



Kansspelautoriteit

# Toezichtagenda 2023

# 1. Inleiding

## Missie: Veilig spelen

De missie van de Kansspelautoriteit (Ksa) is ‘Veilig spelen’: iedereen die in Nederland deel wil nemen aan kansspelen, moet dat kunnen doen op een veilige manier en in een veilige omgeving. Daarvoor zijn legale aanbieders nodig. Daar weten spelers dat ze een eerlijk spel spelen en worden ze beschermd tegen (het ontwikkelen van) kansspelverslaving. De missie van de Ksa is uitgewerkt in de *Strategie 2020-2024*.

### De strategie is gebaseerd op de drie publieke doelen van de Ksa:

- Consumenten beschermen en informeren;
- Kansspelverslaving voorkomen;
- Illegaliteit en criminaliteit tegengaan.

### De Ksa heeft zeven wettelijke taken:

- Vergunningen verlenen aan aanbieders van kansspelen;
- Toezicht houden op het naleven van wet- en regelgeving inzake de Wet op de kansspelen (Wok) en de Wet ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme (Wwft);
- Handhaven van de toepasselijke wet- en regelgeving inzake Wok en Wwft en de vergunningen;
- Tegengaan van kansspelgerelateerde matchfixing bij vergunninghouders;
- Bevorderen van preventie op het gebied van kansspelverslaving;
- Geven van voorlichting en informatie;
- Beheren van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).

In de strategie van de Ksa staat *waarom* zij doet wat ze doet en *hoe*. De jaarlijkse toezichtagenda omschrijft *wat* de Ksa doet. Dat zijn onderwerpen die dat jaar extra aandacht krijgen, omdat de Ksa inschat dat op die gebieden extra risico's zijn.

De afgelopen jaren bracht de Ksa geen toezichtagenda uit vanwege de inwerking-treding van de wet Kansspelen op afstand. Dit vergde veel inzet van de Ksa, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening. Daarbij is het in tijden van grote veranderingen in de markten lastig om op voorhand te bepalen wat de prioriteiten in het toezicht moeten zijn.

Dit jaar is er wel een nieuwe toezichtagenda. Belangrijk voor de prioriteiten in de toezichtagenda 2023 is de doorontwikkeling van het risicogestuurde toezicht, dat de Ksa in 2022 weer ter hand nam. De resultaten daarvan zijn vertaald in deze toezicht-agenda. De toezichtagenda 2023 is in de voorfase voorgelegd aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en de brancheorganisaties van vergunninghouders.

## 2. Prioriteiten in het toezicht 2023

### De Ksa besteedt in 2023 extra aandacht aan de volgende thema's:

- Controle op zorgplicht/verslavingspreventie;
- Bestrijden illegaal online aanbod;
- Zichtbaarheid in het fysieke domein;
- Naleving (gewijzigde) reclameregels, in het bijzonder ten aanzien van jongeren;
- Naleving aanlevering van gegevens

### Controle op zorgplicht/verslavingspreventie

Het bevorderen van preventie van gokverslaving is een wettelijke taak van de Ksa. Kansspelaanbieders die onder toezicht staan van de Ksa, hebben een zogenoemde zorgplicht voor hun klanten. Dit betekent dat zij op tijd moeten ingrijpen om te voorkomen dat spelers een kansspelverslaving ontwikkelen en/of excessieve financiële schade lijden. Gokbedrijven moeten het speelgedrag van hun klanten monitoren en ingrijpen als een speler bijvoorbeeld ineens ander speelgedrag vertoont of hoge bedragen inzet. Gokbedrijven moeten kunnen aantonen dat zij hiervoor beleid hebben, dat ze dat beleid toepassen en dat het ook werkt.

### Wat wil de Ksa bereiken?

Dat spelers worden beschermd tegen risicovol of problematisch gokken. De Ksa spoort in 2023 aanbieders op die onmatig gokgedrag tolereren en gaat waar nodig over tot handhaving.

### Wat gaat de Ksa doen?

De Ksa specificeert de zorgplicht van aanbieders van kansspelen als 'zorgen dat aanbieders op tijd ingrijpen om spelers te beschermen'. Concreet moeten gokbedrijven klanten beschermen tegen (ontwikkelen van) gokverslaving en (excessieve) financiële schade als gevolg van gokken. In 2023 is het toezicht daar dan ook op gericht.

