

KANSSPELEN OP AFSTAND

LEGALISERING VAN ONLINE KANSSPELEN IN EUROPA:
ONTWIKKELINGEN IN KANSSPELDEELNAME EN –VERSLAVING

DICK DE BRUIN - MAAIKE LABREE

CVO – Research & Consultancy
Montalbaendreef 2
3562 LC Utrecht
www.drugresearch.nl



© 2014, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

SAMENVATTING

CVO heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) een onderzoek uitgevoerd naar de legalisering van online kansspelen in Europa. Het onderzoek is enerzijds een inventariserend onderzoek naar de mate waarin Europese landen tot legalisering zijn overgegaan en in hoeverre deze landen vergelijkbaar zijn met Nederland wat betreft wet- en regelgeving, preventiebeleid en kansspelcultuur. Anderzijds is in het onderzoek bevestigd hoe - in de meest vergelijkbare landen - vorm en uitvoering wordt gegeven aan beleid dat is gericht om kansspeleroverslaving te voorkomen of te overwinnen en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het aantal kansspeleroverslaafden sinds de legalisering van online kansspelen.

Kansspelen op afstand in Europa

Het landenvergelijkend onderzoek is uitgevoerd op basis van een literatuur- en bronnenonderzoek. Hierbij is een inventarisatie gemaakt van de wet- en regelgeving omtrent kansspelen op afstand in 29 Europese landen. In deze landen is tevens de gokcultuur op een aantal punten in kaart gebracht, waarbij is gepoogd een indruk te krijgen in de landen van (i) het kansspelaanbod, (ii) het deel van de bevolking dat daaraan deelneemt en (iii) de omzetten van de kansspelindustrie. Van de 29 onderzochte Europese landen is in 23 landen tot legalisering van kansspelen op afstand overgegaan. Een conclusie die kan worden getrokken uit de resultaten van de inventarisatie, is dat op het gebied van wet- en regelgeving de landen op grote lijnen veel overeenkomsten vertonen. Op details van uitvoering van het kansspelbeleid is meer diversiteit zichtbaar. Dit toont zich onder andere in de typen kansspelen die al dan niet worden toegestaan in de landen en in de houding die wordt ingenomen ten opzichte van nieuwe kansspelaanbieders, waaronder ook buitenlandse kansspelaanbieders. Wat betreft gokcultuur zijn binnen Europa aanzienlijke verschillen waarneembaar in de deelname aan, het aanbod van en de bestedingen aan (online) kansspelen.

Verdiepingsstudie

Op basis van een multi-criteria analyse is vervolgens een selectie gemaakt van vier landen die wat betreft wet- en regelgeving en gokcultuur het meest vergelijkbaar zijn met Nederland en het voorgenomen Nederlandse beleid omtrent kansspelen op afstand. Omdat data omtrent de prevalentie van kansspeleroverslaving vaak niet beschikbaar, schaars of gefragmenteerd zijn, is de beschikbaarheid van deze en andere informatie ook als criterium meegenomen in de selectie van de verdiepingslanden. Op grond van uitkomsten van de multi-criteria analyse is besloten een verdiepingsstudie uit te voeren in Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. In deze verdiepingslanden zijn de ontwikkeling in de regulering van online kansspelen en de

deelname en bestedingen aan online kansspelen afgezet tegen ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving. Omdat prevalentiestudies- en onderzoeken vaak op verschillende manieren zijn uitgevoerd en opgezet – bijvoorbeeld wat betreft het gebruikte meetinstrument of de manier van afname – is er gebruik gemaakt van een standaardisatieprocedure die is ontwikkeld door de Canadese onderzoeksgroep van Williams, Volberg en Stevens.

Beperkingen

Belangrijk om hier te belichten is dat onderhavig onderzoek een aantal beperkingen kent. Zo zijn de verdiepingslanden niet geheel vergelijkbaar met Nederland en zijn de verzamelde data om uitspraken te kunnen doen over de prevalentie, deelname en bestedingen aan kansspelen in beperkte mate beschikbaar of gefragmenteerd. Vaak ook wordt in de verzamelde gegevens geen onderscheid gemaakt tussen legaal en illegaal aanbod van kansspelen. De ontwikkelingen op het gebied van kansspelen voltrekken zich bovendien in een werkelijkheid waarin ook andere zaken dan het kansspelbeleid veranderen, die mogelijk van invloed zijn op de uitkomstmaten van dit onderzoek. Op basis van onderhavig onderzoek is het daarom niet mogelijk – en evenmin het doel - om uitspraken te doen over een mogelijke causale samenhang tussen legalisatie van online kansspelen en het aantal kansspelverslaafden. Wat in het rapport wel wordt gedaan is ingaan op de vraag in hoeverre het waarschijnlijk het is dat legalisering van online kansspelen causaal samenhangt met het aantal kansspelverslaafden. Ook worden alternatieve verklaringen aangedragen voor de gevonden fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving. Doordat de bevindingen van het onderzoek met onzekerheden zijn omgeven hebben de uitspraken die hierover worden gedaan het karakter van een hypothese.

