

Samenvatting

De onderwerpen die in dit rapport worden behandeld hebben betrekking op de aard en omvang van kansspelverslaving, het kansspelbeleid en de preventie van kansspelverslaving. De resultaten van dit onderzoek zijn verkregen aan de hand van een bevolkingsenquête (n=5.575); face-to-face-interviews met spelers (n=450); literatuur- en bronnenonderzoek; interviews en een focusgroep met sleutelinformanten (n=22).

Minder kansspelverslaafden dan aangenomen

Het aantal kansspelverslaafden in Nederland blijkt lager te liggen dan vaak is aangenomen. De meest gehanteerde schatting van het aantal kansspelverslaafden in Nederland dateert uit 1996, en ging uit van 70.000 kansspelverslaafden. Omdat vervolgonderzoek uitbleef, is dat aantal van 70.000 kansspelverslaafden tot op heden blijven staan. Het aantal kansspelverslaafden in Nederland wordt in dit onderzoek geschat op 40.000. De betrouwbaarheidsmarge van de schatting is echter relatief groot en ligt tussen de 21.000 en 59.000. De ondermarge van de schatting van 70.000 overlapt daarmee met de bovenmarge van deze schatting. Naast de 40.000 kansspelverslaafden zijn er nog 76.000 risicospelers (tussen de 58.000 en 103.000).

Mogelijk zijn er nu minder kansspelverslaafden als gevolg van een aantal beleidsmaatregelen die in de loop der jaren zijn genomen. Zo is sinds begin jaren negentig op gemeentelijk niveau een trend ingezet om kansspelautomaten uit de laagdrempelige horecagelegenheden als snackbar en sportkantine te weren.

Een andere verklaring voor een eventuele afname van het aantal kansspelverslaafden is de op preventie gerichte inspanning die de aanbieders van kansspelautomaten zich getroosten. Sinds de jaren negentig is zowel het preventiebeleid van Holland Casino als dat van de amusementscentra sterk verbeterd. Probleemspelers worden bijvoorbeeld aangesproken op hun speelgedrag, en hebben de mogelijkheid om op vrijwillige basis een entreeverbod of bezoekbeperking aan te vragen. In de amusementscentra kunnen bezoekers zich daartoe op een zogenoemde 'witte lijst' laten plaatsen. Ook volgt het personeel van Holland Casino en de amusementscentra trainingen om kansspelverslaving te herkennen en te signaleren en leren zij gespreksvaardigheden om problematische spelers op hun speelgedrag aan te spreken.

Een aanwijzing dat het aantal kansspelverslaafden reëel is afgenomen kan afgeleid worden uit de trend die sinds halverwege de jaren negentig in de verslavingszorg waarneembaar is. Sinds 1994 hebben steeds minder kansspelverslaafden hulp gezocht bij de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs. Het aantal kansspelverslaafden dat zich bij de Instellingen voor de Verslavingszorg meldt is anno 2003 met meer dan de helft afgenomen ten opzichte van 1994: in 1994 zochten ruim 6.000 mensen hulp bij de

verslavingszorg, in 2003 waren dat er nog 2.800. Overigens zien we sinds 2003 voor het eerst in tien jaar weer een stijging in het aantal hulpvragers. Mogelijk dat de introductie van de euro en de daarmee gepaard gaande prijsverhoging per spel voor de kansspelautomaten (van een kwartje naar 20 eurocent) hier debet aan zijn geweest.

Ook vergeleken met studies uit het buitenland ligt het aantal kansspelverslaafden in Nederland relatief laag: 0,3% van de bevolking van 16 jaar en ouder. In Zweden en Noorwegen worden prevalentiecijfers van kansspelverslaving gevonden die tussen de 0,2% en 0,6% van de bevolking liggen. In Canada en de VS zijn recente prevalentiecijfers van kansspelverslaving gevonden die aanzienlijk hoger zijn: 1,8% (Hull, Canada, 2000) en 1,9% (VS, 1998).

Hoewel de deelname aan kansspelen aanzienlijk is (87% van de bevolking van 16 jaar en ouder), blijken relatief weinig mensen daarmee in de problemen te komen. Dat neemt niet weg dat de mensen die er wel problemen mee hebben aanzienlijke gezondheidsschade oplopen. Dat geldt niet alleen voor hen zelf maar ook voor hun directe omgeving, zoals partners, ouders en kinderen. Ook zij krijgen op den duur vaak te maken met de financiële en sociale consequenties van een kansspelverslaving.