In 2022 startte de Ksa een breed onderzoek naar de manier waarop online aanbieders hun zorgplicht invullen. Aanleiding daarvoor waren signalen dat niet alle aanbieders hun zorgplicht voldoende serieus nemen. Naar verwachting is dit onderzoek afgerond in het voorjaar van 2023. Afhankelijk van de uitkomsten en de resultaten kan de Ksa ervoor kiezen om de markt nadrukkelijk te wijzen op de urgentie van de zorgplicht, of de normen die horen bij de zorgplicht concreter invullen.

Belangrijk voor het toezicht op naleving van de zorgplicht zijn onder meer signalen, meldingen en de gegevens uit de Controle Databank (CDB). Als uit dossieronderzoek blijkt dat een kansspelaanbieder onvoldoende invulling geeft aan de zorgplicht, kan de Ksa handhavend optreden: een boete opleggen of in het uiterste geval de vergunning schorsen of zelfs intrekken. De Ksa heeft daarbij met name oog voor kwetsbare personen, grote inzetten en frequent of langdurig gokken. De Ksa verwacht in 2023 een aantal keer bij online vergunninghouders dossieronderzoek te doen. De verwachting is dat de afdeling Toezicht bij een aantal kansspelaanbieders een specifiek vervolgonderzoek zal instellen.

Omdat de zorgplicht benoemd is als prioriteit krijgt dit onderwerp waar mogelijk extra aandacht. Zo zal de Ksa in de eerste maanden van 2023 de CDB-data ook gebruiken als basis voor onderzoek naar het naleven van de Wet ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme (Wwft). Analyse van de data op verdachte transacties geeft tegelijk algemeen inzicht in het speelgedrag van klanten, en daarmee ook in de manier waarop aanbieders omgaan met de zorgplicht. Dit punt wordt daarom meegenomen in het Wwft-onderzoek.

## Bestrijden illegaal online aanbod

Aan de basis van regulering van kansspelen ligt het idee dat de consument eerlijk en veilig kan spelen bij legale aanbieders die onder toezicht staan van de Ksa. Bij illegale aanbieders is dat niet het geval. De Ksa wil daarom het illegale aanbod van kansspelen zo klein mogelijk houden. Ook in 2023 zet de Ksa dus in op bestrijding van illegale aanbieders van kansspelen, zowel online als offline.

### Wat wil de Ksa bereiken?

Dat 90 procent van de spelers bij legale aanbieders speelt. De focus van de handhaving ligt op illegaal aanbod van kansspelen dat Nederlandse spelers wegtrekt van legale aanbieders.

### Wat gaat de Ksa doen?

Sinds de opening van de legale online markt voor kansspelen geeft de Ksa bij de aanpak van de illegale online aanbieders prioriteit aan de partijen die de meeste spelers trekken. Dit was eerder geen criterium. De Ksa schrijft de aanbieders met de meeste spelers aan om hun activiteiten te stoppen, met een last onder dwangsom als stok achter de deur. Tot nu toe is deze werkwijze effectief en voor veel illegale online aanbieders aanleiding om te stoppen.

Verder let de Ksa scherp op specifiek aanbod dat Nederlandse spelers weg zou kunnen trekken van legale naar illegale aanbieders, bijvoorbeeld door kansspelen aan te bieden die in Nederland zijn verboden.

De Ksa ziet dat het aantal bezoeken vanuit Nederland bij illegale online aanbieders van kansspelen is afgenomen. Direct na het opengaan van de legale online gokmarkt in oktober 2021 was te zien dat ook illegale online aanbieders grote aantallen spelers trokken, maar deze getallen worden niet meer gehaald. Dit is positief, maar de Ksa blijft op dit deel van de markt inzetten op handhaving. De Ksa ontvangt signalen dat enkele aanbieders van illegale online kansspelen het spelen via een VPN-verbinding stimuleren. Zo blijft de locatie verborgen waar een speler zich bevindt. Aanbieders die niet in ons land actief mogen zijn, omzeilen op die manier een geo-blokkade en kunnen toch Nederlandse spelers trekken. De Ksa zal deze signalen nader onderzoeken en bekijken hoe ze hiertegen kan optreden.

