

# Tilsynsrapport Markedsføring - Norsk Rikstoto

Juni 2021

# Tilsynsrapport

<b>Rapport nr.</b>	1 – 2021
<b>Saksnr</b>	21/00949
<b>Revisjonsdato</b>	23. april 2021
<b>Foretak</b>	Norsk Rikstoto
<b>Revisjonsområde</b>	Markedsføring
<b>Revisjonsteam</b>	Anya Therese Markhus, revisjonsleder Liv Røthe, seniorrådgiver Frank Hoff Hana, seniorrådgiver jurist

## **Rapportens innhold:**

Tilsynsrapport 1 – 2021 beskriver resultat etter kontroll av markedsføringsaktivitetene til Norsk Rikstoto.

## **Hovedkonklusjoner:**

Revisjonen har vært avgrenset til kontroll av hvordan Norsk Rikstoto sikrer at deres markedsføringsaktiviteter er i samsvar med gjeldende regelverk og retningslinjer for markedsføring, herunder deres kontroll med samarbeidspartnere.

Gjennom dokumentasjonen har Norsk Rikstoto vist at de har et kvalitetsstyringssystem som sikrer etterlevelse av krav til markedsføring. Revisjonen har også vist at selskapet jobber systematisk og det er gjort en omfattende jobb med å oppdatere og fornye rutineverket.

Revisjonen har ikke avdekket avvik, men det er gitt to merknader knyttet til oppfølging av samarbeidspartnere.

Førde, 29. juni 2021

Anya Therese Markhus  
Seniorrådgiver jurist

Liv Røthe  
seniorrådgiver

## Innholdsfortegnelse

1. Revisjonsområdet .....	4
2. Metode .....	4
3. Revisjonskriterier .....	4
4. Mål og hovedproblemstillinger .....	5
5. Resultat .....	5
5.1 Generelt .....	5
5.2 Norsk Rikstotos system for å sikre at markedsføringen er i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer .....	6
5.3 Norsk Rikstotos system for å sikre at deres samarbeidspartnere også innretter sine markedsaktiviteter i tråd med gjeldende regelverk/retningslinjer .....	6
5.4 Norsk Rikstotos virkemidler for å justere sine markedsaktiviteter ved behov .....	7
6. Merknader .....	8
6.1 Merknader - Oppfølging av markedsaktiviteter hos samarbeidspartnere .....	8
7. Avslutning .....	9

## 1. Revisjonsområdet

Den norske enerettsmodellen er begrunnet i hensynet om å beskytte sårbare grupper og spilleavhengige. Modellen er i samsvar med EU og EØS rettens forståelse av hvilke avgrensninger som kan foretas i lys av retten til fri flyt av varer og tjenester.

Et sentralt hensyn ved utforming av regelverket for markedsføring er å styrke vernet for sårbare spillere. Retningslinjene for markedsføring inneholder en rekke føringer som skal sikre ansvarlig markedsføring, men for at de lovlige aktørene skal være et attraktivt alternativ til ulovlige spilltilbydere åpnes det for at det markedsføres i et visst omfang.

Likefullt slår både Meld. St. 12 (2016-2017) «Alt å vinne» og EUs rettspraksis fast at markedsføringen ikke må finne sted i større grad enn det som er nødvendig. Dette innebærer at Norsk Rikstoto må forholde seg til denne nødvendighetsavgrensningen og sikre at omfanget av markedsføringen må kunne grunngis ut fra kanaliseringshensyn.

Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og stiftelsen Norsk Rikstoto ble sist endret 18. desember 2020. Endringen innebærer blant annet en tydeliggjøring av at enerettsaktørene skal tilpasse det totale omfanget av markedsføring etter trykket de møter fra ulovlige pengespillaktørers markedsføring mot Norge.

## 2. Metode

Lotteritilsynet gjennomfører tilsyn i samsvar med retningslinjer for tilsyn utført som revisjon i Lotteritilsynet. Revisjonen skal bidra til å forebygge brudd på regelverk, avdekke eventuelle avvik og peke på mulighet for forbedringer.

