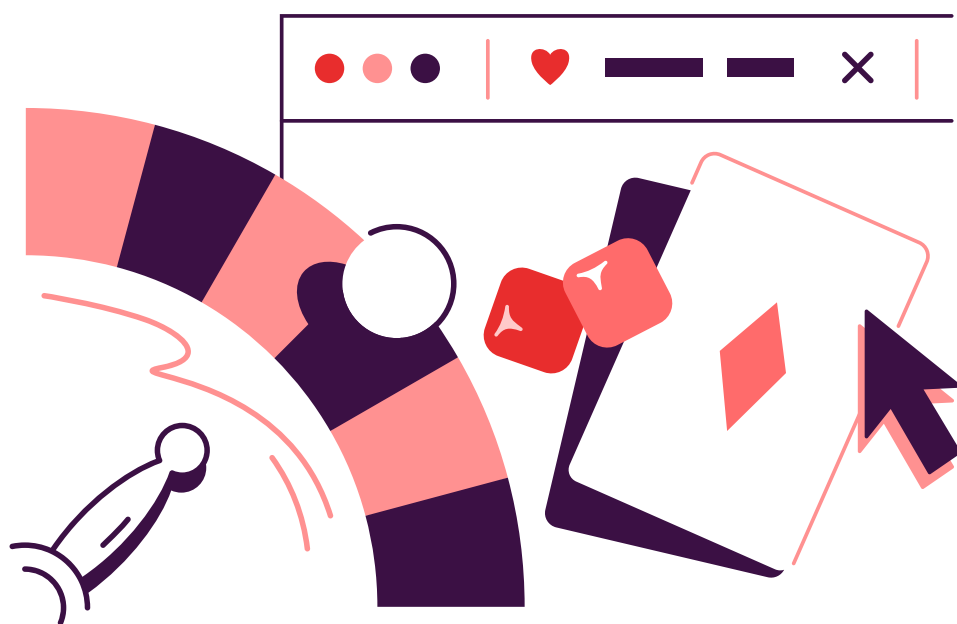




Lotteri- og
stiftelsestilsynet

Tilsynsrapport – revisjon av Norsk Rikstotos innhold og utforming av markedsføring 2023



Sammendrag tilsynsrapport

Rapportnummer:	3
Saksnummer LT	23/02705
Stedlig revisjon:	Norsk Rikstoto – Bjerke travbane Oslo
Virksomhet:	Stiftelsen Norsk Rikstoto
Revisjonsområde	Markedsføring – innhold og utforming
Revisjonsteam:	Liv Røthe (revisjonsleder) Frank Hoff Hana Øyvind Nærland Wiig

Rapportens innhold:

Tilsynsrapporten beskriver resultat etter Lotteritilsynets kontroll av Norsk Rikstotos etterlevelse av markedsføringsaktiviteter etter § 15 - § 19 i pengespillforskriften.

Hovedkonklusjoner:

Kontrollen viste at Norsk Rikstoto har system som sikrer risikostyring av markedsaktiviteter og at selskapet har dokumentert for internkontroll av revisjonsområdet. Norsk Rikstoto må imidlertid sikre at tolkingsdokument som er grunnlag for rutiner i internkontrollen er i samsvar med forskriftsbestemmelsene for markedsføring.

Lotteritilsynet avdekket brudd knyttet til bruk av virkemidler i markedsføringen jf. § 17 og krav til markedsføringens innhold jf. § 15. Oppfølging av krav til merking har vært et problemområde over tid og Norsk Rikstoto må utforme nye kontrolltiltak som kan redusere risikoen for avvik ytterligere.