Aandacht voor preventie

Er is in alle vier landen die onderzocht zijn in de verdiepingsfase van dit onderzoek aandacht voor de preventie van kansspelverslaving. Voor alle verdiepingslanden geldt dat een spelersaccount verplicht is. Noorwegen en Italië hanteren het instellen van persoonlijke spelerslimieten (bijvoorbeeld op stortingen, frequentie of speeltijd) als toegangseis voor deelname aan het online kansspelaanbod van vergunninghouders. Ook het voorgenomen Nederlandse beleid stelt dit verplicht. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kennen weliswaar de mogelijkheid tot het instellen van persoonlijke spelerslimieten, maar niet de verplichting daartoe.

In alle verdiepingslanden is er op enige wijze aandacht voor de plicht van de vergunninghouder tot het informeren van spelers over de risico's van kansspelen en/of over risicovol speelgedrag. Noorwegen kent hierin de vergunninghouder een actievere rol toe dan de andere verdiepingslanden: door middel van een monitoringstool wordt een speler gewaarschuwd wanneer sprake is van risicovol speelgedrag. Ook Nederland wil een vergelijkbaar systeem, maar gaat hierin verder door de vergunninghouder een actieve zorgplicht te geven, waaronder deze moet interveniëren in risicovol speelgedrag.

De mogelijkheid tot vrijwillige uitsluiting van deelname aan het online kansspelaanbod, zowel tijdelijk als permanent, is in alle verdiepingslanden aanwezig. Nederland is voornemens om daarnaast de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven spelers op onvrijwillige basis uit te sluiten. In de landen waar meerdere kansspelaanbieders worden toegestaan – zo ook onder het voorgenomen Nederlandse beleid – worden de uitsluitingen over het algemeen bijgehouden in een centraal register, beheerd door de kansspelautoriteit. Het Verenigd Koninkrijk, dat geen centraal register kent, vormt hierop een uitzondering.

Concluderend kan gesteld worden dat het voorgenomen Nederlandse beleid in een aantal opzichten strikter te noemen is dan het kansspelbeleid van de verdiepingslanden. Uniek is de actieve zorgplicht voor vergunninghouders en de mogelijkheid tot onvrijwillige uitsluiting.

Ontwikkelingen in de prevalentie van kansspelverslaving sinds legalisering van kansspelen op afstand

Italië

Er is in Italië sinds 2003 een opvallende toename zichtbaar in de deelname en bestedingen aan *land-based* kansspelen. De bruto spelopbrengsten blijken in tien jaar tijd verdrievoudigd te zijn. Voor kansspelen op

afstand is in 2010 een groei te zien van de *gross gaming revenue* (GGR) ten opzichte van 2009 maar in de jaren erna lijkt de GGR van de online kansspelmarkt zich te stabiliseren. De bestedingen aan gereguleerde online kansspelen zijn relatief laag in verhouding tot het land-based aanbod.

Gelet op de stijging in de deelname en de bestedingen aan kansspelen in Italië komt het niet als een verrassing dat ook de prevalentie van kansspelverslaving is gestegen. Met name in 2012 laat de prevalentie van kansspelverslaving zoals is vastgesteld op basis van bevolkingsonderzoek een piek zien. De stijging van het aantal kansspelerslaafden wordt weerspiegeld in een toegenomen aantal mensen dat hulp zoekt bij kansspelproblematiek.

De vraag is hoe deze toename in de prevalentie van kansspelverslaving in Italië verklaard kan worden. De ontwikkeling van de prevalentie van kansspelverslaving loopt niet synchroon met de deelname en bestedingen aan kansspelen op afstand. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat de legalisering van online kansspelen in Italië gerelateerd is aan de prevalentie van kansspelverslaving. Een mogelijke verklaring voor stijging van de prevalentie van kansspelverslaving is de sterke opkomst van *land-based* kansspelen, in het bijzonder van de kansspelautomaten, in de periode daaraan voorafgaand.