Årsplan for tilsyn ble sendt til Norsk Rikstoto 14. januar 2021. Varsel om revisjon, hvor vi spesifiserte hvilken dokumentasjon vi ønsket tilsendt, ble sendt 22. februar. Formøte ble gjennomført digitalt den 23. mars. I møtet ble blant annet mål og hovedproblemstillinger gjennomgått. Frist for innsending av etterspurt dokumentasjon ble i denne forbindelse forlenget til 23. april 2021.

Restriksjoner som følge av koronapandemien har medført at revisjonen er begrenset og endret sammenlignet med tidligere år. Revisjonen har blitt gjennomført som dokumenttilsyn uten stedlig tilsyn og intervju. Funnene er kun basert på tilsendt dokumentasjon og Lotteritilsynet legger til grunn at mottatt dokumentasjon er sannferdig fremstilt av Norsk Rikstoto.

Målet med revisjonen har vært overordnet og vidt, noe som også har medført begrenset etterlevelseskontroll. Det har ikke vært gjennomført detaljert etterlevelseskontroll av prosedyrer, retningslinjer og rutiner. Det har heller ikke vært gjennomført stikkprøvekontroll av markedsføringsinnhold i de ulike salgskanalene. Tilsynet er likevel gjennomført i tråd med retningslinjene for revisjon.

## 3. Revisjonskriterier

- Forskrift om totalisatorspill
  - o § 2 Formålsbestemmelsen

- Konesjon til Stiftelsen Norsk Rikstoto
  - o Pkt. 2 Krav til internkontroll
  - o Pkt. 3 Tiltak som reduserer risiko for spilleproblemer og spilleavhengighet
- Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Stiftelsen Norsk Rikstoto, fastsatt at Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet 19. november 2014, endret 3. juli 2019 og 18. desember 2020
- Norsk Rikstotos interne føringer og internkontroll for gjennomføring av markedsføring

## 4. Mål og hovedproblemstillinger

Målet med revisjonen var å kontrollere om Norsk Rikstoto etterlever gjeldende krav til markedsføringsaktiviteter. For å svare ut dette valgte revisjonen ut følgende hovedproblemstillinger:

1. Har Norsk Rikstoto system for å sikre at markedsføringen er i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer?
2. Har Norsk Rikstoto system for å sikre at deres samarbeidspartnere også innretter sine markedsaktiviteter i tråd med gjeldende regelverk/retningslinjer?
  - E-kommisjonærer
  - Eksperten
3. Har Norsk Rikstoto virkemidler til å justere sine markedsaktiviteter ved behov?

## 5. Resultat

### 5.1 Generelt

Denne revisjonen er kun basert på innsendte dokumenter og etterlevelsen av selskapets retningslinjer og rutiner er derfor ikke kontrollert. Det vil ikke bli kommentert på hver enkelt rutine eller retningslinje som er mottatt, men vi vil trekke fram og kommentere noen hovedlinjer og enkelte av dokumentene.

Lotteritilsynet er i all hovedsak tilfreds med dokumentasjonen Norsk Rikstoto har sendt oss i forbindelse med revisjonen. Det har blitt jobbet godt med å oppdatere kvalitetssystemet, samt å få på plass nye prosedyrer og rutiner. Norsk Rikstoto kjenner rammevilkårene for enerettsmodellen og forstår hvilke krav som stilles til omfang og innhold i markedsaktivitetene.

Norsk Rikstoto endret sin organisasjonsmodell i april 2021, blant annet ved å endre inndelingen fra seksjoner til områder. Bemanningen for å ivareta konsesjonsvilkårene er styrket via området «Ansvarlighet og omgivelser». Det er også opprettet et nytt forretningsområde med ansvar for innovasjon og forretningsutvikling, som er kalt «Innovasjon og strategi». IT er lagt under området «Spilltjenester». Under området «Kunde» er tidligere salg- og markedsavdeling, kundesenter og deler av teknisk kontakt med kommisjonærleddet, slått sammen i den nye avdelingen «Kundemøte». Det skal i tillegg bygges opp et «Mediesenter» som vil være operativt miljø med ansvar for den daglige kundekommunikasjonen gjennom Norsk Rikstoto sine egne kanaler.