Førde, 9. november 2023

Liv Røthe, revisjonsleder

Frank Hoff Hana

Innhold

1. Innledning.....	4
2. Metode.....	4
3. Revisjonskriterier	5
4. Resultat	6
4.1 Gjennomføring av markedsføringsaktiviteter	8
4.1.1 Krav til markedsføringens innhold	8
4.1.2 Begrensninger i markedsføringens innhold og forbud mot virkemidler.....	9
4.1.3 Kommunikasjon om overskudd fra pengespillene.....	9
5. Avvik og merknader	10
5.1 Avvik – Krav til merking	10
5.2 Avvik – forbud mot bruk av barn i markedsføringen	10
5.3 Avvik – Forbud mot nedtelling til innleveringsfrist.....	11
6. Oppsummering	12

1. Innledning

Formålsbestemmelsen i ny pengespillov sier at pengespill skal tilbys på en ansvarlig og trygg måte. Det er fastsatt flere vilkår i ny pengespillforskrift som skal sikre at pengespilltilbyderne gjennomfører pengespillene i tråd med formålet.

Pengespilltilbyderne må sikre at disse vilkårene blir fulgt opp i risikovurderinger og i internkontrollen til tilbyderen. Pengespillforskriften regulerer vilkår knyttet til markedsføring i kapittel 4 fra § 14 til og med § 19.

Markedsføring av pengespill er et av flere virkemiddel som enerettsaktørene har for å nå kanaliseringsmål. Myndighetene regulerer markedsføring av pengespill strengt da forskning viser at slik reklame fanger oppmerksomheten og påvirker spillere med risiko for problematisk spilleadferd i større grad enn andre spillere. Det er for eksempel ikke tillatt for enerettsaktørene å markedsføre pengespill med høy risiko for uheldig spilleadferd, triggende virkemidler eller bonuser.

Lotteritilsynet erfarer at distribusjon av pengespill er i endring, og er i dag i ferd med å flytte seg helt over til mobile enheter. Samtidig får skadevirkninger av pengespill større oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt.

Lotteritilsynet gjennomfører tilsyn basert på sannsynligheten for at det skjer brudd, og konsekvensene av eventuelle brudd. Brudd på markedsføringsbestemmelsene kan få alvorlige konsekvenser både for enkeltindivid og familiene deres, men det kan også medføre risiko for å svekke enerettsmodellen dersom spilltilbydere markedsfører i strid med kravene i lov og forskrift.

Revisjonen omfatter kontroll av selskapets markedsføring og at deres risikovurdering- og internkontrollaktiviteter etter forskriften §§ 1-2 sikrer god styring og kontroll av kravene i pengespillforskriften §§ 15 -19.

Pengespillforskriften § 14 omhandler nødvendighetsavgrensning og krav til at markedsføringen til Norsk Rikstoto skal være tilpasset markedsføringstrykket fra det ulovlige pengespillmarkedet. Lotteritilsynet behandler Norsk Rikstotos oppfølging av dette kravet i egen sak, og som følge av det, er denne revisjonen avgrenset til § 15 - § 19.

2. Metode

Revisjon av markedsføring var planlagt i Lotteritilsynets årsplan for revisjoner for 2023. Lotteritilsynet sendte varsel om revisjon 19. april 2023.

Lotteritilsynet har mottatt dokumentasjon knyttet til revisjonsområdet både før og under stedlig revisjon.

Det ble gjennomført formøte 15. mai 2023 der sentrale problemstillinger for revisjonsområdet ble belyst.

I forkant av stedlig revisjon hos Norsk Rikstoto på Bjerke travbane gjennomførte Lotteritilsynet stikkprøvekontroller av Norsk Rikstotos markedsføring, gjennom e-kommisjonærer, fysiske kommisjonærer, sosiale media (Facebook og Instagram),

Nettaviser med betalt reklameplass, YouTube, CRM/Nyhetsbrev, samt Norsk Rikstotos egen nettside.

Målet med stikkprøvekontrollene var å kontrollere om markedsføringen var i strid med krav som går frem av pengespillforskriften §§ 15 -19. Resultat fra stikkprøvekontrollene er dokumentert i vedlegg 2.

