspelvergunning moet worden voldaan aan een hele serie voorwaarden, onder meer op het gebied van integriteit, verslavingspreventie. omgang met spelerstegoeden en financiële zekerheid. Ook moeten aanbieders een werkende aansluiting hebben op het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) en een zogenoemde Controledatabank (CDB) inrichten. In zo'n CDB moeten spelgegevens worden opgeslagen en vanuit de CDB moet de vergunninghouder rapporteren aan de Ksa volgens vastgestelde formats. Een aansluiting op Cruks en de aanwezigheid van een CDB zijn - naast andere vereisten - absolute randvoorwaarden voor een licentie om online kansspelen aan te mogen bieden.

De tijdelijk afdeling VKoa, die het hele jaar 2021 actief was, bestond uit interne en externe, tijdelijke medewerkers. Zij besteedden in 2021 ruim zesduizend uur aan het behandelen van de aanvragen. Er werden in totaal 33 aanvragen voor een vergunning ingediend, waarvan er 18 inhoudelijk behandeld zijn – de overige leidden om uiteenlopende

redenen niet tot een vergunning per 1 oktober 2021. Van deze 18 aanvragers kregen er 10 een vergunning om per 1 oktober online kansspelen aan te mogen bieden. Na 1 oktober kwam daar nog één vergunninghouder bij.

Om voor een Koa-vergunning in aanmerking te komen moet zoals hierboven al aan de orde kwam aan een hele serie voorwaarden worden voldaan. In dit verband wordt wel gezegd dat Nederland de strengste kansspelwetgeving ter wereld kent, met name op het gebied van preventiemaatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving. Het gevolg hiervan is dat aanvragers van een Koa-vergunning op veel onderwerpen moeten worden getoetst. Niet alleen de aanvragers, ook de Ksa moest hierin haar weg vinden: het verlenen van online kansspelvergunningen had zij immers niet eerder aan de hand.

Verslavingspreventiefonds

In 2021 kreeg het Verslavingspreventiefonds (Vpf) onder regie van de Ksa verder vorm, nadat hiervoor in 2020 al voorbereidende werkzaamheden werden gestart. De Ksa is fondsbeheerder en werkt in het kader van het Vpf nauw samen met de ministeries van Justitie en Veiligheid (kansspelbeleid) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verslavingsbeleid). Het Vpf is een van de beleidsambities die is opgenomen in de Wet Koa. Het Vpf wordt gefinancierd door een uitbreiding van de kansspelheffing bij de aanbieders van risicovolle kansspelen. Deze jaarlijkse heffing heeft drie in de wet benoemde bestedingsdoelen: een Landelijk Loket; onderzoek naar preventie; en anonieme behandeling van kansspelverslaving.

De opdracht voor het landelijk preventieloket werd na een openbare aanbesteding gegund aan Human Assistance Network for Daily Support (HANDS). Het loket, onder meer in de vorm van een website, is 24/7 actief per 1 oktober 2021. Spelers en hun omgeving kunnen bij het loket terecht voor informatie, advies en, indien nodig, doorgeleiding naar zorg in de eigen regio.

ZonMw, de overheidsorganisatie die gezondheidsonderzoek financiert én het gebruik van de ontwikkelde kennis stimuleert om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren, kreeg in augustus 2020 opdracht een onderzoeksprogramma voor preventie van kansspelverslaving te ontwikkelen. In het kader van dit programma verrichtte Trimbos, kennisinstituut voor mentale gezondheid, een studie over kansspel-verslaving. Deze studie, een zogenoemde Kennissynthese, werd in december 2021 gepubliceerd en bracht in kaart welk onderzoek er al is gedaan naar kansspelverslaving en welke onderzoeken er nog gedaan zouden kunnen worden.

Het bestedingsdoel anonieme behandeling van kansspelverslaving wordt ingevuld door aan te sluiten bij de bestaande subsidieregeling ‘anonieme e-mental health’. Zorginstituut Nederland is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regeling en krijgt daarvoor een bijdrage uit het Vpf.

De aansturing van het fonds gebeurt in samenspraak met de ministeries van JenV en VWS. Daartoe zijn formele samenwerkingsafspraken gemaakt.

Cruks: aanloopproblemen en expertpool

De Wet Kansspelen op afstand roept het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) in het leven. Cruks is een belangrijk middel om kansspelverslaving tegen te gaan. Spelers kunnen vrijwillig, maar ook onvrijwillig worden geregistreerd in Cruks. Vrijwillig registreren doen spelers om zichzelf te beschermen tegen deelname. Aanbieders van risicovolle kansspelen moeten Cruks raadplegen voordat ze een speler toelaten.

Voor onvrijwillige registratie in Cruks is het nodig dat kansspelaanbieders of derde-belanghebbenden (bijvoorbeeld een partner of familielid) bij de raad van bestuur van de Ksa een verzoek hiertoe indienen. Als zo’n verzoek wordt ingewilligd, kan de persoon in kwestie zes maanden niet meer deelnemen aan risicovolle kansspelen. Gedwongen uitsluiting is een ultiem middel; eerst moeten andere, minder ingrijpende maatregelen zijn geprobeerd. Om goede beslissingen te kunnen nemen, kan de raad van bestuur daarom een beroep doen op de expertpool. In 2021 zijn drie externe deskundigen benoemd: Bas Brons (agoog), Mieke Hoste (klinisch psycholoog) en Marcel Marijnissen (verslavingsarts).

Ultimo 2021 waren er 6.727 personen ingeschreven in Cruks.

De start van Cruks verliep niet vlekkeloos. De livegang was op 2 oktober, een dag later dan de bedoeling was door technische problemen. Een gevolg hiervan was dat online aanbieders ook pas vanaf 2 oktober live konden met hun aanbod. Verder konden spelers zich pas vanaf 4 oktober inschrijven in Cruks. Een derde probleem was dat er tussen 2 en 20 oktober bij inschrijving geen automatische verificatie plaatsvond met Beheervoorziening burgerservicenummer (BV BSN). Voor zover het mogelijk was controleerde de Ksa inschrijvingen en herstelde die waar nodig. Maar de Ksa kon omissies niet herstellen als het om gegevens van spelers in de systemen van de aanbieders ging. Daarom riep de Ksa in december 2021 aanbieders op alle registraties gedaan vóór 20 oktober 2021 te controleren en indien nodig de speler opnieuw te registreren. Per 20 oktober 2021 vond er bij inschrijving in

Cruks een verificatie plaats met BV BSN. Vanaf die datum krijgt de aanbieder een foutmelding als het BSN, naam en/of geboortedatum onjuist wordt ingevuld bij de registratie in het systeem van de aanbieder, doordat er een automatische verificatie plaatsvindt met de BV BSN.

Woordmerk vergunninghouder

De Kansspelautoriteit ontwikkelde in 2021 een woordmerk dat houders van een online licentie mogen gebruiken. Spelers kunnen zo herkennen dat ze te maken hebben met een legale aanbieder. Het woordmerk mag door vergunninghouders worden gebruikt op hun website(s), apps en eventuele andere kansspel- en spelersinterfaces. Zij moeten ervoor zorgen dat het woordmerk aanklikbaar is en doorgeleidt naar de website van de Ksa naar het overzicht van alle vergunninghouders. Er is hiertoe ook een praktische instructie gemaakt.

Vergunninghouder
Kansspelautoriteit

Waarschuwingszin

Verder werd in 2021 de nieuwe waarschuwingszin *'Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+'* door de minister voor Rechtsbescherming (als verantwoordelijke voor het kansspelbeleid) bekendgemaakt. Deze zin vervangt 'Speel bewust 18+'. Aanbieders van risicovolle kansspelen moeten de nieuwe waarschuwingszin uiterlijk 1 april 2022 ingevoerd hebben – de Ksa zal hierop toezien. De nieuwe zin kwam tot stand onder regie van het Trimbos-instituut.

Handhaving na 1 oktober 2021

Sinds 1 oktober 2021 is de situatie wat betreft online kansspelaanbieders als gevolg van de Wet Koa veranderd. Vanaf die datum zijn er immers legale aanbieders. Dat had gevolgen voor het handhavings- en boetebeleid. In de oude situatie was de mate van gerichtheid op Nederlandse spelers (bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Nederlandse taal en/of Nederlandse betaalmiddelen) bepalend voor de plek op de prioriteitenlijst van aan te pakken illegale aanbieders. Dit is veranderd sinds 1 november 2021: de Ksa kijkt sindsdien ook naar het aantal Nederlandse spelers bij een illegale aanbieder. Hoe meer spelers onbeschermd spelen bij illegale aanbieders, des te meer prioriteit de Ksa die aanbieders geeft. Verder is de Ksa scherp op specifiek aanbod dat Nederlandse spelers weg zou kunnen trekken van legale naar illegale aanbieders, bijvoorbeeld door spellen aan te

bieden die voor legale aanbieders onder de Nederlandse wetgeving verboden zijn. In dit verband selecteerde de Ksa tussen 1 november en eind 2021 97 kansspelwebsites die nader onder de loep werden genomen. Als het mogelijk is vanuit Nederland op die websites deel te nemen aan een kansspel, kunnen sancties volgen. Ook bevorderaars van die kansspelen, zoals betaaldienstverleners en reclamemakers, worden aangepakt. De eerste resultaten wijzen uit dat van de 97 websites een groot deel sinds de verandering van het beleid niet meer bereikbaar is vanuit Nederland, waaronder een aantal heel grote aanbieders. Tegen een aantal aanbieders die nog wel bereikbaar zijn, wordt een sanctietraject ingezet. De Ksa ziet ook dat financiële dienstverleners en reclamemakers ('affiliates') hun rol pakken en niet meer diensten willen verlenen aan illegale aanbieders.

Wwft

De Ksa paste in 2021 haar *Leidraad Wwft* aan met het oog op de inwerkingtreding van de Wet Koa op 1 april 2021. De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) gold tot de Wet Koa alleen voor vergunninghouder Holland Casino; sinds 1 oktober 2021 zijn de aanbieders van online kansspelen daaraan toegevoegd. In de *Leidraad Wwft* geeft de Ksa kansspelaanbieders handvatten om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. De *Leidraad Wwft* kon (en kan) ook worden gebruikt als hulpmiddel bij het opstellen van documenten voor de aanvraag van een Koa-vergunning. De Ksa ziet erop toe dat Holland Casino en online kansspelaanbieders zich houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft.

Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten

Zoals al eerder in dit Jaarverslag aan de orde kwam, heeft de Wet Koa ook gevolgen voor de risicovolle landgebonden kansspelen. Vooral op het gebied van verslavingspreventie worden er ten opzichte van de oude wetgeving extra eisen gesteld. Om deze reden publiceerde de Ksa in februari 2021 een nieuwe versie van de *Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten*. Dit document helpt gemeenten hun weg te vinden in de wet- en regelgeving. Gemeenten zijn voor de Ksa een belangrijke partner in het toezicht op landgebonden kansspelen. De Ksa is de verstrekker van exploitatievergunningen voor speelautomaten, gemeenten bepalen waar de automaten mogen staan door middel van het afgeven van aanwezigheidsvergunningen. Ook zijn gemeenten belast met het lokale toezicht, waardoor de Wet Koa dus ook gevolgen voor hen heeft. Om nog beter zicht te krijgen op de behoefte van gemeenten in het kader van hun rol van medetoezichthouder, stuurde de Ksa in december 2021 een enquête naar alle gemeenten in Nederland. De resultaten worden gebruikt om de informatievoorziening richtingen gemeenten verder te optimaliseren.

Controle speelautomatenhallen

In oktober en november 2021 controleerden toezichthouders van de Ksa twintig speelautomatenhallen (zoveel mogelijk een dwarsdoorsnede van de markt) op de naleving van de nieuwe wettelijke verplichtingen op het gebied van verslavingspreventie. Zij zijn sinds 1 april 2021 verplicht om gegevens vast te leggen over mogelijk onmatige deelname en over interventies in het speelgedrag en om een risicoanalyse toe te passen op het spelaanbod en deze analyse te laten terugkomen in het verslavingspreventiebeleid. Verder gelden er aanvullende eisen wat betreft de opleidingsvereisten voor personeel. Vanaf 1 oktober 2021 moeten speelautomatenhallen ook de bezoekfrequentie van spelers vastleggen en controleren of een speler staat ingeschreven in Cruks. Hoge of toenemende speelfrequentie, lange of toenemende speelduur en veranderende tijdstippen zijn voorbeelden van signalen die kunnen duiden op het ontwikkelen van een mogelijke gokverslaving. Dergelijke signalen moeten worden vastgelegd en zo nodig moet personeel ingrijpen volgens een 'getrapt interventiemodel'. Dat begint bij een gesprek. De zwaarste interventie is het indienen van een verzoek bij de Ksa om de speler in kwestie in Cruks te registreren. De eerste conclusie van de Ksa is dat speelautomatenhallen vooral geïnvesteerd hebben in de toegangscontrole voor Cruks. De overige extra eisen die sinds 1 april 2021 gelden, zijn nog niet voldoende ingevuld. Het werd de Ksa wel duidelijk dat veel speelhallen bezig zijn een systeem in te richten voor het vastleggen van gegevens over gokverslaving dat voldoet aan de nieuwe wet. Voor 2022 staan vervolgcontroles gepland.

Reclame

In het voorwoord van Ksa-voorzitter René Jansen kwam al het onderwerp reclame aan de orde. Dat er sinds de legalisering van de online markt reclame wordt gemaakt is onvermijdelijk; legale aanbieders moeten zich immers kenbaar maken en laten zien dat zij er zijn. Dat is ook nodig om spelers te verleiden over te stappen van illegale naar legale aanbieders. Dit is immers een doelstelling van de Wet Koa. Uiteraard is het zaak dat legale aanbieders zich houden aan wet- en regelgeving.

Kort na de opening van de online kansspelmarkt op 1 oktober 2021 zag de Ksa zich twee keer genoodzaakt een vergunninghouder aan te spreken op misleidende reclame. In beide gevallen ging het om quoteringen - de factor waarmee de inzet wordt vermenigvuldigd na winst – die op websites waren geplaatst. Op de site eredivisie.nl ging het om quoteringen voor voetbalwedstrijden die te zien waren tijdens de wedstrijden. De andere keer ging het om quoteringen die waren geplaatst op een site met voetbalnieuws. Klikken op een quotering leidde de nietsvermoedende bezoeker naar de site van de vergunning-

houder waar sportweddenschappen konden worden afgesloten. Beide vormen van reclame zijn verboden. De vergunninghouders staakten de overtreding na te zijn aangesproken door de Ksa.