Bingo en casinospelen in de lift

De deelname aan kansspelen in Nederland is wijdverbreid. Kansspelen hebben met andere woorden een hoge penetratiegraad. 80% van de bevolking heeft ooit aan een loterij deelgenomen, 31% heeft wel eens een kraslot gekocht, 35% heeft wel eens op een kansspelautomaat gespeeld en een kwart van de bevolking is ooit in een casino geweest.

De andere in Nederland aangeboden kansspelen zijn minder populair. Zo heeft 4% van de bevolking wel eens op paarden gewed, heeft eveneens 4% wel eens in het illegale circuit aan kansspelen deelgenomen en heeft 1% van de bevolking wel eens kansspelen via het internet gespeeld.

Vergeleken met eerder onderzoek uit 1988 (Hermkens en Kok, 1988), 1993 (Kingma, 1993) en 1994 (en deels in 1995) (Koeter e.a., 1996a; Koeter en Van den Brink, 1996b) lijken vooral de casinospelen in de lift te zitten.

Aan kansspelautomaten wordt, in vergelijking met eerder onderzoek, door een kleiner deel van de bevolking deelgenomen. Het beeld is echter niet geheel duidelijk omdat in de verschillende onderzoeken soms verschillende steekproefkaders zijn gebruikt, waardoor de uitkomsten niet goed vergelijkbaar zijn. Opvallend is verder dat de deelname aan krasloten na een stormachtige start wat lijkt te zijn getemperd. Opvallend is ook de toegenomen belangstelling voor de bingo. Ten opzichte van begin jaren negentig is de deelname aan de bingo meer dan verdubbeld. Mogelijk dat de bingobijeenkomsten die soms op grote schaal worden georganiseerd hier debet aan zijn.

Ten opzichte van 1986 is ook het deel van de bevolking dat wel eens aan casinospelen heeft meegedaan toegenomen. De uitbreiding van het aantal vestigingen zal hier debet aan zijn geweest. Als we kijken naar recente deelname aan casinospelen (laatstejaarprevalentie) zien we die toename niet terug en lijkt zelfs sprake te zijn van een lichte afname. Opvallend is wel dat er een samenhang blijkt te bestaan tussen deelname aan casinospelen en onlangs geopende vestigingen van Holland Casino; in steden als Utrecht en Enschede, waar onlangs nieuwe vestigingen van Holland Casino geopend zijn, zien we de hoogste (laatstejaar)prevalentiecijfers. Qua effect is dit vergelijkbaar met de introductie van de krasloten. Mogelijk dat in de toekomst ook in Overijssel en Utrecht de prevalentiecijfers voor casinospelen zullen dalen en op het niveau uitkomen in provincies waar al langer een casino is gevestigd. Interessant is te bezien of nieuwe vestigingen van Holland Casino in de witte vlekken (Friesland, Drenthe, Zeeland, Flevoland) tot een toename zullen leiden van de deelname aan casinospelen door de bevolking aldaar.

Kansspelautomaten en casinospelen meest verslavend

De meeste probleemspelers nemen aan meerdere kansspelen deel. Het is daarom vaak niet duidelijk waardoor de problemen met kansspelen worden veroorzaakt. Kansspelautomaten en de casinospelen hangen in hogere mate samen met kansspelproblematiek dan bijvoorbeeld loterijen en het wedden op paarden. Krasloten zitten hier tussenin. Van de gokkers in het illegale circuit heeft een groter deel problemen met kansspelen. Blijkbaar oefent het spelen in het illegale circuit vooral een aantrekkingskracht uit op kansspelverslaafden en veel minder op recreatieve spelers. Ook het deelnemen aan sportpoules (op het werk, in het café) en het om geld kaarten en dobbelen is voor relatief veel probleemspelers een populaire bezigheid.

Problematisch speelgedrag hangt niet alleen samen met het type kansspel of het type locatie, maar vooral ook het aantal verschillende short-odds-kansspelen waaraan is deelgenomen. De meeste probleemspelers zijn met andere woorden verslingerd aan meer dan één kansspel. Het gecombineerd spelen op kansspelautomaten in de amusementscentra en in de horeca vertoont de sterkste samenhang met problematisch speelgedrag.