In 2022 ontving de Ksa veel minder meldingen dan voorheen over aanbod van illegale kansspelen via social media. Op dit moment is onduidelijk wat de oorzaak hiervan is. De Ksa zal in 2023 daarom nader onderzoek doen naar dit soort illegaal aanbod, om na te gaan of het fenomeen effectief de kop is ingedrukt of dat aanbieders andere wegen hebben gevonden. Dit past in de werkwijze van de Ksa om het handhavingsbeleid en de uitvoeringstrategie op online illegaal aanbod steeds te evalueren en waar nodig aan te passen.

De Ksa richt zich niet alleen op aanbieders, maar ook op reclamemakers (zogenoemde affiliates) en andere partijen die illegale online kansspelen mogelijk maken, zoals betaaldienstverleners en hostingpartijen. Voor een zo effectief mogelijke aanpak van partijen die illegale kansspelen bevorderen wil de Ksa meer inzicht krijgen in de werking van ketens. Zo is het wenselijk inzicht te hebben hoe de betaalketen werkt, bijvoorbeeld bij het gebruik van een creditcard of een wallet. De Ksa zal hierin de samenwerking zoeken met ketenpartners (zoals de DNB) en internationale partners.

In 2023 gaat de Ksa onverminderd door met vooronderzoeken naar mogelijk illegaal online kansspelaanbod. Zoals eerder gezegd, gaat de voorrang naar de illegale aanbieders die het grootste bereik hebben onder Nederlandse spelers. De Ksa verwacht tientallen onderzoeken te doen naar illegale aanbieders, aanbod op social media en kansspelapps. Ook zal de Ksa een aantal onderzoeken doen naar (websites van) bevorderaars (affiliates) en betaaldienstverleners.

## **Zichtbaarheid in het fysieke domein**

Veel aandacht van de Ksa ging de afgelopen jaren naar de (gevolgen van) de legalisering van online kansspelen. Het is nu zaak dat de Ksa weer meer zichtbaar wordt in de fysieke wereld. Bij fysiek illegaal aanbod gaat het bijvoorbeeld om gokzuilen en illegale pokertoernooien. De Ksa ziet dat fysieke illegale kansspelen vaker dan voorheen het werkterrein zijn van gestructureerde criminele organisaties, die hun activiteiten bijvoorbeeld gebruiken om geld wit te wassen. Dit is een vorm van ondermijnende criminaliteit. Met de aanpak van fysiek illegaal aanbod van kansspelen wil de Ksa bijdragen aan het tegengaan van ondermijning.

De veiligheidsregio's - de burgemeesters voorop - zien de Ksa steeds meer als een belangrijke partner in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij willen een toezichthouder die gemeenten en politie ondersteunt met specifieke deskundigheid, maar die waar nodig ook zelfstandig handhaaft.

#### **Wat wil de Ksa bereiken?**

De Ksa wil bekend zijn bij de belangrijkste ondermijningspartners in alle regio's (gemeenten en politie, maar bijvoorbeeld ook het OM, de RIECS, de Belastingdienst en de FIOD). Het doel is om illegaal fysiek aanbod van kansspelen aan te pakken en daarmee ondermijning tegen te gaan. De Ksa wil in een aantal zaken zelfstandig onderzoek doen en zo nodig handhavend optreden.

#### **Wat gaat de Ksa doen?**

In 2022 startte de Ksa met het werken met eigen regio-inspecteurs. Zij onderhouden de contacten met de partners op lokaal en regionaal niveau en maken afspraken over samenwerking, ondersteuning en het uitwisselen van informatie.

De Ksa wil gehoor geven aan de vraag van de Veiligheidsregio's om ondersteuning en handhaving. De Ksa kan met haar specifieke deskundigheid technische kennis en bewijs leveren die de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van fysieke illegale kansspelen versterkt. De Ksa wil bijdragen aan zo'n integrale aanpak en waar nodig ook zelfstandig doorpakken. Dat houdt in: doorrechercheren, zodat naast de fysieke locatie ook de onderliggende organisatie kan worden aangepakt. Om die reden zal de Ksa in 2023 de handhavingscapaciteit in het fysieke domein uitbreiden. Het afwegingskader voor de ondersteunende inzet wordt geactualiseerd.

De Ksa verwacht dat politie en gemeenten in 2023 ongeveer 80 keer zullen vragen om hen te ondersteunen met specifieke deskundigheid. De Ksa verwacht zelfstandig een aantal onderzoeken uit te voeren die gemeenten kunnen gebruiken als basis om op te treden tegen partijen die ondermijnend bezig zijn.