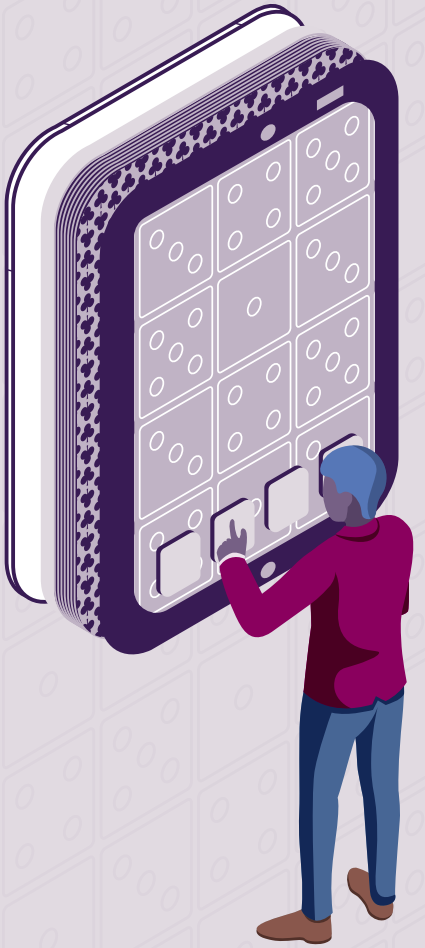
In september 2021 sloten de Ksa en het Commissariaat voor de Media (CvdM) een convenant. Daarin spraken zij af meer samen te gaan werken bij het toezicht op reclame voor (online) kansspelen. Beide toezichthouders delen sindsdien klachten en signalen over reclame voor kansspelen met elkaar en stemmen zij regelmatig met elkaar af over trends en ontwikkelingen. Door deze samenwerking wordt de veiligheid van het media-aanbod en de bescherming van kwetsbare groepen beter gewaarborgd. Wat betreft de formele bevoegdheden is de Ksa verantwoordelijk voor het toezicht op de inhoud van de reclame (die mag niet misleidend zijn en niet aanzetten tot onmatige deelname) en het CvdM ziet toe op de tijdstippen waarop reclame wordt uitgezonden (hier gelden regels voor, afhankelijk van het type kansspel).

Nieuwe Organisatie

Door de inwerkingtreding van de Wet Koa kreeg de Ksa er, zoals in dit hoofdstuk al eerder is opgemerkt, met legale online kansspelaanbieders een heel nieuwe sector bij om toezicht op te houden. Het takenpakket werd door de wet bovendien uitgebreid. Als gevolg hiervan nam het aantal voltijdse formatieplaatsen in 2021 toe en zal het in 2022 nog verder toenemen. Een en ander gevoegd bij de ambities op het vlak van deskundigheid en professionaliteit, leidde tot de conclusie dat er een nieuwe organisatiestructuur moet komen. In 2021 is hiermee een start gemaakt. De planning is dat 1 april 2022 de nieuwe organisatie er ‘staat’ en van start kan gaan. Over de Nieuwe Organisatie in wording meer in hoofdstuk 4.

3

2021 aan de hand van de kerntaken



De Kansspelautoriteit werd in 2012 opgericht als Zelfstandig Bestuursorgaan. De wettelijke basis van de Ksa is de Wet op de kansspelen. De Ksa zijn vijf zogenoemde kerntaken toebedeeld:

- *Reguleren van de kansspelmarkt door het verlenen van vergunningen*

- *Houden van toezicht op vergunninghouders en handhaving wanneer er wordt gehandeld in strijd met de wettelijke kaders en de vergunningsvoorwaarden bij illegale kansspelactiviteiten*

- *Bevorderen van verslavingspreventie*

- *Geven van voorlichting en informatie over aan kansspelen gerelateerde zaken*

- *Sinds 1 januari 2016 is de Ksa toezichthouder op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Wwft. De Wwft geldt voor Holland Casino en sinds het van kracht worden van de Wet Kansspelen op afstand voor de houders van een online kansspelvergunning. Aanbieders van speelautomaten, landgebonden sportweddenschappen en loterijen hoeven van de wetgever niet aan de Wwft te voldoen, omdat zij een laag risico op witwassen hebben.*

In dit hoofdstuk wordt steeds een paragraaf gewijd aan de afzonderlijke wettelijke taken.

3.1 Reguleren van de kansspelmarkt

Modernisering

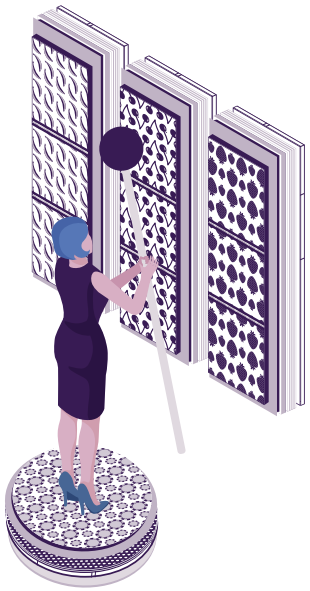
In januari 2021 publiceerde de Ksa de *Marktvisie kansspelen. Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen*, nadat een conceptversie in 2020 was geconsulteerd. Dit document is ook aangeboden aan de minister voor Rechtsbescherming, die verantwoordelijk is voor het Nederlandse kansspelbeleid. Eerder was met de minister afgesproken dat dit zogenoemde visiedocument zou worden gemaakt in het kader van de modernisering van het kansspelbeleid. Het kan door beleidsbepalers worden gebruikt om beslissingen te nemen over de manier waarop de verschillende kansspelmarkten in de toekomst worden ingericht en gereguleerd. Met de Wet Kansspelen op afstand is een eerste belangrijke stap gezet in de modernisering, maar ook op andere gebieden is vernieuwing mogelijk. De Ksa wees bijvoorbeeld er al eerder op, onder meer in wetgevingsbrieven, dat de regelgeving rond speelautomaten dringend aan modernisering toe is.

De Ksa komt in de *Marktvisie kansspelen* tot de conclusie dat er meer ruimte kan komen voor nieuwe aanbieders van kansspelen. Door de Wet Koa is dit al in gang gezet. Op dit moment is er op de markt voor landgebonden kansspelen nog sprake van diverse wettelijke monopolies en staatsdeelnemingen. Meer ruimte zou betekenen dat hier op termijn een einde aan zou kunnen komen. Om kansspelverslaving

zoveel als mogelijk te voorkomen, consumenten te beschermen en criminaliteit en illegaliteit tegen te gaan, blijft regulering van de verschillende kansspelsectoren hoe dan ook nodig.

Speelautomaten

De Ksa verleent vergunningen aan aanbieders van kansspelen. Aan vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten zijn strenge integriteitseisen verbonden met als doel de risico's voor een veilige, eerlijke en integere kansspelmarkt zoveel mogelijk te beperken.
De Ksa voert in dit kader diepgaande integriteitsonderzoeken uit. Exploitanten, bedrijfsleiders en beheerders mogen niet van slecht levensgedrag zijn en moeten aan andere betrouwbaarheidseisen voldoen. Ook onderzoekt de Ksa met behulp van de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) of er gevaar bestaat van crimineel misbruik van vergunningen.



	2021	2020	2019
Afgeronde onderzoeken speelautomaten	260	68	60
Verleende exploitatievergunningen	226	43	37
*Afgewezen aanvragen**	11	9	11
Akkoord bevonden wijzigingen	4	5	7
Tussentijds onderzoek zonder gevolgen	15	-	3
Ingetrokken vergunningen	4	10	1
Aanvullende voorschriften	-	1	1

**Aanvragen die zijn geweigerd, buiten behandeling zijn gelaten of zijn ingetrokken na een voornemen tot weigering.*

Elke exploitant van speelautomaten krijgt op enig moment te maken met een integriteitsonderzoek. Nieuwe aanvragers van een vergunning worden altijd diepgaand getoetst. Ook aanvragers van wie een eerdere vergunning verloopt, worden weer onderzocht. Verder voert de Ksa bij wijzigingen en op basis van ontvangen signalen tussentijdse onderzoeken uit.

In 2021 rondde de Ksa in totaal 260 integriteitsonderzoeken ten aanzien van (aangevraagde) exploitatievergunningen af. Bijna zes procent van deze onderzoeken resulteerde in optreden door de Ksa. Acht vergunningen zijn geweigerd en twee aanvragen zijn buiten behandeling gelaten. In één geval werd de aanvraag ingetrokken nadat een voornemen tot weigering was verstuurd. Verder zijn vier eerder verleende vergunningen ingetrokken.

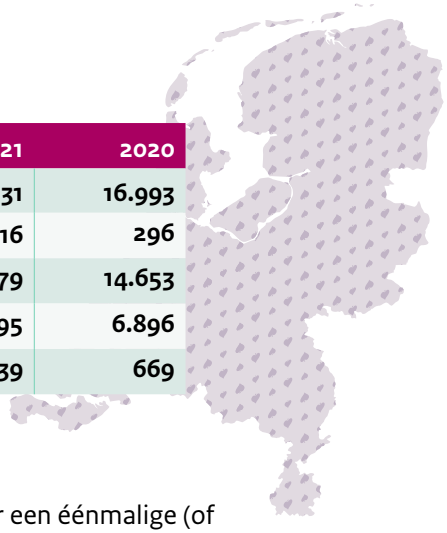
‘Verlengde’ vergunningen

Bijzonder aan 2021 was dat 290 exploitatievergunningen na tien jaar afliepen. Een groot deel van de betrokken exploitanten vroeg een nieuwe vergunning aan. Dit verklaart de grote toename aan onderzoeken ten opzichte van voorgaande jaren. Na een risicoselectie zijn de meeste van deze ‘verlengingen’ in eerste instantie beperkt onderzocht. De komende jaren zal de Ksa deze vergunningen aan een nader, diepgaander onderzoek onderwerpen.

Modeltoelatingen

Om een type speelautomaat op de Nederlandse markt te mogen brengen, is een modeltoelating nodig. De Ksa controleert bij de aanvraag hiervoor onder meer of aan de wettelijke eisen wordt voldaan. In 2021 verstrekte de Ksa 92 modeltoelatingen. Als een automaat eenmaal op de markt is, mag die alleen op de markt worden opgesteld volgens de afgegeven modeltoelating.

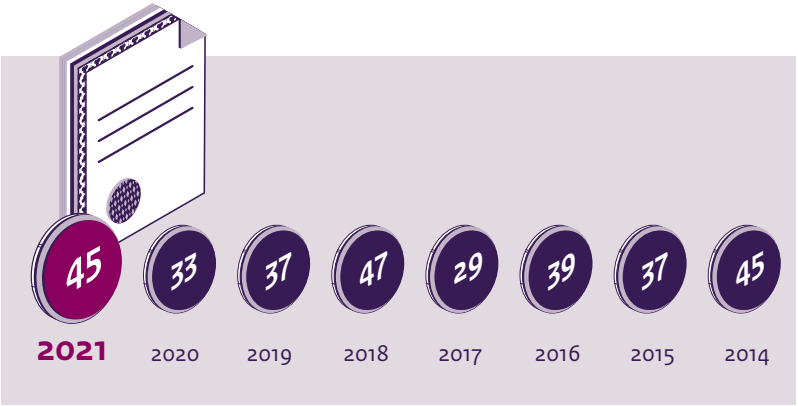
Speelautomaten in Nederland	2021	2020
Aantal kansspelautomaten speelhallen	17.131	16.993
Speelhallocaties	316	296
Aantal kansspelautomaten in horeca	13.779	14.653
Horecalocaties met kansspelautomaten	6.495	6.896
Aantal vergunninghouders	639	669



Incidentele loterijen

In 2021 verleende de Ksa 45 vergunningen voor een éénmalige (of incidentele) loterij. Dit zijn loterijen die in de regel worden georganiseerd door lokale verenigingen, bijvoorbeeld de voetbalclub die een nieuwe kantine wil bouwen. De belangrijkste voorwaarde is dat minimaal veertig procent van de opbrengst van de loterij aan een ‘doel van algemeen belang’ wordt afgedragen. Een en ander is geregeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen.

Aantal verleende vergunningen eenmalige loterijen



Aanvragen worden getoetst aan de voorwaarden in wet- en regelgeving. Er worden onder meer eisen gesteld aan de afdracht, het aantal trekkingen, het afdragen van belasting en het afleggen van financiële verantwoording.

In 2021 werden elf vergunningen op eigen verzoek ingetrokken. Dat is hoger dan in voorgaande jaren. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de maatregelen ter bestrijding van Covid-19, waardoor er minder loten konden worden verkocht. Twee aanvragen zijn buiten behandeling gesteld omdat de vergoeding voor de behandeling van de aanvraag, na een betalingsherinnering, niet is ontvangen.

Rekening & verantwoording	Totaal
Ontvangen R&V	*24*
Afgeronde R&V	*15*

Na afloop van een incidentele loterij moet bij de Ksa in het kader van de financiële verantwoording een zogenoemde Rekening & Verantwoording (R&V) worden ingeleverd. Het aantal afgeronde R&V's in 2021 verschilt van het aantal ontvangen R&V's doordat niet alle R&V's in hetzelfde jaar worden afgerond.

In 2021 zijn de tarieven voor de behandeling van een aanvraag van een artikel 3-loterijvergunning gewijzigd. Er is een nieuw aanvraagformulier ontworpen. De informatie op de website is aangepast.

Vergunningen monopolieloterijen en meerjarige loterijen

De Ksa heeft in 2021 de meeste monopolievergunningen die Nederland kent, opnieuw verleend. Het gaat hier om het zogenoemde landgebonden kansspelaanbod. De vergunningen voor het aanbieden van de instantloterij (krasloten), lotto en sportweddenschappen liepen af en zijn verleend voor een periode van wederom vijf jaar. De nieuwe vergunningen zijn ingegaan op 1 januari 2022 en werden ten opzichte van de vorige geactualiseerd. Dan gaat het vooral om concretere voorschriften voor consumentenbescherming en efficiënt toezicht.

Deze monopolievergunningen (vergunningen waarvan de Wet op de kansspelen zegt dat er maar één van verleend mag worden) worden geëxploiteerd door Nederlandse Loterij.

Verder is in 2021 gewerkt aan de wijziging van de vergunning voor de Staatsloterij. Die is per ingang van 1 januari 2022 gewijzigd. Deze vergunning werd in overeenstemming gebracht met de andere monopolievergunningen. De vergunning voor de Staatsloterij kent geen einddatum. Om die reden gaat het hier om een wijziging en niet om een nieuwe vergunning. De nieuwe vergunningen en het wijzigingsbesluit zijn eind december 2021 in de Staatscourant gepubliceerd. Behalve de hierboven genoemde monopolievergunningen kent Nederland nog twee landgebonden monopolievergunningen: voor een totalisator (ZEBetting) en voor speelcasino's (Holland Casino).

Daarnaast verleende de Ksa ook nieuwe vergunningen voor de bestaande meerjarige loterijen die zijn verleend op basis van artikel 3 van de Wet op de kansspelen (ook wel: goededoelenloterijen; voor deze loterijen geldt in Nederland een 'open' stelsel, dat wil zeggen dat iedereen die aan de voorwaarden voldoet een vergunning krijgt). In dit kader zijn onder andere de bijbehorende integriteitsonderzoeken uitgevoerd.

Vergunninghouders voor meerjarige loterijen zijn verplicht het aan de Kansspelautoriteit te melden als er nieuwe bestuurders en/of commissarissen aantreden. De Ksa doet dan onderzoek naar deze nieuwe functionarissen. In 2019 rondde de Ksa één integriteitsonderzoek naar aanleiding van een dergelijke wijziging af.