Stedlig revisjon ble gjennomført hos Norsk Rikstoto på Bjerke travbane i Oslo. Det ble gjennomført intervju av ledere og medarbeidere som produserer og følger opp Norsk Rikstotos markedsaktiviteter.

Tilsynsrapporten beskriver resultatet fra den gjennomførte revisjonen og eventuelle avvik og merknader som ble identifisert er spesifisert i rapporten.

AVVIK er forhold som ikke er i samsvar med lov og/eller forskrifter.

MERKNAD er forhold som ikke er i samsvar med interne føringer som går frem av internkontrollsystemet inkludert policy, retningslinjer og rutiner.

Ved avvik vil Lotteritilsynet legge fram revisjonsbevis. Lotteritilsynet vil også be om en oppfølgingsplan som beskriver hvilke tiltak Norsk Rikstoto vil iverksette for å utbedre avvikene.

Ved merknader ber Lotteritilsynet om at de påpekte forholdene blir rettet opp. Internkontroll skal sikre at pengespilltilbyderen er i samsvar med lov og forskrift og dokumentasjon må være i samsvar med faktisk utførelse av arbeidsoppgaver. Internkontroll skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Ved merknad vil Lotteritilsynet be om en oppfølgingsplan som beskriver hvilke tiltak Norsk Rikstoto vil iverksette for å sikre samsvar mellom dokumentasjon og faktisk utførelse av arbeidsoppgave.

Lotteritilsynet kan avdekke områder som vi anbefaler at pengespilltilbyderne med fordel kan forbedre. Tilbyderen er ikke pliktig til å følge problemstillingen opp, men bør gi en tilbakemelding om hvordan de vil håndtere Lotteritilsynets anbefaling.

Kopi av tilsynsrapporten sendes til Kultur- og likestillingsdepartementet.

3. Revisjonskriterier

Lov om pengespill (pengespilloven) LOV-2022-03-18-12

§6 Markedsføring av pengespill

Forskrift om pengespill (pengespillforskriften) FOR – 2022 -11-1978

§ 2 Krav om risikovurdering

§ 3 Krav om internkontroll

§ 15 Krav til markedsføringens innhold

§ 16 Begrensninger i markedsføringens innhold

§ 17 Forbud mot enkelte virkemidler m.m.

§ 18 Forbud mot å markedsføre enkelte pengespill

§ 19 Regler om kommunikasjon av hva overskuddet fra pengespill går til.

Norsk Rikstotos kvalitetssystem og interne føringer for etterlevelse av markedsføringsaktiviteter.

4. Resultat

Revisjonsrapporten omhandler resultat etter kontroll av markedsføringen til Norsk Rikstoto, vurdert opp mot § 15 - § 19 i pengespillforskriften.

Norsk Rikstoto redegjorde under revisjonen for stiftelsens strategi, mål og tolkning av tildelt samfunnsoppdrag jf. lov om pengespill § 14.

Gjennomgangen viste at Norsk Rikstoto deler inn og definerer sitt samfunnsoppdrag i tre strategiske satsingsområder, ansvarlighet, attraktivitet og effektiv drift. Norsk Rikstoto har mål om å kanalisere eksisterende spillelyst for pengespill på hest til et lovlig marked og hindre at spillere velger et ulovlig marked fremfor et lovlig ansvarlig pengespilltilbud på hestesport.

Norsk Rikstoto har operasjonalisert mål og strategi i målbare KPIer som er definert i stiftelsens virksomhetsrapportering. Ansvar for oppfølging og rapportering er tildelt ulike roller og funksjoner internt i organisasjonen.

Segmenteringsmodell

Norsk Rikstotos kunder er kategorisert i en segmenteringsmodell med ulike kundeprofiler. Modellen er utarbeidet etter blant annet spørreundersøkelser til et utvalg av kunder.