Speelfrequentie meest indicatief voor problemen

We hebben bij de face-to-face-interviews relatief gezien veel probleemspelers uit de amusementscentra aangetroffen. We dienen echter voorzichtig te zijn met de conclusie dat de dit type locatie een sterker verband heeft met kansspelproblematiek dan bijvoorbeeld de locatie Holland Casino.

Zo blijkt uit de analyses dat niet zozeer de locatie of het type kansspel verband houdt met kansspelproblematiek maar veeleer de frequentie waarmee spelers aan het betreffende kansspel of kansspelen deelnemen. Frequente spelers in Holland Casino hebben net zo vaak problemen met kansspelen als de frequente spelers in een amusementscentrum. De amusementscentra trekken echter vooral een publiek dat van het spelen op kansspelautomaten houdt. De bezoekers die er komen doen dit relatief gezien vaak. Holland Casino trekt een veel breder uitgaanspubliek van dagjesmensen, incidentele bezoekers maar ook van regelmatige bezoekers. De gemiddelde bezoekfrequentie ligt bij Holland Casino over het algemeen lager dan bij de amusementscentra. Als gevolg hiervan zal op een willekeurig moment in een amusementscentrum een veel groter deel van de aanwezigen frequente bezoeker zijn en problemen met kansspelen hebben dan in een Holland Casino.

Veel ongehuwde mannen en lager opgeleiden onder probleemspelers

Spelersprofielen verschillen per type kansspel. Loterijen zijn vooral onder autochtone ouderen populair. Jongeren en niet-westerse allochtonen nemen minder vaak deel aan loterijen. Jongeren, vooral jonge mannen (zowel autochtoon als de tweede generatie allochtoon), spelen daarentegen vaker op kansspelautomaten. Zij zijn veelal ongehuwd, zitten nog op school en behoren tot de lagere inkomensgroepen. De speler in het casino laat een heel ander profiel zien. Ook hier zien we meer mannen dan vrouwen maar de verschillen zijn hier minder groot dan bij de kansspelautomaten. De gemiddelde leeftijd, het opleidingsniveau en het inkomen van de casinospelers ligt gemiddeld wel een stuk hoger dan bij de kansspelautomatenspelers. De casinospeler heeft doorgaans een betaalde fulltime baan of is zelfstandig ondernemer. Het hoogste percentage deelnemers van casinospelen vinden we in de grote steden en in steden waar een vestiging van Holland Casino is. Krasloten worden door een veel breder segment van de bevolking aangeschaft. Mannen doen niet vaker mee dan vrouwen. Onder ouderen komt het krassen minder vaak voor. Opvallend is wel dat relatief veel eerste generatie allochtonen aan de krasloterij deelnemen. Het wedden op paarden blijkt door een meer afgebakende groep spelers te worden gedaan. Het zijn vooral hogeropgeleide autochtonen met een hoger inkomen.

Het profiel van de probleemspelers vormt niet direct een afspiegeling van de deelnemers aan kansspelen. Probleemspelers zijn doorgaans ongehuwde mannen tussen de 30 en 50 jaar oud. Kansspelverslaving onder ouderen (50+) en jongeren (16-30) komt relatief weinig voor. Andere probleemspelers die uit de analyses naar voren komen vinden we bij de lager opgeleiden en niet-westerse allochtonen. Mensen uit deze groep

nemen over het algemeen niet vaker aan kansspelen deel dan anderen maar van degenen die eraan deelnemen blijken er wel meer in de problemen te komen. Ook onder werklozen en werkzoekenden treffen we relatief veel probleemspelers aan. Verder blijkt dat respondenten die alleenstaand of gescheiden zijn vaak meer problemen met kansspelen hebben dan gehuwden.

Preventiebeleid aanbieders in zekere mate effectief

Het preventiebeleid van de amusementscentra en Holland Casino kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van kansspelverslaving of tot het beperken van de nadelige gevolgen daarvan (De Bruin e.a., 2001). Het preventiebeleid van Holland Casino is onder het publiek beter bekend dan dat van de amusementscentra. Desalniettemin is het deel van de probleemspelers dat daadwerkelijk gebruikmaakt van een bezoekbeperkende maatregel (de witte lijst) bij de amusementscentra hoger dan bij Holland Casino. Een meerderheid van de respondenten die een beschermende maatregel heeft getroffen was daar tevreden over. Velen vonden door de maatregel de nodige rust en konden tijdens de periode van het vrijwillig entreeverbod (financieel) op adem komen.

