



Kansspelautoriteit

Toezichtagenda 2019

Datum	21 januari 2019
Status	Consultatieversie

Colofon

Afzendinggegevens Kansspelautoriteit

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Inleiding	5
Prioriteiten in het toezicht in 2019	7
i. Deelname door minderjarigen.....	7
ii. Verslavingspreventie	8
iii Illegaal aanbod en criminaliteit.....	9
iv. Reclame / werving.....	11

Inleiding

De Kansspelautoriteit, toezichthouder op de markt voor de kansspelen, heeft drie publieke doelen:

1. beschermen en informeren van consumenten, kortweg samengevat als 'consumentenbescherming';
2. voorkomen van verslaving, kortweg 'verslavingspreventie';
3. tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

De Kansspelautoriteit (Ksa) richt zich steeds meer op het tijdig signaleren en voorkomen van risico's en/of het beperken van schadelijke gevolgen voor de genoemde publieke doelen.

De Ksa verwacht van vergunninghouders dat zij een betrouwbaar en eerlijk spelaanbod hebben. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid om bij het aanbieden van kansspelen voldoende rekening te houden met de belangen van consumenten.

In de Toezichtagenda 2018-2019 heeft de Ksa zes prioriteiten voor haar toezicht benoemd, te weten i. de deelname aan kansspelen door minderjarigen, ii. verslavingspreventie, iii. het tegengaan van illegaal aanbod, iv. reclame & werving, v. het voorkomen van criminaliteit en vi. bedrijfsvoering & control. Voor 2019 wijzigen deze prioriteiten niet. Wel is de Toezichtagenda 2019 anders opgezet. De prioriteiten zijn nu ingedeeld in vier risicothema's, om de doelstellingen en resultaten die de Ksa nastreeft met haar risicogestuurde toezicht duidelijker te maken. De prioriteiten 'illegaal aanbod' en 'criminaliteit tegengaan' zijn tot één risicothema samengevoegd, omdat de doelen en activiteiten voor deze risico's elkaar grotendeels overlappen. De prioriteit 'bedrijfsvoering & control' is onderdeel van alle risicothema's. Vergunninghouders die controle hebben over hun bedrijfsvoering zijn in staat om risico's te herkennen en beheersen.

De risicothema's in de Toezichtagenda 2019 zijn:

- i. deelname door minderjarigen
- ii. verslavingspreventie
- iii. illegaal aanbod en criminaliteit
- iv. reclame/werving

Voor elk van deze thema's worden de belangrijkste risico's en de doelen van het toezicht beschreven. Ook wordt aangegeven wat in 2018 is gedaan en bereikt en wat er in 2019 door de Ksa wordt gedaan.

De Ksa gaat er vanuit dat in februari 2019 de Wetsvoorstellen Kansspelen op afstand en Modernisering speelcasino's door de Eerste Kamer zullen worden aangenomen. Als dit inderdaad het geval is, bereidt de Ksa zich intensief voor op de uitvoering van de uit deze

wetten voortvloeiende taken. Onder meer wordt dan een proces voor vergunningverlening voor online kansspelaanbieders ingericht. De voorbereiding op de Wet Kansspelen op afstand is belangrijk om het toezicht op de online kansspelen in te richten en zal impact hebben op (het tempo van) de uitvoering van deze toezichtagenda.

Prioriteiten in het toezicht in 2019

i. Deelname door minderjarigen

Deelname aan kansspelen door minderjarigen is (wettelijk) verboden. Zij zijn kwetsbaar en raken sneller verslaafd. Consumenten die op minderjarige leeftijd hebben gegokt, lopen ook als zij volwassen zijn een grotere kans om verslaafd te raken. Veel minderjarigen die gokken doen dat met name op de uitslag van sportwedstrijden. Ook doen zij mee aan (illegale) online kansspelen.

Wat wil de Ksa bereiken?

In de Toezichtagenda 2018-2019 is het voorkomen dat minderjarigen deelnemen aan kansspelen als prioriteit aangemerkt. De Ksa wil dat vergunninghouders voldoende maatregelen hebben genomen die minderjarigen de toegang tot het spelaanbod ontzeggen. Ook wil de Ksa dat minderjarigen en hun ouders/verzorgers zich bewuster zijn van de risico's van kansspelen en het verbod op deelname.

Wat heeft de Ksa in 2018 gedaan en wat gaat ze in 2019 doen?

In 2017 liet onderzoek zien dat minderjarigen via een app of de website met de sportweddenschappen van de Toto (onderdeel van Nederlandse Loterij, NLO) kunnen meespelen. Minderjarigen spelen ook online bij illegale aanbieders. NLO heeft in 2018 in opdracht van de Ksa een aantal maatregelen genomen en maatregelen toegezegd. Die moeten ervoor zorgen dat minderjarigen geen toegang meer hebben tot de Toto. In 2019 wordt gemonitord of de resultaten afdoende zijn. Bij de aanpak van het illegale online aanbod weegt de deelname door minderjarigen in de prioritering van handhaving mee.

