



Kansspelautoriteit

# Handhavingsbeleid

Prioritering van handhavingsonderzoeken

## 1. Inleiding

De Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) heeft op grond van artikel 33b van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) onder andere de taak om verboden kansspelaanbod te bestrijden. Dit doet zij door handhavend op te treden tegen aanbieders die zonder vergunning van de raad van bestuur van de Ksa kansspelen aanbieden. Tevens treedt zij handhavend op tegen bevorderaars van dit illegale kansspelaanbod.

### 1.1 Kansspelen op afstand

Kansspelen kunnen op afstand worden aangeboden. Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met de organisator van de kansspelen (hierna: de aanbieder) deelneemt. Op 1 april 2021 is de wet Kansspelen op afstand (hierna: wet Koa) in werking getreden waarmee de Wok is gewijzigd. Hierdoor is het mogelijk om een vergunning aan te vragen voor het organiseren van kansspelen op afstand. Met het verlenen van deze vergunningen is het in Nederland mogelijk legaal kansspelen op afstand aan te bieden. Met deze wijziging van de Wok beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen op afstand naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden. Doel van de wet Koa is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren.<sup>1</sup>

## 2. Illegaal aanbod en bevorderen

Iedereen die kansspelen op afstand aanbiedt in Nederland zonder vergunning van de raad van bestuur van de Ksa overtreedt de Wok. Naast het aanbieden is ook het bevorderen<sup>2</sup> van illegaal aanbod verboden op grond van de Wok. Wervings- en reclamediensten ten behoeve van (illegale) kansspelen vallen onder dit begrip. Ook tussenpersonen die voor organisatoren van kansspelen op afstand essentiële onderdelen verzorgen van het spelsysteem van de organisator, bijvoorbeeld de spelsoftware en het aanbieden van betaaldiensten en telecommunicatiediensten vallen onder het begrip 'bevorderen'.<sup>3</sup>

Wanneer een aanbieder of een bevorderaar handelt in strijd met de Wok kan de Ksa altijd besluiten om handhavend op te treden. Ongeacht het soort kansspelaanbod of de wijze waarop het aanbod plaatsvindt in Nederland, zoals in de Nederlandse taal of zonder leeftijdsverificatie. Echter, de Ksa kan het illegale aanbod van kansspelen op afstand niet in één keer bestrijden. Zij moet keuzes maken welke onderzoeken prioriteit hebben.

## 3. Aanleiding handhavingsonderzoek

De Ksa kan te allen tijde besluiten een handhavingsonderzoek te starten. Mogelijke aanleidingen kunnen zijn een melding, een verzoek tot handhaving of een ander signaal (hierna gezamenlijk: signalen) van een mogelijke overtreding. Indien een derde de Ksa verzoekt om handhavend op te treden zal eerst worden beoordeeld of is voldaan aan de voorwaarden die de Algemene wet bestuursrecht stelt aan een dergelijk verzoek. Vervolgens beoordeelt de Ksa aan de hand van dit beleid of aan het gevraagde handhavingsonderzoek prioriteit moet worden gegeven. In deze

---

<sup>1</sup> MvT wet Kansspelen op afstand, p. 2.

<sup>2</sup> Naar algemeen taalgebruik wordt onder 'bevorderen' verstaan het ontplooiën van activiteiten die het organiseren van illegale kansspelen helpen, ondersteunen, vergemakkelijken of beter laten verlopen, daartoe bijdragen of daartoe voorzieningen aanbieden of beschikbaar stellen.

<sup>3</sup> MvT wet Kansspelen op afstand, p. 74 en 137.

afweging houdt de Ksa, naast de betrokken maatschappelijke belangen, rekening met de inzet van de beschikbare capaciteit en het betrokken individuele belang van de verzoeker.

De Ksa streeft er naar om de beperkte capaciteit waarover zij beschikt daar in te zetten waar de belangen die de Wok beschermt, geraakt worden en haar onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden (het meest) nodig zijn om een einde te maken aan een overtreding en de nadelige gevolgen daarvan.