Een belangrijk deel van de respondenten die zich hebben laten uitschrijven bij een amusementscentrum of bij Holland Casino heeft ten tijde van het entreeverbod gezocht naar alternatieven om te kunnen spelen. De helft van de respondenten die bij Holland Casino een beschermende maatregel namen, is gedurende die periode op een andere locatie gaan spelen. De kansspelautomatenspelers gingen doorgaans in een amusementscentrum spelen, maar ook wel in het buitenland of in de horeca. De casinospelers zochten hun heil ten tijde van het entreeverbod vaak in het buitenland of in een illegaal casino.

Het deel van de probleemspelers dat zich bij een amusementscentrum heeft laten uitschrijven en ten tijde hiervan elders is gaan spelen ligt iets hoger dan bij Holland Casino. Driekwart van de respondenten die zich op de witte lijst hebben laten plaatsen, speelde zo lang het entreeverbod duurde op andere locaties, voornamelijk in andere amusementscentra of in de horeca. Geen van hen speelde in die periode in Holland Casino. Met betrekking tot beschermende maatregelen (de vrijwillige entreeverboden en bezoekbeperkende maatregelen van Holland Casino en 'witte lijsten' van amusementscentra) is een groot deel van de sleutelinformanten van mening dat de effectiviteit hiervan aanzienlijk verbeterd zou kunnen worden wanneer deze voor Holland Casino én alle amusementscentra zouden gelden. De resultaten van dit onderzoek bevestigen deze veronderstelling: veel spelen en op veel plaatsen spelen zijn belangrijke kenmerken van risico- en probleemspelers. Bovendien blijkt een aantal van hen de verleiding om elders te spelen ten tijde van een

beschermende maatregel niet te kunnen weerstaan. Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel op zo'n moment ook uitwijkt naar de andere amusementscentra of naar de horeca.

Om de genoemde verplaatsingseffecten te voorkomen zou overwogen kunnen worden maatregelen ter preventie van kansspelverslaving zoveel mogelijk betrekking te laten hebben op de kansspelmarkt in zijn geheel. Een koppeling van het preventiebeleid van Holland Casino en amusementscentra zou al een stap zijn in de richting van 'kansspeloverstijgende' preventie, maar wellicht niet voldoende.

Maatregelen gericht op de omgeving

Met betrekking tot maatregelen gericht op de omgeving meent men dat het weren van kansspelautomaten uit de laagdrempelige horeca zinvol was doordat jongeren hierdoor op minder vroege leeftijd in aanraking komen met kansspelautomaten. Wel wordt ontevredenheid geuit over de betrokkenheid en inzet van horeca en gemeenten bij ontwikkeling en uitvoering van preventiemaatregelen voor deze branche.

Sommige vertegenwoordigers van hulpverlening, zelfhulporganisaties en het College van toezicht op de kansspelen bevelen daarom verwijdering van kansspelautomaten uit de hoogdrempelige horeca aan. Men is echter verdeeld over de haalbaarheid hiervan.

Een ander punt van kritiek dat genoemd werd, is dat verschillende gemeenten verschillend beleid voeren met betrekking tot het tegengaan van kansspelverslaving en dat verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau onduidelijk benoemd zijn. Aanbevelingen voor verbetering van beleidsvoering op gemeentelijk niveau variëren van aanscherpen van de Wet op de kansspelen en verstrekken van duidelijkere informatie tot het overhevelen (of terugnemen) van de beleidsbevoegdheden naar landelijke overheid.

Vervolgonderzoek

Periodieke herhaling van dit onderzoek in de vorm van een monitor is aan te bevelen. Hiermee kunnen veranderingen in de omvang van kansspelverslaving worden gevolgd en zal meer inzicht ontstaan in de aard en ernst van kansspelverslaving en de mogelijkheden voor beleid en preventie om hierop in te spelen. Ook kan door periodieke vervolgmetingen meer inzicht verworven worden in de samenhang tussen het aanbod van kansspelen en de omvang van kansspelproblematiek.

