

Vergaderjaar 2014–2015

24 077

Drugbeleid

Nr. 354

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2015

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport «Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen» aan¹.

In opdracht van het WODC is onderzoek gedaan naar de prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers van online *short odds* kansspelen. Doel van het onderzoek was het verrichten van een actuele meting naar kansspelverslaving in relatie tot online kansspelen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Rebel – Bruins Slot.² Aan de hand van enkele onderzoeksvragen is geprobeerd een actueel inzicht te krijgen in de mate waarin deelnemers aan kansspelen op afstand kenmerken van kansspelverslaving vertonen. De uitkomsten van het onderzoek sterken mij in mijn overtuiging dat spoedige regulering van kansspelen op afstand, en een consistent preventiebeleid, waarin niet het spel maar de speler centraal staat, noodzakelijk zijn.

In de voorliggende brief geef ik eerst kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer. Vervolgens geef ik een beleidsreactie op het rapport. Tot slot ga ik in op de wijze waarop de regering de ontwikkeling van kansspelverslaving in relatie tot kansspelen op afstand zal monitoren.

Conclusies

Reikwijdte en methodologie van het onderzoek

Onderhavig onderzoek naar de prevalentie van kansspelverslaving is uitgevoerd onder een populatie spelers die eerder aan online kansspelen hebben deelgenomen. De onderzoekers gaan er van uit dat ongeveer een kwart miljoen Nederlanders momenteel deelneemt aan online *short odds*

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 24 077, nr. 337.

kansspelen.³ Omwille van de tijdigheid van de actuele meting en de gewenste snelle doorlooptijd van het onderzoek was het niet mogelijk een uitgebreid bevolkingsonderzoek te doen om de prevalentie van kansspelverslaving in relatie tot online kansspelen vast te stellen. Het onderzoek leent zich om deze reden niet voor vergelijkingen met eerdere bevolkingsonderzoeken zoals Gokken in Kaart.⁴

De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van twee screeningsinstrumenten, te weten de South Oaks Gambling Screen (SOGS) en de Problem Gambling Severity Index (PGSI). De classificatie op basis van de SOGS wordt beschouwd als bovengrens voor het percentage probleemspelers, de dubbelclassificatie op basis van de SOGS en PGSI als ondergrens. Reden hiervoor is dat de SOGS weliswaar goede psychometrische eigenschappen bezit, maar ook kan leiden tot een overschatting van het aantal probleemspelers. De SOGS is oorspronkelijk bedoeld voor diagnostische doeleinden: om te voorkomen dat kansspelverslaving ten onrechte niet gediagnosticeerd wordt, is «de lat» bij de SOGS laag gelegd en kent deze daardoor relatief veel foutpositieven. Door in dit onderzoek naast de SOGS gebruik te maken van de PGSI is dit effect tegengegaan.

Aanwezigheid van kenmerken van kansspelverslaving bij deelnemers aan online kansspelen en verdeling in recreatieve, risico en probleemspelers

Problematisch speelgedrag blijkt niet altijd te kunnen worden toegeschreven aan online deelname: uit het onderzoek volgt dat een substantieel aantal spelers meer geld en tijd besteden aan landgebonden kansspelen dan aan kansspelen op afstand. Daarnaast is het op grond van het onderzoek niet mogelijk een betrouwbare schatting te maken van het aantal kansspelverslaafden. Een verslaving kan alleen door professionals en in een gestructureerd diagnostisch gesprek worden vastgesteld. Wel kan op basis van de gebruikte screeningsinstrumenten onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen spelers. Zo vertonen recreatieve spelers geen tot nauwelijks verslavingspotentie. Risicospelers vertonen enige kenmerken van kansspelverslaving en zijn mogelijk kansspelverslaafd. Probleemspelers daarentegen hebben waarschijnlijk te maken met kansspelverslaving, maar niet per definitie.

Op basis van de gecombineerde uitkomsten van de screeningsinstrumenten SOGS en de PGSI kwalificeert 5,2%⁵ van de spelers als probleemspeler, wat als ondergrens kan worden beschouwd. Op basis van de uitkomsten van het screeningsinstrument SOGS volgt een bovengrens van 8,1%⁶ van de deelnemers aan online *short odds* kansspelen die kwalificeren als probleemspeler. Het aandeel risico- en recreatieve spelers ligt op basis van deze uitkomsten respectievelijk rond de 11% en 83%.⁷ Het geschatte aantal probleemspelers onder deelnemers aan kansspelen op afstand in Nederland ligt dan tussen de 13.000 en 20.000.

Verdeling van deelnemers over verschillende typen online short odds kansspelen

³ Onderzoekers baseren zich op eerder onderzoek van TNS-NIPO (TNS-NIPO, *De weg naar legalisering. Diepteonderzoek online kansspelen*, 2014). Op basis van dit onderzoek werd eerder gesproken over een miljoen spelers. Hieronder bevonden zich echter ook bezoekers van spelletjes- en spaarpuntensites.