Modellen er ikke statisk og Norsk Rikstoto tilpasser kundenes profil og motivasjon for å spille etter kobling av data og kundenes faktiske spilleadferd. Norsk Rikstoto bruker modellen til å balansere kanaliseringsoppdrag og et ansvarlig pengespilltilbud. Norsk Rikstoto har i 2023 innført tiltak som fornyer og forsterker segmenteringsmodellen der målet er at den nye modellen gir høyere treffsikkerhet.

Lotteritilsynet vurderer at segmenteringsmodellen kan styrke Norsk Rikstotos evne til å treffe mer presist på kanaliseringsmålene når de markedsfører. Lotteritilsynet vil følge opp segmenteringsmodellen i senere revisjoner.

Internkontroll

Norsk Rikstoto har etablert eget kvalitetssystem som ivaretar krav til internkontroll med etablerte rutiner. Rutinene er dokumentert og forankret i virksomheten.

Ansvar for oppfølging og etterlevelse av kvalitetssystemet er plassert hos egen Compliance- ansvarlig. Lotteritilsynet vurderer at det operative arbeidet med internkontroll blir godt ivaretatt av medarbeider som har hovedansvaret på området.

Lotteritilsynet har gått gjennom dokumentasjon som viser hvordan de planlegger, gjennomfører, kontrollerer og følger opp markedsføringsaktiviteter i interne retningslinjer, prosedyrer og rutiner.

Dokumentasjon viser hvordan Norsk Rikstoto skal ivareta mål, prinsipper og føringer for gjennomføring av markedsaktiviteter. Lotteritilsynet har gjennomgått dokumentasjonen og konkluderer med at selskapet har internkontroll som støtter det operasjonelle markedsføringsarbeidet

Risikostyring

Norsk Rikstoto gjennomfører risikovurdering av eget pengespilltilbud for å sikre ansvarlige og trygge pengespill. Risikovurderingen kartlegger risiko for uønskede hendelser for ulike kategorier, der risiko for uønskede hendelser innenfor markedsføringsbestemmelsene blir vurdert.

Dokumentasjonen viser at Norsk Rikstoto gjennomfører risikovurderinger knyttet til etterlevelse av markedsføringsbestemmelsene. Grunnlaget for vurderingen er blant annet basert på et internt tolkingsdokument som fastsetter rammer for markedsaktivitetene til Norsk Rikstoto. Metodisk er dette bra, men Norsk Rikstoto må sikre at tolkingsdokumentet er i samsvar med lovgivers intensjon og formål med bestemmelsene. Revisjonen konkluderer med tre avvik som etter Lotteritilsynets vurdering kunne vært unngått om tolkningsdokumentet hadde vært kvalitetssikret bedre.

Opplæring

Norsk Rikstoto har opplæringsprogram som inneholder nødvendig kunnskap om hvordan pengespillmarkedet i Norge er regulert der gjennomgang og oppfølging av markedsføringsbestemmelsene inngår.

Opplæringsprogrammet bygger på Norsk Rikstotos samfunnsoppdrag og medarbeidere og samarbeidspartnere skal ha grunnleggende kunnskap om ansvarlig spill, sikre spill, anti-hvitvaskingstiltak og markedsføring. Etter endt opplæring må deltakerne gjennomgå en test.

4.1 Gjennomføring av markedsføringsaktiviteter

Nedenfor følger Lotteritilsynets gjennomgang av områder innenfor markedsføring som er prioritert i årets stikkprøvekontroller av markedsføring.

4.1.1 Krav til markedsføringens innhold

Pengespillforskriftens §15 setter opp krav til innhold i markedsføringen.

Markedsføringsbegrepet er ment å ramme vidt. Det betyr at all kommunikasjon eller aktivitet i regi av Norsk Rikstoto som fremmer merkevare og omsetning av pengespill defineres som markedsføring.

Etter pengespillforskriftens § 15, 1. ledd skal markedsføringen inneholde tydelig informasjon om aldersgrense og kontaktinformasjon til Hjelpelinjen.