Verder zijn in 2021 de aanvraagformulieren voor een meerjarige loterijvergunning vernieuwd, evenals de modelvergunning, een nieuw formulier voor rekening en verantwoording en een nieuw document voor een IT-audit. Vergunninghouders zijn verplicht jaarlijks zo'n audit uit te voeren en het auditrapport aan de Ksa te overhandigen.

Totalisatorvergunning

Het aanbieden van offline weddenschappen op paardenraces in Nederland vereist een totalisatorvergunning. Dit is een wettelijk monopolie, met één vergunning. De huidige totalisatorvergunning loopt af op 30 juni 2022. De Ksa startte in 2021 een open en transparante gunningsprocedure voor het verlenen van een nieuwe vergunning voor de periode van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2027. Deze procedure was eind 2021 nog niet afgerond.

3.2 Toezicht houden op vergunninghouders, handhaving bij niet handelen volgens voorwaarden en illegaal aanbod

Illegale online loterijen en bingo's

De Ksa kreeg ook in 2021 weer te maken met diverse illegale online loterijen. De indruk is dat die in toenemende mate voorkomen op een toenemend aantal platfoms. Het aanbieden van een kansspel zonder vergunning is verboden. Deelnemers zijn niet verzekerd van een eerlijk spel: is er wel echt een prijs, verloopt het spel eerlijk, worden deelnemers niet opgelicht, wordt ervoor gezorgd dat er geen minderjarigen mee kunnen doen? De Ksa bewaakt dat deelnemers aan kansspelen dat veilig kunnen doen. Aanbieders worden aangepakt, deelnemers worden gewaarschuwd tegen deelname.

In juli 2021 maakte de Ksa bekend dat twee illegale loterijen die via Instagram werden aangeboden met hulp van Facebook (eigenaar van Instagram) werden gestopt. Oorspronkelijk werden bij de Ksa vooral illegale loterijen gemeld die in Facebookgroepen plaatsvonden. Facebook kent het zogenoemde Gambling Regulatory Channel. Overheden en toezichthouders kunnen het daar melden als kanalen van Facebook worden gebruikt voor dingen die niet mogen. Na melding door de Ksa van de Instagrampagina's 'Vip lottery' en 'Winnacttiee' verwijderde Facebook deze pagina's. Om deel te nemen aan de loterijen moest – afhankelijk van het te winnen product – een bedrag tot 120 euro worden betaald.

In 2021 zijn er ruim tweehonderd meldingen binnengekomen over bingo's en (dip)loterijen. Op basis van prioriteringscriteria zijn naar aanleiding daarvan 34 onderzoeken verricht. De overtredingen zijn aangemeld bij Facebook met het verzoek de betreffende pagina's te verwijderen; dit gebeurde in alle gevallen. In twee gevallen was er nadere actie nodig. In september 2021 openbaarde de Ksa dat er aan de organisatoren van een commerciële online bingo en een commerciële online loterij een last onder dwangsom was opgelegd. Het ging om de bingo Luxury Bingo (via Facebook) en de loterij BSB Shop (eerst via Facebook, later via het platform Discord). In beide gevallen was sprake van herhaalde overtredingen. In de eerste zaak bedroeg de last 3.000 euro per overtreding tot een maximum van 30.000 euro; in de tweede zaak was de hoogte van de last 7.000 euro per overtreding tot een maximum van 35.000 euro.

In 2021 maakte de Ksa verder een einde aan 'Dordtse Queens', een groep op Facebook die illegale online bingo's organiseerde. Dordtse Queens kende acht beheerders. Via eigen pagina's op Facebook werd voor de bingo's reclame gemaakt. Ook werd via de persoonlijke

pagina's de mogelijkheid geboden deel te nemen aan de illegale bingo's. Zo was er als het ware een spinnenweb aan illegale bingo's ontstaan, met in totaal bijna 10.000 leden. Ook minderjarigen bleken deel te kunnen nemen aan de bingo's. Facebook verwijderde na de melding zes Facebookpagina's die allemaal op de een of andere manier gelieerd waren aan Dordtse Queens.

Een ander fenomeen waar de Ksa in 2021 mee werd geconfronteerd was een nepaccount op Facebook waarmee illegale loterijen werden georganiseerd. Dit nepaccount is op verzoek van de Ksa verwijderd. Van een nepaccount is sprake als het account niet te herleiden is tot één natuurlijk persoon of een organisatie. Onderzoek van de Ksa wees uit dat er steeds een ander persoon achter het account zat.

Boetes voor illegale online aanbieders

De Ksa legde ook in 2021 boetes op aan bedrijven die illegaal online kansspelen in Nederland aanboden. Het totaalbedrag aan boetes voor illegale online aanbieders kwam uit op 2.171.250 euro.

Het bedrijf Virtual Coin Gaming N.V. te Curaçao kreeg een boete van 600.000 euro voor het aanbieden van illegale online kansspelen via de websites www.futgalaxy.nl en nl.futgamer.com. De boete werd door een aantal omstandigheden verhoogd. Een van de redenen is dat is vastgesteld dat minderjarigen deelnamen aan de kansspelen. Verder gebruikten de websites de Nederlandse taal en een van de sites maakte gebruik van het betaalmiddel iDEAL en de website-extensie .nl. Een betrokken privépersoon kreeg in deze zaak 100.000 euro boete.

Aan het op Malta gevestigde Tipico Co. Ltd. Werd een boete van 531.250 euro opgelegd voor het aanbieden van online kansspelen via de website tipico.com. Voor deze overtreding gold een startboete van 200.000 euro en er waren drie boete verhogende omstandigheden: één keer vanwege de aangeboden bonussen en het grote aantal spellen en weddenschappen dat werd aangeboden, één keer vanwege het gebruik van een 'inactivity fee' en één keer vanwege het aanbieden van live betting. De boete werd om deze redenen steeds verhoogd met 75.000 euro. Verder werd de boete verhoogd omdat de leeftijd van de spelers niet zichtbaar werd geverifieerd. De website van Tipico is inmiddels niet meer met een Nederlands IP-adres te bereiken.

Het eveneens op Malta gevestigde bedrijf N1 Interactive Limited kreeg een boete opgelegd van 500.000 euro voor het via de website betchan.com aanbieden van kansspelen. Onderzoek van de Ksa toonde onder meer aan dat de site van N1 vanuit Nederland bereikbaar was, dat Nederland niet genoemd werd als land waarin online kansspelen illegaal zijn en dat er verschillende aanwijzingen waren

waaruit bleek dat het aanbod zich richtte op de Nederlandse speler. Zo werd het woord 'Amsterdam' als bonuscode gebruikt. Bij het bepalen van de hoogte van de boete, golden boete verhogende omstandigheden. De Ksa rekende het N1 onder meer extra aan dat er geen zichtbare leeftijdsverificatie plaatsvond en dat er zogenoemde 'inactivity fees' bij spelers in rekening werden gebracht. De site van N1 is eveneens niet meer met een Nederlands IP-adres te bereiken.

Raging Rhino, op Curaçao gevestigd, kreeg een boete van 440.000 euro voor het via de website luckydays.com kansspelen aanbieden aan Nederlandse spelers. De site van Raging Rhino was vanuit Nederland bereikbaar, het in Nederland gangbare betaalmiddel iDEAL werd gebruikt en op de site werd verwezen naar een online platform dat onder meer in de Nederlandse taal hulp biedt bij verslaving. In de periode van 1 mei 2020 - 31 juli 2020 werden via iDEAL vanaf Nederlandse bankrekeningen 224.630 transacties verwerkt voor in totaal ruim 18 miljoen euro. Op de site van Raging Rhino is registratie vanuit Nederland niet meer mogelijk.

Monitoring websites

De Ksa heeft in 2021 circa 130 websites onderzocht en de resultaten daarvan vastgelegd in het kader van een mogelijke toekomstige aanvraag van een online kansspelvergunning. Een categorie aanbieders die in het verleden illegaal aan Nederlandse spelers online kansspelen heeft aangeboden, mag pas na een zogenoemde afkoelingsperiode een aanvraag indienen (volgens de zogenoemde motie-Postema). Het monitoren van deze websites gebeurde om in het geval van een aanvraag te kunnen beoordelen of zij zich in de voorgeschreven periode inderdaad onthouden hebben van aanbieden van online kansspelen aan consumenten in Nederland. Tegen twee illegale aanbieders is naar aanleiding van de resultaten een boetetraject in gang gezet. Die waren eind 2021 nog niet afgerond.

Optreden tegen 'affiliate' websites

Behalve het daadwerkelijk aanbieden van illegale online kansspelen is ook het bevorderen daarvan verboden. De Ksa doet periodiek onderzoek naar zogenoemde 'affiliates' die reclame maken voor illegale online kansspelen. Bij 'affiliate marketing' ontvangen sites geld als er wordt doorgeklikt naar het online kansspel. In 2021 startte de Ksa 22 onderzoeken. Dat leverde vijftien websites op die daadwerkelijk de Wet op de kansspelen overtraden. De Ksa heeft tegen de beheerders van de websites handhavend opgetreden. In enkele gevallen werd de overtreding direct gestaakt, of stapte de reclamemaker over naar reclame maken voor kansspelaanbieders met een vergunning en staakte de reclame voor illegale aanbieders. In andere gevallen werd een last onder dwangsom opgelegd. De Ksa controleert naar aanlei-

ding van de lasten onder dwangsom of de overtredingen worden beëindigd en of dat ook zo blijft.

Last onder dwangsom ingevorderd bij Lotto

In 2021 vorderde de Ksa een dwangsom van 10.000 euro in bij Lotto, een merk van Nederlandse Loterij (NLO). De reden is dat Lotto advertenties voor het spel EuroJackpot plaatste op de website girlscene.nl, een website die zich op minderjarigen richt. Hiermee voldeed Lotto niet aan de eerder opgelegde last en moest de dwangsom dus betalen. De wet verbiedt het richten van kansspelreclame op minderjarigen. Zij zijn extra kwetsbaar voor het ontwikkelen van kansspelverslaving. Aanbieders zijn altijd zelf verantwoordelijk voor al hun reclames, ook als zij hun reclames via derde partijen zoals reclamebureaus laten verzorgen.

Ksa maande Staatsloterij tot stoppen met voetballers in reclame

Voor de start van het EK Voetbal in de zomer van 2021 heeft de Ksa de Staatsloterij met een last onder dwangsom gemaand te stoppen met een reclame, die op verschillende kanalen werd uitgezonden, waarin beroepsvoetballers figureerden. De regelgeving rond kansspelen verbiedt aanbieders van kansspelen om actieve beroepssporters en -teams in te zetten bij reclames voor kansspelen. Deze rolmodellen zijn populair bij minderjarigen en jongvolwassenen. Zij zijn extra kwetsbaar voor het ontwikkelen van verslavingen, dus ook voor gokverslaving. Dat kan op jonge leeftijd, maar ook op latere leeftijd tot problemen leiden. Om deze reden mogen ook andere rolmodellen dan professionele sporters niet worden ingezet als zij een substantieel bereik hebben onder jongeren of wanneer zij zelf jonger zijn dan 25.

Ondersteuning op locatie

Bij de bestrijding van fysiek illegaal kansspelaanbod werkt de Ksa samen met politie en gemeenten. In 2021 verleende de Ksa 64 keer assistentie in enigerlei vorm aan gemeenten en/of politie bij activiteiten waarbij van mogelijk illegaal gokaanbod sprake was. De Ksa levert ondersteuning in verschillende vormen. Soms gaan inspecteurs mee op pad, soms wordt van tevoren geadviseerd bij de voorbereiding van controles en soms zijn inspecteurs op afroep beschikbaar. Het aantal fysieke ondersteuningen op locatie was in 2021, net als in 2020, beperkter dan gebruikelijk vanwege de aanhoudende coronapandemie. Verder verzorgde de Ksa in 2021 vier opleidingen voor bijzondere opsporingsambtenaren van gemeenten. Dat is ook minder dan gebruikelijk vanwege de coronamaatregelen.

Apart vermelding verdienen drie acties in 2021 waar de Ksa bij betrokken was. In mei assisteerde de Ksa bij een inval het Regionale Interventie Team in Limburg. De gemeente Venlo, de politie en de Ksa deden gelijktijdig een inval bij drie illegale casino's. De inval werd gedaan bij twee bedrijfspanden, een café en een daarboven gelegen woning. Er werden 22 personen en ruim 12.000 euro aan contanten aangetroffen. Er werden twee arrestaties verricht in verband met witwassen. Negentien illegale gokkasten werden in beslag genomen, waaronder illegale toto/lotto-kasten.
Eveneens in mei was er een internationale actiedag in een onderzoek naar ondermijning. Tijdens deze actie werden woningen in Velsen en Spanje doorzocht, waarbij luxe goederen en administratie in beslag zijn genomen. Ook werd er onderzoek gedaan naar twee bedrijven op Curaçao. In het onderzoek dat nog loopt werken de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD, de Kansspelautoriteit en de gemeente Velsen samen onder de regie van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Holland. Het RIEC richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit door informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties te bundelen.

In het najaar van 2021 nam de Ksa in Twente deel aan de Week tegen ondermijning. Tijdens deze week, die ook in 2019 werd gehouden, werden meer dan 120 multidisciplinaire acties en controles uitgevoerd om ondermijnende criminaliteit in Twente te voorkomen en te bestrijden. Tal van overheidsorganisaties waren hierbij betrokken. De acties leidden (onder veel meer) tot de tijdelijke sluiting van twee panden in Almelo wegens illegale gokactiviteiten.

Onderzoeken na intrekken exploitatievergunning

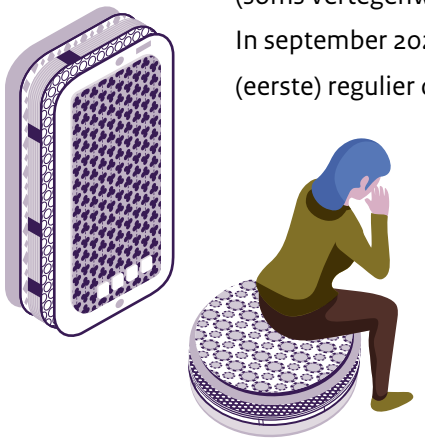
De Ksa startte in 2021 acht keer een onderzoek naar aanleiding van het op eigen verzoek door exploitanten intrekken van exploitatievergunningen voor speelautomaten. Dat gebeurde als bijvoorbeeld onduidelijk was wat de exploitant hierna met zijn speelautomaten deed of er het vermoeden was dat die in het illegale circuit terecht waren gekomen. Sinds 1 april 2021 kreeg de Ksa er door de Wet Koa de bevoegdheid bij om goederen in beslag te nemen: in 2021 werden 24 illegale speelautomaten in beslag genomen.