Retningslinjer og rutiner for markedsføring er en del av Norsk Rikstotos sitt overordnede

kvalitetsstyringssystem. Selskapet er i ferd med å fase ut nåværende system, til fordel for en ny plattform. Planen er at implementeringen skal være fullført i løpet av 2021.

Gjennom sin internkontroll sikrer Norsk Rikstoto blant annet at det blir utarbeidet retningslinjer, rutinebeskrivelser, veiledere, kontrollaktiviteter m.m., som er tilgjengelige for alle ansatte og som regelmessig oppdateres. Norsk Rikstoto opplyser at prosessene blir implementert og fulgt opp gjennom en strukturert opplæringsprosess, hvor den enkelte medarbeider blir gitt et fundament og en forståelse for risikobilde ved sin aktivitet eller område.

## 5.2 Norsk Rikstotos system for å sikre at markedsføringen er i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer

Norsk Rikstoto har lagt fram en rekke styrende dokument som viser at de har et system som i all hovedsak sikrer at deres markedsføringsaktiviteter er i tråd med gjeldende regelverk, retningslinjer og konsesjon.

Selskapet gjennomfører årlig risikovurderinger på området for markedskommunikasjon. Lotteritilsynet har fått tilsendt risikovurdering for 2020 og 2021. Verktøyet er tilpasset Norsk Rikstoto og tar utgangspunkt i de sentrale retningslinjene. Risikovurderingen for 2021 tar også opp endringene i retningslinjene som kom 18. desember 2020.

Lotteritilsynet mener det er fornuftig å ta utgangspunkt i de gjeldende retningslinjene og supplere med egne risikopunkt, slik Norsk Rikstoto har gjort det. Imidlertid savner vi risikovurderinger knyttet til opplæring om retningslinjer (både interne og eksterne) knyttet til markedsaktiviteter, og ikke minst risiko knyttet til markedsføring rettet mot personer som har tatt pause eller er registrert med risikoadferd i Mentor/interne kontrollsystem.

Kommunikasjonsplanen til Norsk Rikstoto (vedlegg 3b «Rutine kommunikasjonsplan CRM») er bra, men mangler informasjon om ansvarlighet og tapsgrenser i SMS utsending. Lotteritilsynet stiller spørsmål om hvorvidt selskapet har vurdert frekvensen av utsending basert på kravet om ansvarlig spill og at det ikke skal drives markedsføring i større omfang enn strengt nødvendig for å kanalisere den allerede eksisterende spillelysten inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud, jf. punkt 1.2 og 1.3 i retningslinjene for markedsføring.

Lotteritilsynet mener videre at når selskapet har en egen rutine for «Konkurransen i sosiale medier» (vedlegg 3f), så bør denne også inneholde de overordnede kravene til ansvarlighet og hvordan sikre tilstrekkelig informasjon om konkurranser, for eksempel ved utarbeidelse av regler for konkurransene. Det er riktignok vist til at «gjeldende retningslinjer for markedsføring og bruk av sosiale medier» skal hensyntas, men her kan det med fordel komme tydeligere fram hva dette i betyr for konkurranser i sosiale medier.

## 5.3 Norsk Rikstotos system for å sikre at deres samarbeidspartnere også innretter sine markedsaktiviteter i tråd med gjeldende regelverk/retningslinjer

Regelverk og retningslinjer som gjelder for Norsk Rikstoto sin markedsføring, gjelder også for deres

samarbeidspartnere. Selskapet må derfor ha et tilstrekkelig system som sikrer at de har kontroll på markedsaktivitetene til samarbeidspartnere, herunder kommisjonærer, e-kommisjonærer og Ekspertene. I dette tilsynet har vi hatt ekstra fokus hvordan e-kommisjonærer og Ekspertene blir fulgt opp.

Norsk Rikstoto hadde per 12. april 2021 tolv Ekspertene og femten e-kommisjonærer. Dette er eksterne samarbeidspartnere, hvor Norsk Rikstoto sine produkter enten er hovedproduktet de selger, eller en tilleggstjeneste. Selskapet har en dedikert ressurs til å håndtere disse samarbeidspartnerne.