Lotteritilsynet understreket under revisjonen behovet for tydeligere og mer standardisert merking av reklamemateriell for å unngå unødvendige og gjentakende avvik. Minstekravet til tydelighet er at det er lesbart og synlig i reklamemateriellet, men også at det står i et rimelig forhold til annen tekst og virkemiddelbruk.

Kravet til merking kan tolkes konkret slik at kravet til merking er oppfylt når 18+ merking og logo til Hjelpelinjen er med i reklamemateriellet. Krav om tydelighet peker imidlertid på at merkingen må kunne vekke oppmerksomheten til kunden. Når Lotteritilsynet ser på dokumentasjon etter stikkprøvekontroller i denne og tidligere revisjoner, ser det ut til at merking er lagt inn i reklamemateriellet uten at det tas tilstrekkelig hensyn til øvrig tekst, farge eller virkemiddelbruk. Det medfører stor variasjon i graden av synlighet og om merkingen er lesbar.

Lotteritilsynet legger ikke føringer for hvordan Norsk Rikstoto løser krav til tydelig merking av markedsføring, men vurderer at det med fordel etableres en standard for merking som balanserer innhold og virkemiddelbruk i reklamen bedre enn nå. Det vil også trolig minske risikoen for at merking utelates helt.

Norsk Rikstoto kan se på kravet som en mulighet til å utvikle en standard for merking som uten tvil er knyttet til Norsk Rikstoto.

Under stikkprøvekontrollene av Norsk Rikstoto avdekket Lotteritilsynet flere tilfeller av manglende merking, se avvik 5.1 under.

I Norsk Rikstotos «Retningslinjer for markedsføring» pkt. 3.4 omfatter kravet til merking kun markedsføring av selskapets produkter for eksempel V75 og produktkonsepter, for eksempel Stalltips. Dette er etter Lotteritilsynets vurdering en for snever tolkning av markedsføringsbegrepet. Både merkevarebygging og kommunikasjon av hva overskuddet går til vil kunne fremme omsetning av pengespill og må dermed merkes, se avvik 5.1 under.

4.1.2 Begrensninger i markedsføringens innhold og forbud mot virkemidler

Norsk Rikstoto må etterleve flere krav til begrensninger om hvordan markedsføringen utformes jmf § 16 i pengespillforskriften, blant annet at reklamen ikke skal være urimelig påtrengende eller aggressiv i sin form.

I tillegg setter pengespillforskriftens § 17 opp forbud mot bruk av enkelte virkemidler i markedsføringen.

Stiftelsen har tolkingsdokument og rutiner som skal sikre at de er i samsvar med krav i forskrift. I tvilstilfeller gjør Norsk Rikstoto vurderinger av markedsføringen opp mot krav i forskrift. Det går frem av rutine at flere ansatte skal kvalitetssikre tekst og innhold i markedsføringen før publisering.

Revisjonen har avdekket avvik knyttet til forbudet om nedtelling til innleveringsfrist, se avvik 5.3 og forbudet mot å bruke personer under 18 år som en del av pengespilltilbydernes merkevarebygging, se avvik 5.2

Etterlevelse av forbudsbestemmelsene skiller markedsføring av pengespill i et lovlig pengespillmarked fra aktører som tilbyr pengespill til nordmenn uten tillatelse. Lotteritilsynet understreker viktigheten av at Norsk Rikstoto har god internkontroll og etterlever bestemmelsene for å sikre et ansvarlig og balansert pengespilltilbud i Norge.

4.1.3 Kommunikasjon om overskudd fra pengespillene

Kommunikasjon om hva overskuddet fra pengespillene til Norsk Rikstoto går til skal bare være tillatt i et begrenset omfang. Det betyr at overskuddskommunikasjon ikke skal være et sentralt eller dominerende element av spilltilbydernes totale markedsføring. Lotteritilsynet har i denne revisjonen ikke sett på omfanget av overskuddskommunikasjon, men avgrenset til § 19 sine regler om utforming av denne kommunikasjonen. Det er for eksempel ikke tillatt å appellere direkte til forbrukerens samvittighet ved å vise til overskuddsmottakere eller informere om hva overskuddet går til i forbindelse med reklame for et pengespill.