3.3 Bevorderen van verslavingspreventie

Uitbreiding netwerk

De Ksa breidde in 2021 haar netwerk van relaties met de verslavingszorg verder uit. Tot 2021 onderhield de Ksa alleen regulier contact met de koepel van de verslavingszorg (Verslavingskunde Nederland, VKN) en met de instelling Hervitas. Omdat niet alle verslavingszorginstellingen in Nederland aangesloten zijn bij VKN, is de Ksa met een aantal individuele instellingen contacten aangegaan. In september 2021 vond voor de eerste keer een regulier overleg met het brede netwerk van verslavingszorginstellingen plaats.

Verder is met inwerkingtreding van de Wet Koa een nieuwe groep relaties voor de Ksa eens te meer relevant geworden: ervaringsdeskundigen. In 2021 ging de Ksa contacten aan met ervaringsdeskundigen (soms vertegenwoordigd door een organisatie, soms individuen). In september 2021 hield de Ksa ook met ervaringsdeskundigen een (eerste) regulier overleg.



3.4 Geven van voorlichting en informatie over aan kansspelen gerelateerde zaken

De Kansspelautoriteit publiceerde in 2021 73 nieuwsberichten. Anno 2021 communiceren organisaties meer en meer rechtstreeks met groepen in de samenleving, in plaats van via traditionele media. Zeker voor een organisatie als de Ksa die opereert in een nichemarkt, is dat noodzakelijk. Mede om die reden is de Kansspelautoriteit ook actief op sociale media. Afhankelijk van de boodschap en de doelgroep worden berichten via nieuwsbrieven, LinkedIn, Twitter en Facebook onder de aandacht gebracht. De accounts op LinkedIn en Twitter richten zich op de zakelijke markt, het account op Facebook op de consument.

In 2021 is de website kansspelautoriteit.nl geheel herzien, mede in het licht van de nieuwe markt voor online kansspelen die in 2021 ontstond. Die maakt een optimale digitale communicatie essentieel. Voor de vernieuwde website is gekozen voor een zogenoemde taakgerichte aanpak. De website kent nu verschillende ‘ingangen’: een voor de consument die wil weten hoe veilig deelgenomen kan worden aan kansspelen; een voor particulieren of organisaties die zelf een kansspel willen organiseren en zich daar op de hoogte kunnen stellen van

relevante wet- en regelgeving; een over de aanpak van misstanden door de Ksa; en een voor de zakelijke aanbieders met alle relevante informatie over vergunningen.

Publieke optredens en blogs voorzitter raad van bestuur

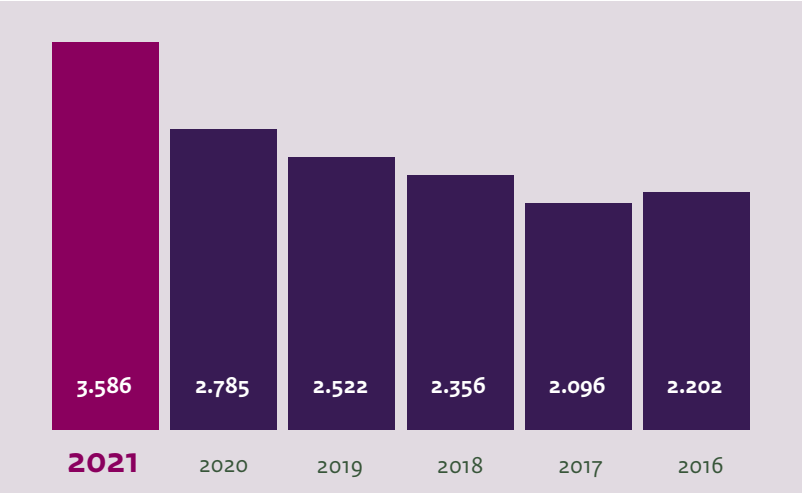
De Ksa vindt het belangrijk om een zichtbare toezichthouder te zijn, onder meer door aanwezig te zijn op evenementen die voor de kansspelsector van belang zijn. In februari 2021 verzorgde Ksa-voorzitter René Jansen de inleiding bij het webinar 'Outsourcing requirements for operators and third-party suppliers', georganiseerd door het platform Gaming in Holland (GiH). Dit webinar werd georganiseerd door GiH in het kader van de op dat moment nog aanstaande inwerkingtreding van de Wet Koa. In juni gaf René Jansen tijdens de European Gambling Regulators Meeting, verzorgd door de European Gaming & Betting Association (EGBA), een presentatie. Hij nam zijn gehoor toen mee in de stand van zaken met de regulering van online kansspelen. In september sprak René Jansen tijdens de jaarvergadering van de Stichting AGOG, een organisatie die hulp biedt aan mensen die problematisch gokken en aan mensen in hun omgeving. Ook in september verzorgde de Ksa-voorzitter de key note speech tijdens een conferentie van Gaming in Holland die geheel in het teken stond van de aanstaande opening in Nederland van de online kansspelmarkt op 1 oktober. In november was René Jansen uitgenodigd door branchevereniging VAN Kansspelen te spreken tijdens de Algemene Ledenvergadering over de gevolgen voor de speelautomatenhallen van de Wet Koa. De bijdragen van René Jansen tijdens deze evenementen zijn gepubliceerd op de website. Op de website zijn ook de maandelijkse blogs terug te lezen die René Jansen in 2021 schreef. In die blogs schrijft de Ksa-voorzitter steeds over een actueel thema in de wereld van de kansspelen. Op 27 september was René Jansen te gast bij het actualiteitenprogramma *Nieuwsuur* in een item over de legalisering en regulering van online kansspelen.

Publieksvoorlichting

Een wettelijke taak van de Ksa is het geven van voorlichting en informatie. In dit kader heeft zij een zogenoemde publiekstelefoon. Die kan dagelijks worden gebeld tussen 9 en 13 uur. Daarnaast is het mogelijk om per e-mail vragen te stellen. In bijgaande tabel het aantal keren dat er in 2021 contact werd gezocht, de wijze waarop en de onderwerpen waarover het contact ging. Er is een opsplitsing gemaakt per 1 oktober, de datum waarop de markt voor online kansspelen open ging. Te zien is dat de opening van de online markt gepaard ging met ruim 2100 vragen. Ook zijn de zakelijke contacten die gingen over de vergunningverlening in het kader van de Wet Kansspelen op afstand apart vermeld. Hierbij ging het vooral om vragen van (potentiële) vergunningaanvragers.

2021	Totaal	1-10 t/m 31-12
Aantal contactmomenten met de afdeling Communicatie	3586	2105
Via de telefoon	1250	
Via de e-mail	2336	
Koa-vragen via aparte afdeling Vkoa	**1-1-2021 t/m 1-10-2021**	**na 1-10**
Onderwerpen		
Controledatabank	127	25
Keuringen	115	22
Vergunningverlening algemeen	174	39
Reclame/ Verslavingspreventie	34	6
Vragen over digitaal portaal/ tijdens behandeling	164	36
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen	92	4

Publiekscontacten sinds 2016



De Ksa beoordeelt alle meldingen die binnen komen. Ze worden – indien mogelijk en gepast – ook vertaald naar de structurele activiteiten in het kader van het toezicht en/of de bestrijding van illegale praktijken. Gestelde vragen worden uiteraard beantwoord en – eveneens indien mogelijk en als daar aanleiding voor is – tevens gebruikt om de (online) informatievoorziening te verbeteren. De aanname hierbij is dat consumenten en organisaties in toenemende mate eerst online antwoord zoeken op vragen en pas als dat online niet te vinden is, contact opnemen.

3.5 Toezicht in kader Wwft

De Ksa hield tot 1 oktober 2021 alleen toezicht op Holland Casino in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Sinds 1 oktober houdt de Ksa ook Wwft-toezicht op alle Koa-aanbieders. De Ksa heeft daarom in 2021 het aantal formatieplaatsen dat zich bezighoudt met de Wwft en match-fixing uitgebreid van een naar drie.

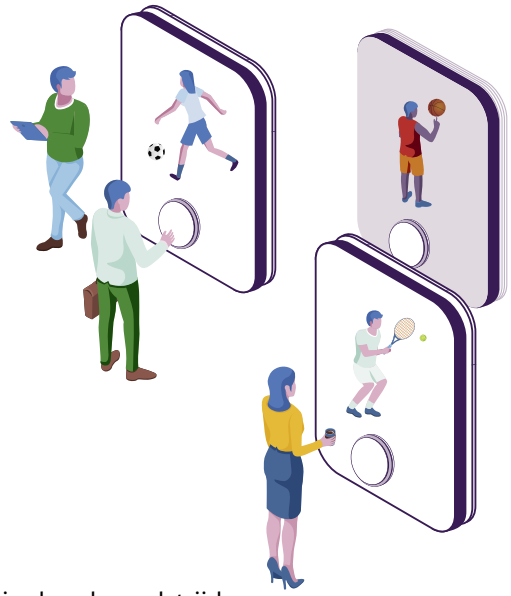
In februari 2021 publiceerde de Ksa de geactualiseerde Leidraad Wwft. Hierin is ook het witwasrisico van gokken op gemanipuleerde wed-strijden meegenomen.

In 2021 heeft de FATF (Financial Action Task Force) getoetst of Nederland voldoet aan de internationale standaarden op het gebied van tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. De Ksa heeft hiervoor in november 2021 met de FATF gesproken over haar toezicht. Het rapport wordt verwacht in 2022.

De Ksa heeft een webformulier waarmee mensen die het vermoeden hebben dat de Wwft wordt overtreden door een kansspelaanbieder onder het toezicht van de Ksa, een melding kunnen doen. In 2021 werden alleen niet-ontvankelijke meldingen ontvangen (geen overtredingen van de Wwft door kansspelaanbieder) en zijn deze meldingen daarom intern doorgezet naar de juiste afdeling voor eventuele opvolging.

Sports Betting Intelligence Unit (SBIU)

Binnen de Ksa is de Sports Betting Intelligence Unit opgericht, ofwel SBIU, een meldpunt voor signalen van mogelijke matchfixing bij kansspelen. Houders van een Koa-vergunning moeten de SBIU informeren over feiten of omstandigheden die duiden op matchfixing. Hiervoor is een meldformulier beschikbaar.



In 2021 waren er zes Koa-vergunninghouders die sportweddenschappen aanboden. De SBIU ontving één melding over een mogelijk gemanipuleerde wedstrijd. Dit betrof een buitenlandse competitie; de relevante autoriteiten zijn door de kansspelaanbieder geïnformeerd. De SBIU heeft daarnaast naar aanleiding van signalen actie ondernomen om aanbieders te wijzen op de verplichtingen rondom de ‘zwarte lijst’. Hierop staan wedstrijden, competities en gebeurtenissen waarop geen wedden-schappen mogen worden aangeboden omdat het risico op manipulatie te groot is. Voorbeelden zijn voetbalwedstrijden van de derde divisie en lager in Nederland, een dubbele fout bij tennis en een gele of rode kaart bij voetbal. De SBIU heeft ook vastgesteld dat alle kansspelaan-bieders zich hadden aangesloten bij een internationaal samenwer-kingsverband, gericht op samenwerking om manipulatie te voorkomen, zoals wettelijk verplicht is.

4

Organisatie

De Kansspelautoriteit is een Zelfstandig Bestuursorgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Strategie 2020-2024 is in haar werk leidend. De missie van de Ksa is Veilig Spelen: de consument staat centraal bij al het handelen door de Ksa. De consument die wil deelnemen aan een kansspel, moet dat in een veilige omgeving kunnen doen waarin hij verzekerd is van een eerlijk spel met voldoende aandacht voor verslavingspreventie.

Bezoldiging bestuur

De tabel is opgesteld conform het Verantwoordingsmodel Wet Normering Topinkomens. Het bezoldigingsmaximum in 2021 voor de Kansspelautoriteit is 209.000 euro. Het weergegeven individuele WNT-maximum is berekend naar rato van de omvang van het dienstverband.

Er zijn in 2020 geen ontslaguitkeringen betaald aan overige functionarissen die op grond van de WNT dienen te worden vermeld, of die in eerdere jaren op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens of de WNT vermeld zijn of hadden moeten worden.

Verder zijn er geen functionarissen met een dienstbetrekking die in 2021 een bezoldiging boven het individueel toepasselijke drempelbedrag hebben ontvangen.

Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)		
Gegevens 2021 *(bedragen x € 1)* *Functiegegevens*	***drs. R.J.P. Jansen*** *Voorzitter raad van bestuur*	***mr. B.C.M. van Buchem*** *Lid raad van bestuur*
Aanvang en einde functievervulling in 2021	01-01 - 31-12	01-01 - 31-12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,00	1,00
Dienstbetrekking	ja	ja
Bezoldiging		
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	166.967	156.260
Beloningen betaalbaar op termijn	21.213	22.320
Subtotaal	***189.649***	***178.580***
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	209.000	209.000
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	n.v.t.	n.v.t.
Totale bezoldiging 2021	**189.648**	**178.581**
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	n.v.t.	n.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	n.v.t.	n.v.t.
Gegevens 2020 *(bedragen x € 1.000)*		
Aanvang en einde functievervulling in 2020	01-01 - 31-12	01-01 - 31-12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	1,00	1,00
Dienstbetrekking?	ja	ja
Bezoldiging		
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	165.511	154.073
Beloningen betaalbaar op termijn	21.213	20.905
Subtotaal	***186.724***	***174.978***
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	201.000	201.000
Totale bezoldiging 2020	**186.724**	**174.978**

Nevenfuncties bestuurders op 31 december 2021

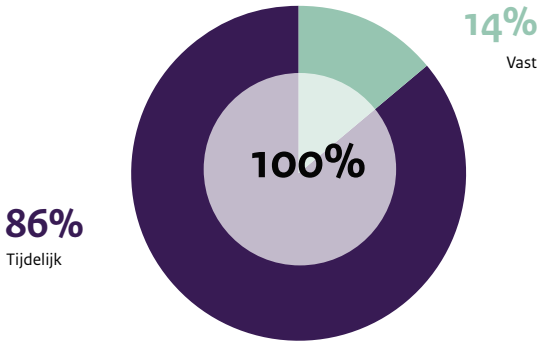
René Jansen is sinds 15 juni onbezoldigd voorzitter van de Board of Directors van Gaming Regulators European Forum Ltd (zoals het formeel heet naar Engels recht); plaats van vestiging: Londen, VK. Hij was al vicevoorzitter.