In 2018 en 2019 controleert de Kansspelautoriteit of vergunninghouders minderjarigen weren van hun kansspelaanbod. Zo is er in 2018 in ruim 70 horecalocaties gecontroleerd of minderjarigen op kansspelautomaten speelden. Ook is aan de aanwezige medewerkers gevraagd op welke wijze zij voorkomen dat minderjarigen deelnemen aan kansspelen. In de bezochte horecagelegenheden zijn geen minderjarigen aangetroffen, die op kansspelautomaten spelen.

Om de risico's van het gokken in schoolklassen in het middelbaar en mbo-onderwijs onder de aandacht te brengen, is in 2018 een bijdrage geleverd aan het lesprogramma MoneyWays. Dit lesprogramma gaat over verstandig omgaan met geld en bewust omgaan met de verleidingen die daarmee gepaard gaan. Soms gaat het daarbij ook om gokken. In de periode oktober-december 2018 is het onderwerp gokken in 8 schoolklassen actueel gebleken. De Ksa leverde een financiële bijdrage en informatie voor het lespakket. In 2019 wordt beoordeeld of de bijdrage aan dit lesprogramma wordt voortgezet.

In 2019 wordt verder verdiepend onderzoek verricht naar het risico op deelname door minderjarigen en de onderliggende oorzaken. Ook zal deelname door minderjarigen aan kansspelen structureel worden gemonitord.

ii. Verslavingspreventie

Kansspelen voorzien in een behoefte in de samenleving. Kansspelen kunnen echter ook verslavend zijn. Dit risico is groter bij het 'e-commerce'-aanbod van sportwedenschappen, de speelautomaten in speelcasino's, speelhallen en horecagelegenheden en het (illegale) online aanbod. Kansspeler verslaving kan ontwrichtende gevolgen hebben voor een speler en zijn directe omgeving. Vergunninghouders hebben daarom een wettelijke zorgplicht. Zij moeten in hun bedrijfsvoering voldoende maatregelen treffen om verslaving aan hun spelaanbod, zo veel mogelijk te voorkomen.

De Ksa ziet dat maatregelen van aanbieders om kansspeler verslaving te voorkomen soms onvoldoende zijn. Meer specifiek: kansspelaanbieders (vooral speelhallen) hebben nog geen of onvoldoende beleid voor verslavingspreventie. Zowel bij speelhallen als speelcasino's is het risico aanwezig dat niet altijd of niet op de juiste wijze wordt ingegrepen als een klant 'onmatig speelgedrag' vertoont.

De Ksa ziet dat elektronische spellen (games) en kansspelen steeds meer vermengen. De opkomst van 'loot boxes' is hier de exponent van. Deze digitale schatkistjes zijn tijdens het spelen van een online game te verkrijgen. Soms zijn ze gratis, soms moet ervoor worden betaald. Er is geen invloed uit te oefenen op wat er in de schatkistjes zit. Games met 'loot boxes' kunnen in strijd zijn met de Wet op de kansspelen. De Ksa maakt zich zorgen over de verslavingsgevoeligheid van 'loot boxes' in spellen en meer in het algemeen over de vermenging van spellen en kansspelen, zeker als het gaat om games die populair zijn bij minderjarigen.

Wat wil de Ksa bereiken?

De Ksa wil dat vergunninghouders hun bedrijfsvoering zo inrichten dat zij problematisch speelgedrag van hun klanten tijdig onderkennen en beheersen. Ook wil de Ksa dat consumenten en gemeenten goed geïnformeerd zijn over de risico's van kansspeler verslaving en de mogelijke stappen die zij (zelf) kunnen zetten om deze risico's te voorkomen. Consumenten kunnen zo meer verantwoordelijkheid nemen en gemeenten zijn beter in staat hun toezichthoudende rol bij het voorkomen van verslavingsproblematiek te vervullen. Ook wil de Ksa bereiken dat andere actoren, zoals zorgaanbieders en onderzoeksinstituten, vanuit hun verantwoordelijkheid beter gaan samenwerken met kansspelaanbieders bij het voorkomen van kansspeler verslaving. Daarnaast wil de Ksa dat in Nederland geen games met gokelementen worden aangeboden.

Wat heeft de Ksa in 2018 gedaan en wat gaat ze in 2019 doen?