Basert på den overskuddskommunikasjon som var tilgjengelig for Lotteritilsynet før og under revisjonen fant vi ikke avvik knyttet til pengespillforskriften § 19 i stikkprøvekontrollene.

5. Avvik og merknader

Lotteritilsynet har under revisjonen avdekket tre avvik.

Lotteritilsynet vil be om en oppfølgingsplan for retting av avvikene i endelig revisjonsrapport. I oppfølgingsplanen skal det gå frem hvordan forholdet vil bli rettet opp, hvem som har ansvar og en tidsplan.

5.1 Avvik – Krav til merking

Norsk Rikstoto skal sikre at all markedsføring av pengespill skal inneholde tydelig informasjon om aldersgrense og kontaktinformasjon til Hjelpelinjen jf. 15 første ledd.

Det mest omfattende avviket som er avdekket under revisjonen utgjør brudd på denne bestemmelsen. Markedsføringsbegrepet i pengespillovgivningen er ment å ramme vidt, slik at all aktivitet som iverksettes for å fremme merkevare og omsetning av pengespill, omfattes og skal merkes, jf. pengespillovens forarbeider.

Det er flere ulike tilfeller av manglende merking som er slått sammen til ett avvik. I tillegg er det flere tilfeller der vi har vurdert at merkingen ikke er «tydelig» slik bestemmelsen krever, se vedlegg 2 som dokumenterer stikkprøvekontrollene.

Norsk Rikstoto har også produsert innhold om hestesporten, om hvordan det er å være hesteeier, trener og ellers hvilken betydning hesteholdet og norsk hesteavl har for enkeltpersoner og eiere.

Lotteritilsynet vurderer at denne kommunikasjonen er markedsføring etter pengespillforskriften og må merkes på lik linje med mer salgsfremmende markedsføring av Norsk Rikstotos spillprodukter. Når overskuddsmottakere og hestesporten er fremhevet i kommunikasjonen fra Norsk Rikstoto, vil det være en aktivitet som fremmer økt deltakelse i Norsk Rikstotos pengespill og som fremhever merkevaren Norsk Rikstoto.

Historiene er kommunisert både på nettsiden til Norsk Rikstoto og delt i sosiale medier eller publisert utelukkende på Instagram eller Facebook. Felles for alle er at de ikke er merket i samsvar med bestemmelsen.

Manglende merking har vært et problemområde over tid og Norsk Rikstoto må forsterke kontrollen for å sikre etterlevelse av § 15.

Lotteritilsynet understreker også at krav til tydelig merking nå er formalisert i forskrift noe som underbygger et behov for å gjenkjenne et lovlig og ansvarlig pengespilltilbud da det norske pengespillmarkedet fremdeles utfordres av ulovlige pengespilltilbydere.

5.2 Avvik – forbud mot bruk av barn i markedsføringen

Norsk Rikstoto skal sikre at personer under 18 år ikke er en del av markedsføringen i pengespilltilbudet eller som del av pengespilltilbyderens merkevarebygging.

Forbudet mot å bruke personer under 18 år er generelt og gjelder alle former for markedsføring.

I et tilfelle deltar det barn i direkte tilknytning til markedsføring av pengespilltilbudet på Øvrevoll 17. mai 2023. Dette gjelder egen film der blant annet V4 blir markedsført, se vedlegg 2. Stikkprøvekontrollene viste også flere eksempler med bruk av barn i tilknytning til kommunikasjon av hva overskuddet skal gå til.

En historie dekker en mindreårig jente som blir fremstilt som travekspert og at hun har full kontroll på alle løp og hvilke hester som skal starte. Pengespilltilbudet til Norsk Rikstoto blir ikke nevnt direkte i denne filmen. Lotteritilsynet vurderer likevel at hestesportens nære kobling til pengespilltilbudet gjør at innholdet i filmen likevel vil kobles til pengespillene av leseren. Vi understreker at Norsk Rikstoto står som avsender av filmen og at stiftelsen har økonomisk interesse av å informere om og gi assosiasjoner til pengespilltilbudet.