Norsk Rikstoto har fått på plass en ny rutine som gjelder kontroll av e-kommisjonærer og Ekspertene (vedlegg 3n). Dette er en god rutine som inneholder noen helt sentrale punkt, blant annet at det skal gjennomføres halvårlig kontroll med e-kommisjonærer og Ekspertene. I støttedokumentet som vi har fått tilsendt i forbindelse med revisjonen, fremgår det at det gjennomføres løpende kontroll av samarbeidspartnerens nettsider og at det er den formelle kontrollen som skjer hvert halvår. Det som ikke går frem av rutinen eller støtteskrivet, er konkrete oppfølgingspunkt og hvem som skal gjennomføre denne oppfølgingen (fortløpende og halvårlig). Lotteritilsynet har ikke mottatt eksempler på avvik som er oppdaget hos e-kommisjonærer eller Ekspertene, og heller ikke nærmere opplysninger om hvordan eventuelle avvik følges opp.

I støttedokumentet opplyser Norsk Rikstoto i punkt 4.5.2 at ved oppstart av nye e-kommisjonærer og Ekspertene, så gjennomgås følgende dokumenter:

1. Spillreglement
2. Avtale om registrert spill
3. Personvern
4. Vinnerejanser
5. Retningslinjer for markedsføring av spill i regi av Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto

Videre blir det opplyst at de fire første punktene er fast innhold i spillbokser hos e-kommisjonærer og Ekspertene, og dette styres av Norsk Rikstoto. Lotteritilsynet stiller spørsmål til hvilke vurderinger som er gjort i forhold til at ikke punkt fem, som gjelder sentrale retningslinjer for markedsføring, ikke er fast innhold. I tillegg mener vi det er uheldig at informasjon om endringene i retningslinjene som ble gjort 18. desember 2020, først ble sendt ut til samarbeidspartnerne den 31. mars 2021. På dette tidspunktet hadde disse allerede vært gjeldende i tre måneder. Se ellers merknad under punkt 6.1 nedenfor.

Rutinen «Reklameregler for kommisjonærer» (vedlegg 3d) er oppdatert i februar 2021, altså etter siste endring av «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Stiftelsen Norsk Rikstoto», fastsatt av Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet 19. november 2014. Rutinen er bra og inneholder viktige punkt, men vi finner ikke igjen endringene som er gjort i retningslinjens pkt. 2.1. Endringene har som formål å unngå at markedsføringen trivialisere pengespill og å få en større balansering av markedsføringen ved bruk av ansvarlighetstiltak, særlig når det brukes sterke virkemidler. I tillegg er det økt fokus på at kjøpsituasjonen ikke skal bli fremstilt som en alminnelig del av forbrukernes hverdag.

## 5.4 Norsk Rikstotos virkemidler for å justere sine markedsaktiviteter ved behov

Norsk Rikstotos oppgave er å sikre at totalisatorspill foregår i betryggende former, med sikte på å

forebygge negative konsekvenser av spillet. Selskapet har ansvar for at markedsføringen er strengt begrenset til hva som er nødvendig for å kanalisere befolkningens eksisterende spillelyst inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud. Dette innebærer blant annet at de må ha på plass virkemidler for å justere sine markedsaktiviteter ved behov.

Norsk Rikstoto benytter seg av ansvarlighetsverktøyet Mentor for å kartlegge og ivareta dialogen med spillerne rundt uheldig spilleadfærd. Mentor baserer seg på spillemønstret og selvtester den enkelte identifiserte spiller gjennomfører, men verktøyet kartlegger ikke hvilken påvirkning Norsk Rikstoto utsetter spillere for ved bruk av reklame og øvrige markedsaktiviteter.

For å sikre at markedsføringen er i tråd med gjeldende regelverk, samt å tilpasse seg den til enhver tids gjeldende markedssituasjon, bruker selskapet multikanalanalyse som et viktig styringsverktøy. Dette brukes også for å avdekke hvordan Norsk Rikstotos markedsføring har påvirket spillerne, og om det er det enkelte reklame-, eller markeditiltaket, eller om sammensetningen av tiltak kan ha ført til kanalisering av deres spilltilbud. Blant annet måles effekt av reklame i radio og TV ved å se økt trafikk om omsetning hos kommisjonær og i digitale kanaler. Tilsvarende også med trafikk og omsetning fra digital annonsering og CRM-aktiviteter.