## 4. Afbakening

Dit handhavingsbeleid betreft de prioritering bij het zonder vergunning organiseren van kansspelen op afstand en het bevorderen hiervan. Overige vormen van kansspelaanbod vallen buiten de reikwijdte van dit handhavingsbeleid. Dit beleid gaat over de vraag welke mogelijke overtreding de Ksa in onderzoek zal nemen. Het gaat niet over de instrumenten die de Ksa inzet wanneer zij handhavend optreedt tegen een vermoedelijke overtreding. Daarnaast heeft toepassing van dit beleid ten aanzien van een illegale aanbieder geen consequenties voor de werking van artikel 3.8 van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand.

## 5. Prioritering

### 5.1 Waarom prioriteren?

De Ksa treedt op tegen het zonder vergunning organiseren van kansspelen op afstand. Daarnaast treedt zij op tegen partijen die het illegale aanbod bevorderen. Bij de uitvoering van haar handhavingstaak heeft de Ksa ruimte om te kiezen welke handhavingsonderzoeken wanneer worden opgestart. De Ksa ontvangt meer signalen dan dat zij, gelet op haar onderzoekscapaciteit, kan onderzoeken. Om ervoor te zorgen dat de Ksa te allen tijde de meest belangrijke onderzoeken start, moet zij prioriteiten stellen. Dit doet de Ksa op basis van haar prioriteringsbeleid. Dit beleid vormt een houvast op basis waarvan prioriteiten worden aangebracht in de keuze van handhavingsonderzoeken. Het prioriteringsbeleid maakt inzichtelijk waarom de Ksa in het ene geval wel en in het andere geval niet onmiddellijk een handhavingsonderzoek uitvoert.

### 5.2 Prioriteringscriteria

Bij het stellen van prioriteiten staat voor de Ksa 'Veilig spelen' centraal. De consument moet veilig kunnen spelen. Hij moet worden beschermd tegen de risico's van illegaal kansspelaanbod en worden geleid naar veilig legaal aanbod.

De Ksa bepaalt de prioriteit van een onderzoek over een mogelijke overtreding aan de hand van vier vragen. Dit zijn:

- A. Hoeveel Nederlandse spelers maken gebruik van het illegale aanbod?
- B. Hoe schadelijk is het illegale aanbod voor de publieke doelen van de Ksa?
- C. Is er sprake van illegaal aanbod of andere omstandigheden die spelers kunnen wegtrekken van de legale markt?
- D. In welke mate richt het illegale aanbod zich op de Nederlandse consument?

De Ksa beziet en weegt de scores op deze criteria in samenhang af. De mogelijke overtredingen die zich prioriteren worden onderzocht. Toepassing van de criteria laat onverlet dat een niet geprioriteerd onderzoek op een later moment alsnog opgestart kan worden.

## A. Nederlandse spelers

De Ksa bestrijdt illegaliteit. Wanneer er veel Nederlandse spelers gebruik maken van illegaal aanbod, betekent dit dat er veel Nederlandse spelers onveilig spelen. De mate waarin de Nederlandse speler gebruik maakt van het illegale aanbod is bij de prioritering van belang. Wanneer een aanbieder veel Nederlandse klanten bedient, weegt dit zwaarder mee bij de prioritering. De Ksa kan, om een inschatting te maken van de omvang, onder andere onderzoek doen naar het aantal Nederlandse klanten dat speelt bij een illegale aanbieder en het aantal Nederlandse bezoekers op het platform.

## B. Publieke doelen

Het kansspelbeleid heeft als doelstelling het beschermen van consumenten, het voorkomen van kansspelveslaving en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit. Dit zijn ook de publieke doelen van de Ksa. De speler staat centraal in de missie van de Ksa. De consument moet veilig kunnen spelen. Hij moet worden beschermd tegen de risico's van kansspelveslaving en criminaliteit. De Ksa pakt uitwassen aan. Die belangen spelen een rol bij de overweging om wel of niet een handhavingsonderzoek te starten.

Bij de beoordeling van signalen over mogelijke overtredingen beoordeelt de Ksa aan de hand van de beschikbare informatie in welke mate de vermoedelijke overtreding de consument kan raken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om financiële schade, in het geval van oplichting, oneerlijk spel en niet uitbetalen. Maar ook bij misleiding van een consument, bijvoorbeeld door misbruik van het woordmerk van de Ksa of op een andere manier voordoen als vergund (en daarmee veilig) is er sprake van schade. Ook andere zaken met betrekking tot veilig spelen kunnen een rol spelen bij de vraag of en zo ja, hoezeer er sprake kan zijn van schade voor de publieke doelen. De Ksa weegt schade voor kwetsbare groepen, zoals (oud) spelers met een kansspelveslaving of minderjarigen bijzonder zwaar mee in de prioritering. Dit kan bijvoorbeeld gaan om signalen dat minderjarigen toegang hebben tot kansspelen of dat onmatige deelname aan kansspelen wordt gestimuleerd.