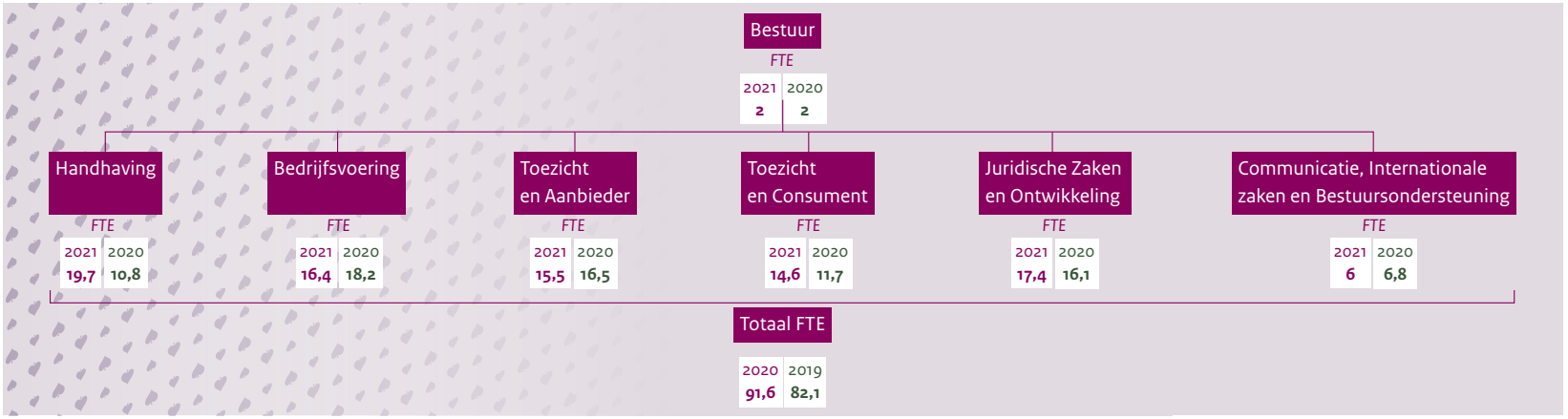
Bernadette van Buchem is onbezoldigd bestuurslid van de Stichting Leergeld in Den Haag.

Personeel

De Ksa telde ultimo 2021 bijna 92 fte; een stijging met elf procent ten opzichte van 2020.

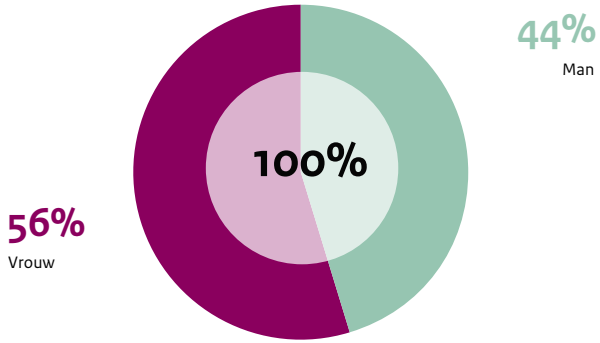
Veertien procent van het personeel had in 2021 een tijdelijke overeenkomst. Dit betreft overwegend nieuwe medewerkers, die altijd starten met een tijdelijke overeenkomst. Voor tijdelijk werk wordt gebruik gemaakt van inhuurkrachten.



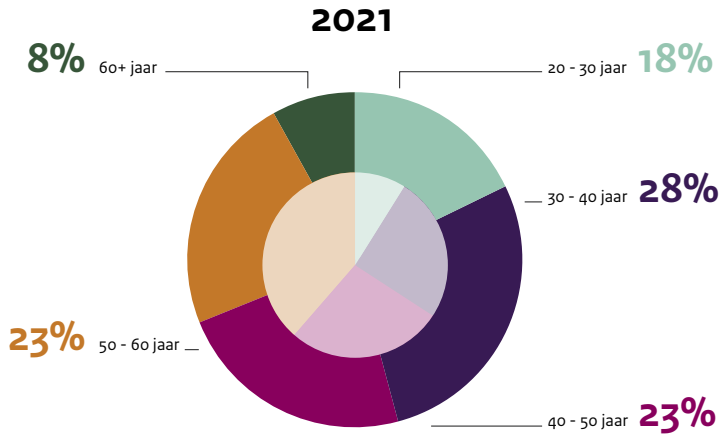


In 2021 richtte de Ksa, zoals eerder in dit jaarverslag aan de orde kwam, de tijdelijke afdeling Vkoa op voor het behandelen van de vergunningaanvragen voor online kansspelen. Deze afdeling werd deels bemenst met 'vast' personeel en deels met inhuurkrachten. De gaten die in de afdelingen vielen werden eveneens ingevuld met tijdelijk personeel. In 2020 sloot de Ksa na een Europese aanbesteding met vijf bureaus een mantelcontract voor juristen en financieel-economische experts. Voor tijdelijke ICT-werkzaamheden maakt de Ksa gebruik van de ICT-mantelcontracten van het Rijk.

In 2021 is in totaal 6,5 fte aan specialistische inhuur aangetrokken ter ondersteuning van de afdeling Vkoa. Verder is er gedurende het jaar 2021 een door het jaar heen wisselend aantal medewerkers ingezet om werkzaamheden te verrichten voor de tijdelijke afdeling Vkoa.



Verdeling naar leeftijd in 2021



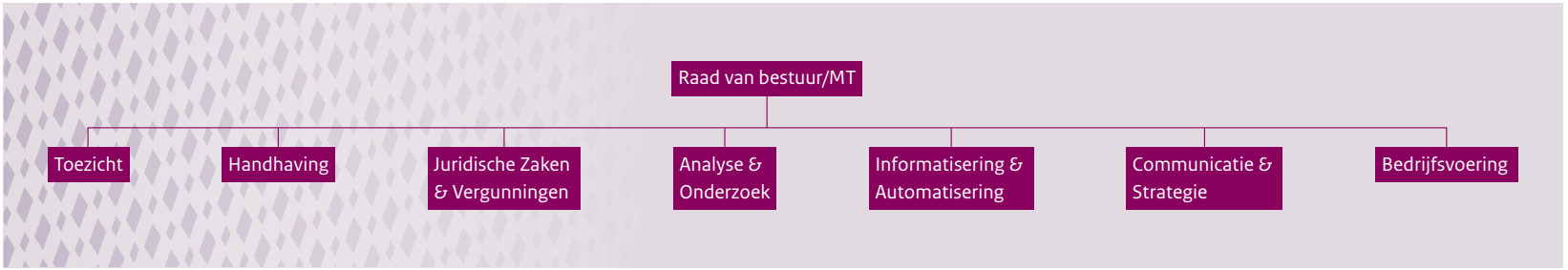
Ziekteverzuim

Ziekteverzuim	aantal ziekmeldingen	aantal personen	ziekteverzuim
2020	78	45	**2,67%**
2021	60	42	**1,99%**

Het ziekteverzuim in 2021 lag net onder de 2 procent. Een jaar eerder was dit nog 2,7 procent.

Nieuwe organisatie

Zoals in hoofdstuk 2 al kort aan de orde kwam, is de Ksa in 2021 gestart met een heroverweging van de inrichting van haar organisatie. Door de legalisering en regulering van online kansspelen kwam er in 2021 een nieuwe legale kansspelsector bij: die van online kansspelen. Dat vraagt om een ander type toezicht dan het toezicht op de landgebonden kansspelaanbieders. Overigens raakt de voortschrijdende digitalisering alle kansspelmarkten, ook de landgebonden aanbieders. De ambitie van de Ksa is vanuit een centrale informatiepositie data gedreven en risicogestuurd toezicht te kunnen houden. De nieuwe taken die de Ksa er bij krijgt, betekenen bovendien dat het aantal formatieplaatsen groeit van circa tachtig in 2018 naar ongeveer 110 in 2022. Een en ander was aanleiding om te kijken of de manier waarop de Ksa is georganiseerd nog optimaal past bij het takenpakket. Een projectgroep startte hier in de zomer van 2021 mee. Uiteindelijk leidde dit tot de oplevering van een zogenoemde houtskoolschets met zeven afdelingen, tegen de huidige zes. De nieuwe organisatie die in 2022 gestalte moet krijgen ziet er zo uit:



Wob-verzoeken

In 2021 ontving de Ksa 23 verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Vergeleken met voorgaande jaren is dit een verviervoudiging (in 2019 en 2020 ging het om zes, respectievelijk vijf Wob-verzoeken). Dit verschil is te verklaren door veel verzoeken over de aanloop naar, en behandeling van, vergunningsaanvragen in het kader van de Wet Koa, en verzoeken over het handhavingsbeleid van de Ksa vanwege de inwerkingtreding van de Wet Koa. Van de 23 verzoeken waren er op 31 december zestien afgehandeld, twee ingetrokken en zeven nog in behandeling.

Klachten tegen de Ksa of Ksa-medewerkers

Als er klachten zijn tegen de Ksa of Ksa-medewerkers, worden deze behandeld volgens de Regeling klachtbehandeling door de Kansspelautoriteit en de Algemene wet bestuursrecht. In 2021 is de klachtenregeling gewijzigd: er is in opgenomen dat klachten ook behandeld kunnen worden door het inschakelen van een klachtadviesinstantie. In 2021 ontving de Ksa vijf klachten, die allemaal in 2021 zijn afgerond. De klachten hadden betrekking op bejegening, procedures en optreden van de Ksa in de media. De uitkomst van deze klachten was als volgt:

- Twee klachten zijn niet in behandeling genomen om juridische redenen (niet ontvankelijk);
- Eén klacht is ongegrond verklaard;
- Eén klacht is deels gegrond, deels ongegrond verklaard (het gegrond verklaren ging erover dat de Ksa de naam van een bedrijf in een lopende rechtszaak tegen de afspraken in publiceerde. De Ksa was van mening dat het feit dat de rechtbank Den Haag in een vonnis de naam bekendmaakte, deze afspraak niet meer houdbaar was);
- Eén klacht is ingetrokken.

Verhuizing naar New Babylon

In 2021 is er verder gewerkt aan de voorbereiding van de verhuizing van de Hoftoren aan de Rijnstraat in Den Haag naar New Babylon aan het Anna van Buerenplein, direct naast NS-station Den Haag Centraal. De verhuizing vond in februari 2022 plaats. De reden om te verhuizen was dat de Ksa in de Hoftoren uit haar jasje groeide; het was daar niet mogelijk op de gewenste manier uit te breiden.

Een huisvestingsvisie was al in 2019 opgesteld. De coronapandemie leidde echter tot deels hernieuwde inzichten. Zo bleek uit een enquête onder meer dat medewerkers wanneer de pandemie eenmaal achter de rug is, vooral naar kantoor willen komen voor specifieke werkzaamheden en vaker thuis willen werken dan oorspronkelijk werd gedacht. De huisvestingsvisie is daarom in 2020 aangepast en in 2021 definitief gemaakt. Op basis van de hernieuwde inzichten is er in New Babylon

gekozen voor een gevarieerde mix aan werkplekken die de verschillende activiteiten ondersteunen, zoals samenwerken, ontmoeten, maar ook geconcentreerd werken. In het huisvestingstraject is nadrukkelijk oog voor kostenbesparing en voor duurzaamheid. De Ksa neemt deel aan de klankbordgroep Hybride werken en aan het Duurzaamheidsnetwerk van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Internationale zaken

Ook in 2021 was de Ksa internationaal actief. Het voornaamste doel is om internationale contacten te onderhouden en kennis en expertise uit te wisselen met collega toezichthouders. Omdat het door de coronamaatregelen in 2021 vaak niet mogelijk was om fysiek internationale bijeenkomsten bij te wonen of te organiseren, vonden de meeste internationale contacten online plaats.

Ksa-voorzitter René Jansen werd in juni benoemd tot voorzitter van het Gaming Regulators European Forum (GREF). Hij was sinds mei 2019 al vicevoorzitter. GREF is het Europese samenwerkingsverband van kansspeltoezichthouders en telt 43 leden uit 35 jurisdicties.
In GREF-verband wisselen zij informatie en ervaringen uit, onder meer in thematische werkgroepen. De samenwerking binnen GREF gaat doorgaans over de meer algemene onderwerpen, het delen van *best practices* en *lessons learned*. De bilaterale overeenkomsten in de vorm van een Memorandum of Understanding (MoU, zie hieronder) leggen de basis voor meer gedetailleerde samenwerking, bijvoorbeeld bij het uitwisselen van specifieke gegevens.

De Ksa nam in 2021 samen met de Franse toezichthouder, Autorité Nationale Des Jeux, het initiatief om binnen GREF een nieuwe werkgroep in het leven te roepen die zich richt op handhavingsvraagstukken. In november was de eerste bijeenkomst. Bij de bestrijding van illegale online kansspelen is het nut van samenwerking over de grenzen heen evident: illegale aanbieders trekken zich immers niets aan van grenzen. Om hen van de markt te weren hebben toezichthouders elkaar in GREF-verband hard nodig.

Verder is er in 2021 met andere toezichthouders verschillende malen kennis uitgewisseld op basis van zogenoemde '*cooperation requests*'. Deze verzoeken worden gestuurd op basis van een afspraak tussen alle landen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. Dit betreft vooral uitwisseling van algemene vragen over hoe de wetgeving of het toezicht vormgegeven is. Ook heeft de Ksa met een aantal buitenlandse toezichthouders bilateraal kennis uitgewisseld in verdiepende sessies.

In 2021 sloot de Ksa met de Britse en de Belgische toezichthouder (de United Kingdom Gambling Commission en de Kansspelcommissie) een zogenoemd MoU. Met zo'n samenwerkingsovereenkomst kunnen de toezichthouders elkaar beter ondersteunen in hun toezichthoudende taken. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan het uitwisselen van specifieke informatie, bijvoorbeeld over *best practices* of informatie in het kader van handhaving en vergunningverlening. In de MoU's worden gemeenschappelijke doelen genoemd, zoals het tegengaan van criminaliteit, bescherming van de speler en het voorkomen van kansspelverslaving. De Ksa heeft goede ervaringen met dergelijke samenwerkingsovereenkomsten; in 2020 werden MoU's gesloten met de toezichthouders in Zweden, Malta en Frankrijk.

Een initiatief om meer institutionele samenwerking binnen de EU te bewerkstelligen strandde in 2021. Ksa-voozitter René Jansen stuurde in 2021 namens veertien toezichthouders een brief naar eurocommissaris Thierry Breton (Interne Markt) met het verzoek de Expert Group on Online Gambling opnieuw op te starten. De Europese Commissie beëindigde het mandaat van deze expertgroep in 2018. In de antwoordbrief meldde de Europese Commissie dat zij geen aanleiding ziet de Expert Group on Online Gambling nieuw leven in te blazen. De Europese Commissie stelt voor dat de toezichthouders zich voor afzonderlijke onderdelen van het kansspelbeleid wenden tot de betreffende directoraten-generaal van de Europese Commissie.

Scriptieprijzen

De Kansspelautoriteit organiseert sinds 2015 jaarlijks een scriptieprijs. Er zijn steeds twee prijzen: een voor de beste masterscriptie - prijs 2.500 euro - en een voor de beste bachelorscriptie - prijs 1.500 euro. Maurits Knoop en Amarins Veringa zijn de winnaars van 2021. Maurits Knoop schreef een masterscriptie over de regulering van speelcasino's en speelhallen. Amarins Veringa studeerde af in de psychologie en schreef een bachelorscriptie over de methodologie achter het meten van het geluksgevoel van loterijwinnaars. Beiden deden hun studie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

KsaAcademy

In 2021 kreeg de KsaAcademy vorm. Dit is een digitale leeromgeving die via het intranet wordt ontsloten voor alle medewerkers. Een reden de KsaAcademy in het leven te roepen was dat de Ksa een manier zocht om nieuwe en tijdelijke medewerkers, die er als gevolg van de Wet Koa veel waren, snel en op digitale wijze van relevante informatie te voorzien. Ook is kennis eenvoudig op te frissen door de modules te raadplegen. De onderwerpen van de modules variëren van interne werkprocedures tot inhoudelijke algemene onderwerpen zoals de

Algemene wet bestuursrecht en meer specialistische vraagstukken, bijvoorbeeld hoe de integriteit van een vergunningsaanvrager wordt beoordeeld.