Lotteritilsynet vurderer at bruk av barn i markedsføringen er et alvorlig brudd på forskriftsbestemmelsene. Barn er mer sårbare for markedsføring og skal ikke utsettes for, og være en del av markedsføringen av pengespill.

Norsk Rikstoto må sikre at de har tilstrekkelig internkontrolltiltak på plass slik at forbudsbestemmelsen etterleves i fremtiden. Dette gjelder også stiftelsens samarbeidspartnere som markedsfører for Norsk Rikstoto. Videre må Norsk Rikstoto fjerne all tilgjengelig kommunikasjonen der barn deltar, enten det er på Norsk Rikstotos egne sider, på stiftelsens profiler i sosiale media eller hos samarbeidspartnere.

5.3 Avvik – Forbud mot nedtelling til innleveringsfrist

Det er forbudt å bruke nedtelling med klokke før innleveringsfristen for et pengespill. Dersom et pengespill har innleveringsfrist klokken 18 er det ikke lov å ha nedtelling sekund for sekund, minutter før fristen.

Lotteritilsynet vurderer at løpsstart og innleveringsfrist tolkes likt av Norsk Rikstotos sine kunder. I spillportalen brukes Norsk Rikstoto nedtelling med sekunder de siste minuttene før løpsstart og med «Spill her» knappen rett ved siden av.

Lotteritilsynet vurderer at Norsk Rikstoto ikke etterlever forbudet i § 17 og må rette dette opp i stiftelsen spillportal.

6. Oppsummering

Lotteritilsynet prioriterer revisjonsområder basert på sannsynligheten for, og konsekvenser ved, brudd på myndighetskrav. Konsekvensene av for omfattende eller for sterk virkemiddelbruk i markedsføringen vil kunne medføre flere nordmenn med problematisk spilleadferd.

I denne revisjonen har vi ikke vurdert om markedsføringen til Norsk Rikstoto er strengt begrenset til det som er nødvendig da det pågår en egen sak som vurderer nødvendighetskravet og markedsføringstrykket til Norsk Rikstoto.

Brudd på de andre bestemmelsene om markedsføring vil ha ulik konsekvens og alvorlighetsgrad. Avvikene som er knyttet til brudd på forbudsbestemmelser og begrensninger i markedsføringens virkemidler er mer alvorlige enn brudd på bestemmelser om merking.

Norsk Rikstoto har to avvik knyttet til forbudsbestemmelsene herunder bruk av nedtelling til innleveringsfrist og bruk av barn i tilknytning til merkevarebygging og markedsføring av pengespill.

Vi har vurdert sannsynligheten for manglende merking jf. krav i § 15 som relativt stor, men konsekvensene av et eventuelt brudd vil ikke påvirke risiko for uheldig spilleadferd i like stor grad som forbudsbestemmelsene.

Når en ser samlet på alt markedsmateriell som utformes, er det relativt få avvik som avdekkes, men revisjonen viser at avvik knyttet til § 15 fremdeles er gjentakende og Norsk Rikstoto må utforme tiltak og kontroller som reduserer risikoen for avvik ytterligere.

Ved brudd på markedsføringsbestemmelsene kan Lotteritilsynet ilegge overtredelsesgebyr mot den som forsettlig eller uaktsomt overtrer pengespillovens § 6 andre ledd, dersom overtredelsen er vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av en pengespilltilbyder, kan overtredelsesgebyret ilegges pengespilltilbyderen.

Kopi av endelig tilsynsrapport sendes Kultur- og likestillingsdepartementet.

Vedlegg:

1. Tidsplan for stedlig revisjon hos Norsk Rikstoto
2. Dokumentasjon for stikkprøvekontroller