## C. Spelers wegtrekken van de legale markt

Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de consument zoveel mogelijk naar het legale kansspelaanbod te leiden. Vergunde aanbieders moeten voldoen aan de eisen uit de regelgeving en daarmee een veilig kansspelaanbod aan de consument bieden. Illegale aanbieders hebben geen vergunning en staan niet onder toezicht van de Ksa. Hiermee kunnen zij kansspelen aanbieden, en kunnen zich andere omstandigheden voordoen, die niet zijn toegestaan op grond van de regelgeving. Vergunde aanbieders kunnen dit niet. Een aantal van deze omstandigheden kan aantrekkelijk zijn voor bepaalde spelers. Deze spelers worden hierdoor weggetrokken van het legale aanbod. Dit ondermijnt de kanalisatie. Verboden kansspelaanbod en andere omstandigheden bij een illegale aanbieder die spelers kunnen wegtrekken van het legale aanbod weegt daarom mee in de prioritering.

Voorbeelden zijn het aanbieden van kansspelen op afstand die niet zijn toegestaan met een vergunning, zoals weddenschappen op bepaalde wedstrijdvormen, competities, spelmomenten en gebeurtenissen, het niet voldoen aan de eisen voor inschrijving en aanmelding van spelers of het aanbieden van bepaalde verboden betaalinstrumenten. Deze voorbeelden zijn niet toegestaan met een vergunning vanwege allerlei risico's die ze met zich meebrengen. Denk aan manipulatie van de gebeurtenissen waarop gewed wordt (matchfixing) en witwassen door middel van gearrangeerde weddenschappen, het gebruik van anonieme betaalinstrumenten en geen verificatie van de identiteit van een speler. Maar ook ten aanzien van verslavingspreventie is het in het bijzonder van belang dat dit soort zaken wordt bestreden. Naast deze voorbeelden kunnen er andere omstandigheden zijn die spelers wegtrekken van de legale markt die meewegen in de prioritering.

#### D. Richten op de Nederlandse consument

Een illegale aanbieder kan zich mede richten op de Nederlandse consument en hiermee spelers trekken naar onveilig kansspelaanbod. De mate van gerichtheid op de Nederlandse consument weegt daarom mee in de prioritering. Er kan reclame worden gemaakt gericht op de Nederlandse consument. Hierbij weegt het promoten van verboden kansspelaanbod en andere omstandigheden die spelers kunnen wegtrekken van de legale markt, zoals benoemd onder C, extra zwaar mee. Tevens kan het kansspelaanbod (mede) worden aangeboden in de Nederlandse taal of via een website met een .nl extensie en er kunnen typisch Nederlandse elementen worden gebruikt op het platform of in de domeinnaam. Deze lijst met kenmerken is niet limitatief. Ook uit andere kenmerken kan de mate van gerichtheid op de Nederlandse consument blijken.

### 6. Toepassing

Bij een vermoeden van een overtreding van de Wok beoordeelt de Ksa aan de hand van het prioriteringsbeleid of dit nader moet worden onderzocht. Het prioriteringsbeleid is geen optelsom. De signalen hoeven niet (hoog) te scoren op alle criteria voordat een handhavingsonderzoek zal worden opgestart. Tevens kunnen zich omstandigheden voordoen die hierboven niet zijn uitgewerkt, maar toch een rol kunnen spelen bij de beoordeling of aan een onderzoek prioriteit moet worden gegeven. Indien nader onderzoek opportuun is beoordeelt de Ksa of hieraan, gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit, binnen afzienbare tijd prioriteit kan worden gegeven.

Dit handhavingsbeleid laat onverlet dat het Openbaar Ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel kan besluiten een illegale aanbieder of bevorderaar die zich volgens dit beleid niet prioriteert toch strafrechtelijk te vervolgen en daarvoor al dan niet de assistentie van de Ksa in te roepen.

### 7. Inwerkingtreding

Dit handhavingsbeleid treedt in werking per 1 november 2021.