De verzamelde gegevens laten niet toe om bindende uitspraken te doen over de samenhang tussen het legaliseren van kansspelen op afstand en de prevalentie van kansspelverslaving in Italië. Gezien het relatief kleine aandeel van online kansspelen in verhouding tot het *land-based* aanbod, zou de invloed van de legalisering van online kansspelen als gering ingeschat kunnen worden.

Noorwegen

Hoewel er slechts gefragmenteerde data beschikbaar zijn omtrent de deelname van de Noren aan online kansspelen, bestaat het vermoeden dat het aantal mensen dat aan online kansspelen deelneemt in de loop der jaren is toegenomen. Wanneer gekeken wordt naar de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen dan zijn er twee pieken zichtbaar in 2005 en 2010. Vooral de dalingen in de prevalentie van kansspelverslaving lopen niet synchroon met de toegenomen deelname aan online kansspelen.

Een alternatieve verklaring voor de stijging van de prevalentie in 2005 is mogelijk de groeiende populariteit van kansspelautomaten in de periode daaraan voorafgaand. De daarop volgende daling kan het gevolg zijn van een aantal restrictieve beleidsinterventies van de Noorse overheid: in 2007 werd een algeheel verbod op de traditionele kansspelautomaten van kracht. In de periode na de ban zien we een scherpe daling van de prevalentie van kansspelverslaving.

In 2010 neemt de prevalentie van kansspelverslaving in Noorwegen wederom (licht) toe om in 2013 weer te dalen. Onduidelijk is wat de oorzaak of oorzaken van deze ontwikkelingen zijn. Ook hier loopt de daling van het aantal kansspelerslaafden in 2013 asynchroon met de juist toegenomen deelname aan online kansspelen. Dit alles in ogenschouw nemende lijkt het niet waarschijnlijk dat de legalisering van kansspelen op afstand in Noorwegen tot een verandering in het aantal kansspelerslaafden heeft geleid.

Verenigd Koninkrijk

Bestedingen aan online kansspelen in het Verenigd Koninkrijk zijn in de periode 2009-2013 bijna verdubbeld. Ook de deelname aan online kansspelen zoals vastgesteld in bevolkingsonderzoek laat een stijging zien, hoewel de laatste meting uit 2012 van deze trend afwijkt. Dit kan mogelijk worden toegeschreven aan een afwijkende meetmethode. Het zou kunnen zijn dat minder mensen meer geld aan online kansspelen zijn gaan uitgeven, maar het lijkt waarschijnlijker dat de deelname en bestedingen aan online kansspelen is blijven toenemen, of niet is gedaald. De prevalentie van kansspelverslaving in het Verenigd Koninkrijk vertoont een piek in 2010. De toename in de deelname en bestedingen aan online kansspelen lijken deze piek goed te kunnen verklaren. De daling van het aantal kansspelerslaafden in 2012 loopt echter niet synchroon met de juist toegenomen bestedingen aan online kansspelen.

Er is in het Verenigd Koninkrijk een afname van de prevalentie van kansspelverslaving zichtbaar, ondanks groeiende bruto spelopbrengsten van kansspelen op afstand. Met de kanttekening dat mediërende invloeden niet zijn uit te sluiten lijkt de legalisering van kansspelen op afstand daarmee niet van negatieve invloed te zijn geweest op de prevalentie van kansspelverslaving.

Denemarken

In Denemarken neemt ongeveer driekwart van de bevolking aan kansspelen deel. Deelnamecijfers voor kansspelen op afstand zijn aanzienlijk lager maar laten wel een toename zien: van 11% in 2005 naar 19% in 2014. Omzetcijfers van het gereguleerde kansspelaanbod laten een gestage groei van de bestedingen aan kansspelen zien. Cijfers omtrent de prevalentie van kansspelverslaving laten een ander beeld zien. Uit het meeste recente bevolkingsonderzoek uit Denemarken blijkt dat het aantal kansspelverslaafden sterk is toegenomen. Ook vanuit de hulpverlening komen signalen die de stijging van het aantal kansspelverslaafden onderschrijven. De toename van het aantal hulpzoekers blijkt vooral te worden veroorzaakt door spelers die (ook) aan online kansspelen deelnemen.