### **Naleving (gewijzigde) reclameregels, in het bijzonder ten aanzien van jongeren**

Het meest zichtbare aspect van kansspelen voor de buitenwereld is reclame. Vaak komen consumenten via reclame (ongevraagd) voor het eerst in contact met aanbieders van kansspelen. Mede vanwege de regelgeving die in 2022 verder is aangescherpt blijft reclame dit jaar een belangrijk aandachtspunt voor de Ksa. De focus ligt daarbij op reclame die zich richt op minderjarigen en jongvolwassenen. In de loop van 2023 wordt voor aanbieders van risicovolle kansspelen het verbod op ongerichte reclame van kracht, zoals tv-spotjes en posters inabri's.

**Wat wil de Ksa bereiken?**

Dat legale aanbieders stoppen met ongerichte reclame en er alles aan doen dat de reclame die nog wel is toegestaan zich in ieder geval niet richt op minderjarigen en jong volwassenen.

**Wat gaat de Ksa doen?**

De focus van het toezicht is gericht op evidente overtredingen door online aanbieders op internet en social media waarbij ze zich richten op minderjarigen en jong volwassenen. Speciale aandacht is er voor de naleving van het verbod op rolmodellen en bonussen. De Ksa verwacht in 2023 op dit punt onderzoek te doen bij een aantal aanbieders. De Ksa wil daarnaast een aantal onderzoeken doen naar ongerichte reclame.

De Ksa gaat met snelle interventieteams werken. Naast de eerder genoemde onderzoeken wordt voor het toezicht op reclame ook een snel interventieteam ingezet. Dit interventieteam kan snel in actie komen bij signalen van minder ernstige of minder omvangrijke overtredingen van de reclameregels. Het doel is om deze zo snel mogelijk te stoppen. De best practices uit het WK-project vormen de basis voor de aanpak door het interventieteam reclame. De Ksa verwacht in 2023 een aanzienlijk aantal snelle interventies uit te voeren.

**Naleving aanlevering van gegevens**

Toezicht wordt steeds meer data gedreven. Cruciaal voor adequaat toezicht is daarom dat vergunninghouders van risicovolle kansspelen correct, tijdig en volledig data aanleveren aan de Ksa. Online aanbieders zijn verplicht zogenoemde controle-databanken met speelgegevens in te richten en de Ksa daar toegang toe te geven. Ook moeten ze periodieke rapportages aanleveren. In 2023 houdt de Ksa hierop streng toezicht.

**Wat wil de Ksa bereiken?**

Dat aanbieders tijdig, volledig en juist de data aanleveren die nodig zijn voor het toezicht. Dat geldt zowel voor near real time (speel)gegevens als de periodieke rapportages. Zo kan de Ksa nagaan of aanbieders zich aan de regels houden.

**Wat gaat de Ksa doen?**

Het aanleveren van near real time (speel)informatie aan de controle databank (CDB) is een ingewikkeld technisch proces dat continu aandacht en onderhoud behoeft van zowel de vergunninghouder als de Ksa. Voordat een aanbieder van kansspelen een vergunning krijgt, wordt dit onderdeel dan ook uitvoerig getest en beoordeeld.

Ook als de vergunning eenmaal is verleend, monitort de Ksa continu of de vergunninghouder de vereiste gegevens tijdig, volledig en juist aanlevert. Schiet een aanbieder op dit punt tekort, dan zal de Ksa hem hierop wijzen en de kans geven om eventuele tekortkomingen te herstellen. Gebeurt dit niet, dan kan de Ksa besluiten om te handhaven. Omdat adequaat toezicht staat of valt met het correct aanleveren van gegevens, WWtrokken. De Ksa verwacht in 2023 een paar keer handhavend op te treden om af te dwingen dat een aanbieder gegevens voor de CDB correct, tijdig en volledig aanlevert.

Ook bij rapportages met een lagere frequentie (maandelijks, per kwartaal of jaarlijks) wil de Ksa inzetten op een betere kwaliteit van aanlevering.





*Afzendinggegevens*

**Kansspelautoriteit**

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

[www.kansspelautoriteit.nl](http://www.kansspelautoriteit.nl)