In 2018 is de *Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten* gepubliceerd. Met de wegwijzer worden gemeenten onder meer geïnformeerd over de risico's van kansspeler verslaving en over wat zij kunnen doen om deze risico's te voorkomen. Gemeenten reageren positief. In 2019 wordt de wegwijzer geactualiseerd, onder meer op basis van de ervaringen van gemeenten. De Ksa geeft

verder opleidingen aan gemeenteambtenaren, waarbij de zorgplicht van vergunninghouders een vast onderdeel van de cursus is. Dit zal ook in 2019 het geval zijn.

De Kansspelautoriteit heeft in 2018 met kansspelaanbieders, zorgaanbieders en onderzoeksinstellingen gesproken over hun rol op het gebied van verslavingspreventie. Dit leverde over en weer een beter begrip op van en over elkaars positie. In 2019 zet de Ksa deze afstemming verder voort om te bevorderen dat partners binnen het ontstane netwerk steeds beter met elkaar gaan samenwerken bij de preventie van kansspelverslaving.

Daarnaast is in 2018 na onderzoek een aantal aanbieders van games met 'loot boxes' die de Wet op de kansspelen overtreden, aangeschreven. De wet wordt in ieder geval overtreden als je bij het verkrijgen niet kunt bepalen welke items in de 'loot box' zitten en deze items een economische waarde vertegenwoordigen. De onderzochte games zijn door enkele aanbieders aangepast door de items uit 'loot boxes' niet meer verhandelbaar te maken, of door ze uit het spel te verwijderen.

Ook internationaal bestaat meer aandacht voor het in elkaar overlopen van spellen en kansspelen. De Ksa bracht samen met buitenlandse kansspeltoezichthouders een gezamenlijke verklaring uit waarin hierover zorgen werden geuit.

Ook in 2019 blijft de Kansspelautoriteit zicht richten op aanbieders van spellen met 'loot boxes'. Hierbij zet de Ksa in op de bewustwording bij spelers, ouders en de sector. Deze groepen worden gericht gewezen op de risico's die aan spellen met kansspelelementen zitten.

In 2019 wordt een *Leidraad Zorgplicht* gepubliceerd. Daarin wordt de zorgplicht van kansspelaanbieders verduidelijkt. De leidraad bevat normen en een toelichting daarop. Na publicatie wordt onderzocht of vergunninghouders aan deze normen voldoen (nulmeting). Ook worden de rapportageverplichtingen van vergunninghouders aangepast om een structurele verantwoording over de naleving van de zorgplicht te ondersteunen. Dit maakt de naleving van de zorgplicht inzichtelijk.

Verder wordt in 2019 actiever toegezien op zowel het beleid als de daadwerkelijke naleving van de zorgplicht. Bij speelhallen richt het toezicht zich in eerste instantie op de ontwikkeling van beleid voor verslavingspreventie. Gebleken is dat lang niet alle speelhallen beschikken over preventiebeleid. Bij Holland Casino zal het toezicht zich richten op de uitvoering van haar bestaand beleid in het deugdelijk registreren van problematisch speelgedrag en het op juiste wijze aanspreken van klanten die onmatig speelgedrag vertonen.

iii Illegaal aanbod en criminaliteit

Illegale kansspelen staan niet onder toezicht van de Ksa. Daardoor is de illegaal spelende consument onbeschermd en loopt hij grotere risico's dan bij aanbieders met een kansspelvergunning. Bovendien blijkt regelmatig dat illegale kansspelen gepaard gaan met andere vormen van criminaliteit en de legale markt verstoren.

De Ksa heeft in de afgelopen jaren in toenemende mate boetes opgelegd aan online aanbieders. Deze hebben tot nog toe weinig effect op de omvang van het illegaal online aanbod gehad. In een aantal gevallen zijn boetes niet betaald. Deze boetes kunnen dan moeilijk geïnd worden als aanbieders in het buitenland zitten, buiten het bereik van de Ksa. Bovendien is de vraag van consumenten naar online kansspelen onverminderd groot. Overigens zijn veel consumenten niet op de hoogte van het feit dat het online aanbod illegaal is. Ze zijn zich niet bewust van de risico's die ze bij sommige illegale aanbieders lopen.

Het illegale (fysieke) aanbod van sportwedenschappen via zogenoemde gokzuilen is nog omvangrijk. Door het groeiend gebruik van computers of mobiele apparatuur zijn gokzuilen moeilijker als zodanig te herkennen. De aanbieders van gokzuilen reageren snel op de aanpak van de Ksa en weten het aanbod beter te verhullen.

Wat wil de Ksa bereiken?

De Ksa wil het illegaal online aanbod zoveel mogelijk terugdringen en de zichtbaarheid voor de Nederlandse consument daarvan verkleinen. Verder is een doelstelling het illegale fysieke aanbod van kansspelen, in het bijzonder gokzuilen, verder terug te dringen.