De stijging van het aantal kansspelverslaafden in Denemarken loopt synchroon met de toegenomen deelname aan online kansspelen. Op grond hiervan kan niet worden uitgesloten dat de legalisering en de toegenomen deelname aan online kansspelen tot meer kansspelverslaving heeft geleid.

Die stijging van het aantal kansspelverslaafden roept, ook in Denemarken, de vraag op of deze is te relateren aan de legalisatie van kansspelen op afstand. Hoewel het mogelijk is dat de legalisering van invloed is geweest op het aantal kansspelverslaafden is het op basis van de gegevens uit dit onderzoek niet mogelijk om daar uitsluitel over te geven. De Deense Minister van Financiën heeft aangekondigd op korte termijn een onderzoek te willen laten uitvoeren dat wél in deze kennis voorziet. Het is raadzaam te zijner tijd kennis te nemen van de bevindingen van dat onderzoek.

Tot slot

In de landen die in het kader van dit onderzoek bekeken zijn, is de deelname aan online kansspelen toegenomen, dan wel de bruto spelopbrengst van gereguleerde online kansspelen gestegen. Alleen Italië lijkt een uitzondering te vormen op de trend van een toename van spelers die aan kansspelen op afstand deelneemt. In alle vier de verdiepingslanden maakt de gereguleerde online kansspelmarkt een relatief klein deel uit van de totale deelname en bestedingen aan kansspelen. Het is mogelijk dat een online aanbod van invloed kan zijn op de prevalentie van kansspelverslaving, maar het is waarschijnlijk dat dit mede wordt veroorzaakt door het *land-based* aanbod van kansspelen.

Als we de prevalentiecijfers van kansspelverslaving in de verdiepingslanden nog eens in ogenschouw nemen blijkt er – behalve in Denemarken - geen sprake te zijn van een continue stijgende of dalende trend. De cijfers kennen bepaalde pieken maar dalen vervolgens ook weer. Vooral de dalingen in de prevalentiecijfers van kansspelverslaving lopen asynchroon aan de legalisering van online kansspelen en de toegenomen deelname en bestedingen daaraan.

De fluctuaties in de prevalentiecijfers kunnen in drie van de vier landen mogelijk door andere factoren worden verklaard. In Italië, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk lijken de pieken in de prevalentiecijfers vooral gerelateerd te zijn aan de deelname en bestedingen aan kansspelautomaten (*EGM's* en *AWP's*) of andere *land-based* kansspelen, zoals weddenschappen of casinospelen. Beleidsinterventies die de beschikbaarheid van deze kansspelen aan banden leggen of de introductie van minder verslavingsgevoelige kansspelen mogelijk maken, lijken hun vruchten af te werpen en tot een daling van het aantal kansspelverslaafden te hebben geleid.

Een meer theoretische verklaring voor fluctuaties in de prevalentie van kansspelverslaving wordt gevormd door de concepten van *exposure* en *adaption*. Een groter aanbod van (nieuwe) kansspelen kan tot meer kansspelverslaving leiden, maar tegelijkertijd kan dit mede door een actief preventiebeleid op den duur ook

leiden tot een vermindering van kansspelverslaving. Door bewustwording en informatievoorziening passen mensen zich in de loop van de tijd aan. Men is zich meer bewust van de risico's, leert met risicovolle kansspelen om te gaan en zijn er daarmee minder vatbaar en gevoelig voor. Door dit aanpassingsvermogen kunnen mensen hun speelgedrag beter onder controle houden en kan het tot minder kansspelverslaving leiden. De stijgingen en dalingen van de prevalentiecijfers in de verdiepingslanden zouden aan de hand van deze twee processen verklaard kunnen worden.

Met het belangrijke voorbehoud dat met de beschikbare gegevens niet kan worden gecontroleerd voor de invloed van mediërende variabelen komt uit dit onderzoek niet het beeld naar voren dat er een structureel positief of negatief verband bestaat tussen legalisatie van online kansspelen en kansspelverslaving. Legalisering kan wel betekenen dat kansspelverslaving initieel meer zichtbaar wordt. Immers, daar waar spelers voorheen door het ontbreken van een actief preventiebeleid blootgesteld werden aan alle risico's, kunnen spelers door een actief preventiebeleid eerder worden gewezen op de risico's en op de mogelijkheden van hulpverlening.