Adviesraad

De Ksa kent sinds 2014 een Adviesraad. Die geeft gevraagd en ongevraagd advies. Voorzitter is Ronald Prins. Hij was tot 3 juni 2020 lid van de toetsingscommissie voor de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hij is medeoprichter van Hunt&Hackett. Eerder was hij directeur en medeoprichter van beveiligingsbedrijf Fox-IT.
In november 2021 nam Dike van de Mheen van Tilburg University, na twee termijnen van drie jaar afscheid van de Adviesraad. Haar plaats werd ingenomen door Marloes Kleinjan, programmahoofd Jeugd bij kennisinstituut Trimbos en hoogleraar Youth Mental Health Promotion aan de Universiteit Utrecht. De overige leden zijn Theo Schuyt, hoogleraar filantropische studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam; Han Moraal, lid namens Nederland van Eurojust; en Guda van Noort, hoogleraar Persuasion & New Media Technologies, Universiteit van Amsterdam.
In 2021 vergaderde de adviesraad vier keer, onder andere over:

- voorbereiding vergunningverlening kansspelen op afstand
- de inrichting van de organisatie na marktopening kansspelen op afstand
- het Verslavingspreventiefonds
- jaarplan en begroting 2022

Research Partners

De Ksa heeft sinds 2016 een samenwerkingsverband met vier research partners. Hiermee haalt de Ksa wetenschappelijke kennis in huis. Zij ondersteunen medewerkers op het gebied van verslavingspreventie, regulering, toezicht en bestrijding van criminaliteit en illegaliteit.

De vier research partners zijn:

- Dr. Gert-Jan Meerkerk (verslavingsdeskundige), docent Orthopedagogiek, Universiteit Utrecht en zelfstandig onderzoeker.
- Dr. Joost Poort (econoom), universitair hoofddocent en codirecteur bij het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam.
- Prof. dr. Karin van Wingerde (criminoloog), hoogleraar Corporate Crime & Governance, Erasmus University Rotterdam.
- Prof. mr. dr. Johan Wolswinkel (jurist), hoogleraar Bestuursrecht, Markt en Data bij Tilburg University

Duurzaamheid

De Ksa draagt. voor zover dit in haar vermogen ligt, bij aan een duurzame wereld. Bij het inkopen van goederen wordt er op gelet of

leveranciers hier aandacht voor hebben, conform het beleid van de Rijksoverheid. De doelstelling van de Ksa met haar inkoopbeleid is effectief inkopen tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bij kwaliteit zijn duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen belangrijke criteria. Medewerkers worden gestimuleerd met de trein naar het werk te komen en zo min mogelijk te printen. De Ksa is, zoals eerder gemeld, ook actief in het netwerk Verduurzaming JenV.

5

Financiën en jaarrekening 2021

Financiële ontwikkelingen

De Kansspelautoriteit (Ksa) zit, net als vorig jaar, in een overgangsperiode. In 2021 werd nog steeds geïnvesteerd in de legalisering van de online kansspelsector, werd het toezicht op de kansspelsector versterkt, werden de eerste vergunningen in het kader van de Wet Kansspelen op afstand (Koa) verstrekt en werd het Verslavingspreventiefonds (VPF) opgezet.

Dankzij de opbrengsten ten behoeve van het VPF, de heffingen van de nieuwe Koa-vergunninghouders en de verhoging van de tarieven van de kansspelheffing, is het resultaat 1,6 miljoen euro positief. Als de opbrengsten ten behoeve van het VPF, die als bestemmingsreserve in de balans staan, buiten beschouwing worden gelaten, blijft er een negatief resultaat van 0,4 miljoen euro over. De prognoses wijzen uit dat dit in de komende jaren wordt rechtgetrokken.

In 2021 zijn de tarieven van de kansspelheffing twee keer verhoogd. Eerst op 1 april ten behoeve van het VPF en op 1 oktober om de voorfinanciering voor de werkzaamheden ter voorbereiding op de wet Koa te compenseren. Tevens werden op 1 oktober de tarieven verhoogd. Enerzijds was dit het gevolg van een indexatie voor gestegen kosten, anderzijds een budget neutrale compensatie voor het wegvallen van de vergoeding voor toezicht die vergunninghouders voorheen betaalden.

In 2021 leidden de werkzaamheden tot een verdere afname van de liquide middelen. De rekening courant is daarom in 2021 verhoogd van 3 naar 8 miljoen euro. Op basis van de prognoses nemen de liquide middelen in de komende jaar toe.

Begroting 2022

Bedragen in duizenden euro's	Begroting 2022	Begroting 2021
Baten heffingen	18.100	9.600
Baten vergoedingen	800	2.900
Baten VPF	4.000	2.600
Bijdrage JenV	-	700
Lasten	22.900	15.800
Resultaat	-	-

De begroting 2022 is eind 2021 door de raad van bestuur vastgesteld en aangeboden aan de minister voor Rechtsbescherming.

Covid-19

De coronapandemie was, net als in 2020, van invloed op de Ksa in 2021. Sinds half maart 2020 werkte het overgrote deel van het personeel noodgedwongen vanuit huis.

De gevolgen van de pandemie bleven natuurlijk niet beperkt tot de Ksa zelf. Met name de landgebonden kansspelsectoren (speelcasino's, speelhallen en horeca met speelautomaten) hadden te lijden onder de lock downs die ook een groot deel van 2021 golden: zij moesten immers hun deuren sluiten en liepen daardoor inkomsten mis. Bij de Ksa kwamen hierover gedurende het hele jaar diverse vragen binnen. De Ksa antwoordde hierop steeds dat zij niet bevoegd is ondernemers financieel tegemoet te komen. Er is steeds verwezen naar de algemene steunmaatregelen die de rijksoverheid trof. De pandemie had overigens ook gevolgen voor de inkomsten van de Ksa zelf, die immers gefinancierd wordt door de jaarlijkse kansspelheffing bij vergunninghouders.

Risicomanagement

Met risicomanagement beheerst de Ksa de financiële risico's en risico's in de bedrijfsvoering. Projectplannen moeten steeds zijn voorzien van een risicoparagraaf. Geïnventariseerde risico's worden twee keer per jaar besproken door het managementteam en de raad van bestuur. Experts van het ministerie van Justitie en Veiligheid adviseren de Ksa desgevraagd over de verdere ontwikkeling van risicomanagement.

In 2021 gesignaleerde risico's zijn onder meer:

- Technische veroudering van gepleegde investeringen in het kader van de Wet Koa;
- Het vertrek van medewerkers met specifieke kennis;
- Juridische procedures als gevolg van genomen besluiten, met mogelijk extra kosten als gevolg van aansprakelijkheidsstelling tot gevolg;
- Datalekken.

In control statement

De raad van bestuur van de Ksa is verantwoordelijk voor de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Deze systemen zijn ingericht om risico's te beheersen en om de strategische, operationele en financiële doelstellingen te bewerkstelligen.

De raad van bestuur is zich ervan bewust dat deze systemen geen absolute garantie bieden voor het realiseren van doelstellingen. Ook vormen ze geen absolute garantie tegen onjuistheden van materieel belang, verlies, fraude of overtreding van wetten en regels. Het beleid van de Ksa blijft gericht op het continu toetsen en verbeteren van interne risicobeheersing en controle, met als doel de betrouwbaarheid en effectiviteit van toezicht, handhaving en preventie te optimaliseren.

De Ksa heeft het risicomanagement (dat breder is gedefinieerd dan alléén financiële risico's) een structurele plek gegeven in de rapportagecyclus. Tweemaal per jaar wordt de status behandeld en gerapporteerd tijdens een vergadering van de raad van bestuur. De betrokken en verantwoordelijke medewerkers dragen bij aan deze rapportage. De werkprocessen zijn geactualiseerd. Voor het aanvragen van een vergunning voor het aanbieden van on-line kansspelen kan gebruik gemaakt worden van een digitaal portaal. Het gehele proces rondom de aanvraag loopt langs deze weg. De Ksa is gestart met het verkennen van mogelijkheden om een dergelijke werkwijze ook in te zetten in relatie tot andere vergunningverleningstrajecten en contacten met vergunninghouders.

De risico's zijn per afdeling van de Ksa in kaart gebracht en daarop zijn maatregelen benoemd ter voorkoming van die risico's.

Er is een risicomatrix opgesteld per afdeling en voor de hele organisatie. Het inschatten van de impact gebeurt in een gezamenlijke sessie van het managementteam en de raad van bestuur. De risicorapportage-matrix is een dynamisch document en verandert mee met in- en externe ontwikkelingen.

Naar de mening van de raad van bestuur hebben de risicobeheersing- en controlesystemen zowel voor de in het verslagjaar te bereiken doelstellingen als voor de financiële verslaggevingsrisico's naar behoren gewerkt. Zij geven een passende mate van zekerheid over het 'In Control' zijn van de organisatie, dat betreffende doelstellingen op een adequate wijze zijn gerealiseerd en dat hiernaast de financiële verslaggeving van het lopende jaar geen onjuistheden van materieel belang bevat.

Verkorte jaarrekening

De Kansspelautoriteit stelt jaarlijks, zoals bepaald in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Zbo), een jaarrekening op. In dit Jaarverslag hieronder een verkorte versie.

Balans ultimo 2021

(bedragen x € 1.000)

Activa	31 december 2021	31 december 2020
1. Immateriële vaste activa	**7.990**	7.406
2. Materiële vaste activa	**969**	270
a. Voorraad	**39**	37
b. Debiteuren	**62**	125
c. Vorderingen & overlopende activa	**7.225**	2.400
d. Boetebesluiten	**195**	684
e. Liquide middelen	**-1.397**	2.606
3. Vlottende activa	**6.124**	5.852
Totaal activa	**15.083**	**13.528**

Passiva	31 december 2021	31 december 2020
a. Bestemmingsreserve Koa	**-**	493
b. Egalisatiereserve	**-6.313**	-5.779
c. Bestemmingsfonds VP	**2.053**	-
d. Wettelijke reserve	**7.990**	7.406
4. Eigen vermogen	**3.730**	2.118
5. Voorzieningen	**597**	580
6. Langlopende schuld o.g.	**2.247**	1.480
a. Crediteuren	**443**	783
b. Kortlopende schulden	**2.159**	3.507
c. Boetebesluiten	**3.925**	3.633
d. Belastingen en premies	**692**	643
e. Overlopende passiva	**1.290**	784
7. Vlottende passiva	**1.290**	9.350
Totaal passiva	**15.083**	**13.528**

Staat van baten en lasten

(bedragen x € 1.000)

Baten	Realisatie 2021	Begroting 2021	Realisatie 2020
8. Kansspelheffingen	**14.688**	12.200	8.185
9. Vergoedingen	**2.501**	2.900	644
10. Bijdrage ministerie van JenV	**1.656**	700	-
Totaal baten	**18.845**	**15.800**	**8.829**

Lasten	Realisatie 2021	Begroting 2021	Realisatie 2020
11. Personeel	**8.306**	8.600	6.679
12. Inhuur	**4.845**	4.000	1.754
13. Huisvesting	**1.648**	1.100	910
14. Organisatie	**449**	400	484
15. Automatisering	**1.209**	900	
16. Afschrijvingen	**754**	800	635
17. Rentekosten	**22**	-	81
Totale lasten	**17.233**	**15.800**	**10.571**
Resultaat	**1.612**	**-**	**-/- 1.742**

Toelichting op de balans, de resultatenrekening en de waarderingsgrondslagen immateriële vaste activa

Het immaterieel actief betreft de voorbereidende werkzaamheden in het kader van de Wet Kansspelen op afstand (Koa). De afschrijvingen van de onderdelen vinden plaats vanaf 2021 in vijf of tien jaar. De Ksa heeft in 2020 een stelselwijziging toegepast waardoor de immateriële activa en de langlopende schulden (bijdragen JenV) zijn verlaagd met 2,4 mln. Dit werkt door in 2021. De afschrijving vindt plaats volgens de lineaire methode.

Materiële vaste activa

De materiële vaste activa zijn gewaardeerd tegen de oorspronkelijk aanschafprijs, verminderd met lineair berekende afschrijvingen, gebaseerd op de verwachte economische levensduur. Investeringen worden afgeschreven vanaf het moment van ingebruikname. De afschrijvingstermijn voor hard- en software is drie jaar. Voor de verbouwing van nieuwe kantoorruimte in New Babylon is de afschrijvingstermijn tot het einde van de huur (ruim negen jaar).

Vorderingen

De vorderingen zijn gewaardeerd tegen nominale bedragen, verminderd met de noodzakelijk geachte voorziening voor mogelijke oninbaarheid.

Liquide middelen

De Kansspelautoriteit heeft een rekening-courant bij het ministerie van Financiën; het ministerie beheert eventuele tegoeden. De Kansspelautoriteit had eind 2021 nog een lening van het ministerie van Financiën van 1,5 miljoen euro voor werkzaamheden ter voorbereiding op de Wet Koa.

Voorzieningen

Uitgestelde beloningen betreffen de nominale waarde van de geschatte toekomstige verplichtingen, voor jubilea, de partiële arbeidsparticipatie seniorenregeling en vervroegde uittreding van personeel.

Bestemmmingsfonds Verslavingpreventie

De opbrengsten en kosten van het Verslavingspreventiefonds (VPF) zijn onderdeel van de staat van baten en lasten. De opbrengsten voor het VPF waren in 2021 2,7 miljoen euro en de kosten 0,6 miljoen euro. De restantmiddelen staan als het bestemmingsfonds VP in het eigen vermogen.

Resultaten

De staat van baten en lasten 2021 geeft inzicht in het gerealiseerde en het begrote resultaat over 2021. In de resultatenrekening wordt de realisatie afgezet tegen de door de raad van bestuur en door het ministerie van Justitie en Veiligheid vastgestelde begroting. Het resultaat over 2021 is 1,6 miljoen euro positief.

Accountant

De accountant (Mazars) heeft op 17 maart 2022 verklaard dat de jaarrekening van de Ksa een getrouw beeld geeft van de grootte en samenstelling van het vermogen van de Kansspelautoriteit per 31 december 2021 en van het resultaat over 2021.

Het oordeel over de rechtmatigheid is afkeurend. Dit oordeel betreft de verlenging van een contract waarbij het essentieel was deze te continueren in relatie tot inwerkingtreding van de wet Koa. Het risico op discontinuïteit van de bedrijfsvoering bij niet verlengen werd als te groot ingeschat.