Naast monitoring van kansspelproblematiek is onderzoek nodig naar determinanten van kansspelverslaving, zodat aannamen over risico's van spelen meer gefundeerd kunnen worden en zicht ontstaat op de

wijze waarop verslavingscarrières verlopen. Onderwerpen die hierbij nader onderzocht zouden kunnen worden, zijn effecten en risico's van normalisering, profilering en de grote omvang van deelname aan loterijen en mogelijke stepping stone functies van laagdrempelige short-odds-kansspelen als instantloterijen, internetspelen, belpelen en sms-spelen.

Te verwachten ontwikkelingen in de toekomst en ontwikkelingen buiten Nederland zullen van invloed zijn op de kansspelproblematiek in Nederland. Uit de interviews bleek dat de Europese ontwikkelingen in de nabije toekomst veel invloed kunnen krijgen op de organisatie van het kansspelbeleid. Nationale beslissingen op het gebied van preventiebeleid zullen daarom in het licht van Europese ontwikkelingen en te verwachten politieke en economische trends geplaatst moeten worden. Het is aan te raden internationaal vergelijkend onderzoek te verrichten, waarin verschillen in bestuur en regelgeving met elkaar vergeleken kunnen worden. Inzicht hierin kan op korte termijn tevens van invloed zijn op te nemen beslissingen omtrent de in dit onderzoek aan het licht gekomen 'hangijzers' van het huidige kansspelbeleid: koppeling van beschermende maatregelen en de rol van de horeca hierin, regulering internet en belpelen en aanpak van illegale aanbieders van kansspelen op internet.

Naar een integraal preventieaanbod

Een uitgangspunt van het kansspelbeleid dat rechtstreeks betrekking heeft op preventie, is dat risico's van verslaving geminimaliseerd dienen te worden. In de praktijk zien we dat men zich bij het vaststellen van risico's en het treffen van preventiemaatregelen meestal beperkt tot het veld van het betreffende kansspel. Het blikveld van de relevante actoren in het veld van kansspelbeleid verbreedt zich zelden naar de onderlinge samenhang in het aanbod van kansspelen als het gaat om risico's voor spelers of het tot stand brengen van eenduidig en effectief preventiebeleid. Een van de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek is dat niet alleen het type kansspel (short odds) samenhangt met problematisch speelgedrag, maar vooral ook het aantal verschillende soorten locaties waar gespeeld is, en het aantal verschillende kansspelen waaraan is deelgenomen. Naarmate het aantal kansspelen waaraan is deelgenomen hoger ligt, neemt de mate van problematisch speelgedrag lineair (of zelfs exponentieel) toe. Voor de verdere ontwikkeling van het kansspelverslavingsbeleid is het daarom van belang te streven naar een integraal preventieaanbod. Het verdient aanbeveling op korte termijn verdere mogelijkheden voor preventie te bespreken vanuit de verschillende invalshoeken en vertegenwoordigers van amusementscentra, horeca, Holland Casino, rijksoverheid, gemeenten en hulpverlening hierbij te betrekken.

Resumerend kunnen op grond van dit onderzoek de volgende aanbevelingen voor verbetering van preventie gedaan worden:

- eenduidige aanpak van alle kansspelen;
- een eenduidig en helder sanctiebeleid;
- verbetering van samenwerking tussen hulpverlening, gemeentelijke en landelijke overheid, branche en toezichthouder bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van preventiemaatregelen;
- heldere verdeling van verantwoordelijkheden in bovenstaand samenwerkingsproces, ten aanzien van ontwikkeling, uitvoering, evaluatie en toezicht;
- ontwikkeling en implementatie van kansspel- en locatieoverstijgende preventiemaatregelen, zoals bijvoorbeeld een koppeling van beschermende maatregelen tussen amusementscentra en Holland Casino, en eventueel andere aanbieders;
- aanvullende preventieve maatregelen ter verkleining van de risico's op kansspelverslaving in de horeca: 0-0-0-beleid, verbetering preventiebeleid en/of deelname aan koppeling van beschermende maatregelen;
- eenduidigheid in gemeentelijk beleid en regelgeving ten aanzien van amusementscentra;
- een preventiebeleid dat zich baseert op evaluatie van effecten van beleid, monitoring van ontwikkelingen in de markt en monitoring van de aard en omvang van kansspelproblematiek.