Wat heeft de Ksa in 2018 gedaan en wat gaat ze in 2019 doen?

Diverse partijen zijn onderzocht en beboet. Zo zijn er twee acties geweest tegen zogenoemde 'affiliates' (bedrijven die online reclame maken voor illegale online aanbieders op internet). Ook heeft de Ksa zo honderden websites, waarop banners voor beboete online aanbieders stonden, weg weten te krijgen. Daarnaast is er een onderzoek gestart naar het online piramidespel Geldbloem waarbij gebruik wordt gemaakt van 'social media'.

Voor het tegengaan van illegaal fysiek aanbod heeft de Ksa gemeenten en politie geassisteerd bij invallen in gelegenheden waarin illegaal werd gegokt. Ook is in 2018 enkele malen zelfstandig opgetreden. Wanneer de Ksa gemeenten ondersteuning biedt, komt het regelmatig voor dat de burgemeester op basis van constatering van de Ksa een gelegenheid voor een bepaalde duur sluit.

In 2018 is de Ksa onder leiding van het Openbaar Ministerie een groot onderzoek gestart naar mogelijk een nieuwe generatie gokzuilen. Daarnaast heeft de Ksa in meerdere strafrechtelijke onderzoeken geparticipeerd en haar deskundigheid ingebracht. Ten slotte trad de Ksa regelmatig op tegen exploitanten van speelautomaten die zonder een vergunning of met een verlopen vergunning speelautomaten exploiteerden. Hiervoor staan de Ksa verschillende bestuursrechtelijk handhavende instrumenten zoals lasten onder dwangsom of bestuursdwang ter beschikking.

Ook in 2018 zijn gemeentelijke toezichthouders en politieagenten door de Ksa opgeleid. Met deze kennis zijn zij beter in staat illegaal aanbod te herkennen en op te treden. Dit vergroot de

slagkracht tegen illegaal aanbod. De Ksa wordt vaker door gemeenten en/of politie verzocht assistentie te verlenen als wordt opgetreden tegen illegaal kansspelaanbod. In 2019 gaat de Ksa hiermee door.

In 2019 blijft de Ksa zoeken naar innovatieve mogelijkheden om illegaal online aanbod van kansspelen zoveel mogelijk terug te dringen, dan wel minder toegankelijk te maken voor de consument. Extra aandacht is er voor deelname door minderjarigen aan illegaal online aanbod.

De Ksa blijft in 2019, naast de aanpak van illegale aanbieders, inzetten op het aanpakken van gokzuilen, met als doel deze verder terug te dringen.

iv. Reclame / werving

Vergunninghouders mogen reclame maken voor hun product. Dit draagt bij aan kanalisatie naar vergund kansspelaanbod. De Ksa ziet als risico dat de opening van de online kansspelmarkt kan leiden tot meer, en meer agressieve reclame. Ook nu is er al sprake van een toenemend aantal meldingen van consumenten over de hoeveelheid en de aard van de reclame-uitingen.

Wat wil de Ksa bereiken?

De Ksa wil dat vergunninghouders op een terughoudende wijze reclame maken. Die moet passen bij het bijzondere karakter van kansspelen en moet in lijn zijn met de bedoeling van de wetgever. Meer specifiek: vergunninghouders moeten de reclamenormen uit de wet en uit de *Leidraad reclame* naleven.

Daarnaast wil de Ksa vóór de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand ook voor online aanbieders duidelijk maken welke reclamenormen gelden. Een belangrijke doelstelling van de Wet Kansspelen op afstand is namelijk dat consumenten straks online bij vergunninghouders gaan spelen, omdat ze daar verzekerd zijn van een eerlijk spel en beter beschermd worden tegen kansspelverslaving. De omvang en inhoud van de reclame moet passend zijn bij deze kanalisatiedoelstelling.

Wat heeft de Ksa in 2018 gedaan en wat gaat ze in 2019 doen?

In 2018 trad de Ksa handhavend op tegen vergunninghouders die reclame maakten op websites die (mede) gericht zijn op minderjarigen. Met de gegeven oordelen is ook beoogd bij alle partijen op de kansspelmarkt meer duidelijkheid te geven over reclamenormen.

In 2019 worden, met oog op de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand, maatregelen voorbereid die onevenredige toename van reclame tegen moeten gaan. Te denken valt aan vergunningsvoorschriften of nadere invulling van open normen. Dit gebeurt op basis van wetenschappelijk onderzoek aangevuld met ervaringen van buitenlandse toezichthouders.

Tegen kansspelreclame gericht op minderjarigen, wordt in 2019 wederom handhavend opgetreden.

In 2019 wordt, in overleg met vergunninghouders, de *Leidraad Reclame* geëvalueerd en waar nodig herzien.