6
Addendum bij het Jaarverslag

Legalisering online kansspelen – de stand van zaken

Op 1 oktober 2021 ging de Nederlandse markt voor online kansspelen open. In dit addendum bij het Jaarverslag 2021 van de Kansspelautoriteit (Ksa), wordt de stand van zaken geschetst na een klein half jaar. Bij alle informatie die hieronder wordt gegeven gelden de kanttekeningen dat de ontwikkelingen pril zijn en dat er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken. Bovendien is het gezien het beginstadium waarin de legale markt voor online kansspelen zich bevindt, slechts beperkt mogelijk de data te interpreteren.

In dit addendum worden achtereenvolgens behandeld:

- Het aantal vergunningen (peildatum 8 maart 2022)
- Omvang van de markt in termen van:
  - Bruto spelresultaat (peildatum 31 december 2021)
  - Webverkeer, aantal uren op websites (peildatum 1 februari 2022)
  - Aantal spelersaccounts (peildatum begin februari)
- Het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)
- (peildatum 8 maart)
- Het Loket Kansspel (peildatum 1 februari)
- De rol van de vertegenwoordiger op het gebied van verslavingspreventie
- Reclame (peildatum 1 februari)

Aantal vergunningen

Per 1 oktober 2021, bij de opening van de online kansspelmarkt, kregen tien bedrijven een vergunning om via internet kansspelen aan te bieden. Inmiddels zijn er op 8 maart 2022 zeventien online kansspelvergunninghouders. Dit is niet de eindsituatie. De Ksa heeft meerdere vergunningsaanvragen in behandeling en ontvangt ook nog steeds aanvragen. Zoals eerder in dit Jaarverslag aan de orde kwam, is er een categorie aanbieders die als gevolg van de motie-Postema in een eerder stadium nog geen aanvraag mocht indienen. Voor sommigen geldt dit nog steeds. De Ksa heeft op haar website een Kansspelwijzer ingericht. Daar is steeds de actuele situatie te vinden over het aantal vergunninghouders.

Omvang van de markt

Er zijn verschillende manieren om de omvang van de online kansspelmarkt in kaart te brengen. In dit addendum wordt ervoor gekozen om dat op drie manieren te doen, in termen van

- het bruto spelresultaat (BSR, de inzetten minus de uitgekeerde prijzen);
- het webverkeer;
- het aantal spelersaccounts.

Bruto spelresultaat

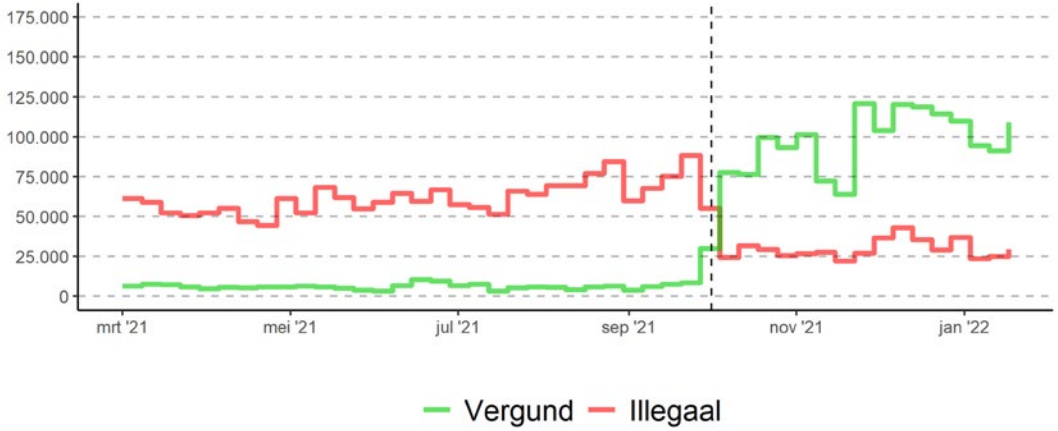
Nu de Nederlandse markt voor online kansspelen gelegaliseerd is, is het voor het eerst mogelijk vast te stellen hoeveel geld er omgaat in de legale markt. De omvang van de legale online markt in termen van BSR bedroeg in het vierde kwartaal van 2021 185,5 miljoen euro.

Webverkeer: aantal uren op websites

De tweede manier om naar de omvang van de legale markt te kijken is aan de hand van het webverkeer. Hierbij wel een kanttekening. Niet alle consumenten die op een website van een kansspelaanbieder komen, komen daar om daadwerkelijk een kansspel te spelen. Een deel van de bezoekers oriënteert zich bijvoorbeeld op de quoteringen van een voetbalwedstrijd of de aangeboden bonussen. Het webverkeer geeft kortom slechts een (overschattende) indicatie van de omvang van de markt.

Figuur 1 toont de tijd die consumenten op kansspelwebsites doorbrengen en geeft een indruk van verschuivingen tussen de illegale en de legale markt. Na 1 oktober 2021 is het aantal uren op websites van aanbieders in bezit van een vergunning (de groene lijn) sterk gestegen; tot 1 oktober mochten immers alleen op de websites van Toto (sportweddenschappen) en Runnerz (paardenrennen) weddenschappen worden afgesloten. Tegelijkertijd is het aantal uren op de honderd meest populaire websites zonder vergunning sterk gedaald (de rode lijn). Een reden hiervoor is dat bij de opening van de legale markt op 1 oktober 2021 een aantal grote bedrijven besloot hun aanbod in Nederland te staken; veel consumenten zochten hierdoor hun heil elders.

Figuur 1 Koa-vergunninghouders en maandelijkse top100 illegale websites



Bron: Similarweb, bewerking Kansspelautoriteit

Er is een aantal wijzigingen ten opzichte van de figuren in de eerste monitoringsrapportage die in november 2021 gepubliceerd zijn (zie hier). Het grootste verschil zit in de rode lijn. Doordat de Ksa webdomeinen heeft getraceerd die illegale kansspelen aanbieden en eerder niet bekend waren, is de rode lijn naar boven verschoven. Het plaatje schetst een dynamisch beeld van een markt waar websites opduiken en weer verdwijnen. Bovendien zijn er soms aanbieders die meerdere websites exploiteren. De Ksa monitort illegale websites en op basis van prioriteringscriteria wordt opgetreden.

Aantal spelersaccounts

De derde manier om een inschatting te geven van de omvang van de markt is om te kijken naar het aantal spelersaccounts. Begin februari zijn er afgerond 634.000 geverifieerde spelersaccounts. Een speler kan bij verschillende aanbieders een account aanmaken. Dit cijfer wil dus niet zeggen dat er 634.000 spelers in Nederland zijn, omdat een onbekend aantal spelers dubbel wordt geteld.

Circa 17 procent van de accounts is aangemaakt door spelers in de leeftijdscategorie 18- tot 24-jarigen. Demografisch gezien maakt deze groep 11 procent van de bevolking uit. Jongvolwassenen zijn dus oververtegenwoordigd in de populatie Nederlanders met een spelersaccount.

Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)

Vanaf 4 oktober 2020 kunnen spelers zichzelf registreren in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Daarmee sluiten zij zich voor ten minste zes maanden (langer is ook mogelijk) uit van deelname aan risicovolle kansspelen bij een in Nederland legale aanbieder, zowel online als landgebonden. Aanbieders met een vergunning zijn verplicht Cruks te raadplegen voordat zij een speler toegang geven tot hun spelaanbod. Behalve vrijwillig is het ook mogelijk onvrijwillig in Cruks te worden geregistreerd. Hiervoor is het nodig dat een belanghebbende, bijvoorbeeld een partner of familielid, bij de Ksa een verzoek indient tot registratie. Na een zorgvuldige procedure, bepaalt de Ksa of het verzoek wordt ingewilligd.

Op 8 maart 2022 waren er 10.022 mensen geregistreerd in Cruks. In alle gevallen waren de inschrijvingen vrijwillig.

Er zijn ook cijfers beschikbaar over het aantal raadplegingen van Cruks. In de laatste drie maanden van 2021 werd Cruks gemiddeld ruim 18 miljoen keer per maand geraadpleegd. In januari en februari 2022 gebeurde dit 16,7 miljoen keer. Bij deze daling speelt waarschijnlijk een rol dat de speelautomatenhallen en de vestigingen van Holland Casino in het kader van de coronamaatregelen hun deuren moesten sluiten.

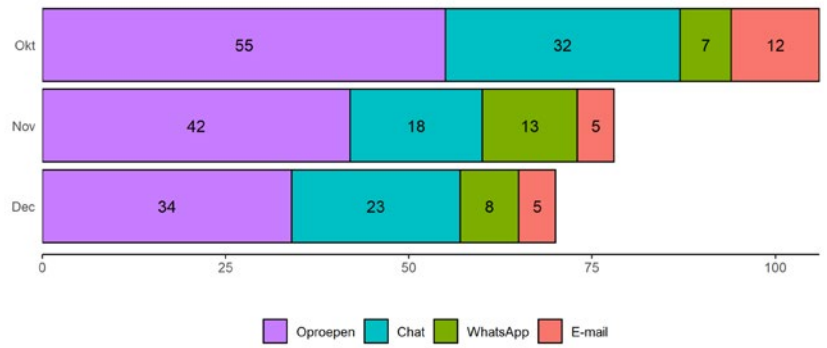
Een uitsplitsing tussen raadpleging door online en landgebonden aanbieders is op dit moment niet mogelijk.

Loket Kansspel

Het Loket Kansspel (loketkansspel.nl) is sinds 1 oktober 2021 geopend en is een van de bestedingsdoelen van het Verslavingspreventiefonds. Het Loket Kansspel is het centrale steunpunt bij gokproblemen. Het biedt zelfhulp en begeleiding én verwijst door naar professionele hulp. Het Loket Kansspel is er voor mensen die problemen hebben met gokken en voor mensen in hun omgeving. Het Loket Kansspel is 24/7 telefonisch bereikbaar en via chat en WhatsApp elke dag tussen 8 uur en 24 uur.

In de eerste drie maanden na opening, is er 679 keer contact gezocht met het Loket Kansspel. In 425 gevallen waren het informatiegesprekken. Bij de overige 254 contacten ging het om hulpgesprekken. Informatiegesprekken gaan bijvoorbeeld over wat het loket is en hoe of waar een klacht over een aanbieder kan worden ingediend. Hulpgesprekken gaan over speelgedrag en de gevoelens die daarmee gepaard gaan. Uit oogpunt van verslavingspreventie zijn vooral de hulpgesprekken van belang. Die worden hieronder toegelicht.

Figuur 2 Aantal hulpgesprekken in Q4 2021



De meeste hulpgesprekken gaan telefonisch (131), gevolgd door chat (73), WhatsApp (28) en e-mail (22). De mensen die contact opnemen met het Loket Kansspel zijn overwegend mannen jonger dan veertig jaar.

Rol van de vertegenwoordiger op het gebied van verslavingspreventie

Een voorwaarde voor een online kansspelvergunning is dat een kansspelaanbieder voor Nederland een vertegenwoordiger heeft aangewezen, die aanspreekbaar is op alle kwesties die kunnen spelen op het gebied van verslavingspreventie. Bij de vergunningverlening is gecontroleerd of er een wettelijke vertegenwoordiger is en wat de contactgegevens zijn. De Kansspelautoriteit vermeldt op haar website wie de vertegenwoordiger per vergunninghouder is.

Uit de rapportages over het laatste kwartaal van 2021 blijkt dat alle aanbieders een vertegenwoordiger hebben en dat is opgegeven wat hun bijdrage is aan het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid. Het is nog te vroeg om een oordeel te kunnen vellen over wat er met hun deskundigheid en aanbevelingen door vergunninghouders in de praktijk wordt gedaan. Uit de analyse van de rapportages moet blijken of dit aandachtspunten voor het toezicht door de Ksa oplevert. De Ksa houdt hier op risico gestuurde wijze toezicht op.

Reclame

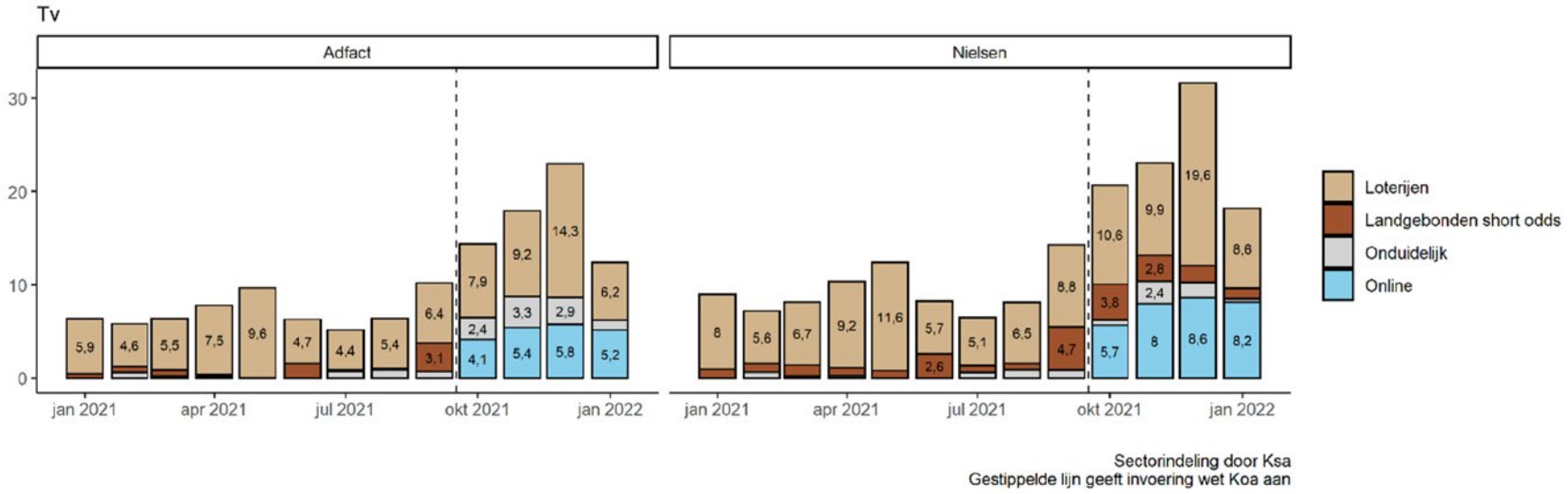
Sinds de opening van de online kansspelmarkt op 1 oktober 2021 is er een toename aan reclame-uitingen voor kansspelproducten. Dat is niet onverwacht. Er is een nieuwe legale markt ontstaan; vergunninghouders adverteren om klanten te werven en naamsbekendheid te krijgen. In de aanloop naar de opening van de legale online kansspelmarkt heeft de Ksa regelmatig toekomstige vergunninghouders opgeroepen, bijvoorbeeld door middel van zelfregulering, verantwoordelijkheid te betrachten en rekening te houden met de beperkte maatschappelijke acceptatie die er is voor gokproducten. In dit verband is het relevant op te merken dat er geen concrete wettelijke norm is als het om de hoeveelheid reclame gaat. Wet- en regelgeving stellen eisen aan de inhoud van de reclame - die moet zorgvuldig en evenwichtig zijn, mag niet misleidend zijn en niet aanzetten tot onmatig speelgedrag - en er gelden tijdsvensters voor reclame op radio en televisie, afhankelijk van het type kansspel. Reclame voor kansspelen met een laag risico (bijvoorbeeld loterijen) mag vanaf 19 uur worden uitgezonden. Voor de meer risicovolle kansspelen mag dat pas na 21 uur. De Ksa houdt toezicht op de inhoud van de reclame en het Commissariaat voor de Media op de tijdsvensters. Wat betreft de hoeveelheid reclame zijn de toezichthouders afhankelijk van (eventuele) afspraken in de vorm van bijvoorbeeld een reclamecode, of van maatregelen die de Stichting Etherreclame en de overige reclamenetwerken nemen.