Ved hjelp av multikanalanalyse måler også Norsk Rikstoto effekten av de ulike tiltakene, både enkeltvis og i samspill med hverandre på tvers av kanaler, og de kan gjøre justeringer av sine markedsaktiviteter ved behov. Bruken av styringsverktøyet og gjeldende interesseavveininger er grundig vurdert av selskapet, jf. dokument 4c «Behandlingsgrunnlag og interesseavveining multikanalanalyse». I tillegg har de samarbeid med eksterne aktører som bistår med dypere analyser av kunder og spillemønstre, hvilket gir selskapet verdifull styringsinformasjon.

I 2020 medførte koronapandemien at planlagte markedsaktiviteter måtte endres på kort varsel. Fra den ene uken til den neste måtte Norsk Rikstoto omstille seg til en ny markedssituasjon. Gjennom godt samarbeid med mediebyrå og mediehusene kunne de raskt tilpasse seg medietrykk, mediemiks og kommunikasjonsbudskap til situasjonen som oppstod.

Lotteritilsynet mener at Norsk Rikstoto har dokumentert at de har virkemidler til å justere sine markedsaktiviteter ved behov, i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer.

## 6. Merknader

Lotteritilsynet har gjennom revisjonen identifisert to punkt knyttet til Norsk Rikstoto sin oppfølging av samarbeidspartnere hvor vi finner det riktig å gi merknad.

### 6.1 Merknader - Oppfølging av markedsaktiviteter hos samarbeidspartnere

1. Lotteritilsynets gjennomgang av Norsk Rikstotos retningslinjer og rutiner, avdekket at oppfølging av samarbeidspartnere kan bedres. Vi anbefaler at det tydeliggjøres hvem som har ansvar for oppfølging av e-kommisjonærer og Ekspertter, hvordan kontrollene skal gjennomføres og hvordan eventuelle avvik følges opp. I denne sammenheng er det i hovedsak de formelle halvårslige kontrollene vi sikter til, og ikke den løpende kontrollen av samarbeidspartnerens nettsider.



2. Det kom fram under revisjonen at det tok mer enn tre måneder fra «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Stiftelsen Norsk Rikstoto» ble endret til dette ble formidlet per e-post til samarbeidspartnerne. Norsk Rikstoto bør få på plass system som sikrer at sentrale føringer som angår samarbeidspartnerne, blir formidlet til disse uten ugrunnet opphold.

## 7. Avslutning

Lotteritilsynet har gjennom revisjonen evaluert hvorvidt Norsk Rikstoto etterlever gjeldende regelverk og retningslinjer for markedsføring, herunder deres kontroll med sine samarbeidspartnere. Revisjonen er gjennomført som en ren dokumentkontroll og kontrollen er gjort på overordnet nivå. Det må påregnes at Lotteritilsynet ved en senere anledning vil kontrollere at Norsk Rikstoto og deres samarbeidspartnere etterlever egne retningslinjer og rutiner, enten som et varslet tilsyn eller som uanmeldt stikkprøvekontroll.

Revisjonen har i all hovedsak vist at selskapet har på plass internkontroll og kvalitetsstyringssystem som fungerer som verktøy for sentrale prosesser ved planlegging, operasjonalisering, kontroll og oppfølging av markedsføringsaktiviteter. Lotteritilsynet anbefaler at Norsk Rikstoto gjennomgående har større fokus på ansvarlig spill i hele kvalitetsstyringssystemet, herunder i rutiner og retningslinjer for markedsføringsområdet. Som enerettsaktør har Norsk Rikstoto et særlig ansvar for å sikre at markedsføring blir gjennomført på en forsvarlig måte med sikte på å begrense uheldig spilleadferd.

Revisjonen har kommet med merknader knyttet til oppfølging av samarbeidspartnere. I tillegg har vi kommet med noen anbefalinger underveis, som Norsk Rikstoto kan vurdere å ta med seg i det videre arbeidet.

Frist for oversendelse av oppfølgingsplan til Lotteritilsynet er 15. august.