⁴ B. Bieleman, S. Biesma, A. Kruize, C. Zimmerman, M. Boendermaker, R. Nijkamp, T. Bak, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, Groningen, Intraval in opdracht van het WODC, 2011.

⁵ Met een betrouwbaarheidsinterval van +/- 1,9%.

⁶ Met een betrouwbaarheidsinterval van +/- 2,3%.

⁷ Met een betrouwbaarheidsinterval van respectievelijk +/- 2,8% en +/- 3,1%.

De meest gespeelde online kansspelen zijn sportwedenschappen (49%) en poker (40%). Kansspelautomaten (oftewel fruitspelen) (24%), casinospelen (20%) en bingo (14%) worden door een kleiner deel van de online spelers via het internet gespeeld. Het online wedden op paarden- of hondenraces (5%) of online krassen (3%) komt aanzienlijk minder vaak voor.

Uit het onderzoek blijkt dat de meerderheid van de spelers (62%) zowel online als landgebonden speelt. Ook neemt een aanzienlijk deel (42%) deel aan meerdere soorten kansspelen op afstand. Om toch een schatting van de verdeling van risico- en probleemspelers over de verschillende typen online *short odds* kansspelen te geven hebben de onderzoekers voor iedere respondent – op basis van het bestede geld en tijd – het dominante kansspel bepaald. Daarnaast is bekeken of spelers het dominante kansspel vooral landgebonden of online spelen. Op basis van deze analyse komen de onderzoekers tot een schatting van de verdeling van probleem- en risicospelers over specifieke kansspelen. Hieruit is niet gebleken dat er een specifiek online *short odds* kansspel is dat aanzienlijk meer verslavingsrisico's kent dan andere kansspelen.

Inzichten uit de ervaring van hulpverleners in de mate kansspelverslaving aan deelname aan online kansspelen valt te relateren

Uit de Jaarrapportage 2013 van SIVZ, gebaseerd op cijfers uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS), volgt dat van de hulpzoekers ongeveer 30% voornamelijk deelneemt aan online kansspelen. Ongeveer 70% speelt voornamelijk landgebonden. Deze verhouding is sinds 2011 stabiel. Het type kansspel waarmee hulpzoekers voornamelijk problemen hebben, wordt echter niet consistent geregistreerd door verslavingsinstellingen. Een aantal van de geïnterviewde behandelaars signaleert een toename van het aantal cliënten dat deelneemt aan online kansspelen.

Beleidsreactie

Met interesse heb ik kennis genomen van de onderzoeksresultaten. Het eindrapport geeft op waardevolle wijze inzicht in het speelgedrag van deelnemers aan kansspelen. Het inzicht dat het onderzoek biedt in het aantal probleem- en risicospelers onder de deelnemers aan kansspelen op afstand toont aan dat kansspelen op afstand zo spoedig mogelijk moeten worden gereguleerd en dat een actief preventiebeleid – zowel voor de landgeboden als de online kansspelen – zo snel mogelijk moet worden geïmplementeerd. Bescherming van de Nederlandse speler tegen risico's die gepaard kunnen gaan met deelname aan kansspelen, staat voorop. Het rapport bevat nuttige onderzoeksbevindingen die gebruikt kunnen worden om het verslavingspreventiebeleid te evalueren en waar nodig te verbeteren.

Aanwezigheid van kenmerken van kansspelverslaving bij deelnemers aan online kansspelen

De onderzoekers schatten dat tussen de 13.000 en 20.000 spelers in Nederland, die onbeschermd deelnemen aan kansspelen op afstand, kenmerken van kansspelverslaving vertonen. Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met die uit eerdere onderzoeken uit 2005 en 2011 vanwege de kleine en specifiek gekozen groep respondenten. Het is dan ook niet mogelijk om uitsluitsel te geven over een daadwerkelijke verandering in het aantal risico- en probleemspelers sindsdien. Het wetsvoorstel beoogt de kennelijke vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren; het gaat in eerste instantie om bestaande spelers, maar een autonome groei van het

aantal spelers kan niet uitgesloten worden. Daarom is voor regulering onder strikte voorwaarden gekozen. Op basis van internationaal onderzoek en recente inzichten uit de verslavingszorg zijn de meest effectieve maatregelen uit andere reguleringen gecombineerd met de voor Nederland unieke actieve zorgplicht tot een stevig preventiekader en stapsgewijs interventiemodel. Deze vergunningsvoorwaarden zijn er juist op ingericht om te voorkomen dat spelers opschalen van recreatief naar risico- of probleemspel.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het grootste deel (83%) van de online spelers in Nederland recreatieve spelers zijn. Hoewel deze spelers geen kenmerken van risicovol of problematisch speelgedrag vertonen, vind ik het belangrijk dat ook deze groep wordt beschermd tegen mogelijke risico's. Deze spelers spelen nu bij aanbieders die niet voldoen aan het hoge beschermingsniveau dat het voorgestelde Nederlandse vergunningstelsel biedt tegen kansspelverslaving, fraude en overige criminaliteit. De noodzaak tot spoedige regulering geldt ook dan ook niet minder voor deze recreatieve spelers dan voor de risico- en probleemspelers.