Hier wordt alleen een toelichting gegeven op reclame via televisie en online, maar reclame wordt gemaakt op vele andere mediumtypen, denk aan buitenreclame, radio, tijdschriften of op de website van de aanbieder zelf.

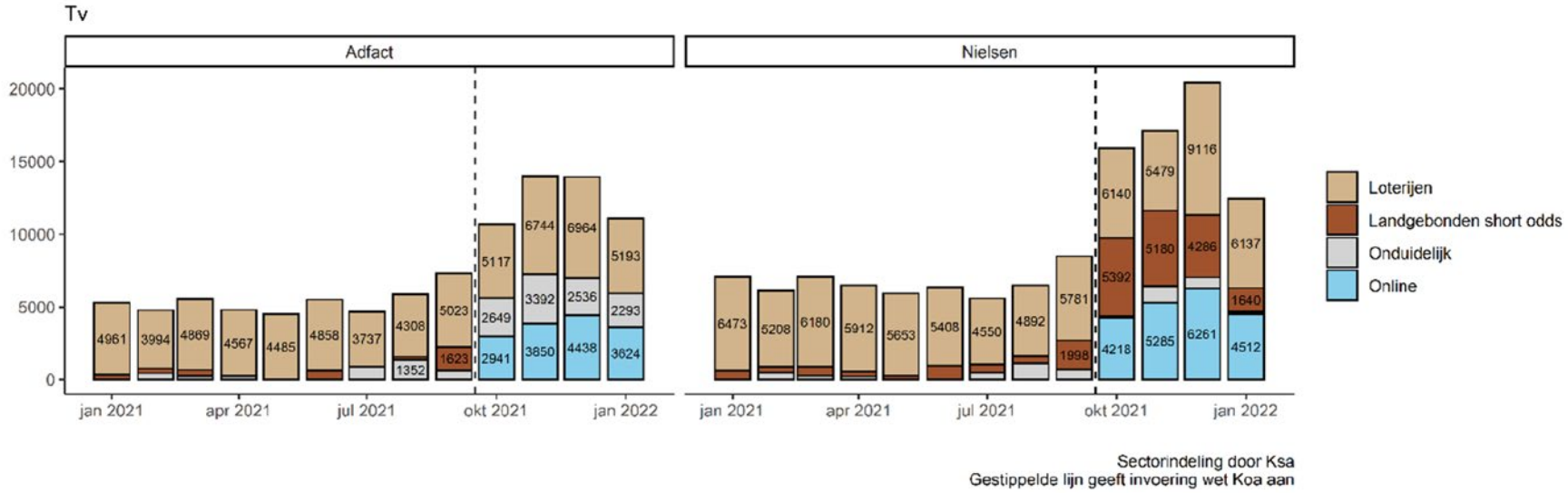
Reclame op tv

Er zijn verschillende manieren om naar de hoeveelheid reclame op tv te kijken. In onderstaande figuren is te zien dat zowel in termen van bestedingen aan reclame als in termen van het aantal uitingen, er sinds 1 oktober 2021 meer wordt geadverteerd. Die toename is toe te schrijven aan online kansspelaanbieders. Reclame van landgebonden aanbieders is niet toegenomen. Elk jaar is er in december een piek als gevolg van populaire eindejaarstrekkingen van loterijen. In de figuren 3 en 4 worden steeds twee bronnen gebruikt: de dataleveranciers Adfact en Nielsen. Beide dataleveranciers beschikken niet over een volledige dekking van reclame-uitingen en gebruiken schattingen voor de berekening van de brutomediabestedingen. Dit verklaart de verschillen tussen de twee databronnen. 'Landgebonden short-odds' in beide figuren staat voor aanbieders van risicovolle fysieke kansspelen, met andere woorden de speelautomatenhallen, het landgebonden aanbod van Toto en (de vestigingen van) Holland Casino.

Figuur 3 Brutomediabesteding in miljoenen euro's



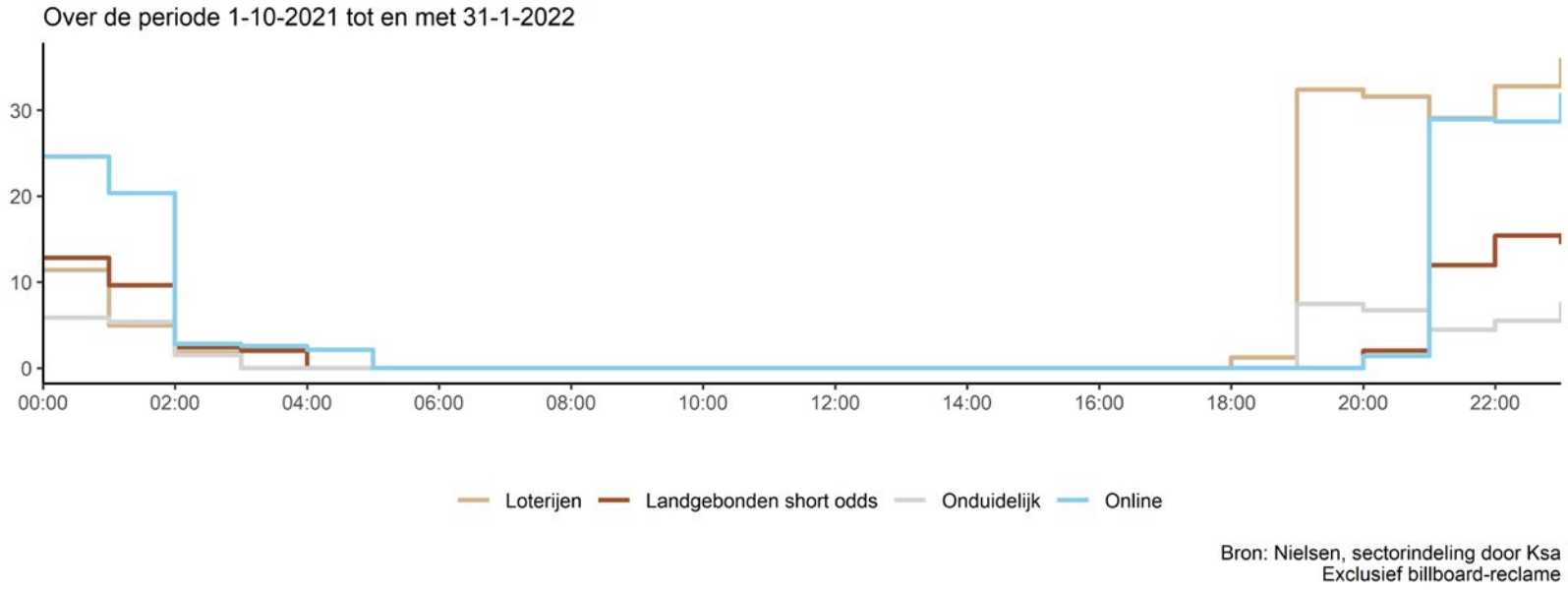
Figuur 4 Aantal reclame-uitingen



Figuur 5 toont het aantal reclamespotjes en de tijdstippen waarop die worden uitgezonden. Aanbieders houden zich aan de tijdvensters waarbinnen zij mogen adverteren. De dag van de week maakt weinig uit voor de hoeveelheid reclame voor online aanbieders

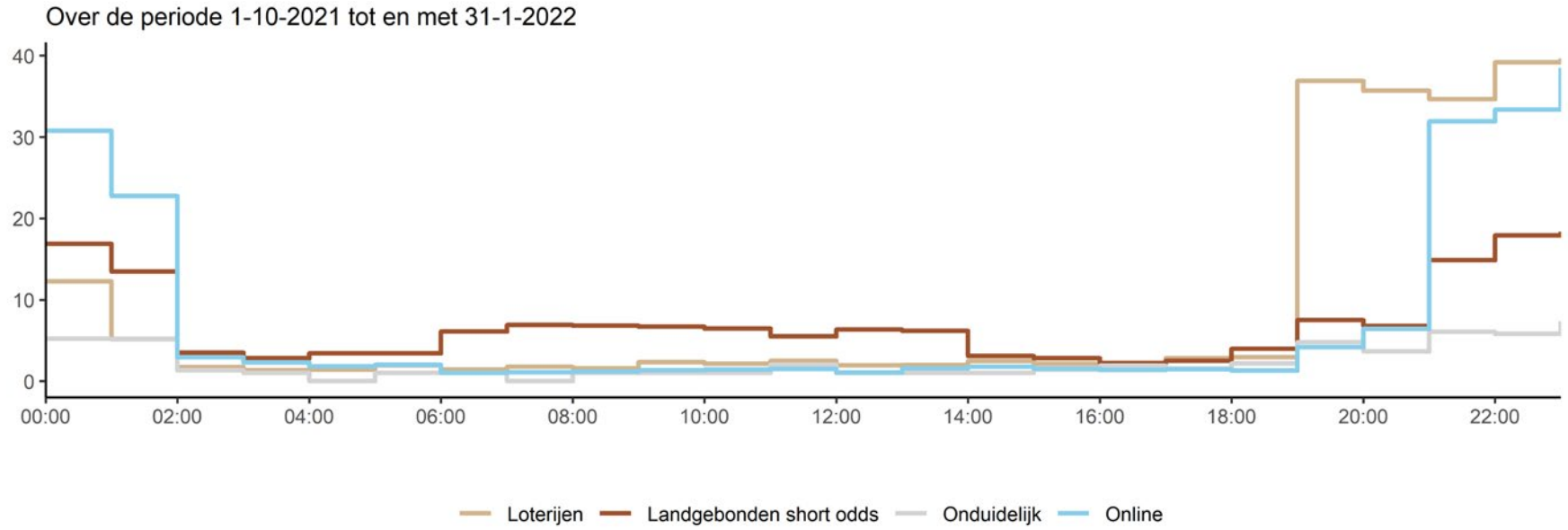
Er wordt echter ook overdag reclame gemaakt, maar dan gebeurt het in de vorm van mededelingen als 'dit programma wordt/werd mede mogelijk gemaakt door ...' voordat een tv-programma wordt uitgezonden of na afloop. Dit is het zogenoemde 'billboarding', dat meegenomen is in Figuur 6. Formeel valt deze reclamevorm onder sponsoring en is niet gebonden aan venstertijden. Er wordt dan ook overdag, met andere woorden buiten de voorgeschreven venstertijden, gebruik van gemaakt.

Figuur 5 Gemiddeld aantal advertenties op tv per uur



Bron: Nielsen, sectorindeling door Ksa
Exclusief billboard-reclame

Figuur 6 Gemiddeld aantal advertenties inclusief billboard-reclame op tv per uur



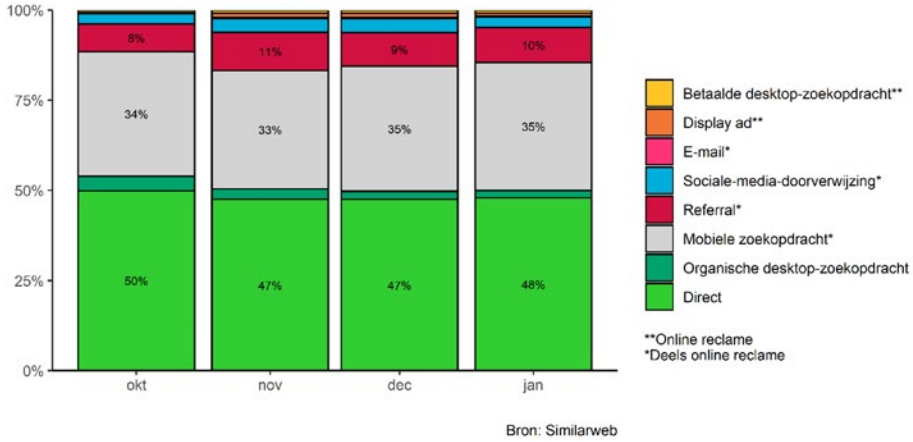
Bron: Nielsen, sectorindeling door Ksa

Online reclame

Online reclame is, vergeleken met reclame op televisie, minder goed te monitoren. Dit komt onder meer doordat er veel verschillende verschijningsvormen zijn. Dat maakt het ingewikkeld een compleet en tevens compact beeld te schetsen. De Ksa gebruikt verschillende bronnen die elkaar aanvullen. Voor onderstaand overzicht is de tool Similarweb gebruikt.

Figuur 7 laat de herkomst van webverkeer naar websites van legale online kansspelaanbieders zien. Bij sommige herkomstvormen is het onduidelijk of het al dan niet om online reclame gaat.
In zoekmachines als Google verschijnen na het intypen van een zoekterm advertenties. Klikken op zo'n advertentie is zonder twijfel reclame. Verkeer naar de website van een online kansspelaanbieder via een advertentie (display ad) op een andere website is dat ook. Verder kan verkeer afkomstig zijn via links in e-mails of doorkliks vanaf een platform op sociale media. Hierbij gaat het ook voor een groot deel om online reclame. Verder is er nog het verschijnsel affiliate marketing (ook wel referral marketing). Hierbij wordt op sites reclame gemaakt voor een kansspelwebsite met de mogelijkheid door te klikken.
In de figuur is te zien dat de meeste bezoekers van legale kansspel-websites direct naar de site van aanbieders gaan door de url van de aanbieder in de browser in te tikken. Dit ziet de Ksa niet als online reclame, net zoals kliks op niet-betaalde treffers in zoekmachines. Het is echter niet gezegd dat deze directe bezoeken niet het gevolg zijn van andere vormen van reclame, zoals tv-reclames die attenderen op de mogelijkheid tot gokken. De verhoudingen in de herkomst van webverkeer naar legale kansspelwebsites zoals geschetst in figuur 7 zijn tot nu toe redelijk stabiel.

Figuur 7 Herkomst webverkeer op sites van Koa-vergunninghouders



Bron: Similarweb

Gegevens over mediabestedingen aan online reclame zijn versnipperd en onvolledig. Duidelijk is wel dat veel geld wordt uitgegeven aan online reclames.

Colofon

Dit jaarverslag is een uitgave van de Kansspelautoriteit.

Postbus 298 | 2501 CG Den Haag
T 070 302 1300
E **info@kansspelautoriteit.nl**
www.kansspelautoriteit.nl

Ontwerp: Corps ontwerpers, Den Haag