Verdeling van deelnemers over verschillende typen online short odds kansspelen

Het merendeel van de huidige risico- en probleemspelers besteedt tijd en geld aan verschillende kansspelen. Ook blijkt dat deze spelers deelnemen aan zowel landgebonden kansspelen als online kansspelen. Hieruit volgt dat zowel aanbieders van online kansspelen als aanbieders van landgebonden kansspelen een actief preventiebeleid moeten voeren, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de specifieke context van de betreffende kansspelen. Op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand hebben zowel aanbieders van landgebonden kansspelen als aanbieders van online kansspelen een actieve zorgplicht, gericht op het vroegtijdig herkennen van risicovol en problematisch speelgedrag en passende interventie in dat speelgedrag. De voorgestelde maatregelen om kansspelverslaving te voorkomen spitsen zich toe op het vroegtijdig signaleren van en interveniëren in problematisch of risicovol speelgedrag en niet zozeer op het opleggen van (generieke) beperkingen aan een specifiek kansspel. Het inzicht uit het onderzoek dat een speler veelal aan verschillende (online) kansspelen deelneemt, sterkt mij in mijn voorgenomen beleid niet het spel maar de speler centraal te zetten. De conclusies uit het onderzoek onderschrijven naar mijn mening tevens de noodzaak van een centraal register uitsluiting kansspelen, zowel voor online als voor risicovolle landgebonden kansspelen.

Het aandeel risico- en probleemspelers waarvan het problematisch speelgedrag daadwerkelijk toegeschreven kan worden aan een specifiek online *short odds* kansspel, blijkt relatief klein te zijn. De opzet van het onderzoek maakt het niet mogelijk om dergelijke uitspraken over landgebonden kansspelen te doen. Ik zal het WODC in zijn lopende onderzoek meegeven aandacht te besteden aan zowel het online als het landgebonden kansspel aanbod.

Nulmeting en evaluatie van het kansspelbeleid

In lijn met de Motie Rebel – Bruins Slot is met het dit onderzoek een actuele meting gedaan om uw Kamer te informeren over kenmerken van kansspelverslaving onder deelnemers aan online kansspelen. Het onderzoek heeft een korte doorlooptijd en de steekproef van deelnemers aan online kansspelen is relatief klein. Dit is wel reden – zo geven de onderzoekers ook aan – om bij het trekken van conclusies enige voorzich-

tigheid te betrachten. Mede gelet op de beperkte reikwijdte van dit onderzoek vind ik het des te meer belangrijk dat een eenduidig evaluatiekader wordt ontwikkeld. Daarom doet het WODC momenteel onderzoek naar een evaluatiekader waarmee de voorgenomen beleidswijzigingen kunnen worden geëvalueerd. Onderdeel hiervan is een (nul)meting. De verwachting is dat dit onderzoek eind 2015 wordt afgerond. Dit lopende WODC onderzoek is breder en uitvoeriger dan onderhavig onderzoek en maakt het mogelijk het onderzoekswerk ten aanzien van de kansspelverslaving methodologisch te laten aansluiten bij het eerdere onderzoek uit 2005 en 2011. Hierdoor zijn vergelijkingen in de tijd beter mogelijk en kunnen trends worden achterhaald. Drie jaar na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand zal een vervolgmeting plaatsvinden. Dit evaluatiekader biedt mijns inziens een belangrijke mogelijkheid om het kansspelbeleid te evalueren en in het bijzonder de mogelijkheid de effectiviteit van de verplichte maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving te monitoren.

Methodologische aandachtspunten

Uit het onderzoek volgt een aantal methodologische aandachtspunten. Eén hiervan is het gebruik van verschillende screeningsinstrumenten. Ook deze zal ik voor het lopende onderzoek meegeven aan het WODC. Daarnaast zou gebruik van cijfers uit LADIS voor de vervolgmeting mogelijk kunnen bijdragen aan een beter beeld van de prevalentie van kansspelverslaving, zeker nu in LADIS onder meer geregistreerd wordt welk type kansspel de kanspelverslaafde cliënten overwegend spelen. Uit het onderzoek blijkt dat een meer consistente registratie door behandelaren de informatie uit LADIS meer bruikbaar maakt. Ik acht het raadzaam om in het overleg dat de kansspelautoriteit met de zorginstellingen voert, een effectieve registratie in LADIS een onderwerp van gesprek te laten zijn.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff