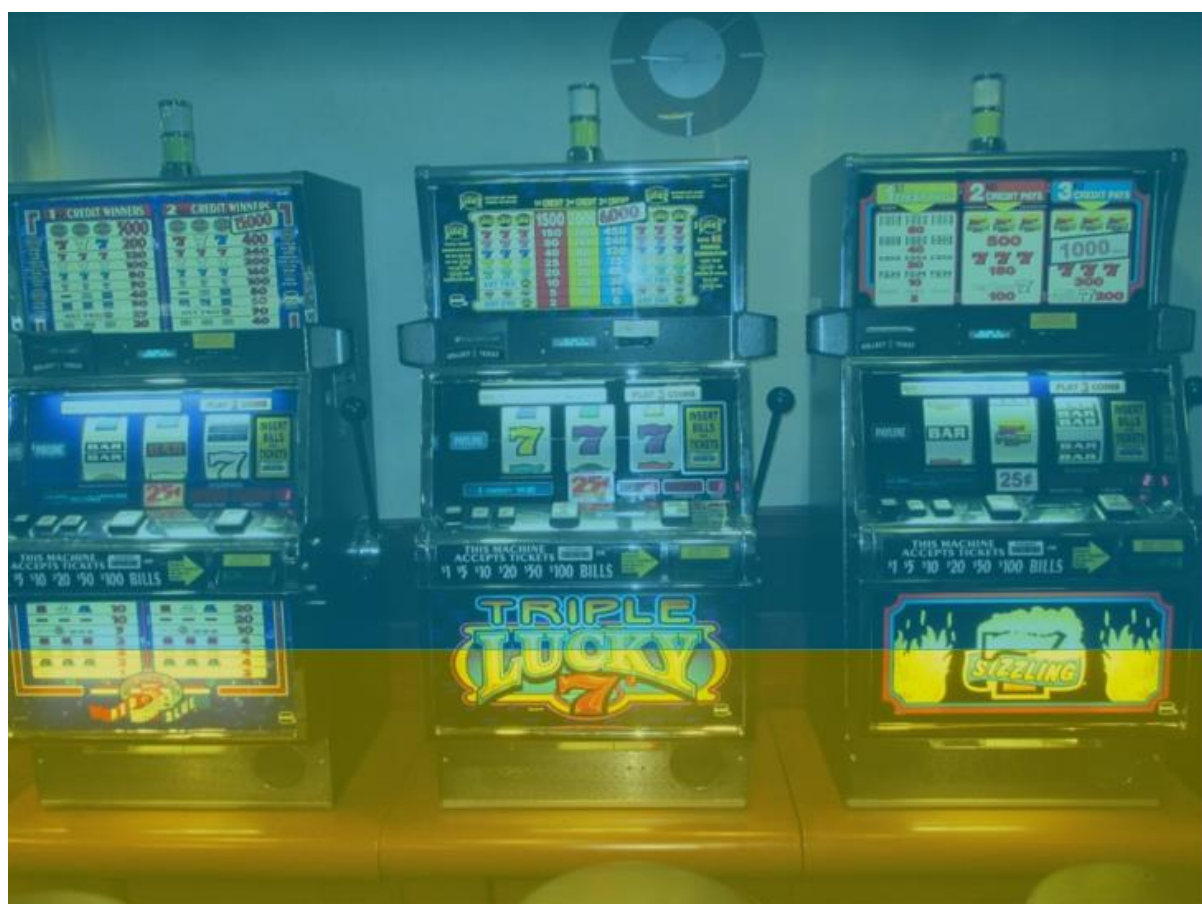


Speelruimte in het Rotterdamse kansspelbeleid

Mogelijke gevolgen van het verruimen van openingstijden van speelautomatenhallen voor het Rotterdamse gezondheidsbeleid



Auteurs

Drs. Cas Barendregt

Drs. Jetze van der Ham

Prof. dr. Gera Nagelhout

Januari 2021

Inhoud

Samenvatting.....	4
1. Inleiding	6
1.1 Onderzoeksvragen.....	6
1.2 Onderzoeksaanpak.....	6
1.3 Leeswijzer	8
2. De theorie: werkzame bestanddelen in het voorkomen van gokverslaving.....	9
2.1 Probleemgokken en gokverslaving.....	9
2.2 Risicofactoren	10
2.2.1 Long-odds en short-odds	10
2.2.2 Toegankelijkheid	10
2.2.3 Andere risicofactoren	10
2.3 Interventies gericht op toegankelijkheid als preventie van problematisch gokken.....	12
2.3.1 Toegankelijkheid en <i>adaptation</i>	12
2.3.2 Openingstijden	12
2.3.3 Preventie.....	13
3. Het speelveld	15
3.1 Openingstijden	15
3.1.1 Level Playing Field.....	15
3.1.2 Illegale circuit	16
3.1.3 Spel afmaken of kast reserveren	16
3.2 Invulling zorgplicht.....	17
3.2.1 Toezichtgesprekken.....	18
3.2.2 <i>White list</i> en Cruks	19
3.3 Probleemgokken en ander ongemak.....	19
3.4 Samenwerken met verslavingszorg	20
4. Sturen op problematisch gokken.....	22
4.1 Landelijk beleid	22
4.2 Lokale taken.....	23
4.3 Ontwikkelingen in andere gemeenten	24
4.4 Beleid in Rotterdam.....	25
4.5 Kansen in de nieuwe wet- en regelgeving.....	25
5. Discussie	26
5.1 Level playing field.....	26
5.2 Taak gemeente Rotterdam	26
5.3 Leisure	26
5.4 Beschermende factoren	27
5.5 De speler.....	27
6. Conclusies en aanbevelingen	28
Geraadpleegde bronnen.....	30
Bijlage 1: Geïnterviewden.....	32
Bijlage 2: Topiclijsten interviews	33
Experts.....	33



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

Behandelaren.....	33
Exploitanten casino's en speelautomatenhallen.....	34
Bezoekers casino's en speelautomatenhallen	35

Samenvatting

Introductie

De wens van verschillende exploitanten van Rotterdamse speelautomatenhallen om de openingstijden van hun bedrijven te verruimen is in de periode 2019/2020 deels gehonoreerd. Waar dit in het horecagebiedsplan past, is deze verruiming van de openingstijden is voor een proefperiode toegestaan. De effecten van deze verruiming worden getoetst aan criteria op het gebied van openbare orde en veiligheid. Naast het veiligheidsaspect is binnen de gemeente Rotterdam de vraag aan de orde gesteld of ruimere openingstijden leiden tot een toename van het risico's op het ontwikkelen van kansspelverslaving en (dus) of gezondheidseisen onderdeel zouden moeten uitmaken van de vergunningsvoorwaarden.

Onderzoeksinstituut IVO beantwoordde de volgende vragen:

- Wat is de relatie tussen verslavingsrisico's en verruiming van de openingstijden?
- Wat zegt de wetenschappelijke literatuur daarover, en hoe kijken casino-ondernemers, verslavingsexperts en casinobezoekers daar tegenaan?
- Hoe kijken ondernemers aan tegen samenwerking met de gemeente bij het maken en uitvoeren van kansspelbeleid?

Openingstijden in de wetenschappelijke literatuur

Gokautomaten behoren in de wereld van de kansspelen tot de 'hoogrisicospelen'. Dit komt onder andere door de korte tijd die zit tussen de inzet en de uitslag (*short odds*). Het risico is een kenmerk van het spel. In de wetenschappelijke literatuur zijn openingstijden een situationele factor en onderdeel van het concept beschikbaarheid van casinospelen. Behalve openingstijden gaat het ook om geografische spreiding (dichtheid) en minimumleeftijd maar ook om sociale (is het veilig en gezellig?) en financiële toegankelijkheid (kun je er pinnen?) en om de vraag of casino's een uitweg vormen voor dagelijkse sores (Thomas e.a. 2011). Het risico op gokverslaving hangt, naast beschikbaarheid, ook samen met factoren zoals als kennis over de risico's van kansspelen en de sociale context van het individu (Williams e.a. 2012). De samenhang tussen deze factoren bepaalt in grote mate de risico's op het ontwikkelen van problematisch speelgedrag. Verder blijkt uit onderzoek ook dat spelers hun speelgedrag aanpassen wanneer de omstandigheden wijzigen. Dit aanpassingsvermogen van spelers wordt gezien als een beschermende factor (Williams e.a. 2012). Samenvattend kan worden gesteld dat de wetenschappelijke onderbouwing dat verruiming van de openingstijden op zichzelf de risico's op kansspelverslaving ver groot zwak is.

Openingstijden volgens belanghebbenden

Ondernemers benadrukken dat verruiming van de openingstijden het *level playing field* vergroot. Nu hebben Holland Casino's en online kansspelaanbieders door hun 24/7 toegankelijkheid een concurrentievoordeel. Ruimere openingstijden zou het risico op kansspelverslaving zelfs kunnen verkleinen omdat spelers niet hoeven te verkassen als ze verder willen spelen. Hierdoor kunnen casinomedewerkers spelers beter monitoren en ingrijpen wanneer dat nodig is. Enkele casinomedewerkers merken op dat een sluitende bezoekersregistratie, zoals is voorgenomen in de nieuwe wet op de kansspelen (koa), het zicht op de speler vergroot. De sluitingstijd stimuleert volgens exploitanten risicovol speelgedrag omdat spelers tegen sluitingstijd geneigd zouden zijn grotere risico's te nemen. Ook zijn er spelers die tegen sluitingstijd het personeel vragen een auto te reserveren voor de volgende dag, zodat met de opgebouwde *credits* verder kan worden gespeeld. Dit wordt gezien als een onnatuurlijk verloop van het spel. "Een speler wil zijn spel afmaken". Hierbij is de veronderstelling dat als iemands geld op is dat de natuurlijke rem is en niet de sluitingstijd. Exploitanten merken op dat een advies dat zij aan spelers geven is om een bepaald spelbudget te bepalen en te stoppen zodra dit budget op is. Het reserveren biedt volgens een exploitant de mogelijkheid om afstand te nemen en zorgt zowel voor een contactmoment met een medewerker als het voorkomen dat spelers vlak voor sluitingstijd hun opgespaarde tegoed roekeloos inzetten.

Openingstijden volgens experts

De verslavingsexperts zien 'geld op' niet als natuurlijke rem maar als een symptoom van problematisch spel. De sluitingstijd zou juist een welkome onderbreking zijn zodat de speler uit de roes wordt gehaald en even kan nadenken over de risico's. Het *level playing field* argument gaat volgens hen maar gedeeltelijk op omdat spelers

over het algemeen honkvast zijn, gehecht aan locatie en de spellen die daar worden aangeboden. De corona *lock down* heeft niet geleid tot een run op online kansspelaanbieders. De verslavingsexperts hebben ook goede verwachtingen van een sluitende bezoekersregistratie die probleemspelers veel beter in beeld zouden kunnen brengen.

Openingstijden volgens spelers

Onder de spelers zien we twee opvattingen: de ene opvatting stelt dat verruiming van de openingstijden geen probleem is, spelers zijn oud en wijs genoeg om zelf te beslissen. Een andere opvatting is dat vooral probleemspelers extra risico zouden lopen. Een 24/7 openstelling is op zich geen probleem, maar 24 uur lang door kunnen spelen is dat wel.

Samenwerken en gemeentelijk beleid

De wettelijke zorgplicht verwacht van casino-ondernemers dat zij contact leggen met instellingen voor verslavingszorg en spelers die met hun spel in de problemen komen naar de zorg doorverwijzen. Sommige casino's zijn daarin geslaagd maar in Rotterdam lukt het ondernemers niet een duurzame relatie met de lokale (preventieve en curatieve) verslavingszorg op te bouwen. Een van de redenen daarvoor is dat de verslavingspreventie niet de (gemeentelijke) opdracht heeft om gokpreventie vorm te geven. Casino-exploitanten spreken de behoefte uit dat de gemeente het initiatief neemt om regelmatig overleg tussen de branche, verslavingspreventie en gemeente te organiseren. Hierdoor zouden zij veel beter in staat zijn hun zorgplicht effectief in te vullen. Warme contacten met de verslavingszorg zouden casinomedewerkers kunnen helpen spelers door te verwijzen die signalen vertonen van problematisch speelgedrag. De verslavingszorg zou op het snijvlak van (geïndiceerde) preventie en behandeling een bijdrage kunnen leveren van het voorkomen en verminderen van kansspelproblemen onder casinobezoekers in Rotterdam.

Conclusie en discussie

Ondanks zwak wetenschappelijk bewijs dat verruiming van de openingstijden het risico op het ontwikkelen of verergeren van kansspelproblemen vergroot, betogen verslavingsexperts dat er weldegelijk een vergroot risico is. Waar exploitanten wijzen op de "natuurlijke rem" interpreteren de verslavingsexperts doorspelen tot het geld op is als een signaal van problematisch spel. Casinobezoekers zijn onderling verdeeld, ze erkennen allen het ondernemersbelang waarbij sommigen de eigen verantwoordelijkheid van de spelers benadrukken en anderen erop wijzen dat ruimere openingstijden nadelig zijn voor spelers die moeite hebben hun spel in de hand te houden. Casino's wijzen erop dat zij bij uitstek de ontwikkeling van problematisch speelgedrag kunnen monitoren en in kunnen grijpen wanneer dat nodig is. Tegelijkertijd signaleren zij dat samenwerking met de lokale verslavingszorg niet van de grond komt. Enerzijds is dat een indicatie dat zij hun zorgplicht willen invullen anderzijds een indicatie dat zij zoeken naar een effectievere omgang met spelers die kansspelproblematiek ontwikkelen. Casino's zouden willen dat de gemeente hierbij een faciliterende rol speelt. Als de gemeente deze uitnodiging oppakt, vergroot ze haar mogelijkheden om, samen met de branche, meer zicht en invloed te verwerven op de invulling van de zorgplicht en daarmee ook op risico's die samenhangen met verruimde openingstijden. De voorgenomen sluitende registratie als onderdeel van de wet Koa kan hierbij helpend zijn. Een en ander vereist dat de verslavingspreventie in staat wordt gesteld een werkbare relatie met de casinobranche op te bouwen. Dit scenario leidt tot de ontwikkeling van speelautomatenbeleid voor de gemeente Rotterdam, waarin de invulling van de zorgplicht door speelautomatenhallen wordt beschreven.

Verruimde openingstijden vormen zodoende een beheersbaar extra risico op de ontwikkeling of verergering van kansspelproblemen. Het is te verwachten dat een door de gemeente geëntameerde en een goed lopende samenwerking tussen casinobranche en verslavingszorg leidt tot een effectieve signalering, doorverwijzing en zo nodig behandeling van Rotterdamers die kansspelproblematiek ontwikkelen.

1. Inleiding

In de gemeente Rotterdam wordt de uitwerking van het stedelijke horecabeleid (Horecanota 2017-2021) in een tiental horecagebiedsplannen vertaald. Hoewel speelautomatenhallen alleen onder dit beleid vallen als zij een horecaverunning hebben¹ is bij het vaststellen van het horecagebiedsplan Centrum de wens naar ruimere openingstijden aan de orde gesteld. Na een afweging op basis van de bestaande vergunningsvoorwaarden en de verwachte gevolgen voor de openbare orde, is besloten de wens om de openingstijden van een speelautomatenhal te verruimen tijdelijk te honoreren.

Met deze verruiming is de vraag aan de orde gekomen welke effecten aanpassingen van de openingstijden van speelautomatenhallen hebben op de gezondheid van de bezoekers. Vergroot de toegankelijkheid van kansspelen ook de kans op het ontwikkelen van kansspelverslaving? Onderzoeksinstituut IVO is naar aanleiding van deze vraag nagegaan wat de gevolgen (kunnen) zijn van deze verruimde openingstijden op kansspelproblematiek.

Naast het mogelijke effect op verruiming (of beperking) van openingstijden is ook de vraag relevant of en hoe dit zou kunnen passen in een bredere gezondheidsbenadering van openingstijden van speelautomatenhallen.²

1.1 Onderzoeksvragen

1. Wat is er in de wetenschappelijke en 'grijze' literatuur bekend over het effect van verruimen van openingstijden op de gezondheid van casinobezoekers? Welke vraag ten aanzien van het gezondheidsbeleid wordt door dit effect opgeworpen? Gezondheid wordt hier begrepen als risico op (toename van) gokproblemen en -verslaving.
2. Hoe kijken experts aan tegen het verruimen van openingstijden in relatie tot gokproblemen en -verslaving?
3. Hoe kijken directe belanghebbenden aan tegen het verruimen van openingstijden in relatie tot gokproblemen en -verslaving?
 - a. Exploitanten en/of medewerkers (belast met preventiebeleid)
 - b. (Frequente) bezoekers en mensen die risicovol gokken of gokproblemen hebben gehad.
4. Welke aanbevelingen kunnen op basis van de gevonden antwoorden op onderzoeksvragen 1 tot en met 3 worden gedaan over het opnemen van gezondheidscriteria bij het vaststellen van de openingstijden? En welk advies kan specifiek voor de gemeente Rotterdam worden gedaan over de rol en verantwoordelijkheid van exploitanten in preventie en de samenwerking met de gemeente?

1.2 Onderzoeksaanpak

Literatuurverkenning

De literatuur over kansspelen beschrijft een relatie tussen toegankelijkheid en beschikbaarheid van kansspelen en kans dat (sommige) spelers gokproblemen ontwikkelen. Onze onderzoeksvraag richt zich op de plaats van openingstijden in deze wisselwerking tussen verschillende factoren. In ons literatuuronderzoek hebben we zowel wetenschappelijke literatuur als 'grijze' literatuur betrokken.

De beschikbare literatuur op het deelaspect 'openingstijden' bleek beperkt. Het onderwerp wordt meestal behandeld als onderdeel van toegankelijkheid. Naar het effect van openingstijden *an sich* zijn geen studies gevonden. Via LibSearch³ is gezocht op termen die verband houden met openingstijden van casino's, maar omdat dit weinig direct resultaat had is verder gezocht naar preventief verslavingsbeleid, het voorkomen van problematisch gokken, overheidsinterventies in gokverslaving en een effectieve aanpak van risico's in gokgedrag. We hebben gezocht in Nederlands- en Engelstalige publicaties, waarbij de nadruk heeft gelegen op de periode na 2010. Niet alleen hebben we ons gericht op de meest recente inzichten, we hebben het verband met het aanbod aan online gokken bij het onderzoek betrokken.

¹ Dit is bij twee Rotterdamse speelautomatenhallen het geval.

² In deze rapportage worden de termen 'speelautomatenhal' en 'casino' als synoniem van elkaar gebruikt.

³ Met de tool LibSearch wordt gezocht in de universiteitsbibliotheek (Universiteit Maastricht) en andere wetenschappelijke bibliotheken; met deze tool wordt via metadata direct in publicaties van uitgevers gezocht – onder meer bij Kluwer, Elsevier, Springer, EBSCO en Wiley.

Grijze literatuur betreft niet wetenschappelijke maar wel relevante rapportages, bijvoorbeeld geschreven door of voor gemeenten. We zijn nagegaan of in steden met een vestiging van Holland Casino recente beleidsontwikkelingen aan de orde zijn en hoe deze ontwikkelingen zijn beschreven. In Amsterdam, waar een vestiging van Holland Casino net als in Rotterdam 24 uur per dag is geopend, hebben we de overwegingen om het speelautomatenbeleid te herzien onderzocht. Ook in Schiedam, waar in de twee jaar voorafgaand aan het onderzoek een gunningstraject voor een tweede kansspelvergunning liep, hebben we navraag gedaan. Naar aanleiding van onze scan van recente beleidsontwikkelingen hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de inventarisatie die de gemeente Nijmegen onder grotere steden in Nederland in 2008 heeft gedaan naar ontwikkelingen in het beleid ten aanzien van speelautomaten. De Kansspelautoriteit (Ksa) laat geregeld onderzoek doen en met name rapporten van het Trimbos Instituut en bureau Intraval hebben ons geholpen bij het opstellen van dit rapport. Deze rapporten zijn bij de geraadpleegde bronnen vermeld.

Interviews met experts (verslaving, Kansspelautoriteit)

Er zijn interviews gehouden met experts op het gebied van gokverslaving en kansspelen. We hebben gesproken met een wetenschapper, een hulpverlener gespecialiseerd in gokproblematiek en preventiespecialist van de Kansspelautoriteit, een expert spelersperspectief en de directeur van Centrum voor Verantwoord Spelen (zie bijlage voor een overzicht). Met hen spraken we over kansspelen (*online* en *land based*), kansspelverslaving, wet- en regelgeving en het verruimen van openingstijden in relatie tot kansspelproblematiek.

De interviews vonden telefonisch of via videobellen plaats. De interviews zijn bijna allemaal opgenomen. Van alle interviews zijn direct na het interview de aantekeningen uitgewerkt in samenvattingen.

Interviews met direct belanghebbenden

Direct belanghebbenden zijn exploitanten en spelers. Hun perspectief op verruimde openingstijden is relevant omdat zij goed zicht hebben op welke bezoekers ze verwachten in de verruimde openingstijden. De exploitanten zijn geworven met hulp van de gemeente die het onderzoek bij hen introduceerde door middel van een brief. De twaalf Rotterdamse speelautomatenhallen zijn eigendom van vijf ondernemingen. De verantwoordelijke managers van deze ondernemingen, vaak verantwoordelijk voor meerdere vestigingen, hebben we geïnterviewd. Waar het bedrijf hiervoor open stond zijn er afzonderlijke interviews met bedrijfsleiders gehouden.

We spraken met een algemeen directeur, twee hoge operationele managers, twee responsible gaming managers en een floor manager. Bij Holland Casino spraken we met een adviseur security and responsible gaming en een adviseur public affairs / stakeholder manager.

De interviews met de medewerkers van de casinobedrijven duurden tussen 60 en 90 minuten en vonden plaats op locatie (3x), telefonisch (1x) en via videobellen (1x). In drie gevallen was er sprake van een dubbelinterview, dat wil zeggen dat we in hetzelfde interview met twee personen spraken. Op een na, zijn alle interviews, na voorafgaande toestemming opgenomen op een audioapparaat.

De interviews hadden een halfopen karakter, dat wil zeggen dat de gesprekken gevoerd werden op basis van een topiclijst. De onderwerpen op deze lijst vloeiden voort uit de onderzoeksvragen en zijn vooraf voorgelegd aan de gemeente voor commentaar. Gespreksonderwerpen waren, onder andere, kenmerken van de speelautomaten, type spelers, openingstijden en genomen preventieve maatregelen. De topiclijst is opgenomen als bijlage.

Interviews met spelers

Via de medewerkers van de casino's zijn enkele spelers geworven. Niet elk casinobedrijf wilde meewerken met de werving. Via Fair Play zijn drie spelers geïnterviewd, via Corso zijn twee spelers geïnterviewd. De werving via Las Vegas heeft niet geresulteerd in interviews met spelers vanwege de aangescherpte coronamaatregelen.

Drie spelers (waarvan één stel) zijn op locatie geïnterviewd. Deze gesprekken zijn niet opgenomen. De twee spelers die zijn geworven in een ander casino zijn telefonisch geïnterviewd. Deze gesprekken zijn niet opgenomen. De interviews vonden plaats aan de hand van een topiclijst (zie bijlage). De interviews met deze spelers duurde tussen 20 en 30 minuten. Onderwerpen die werden besproken waren onder andere, het speelgedrag, kenmerken van het betreffende casino, openingstijden.

Tijdens een avond veldwerk zijn informele gesprekken met in totaal vijf spelers en enkele medewerkers gevoerd waarvan korte verslagen zijn gemaakt. Vanwege de beperkende maatregelen door corona, is via het online forum Onetime.nl een oproep gedaan om over openingstijden te spreken. Dit resulteerde in zes telefonische interviews

van ongeveer drie kwartier met spelers (online en offline spelers) en een langer interview met de oprichter/mede-eigenaar van het forum (expert spelersperspectief). De spelers van de Rotterdamse casino's ontvingen een bedrag van € 20 als financiële vergoeding voor hun deelname.

Andere gemeenten

Om te leren hoe andere gemeenten hun kansspelbeleid vormgeven hebben we via e-mail en telefonisch contact opgenomen met de gemeenten Schiedam en Amsterdam. In deze gemeenten hebben recent wijzigingen plaatsgevonden of loopt een traject om het kansspelbeleid te wijzigen. Door gericht te zoeken op gemeentelijke websites (ook bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwsberichten) is een algemeen beeld verkregen van ontwikkelingen op dit onderwerp in andere steden.

Analyse

Alle uitgewerkte interviews, gespreks- en observatieverslagen zijn thematisch geanalyseerd met behulp van het kwalitatieve data-analyseprogramma Nvivo. De gevonden thema's reflecteren (uiteraard) de onderzoeksvragen en leverden daarnaast informatie op over thema's zoals *level playing field*, zorgplicht, reputatie van de branche en Cruks (register vrijwillige uitsluiting).

In de rapportage rapporteren we de bevindingen uit de literatuur apart van de bevindingen uit interviews en observaties. Waar wenselijk en logisch worden er kruisverwijzingen gemaakt tussen deze onderdelen.

1.3 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage gaan we in Hoofdstuk 2 eerst in op wat we in de literatuur hebben gevonden over gokken, risico's die ermee gepaard gaan en preventie van problematisch gokken. In Hoofdstuk 3 bespreken we de resultaten die voorkomen uit de gespreken met deskundigen, exploitanten en spelers. In Hoofdstuk 4 gaan we in op het landelijk en gemeentelijk beleid. Aansluitend benoemen we enkele discussiepunten en in Hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen.

2. De theorie: werkzame bestanddelen in het voorkomen van gokverslaving

Als onderdeel van het onderzoek naar de mogelijke gezondheidseffecten van verruimde openingstijden van speelautomatenhallen hebben we een scan uitgevoerd naar wetenschappelijke literatuur over deze vraag. Omdat we mogelijkheden voor eventuele beleidsmaatregelen en preventieve interventies vanuit de gemeente Rotterdam willen onderbouwen met kennis uit wetenschappelijk onderzoek en bevindingen uit rapportages en beleid is dit perspectief leidend geweest in de selectie van bronnen.

2.1 Probleemgokken en gokverslaving

In de eerste plaats stellen we ons de vraag wat problematisch gokken is en wat gokverslaving is. De *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) is een classificatiesysteem waarin internationale afspraken zijn gemaakt over welke criteria van toepassing zijn op een bepaalde psychische stoornis op basis van (nieuwe) wetenschappelijke inzichten. Het is nadrukkelijk géén diagnose-handboek. Het stellen van een diagnose gebeurt door uitgebreid en nauwkeurig klinisch onderzoek volgens de daarvoor geldende richtlijnen⁴. In de DSM 5 (APA, 2014) wordt niet (meer) gesproken van verslaving of afhankelijkheid. De DSM 5 spreekt van een gokstoornis (gambling disorder). Als iemand een jaar tijd aan vier van de symptomen in figuur 1 voldoet is er sprake van een gokstoornis. Deze stoornis kan licht, matig of ernstig zijn.

Figuur 1. DSM 5 criteria gokstoornis

- Met steeds grotere hoeveelheden moeten gokken om de gewenste opwinding te bereiken.
- Geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken.
- Mislukte pogingen om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken.
- Geobsedeerd zijn door gokken (veel denken aan gokervaringen, denken aan manieren om aan geld te komen of bedenken of verhinderen van een volgende mogelijkheid om te gokken etc.).
- Vaak gokken bij onlustgevoelen (angst of depressieve gevoelens).
- Opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen.
- Liegen over het aantal uren dat je gokt of de hoeveelheid geld die je met gokken verspeeld hebt.
- Door gokken op het spel zetten of verliezen van je relaties, werk of loopbaan.
- Vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

Actuele ernst

Licht: voldoet aan 4-5 criteria

Matig: voldoet aan 6-7 criteria

Ernstig: voldoet aan 8-9 criteria

In een prevalentieonderzoek naar kansspeldeelname in een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder delen Kruize e.a. (2016) spelers in in drie typen: de recreatieve speler, de risicospeler en de probleemspeler. Deze indeling vloeit voort uit een score op de SOGS-vragenlijst, een vragenlijst ontwikkeld om problematisch gokken te meten (Gambino & Lesieur, 2006; Lesieur & Blume, 1987).

Onder kansspelen wordt in deze bevolkingsenquête verstaan: loterijen; krasloten; bingo; speelautomaten; casinospelen; poker; paardenwedden; wedden op sportwedstrijden; en andere kansspelen zoals kaarten en dobbelen om geld. Loterijen zijn het populairst, meer dan de helft van de respondenten nam hier in de afgelopen 12 maanden aan deel. Krasloten en speelautomaten volgen op respectievelijk plaats twee en drie, waarbij 6,5% voor rekening komt van de speelautomaten.

- Het gokgedrag van een **recreatieve speler** vertoont geen kenmerken van problematisch gokken en deze speler ervaart ook geen negatieve consequenties.
 - Het percentage (recente) recreatieve spelers is 60,8%. Een daling ten opzichte van 2011 en 2005
- Een **risicospeler** vertoont een beperkt aantal kenmerken van problematisch gokken en ervaart een beperkt aantal negatieve consequenties.

⁴ <https://www.nvvp.net/website/onderwerpen/detail/dsm-5> (geraadpleegd: 1-12-2020).

- Het percentage (recente) risicospelers is 0,7%. Een stijging ten opzichte van 2005.
- Het speelgedrag van een **probleemspeler** vertoont veel kenmerken van problematisch gokken en deze speler ervaart veel negatieve consequenties.
 - Het percentage (recente) probleemspelers is 0,6%. Dit is een stijging ten opzichte van 2005 en 2011. (De auteurs plaatsen een kanttekening bij deze cijfers i.v.m. de toegepaste wegingsfactor waardoor het percentage relatief hoog uitvalt).

Het overige deel (37,9%) behoort tot de groep niet-recente spelers: nooit of afgelopen 12 maanden niet gespeeld.

2.2 Risicofactoren

2.2.1 Long-odds en short-odds

Een belangrijk onderscheid tussen kansspelen en het risico op problematisch gokken bestaat uit de *Long-odds* en *short-odds*. Het gaat om de tijd tussen inleg, gokresultaat en de volgende mogelijkheid om in te zetten, ook wel gebeurtenisfrequentie genoemd (De Bruin, 2017). Het is een van de 10 dimensies die De Bruin in een rapport voor de Kansspelautoriteit analyseert⁵ om het risicopotentieel van kansspelen vast te stellen. Bij *long-odds* spelen is de tijd tussen inzet en uitslag aanzienlijk, denk aan de goede doelen loterijen. De kans om problemen te ontwikkelen is klein. Bij *short-odds* is de tijd tussen inzet en uitkomst kort. Denk vooral aan de kansspelautomaten waarbij de tijdsinterval kleiner is dan 5 seconden. De kans om bij *short-odds* spelen gokproblemen te ontwikkelen is groter dan bij *long-odds* spelen. Deze dimensie weegt dan ook zwaar in het bepalen van het risicopotentieel.

2.2.2 Toegankelijkheid

Een van de andere dimensies die wordt gewogen bij het vaststellen van het risicopotentieel is “continuïteit van het spelen” (De Bruin, 2017). Kansspelautomaten kunnen langer dan drie uur worden bespeeld en dragen daarmee relatief veel bij aan het risicopotentieel. In de weging van risico's wordt geen nader onderscheid gemaakt in de openingstijden van automatenhallen en (sommige) vestigingen van Holland Casino. Bij online spelen geldt dat deze vorm van kansspelen 24/7 kan worden gespeeld waardoor het risicopotentieel groot is (De Bruin, 2017, p17). Omdat door het verruimen van openingstijden wordt bijgedragen aan de dimensie “continuïteit van het spelen”, draagt volgens deze studie het verruimen van openingstijden bij aan het risico op het ontwikkelen van gokproblemen.

Een ander aspect van toegankelijkheid is geografische nabijheid. In principe geldt, hoe dichter een voorziening in de nabijheid is van iemand hoe meer het bijdraagt aan het risicopotentieel. In de hoogste categorie vallen de online kansspelen. Op populatieniveau geldt dat horeca, gevolgd door speelhallen en casino's, het dichtstbij zijn. De vestigingen van Holland Casino zijn, landelijk gezien, het dunst gezaaid in Nederland en dus minder toegankelijk. Rotterdam heeft een goed bereikbare 24-uurs vestiging. Als geografische nabijheid een criterium is waarop kan worden gestuurd, geldt dat een evenwichtige geografische spreiding van het aanbod speelautomatenhallen, de toegankelijkheid vergroot en daarmee ook het risico vergroot op het ontwikkelen van gokproblemen.

Volgens de wegingsmethode met 10 dimensies, hebben kansspelautomaten (zowel in Holland Casino, automatenhallen als in de horeca) het hoogste risicopotentieel (De Bruin, 2017).

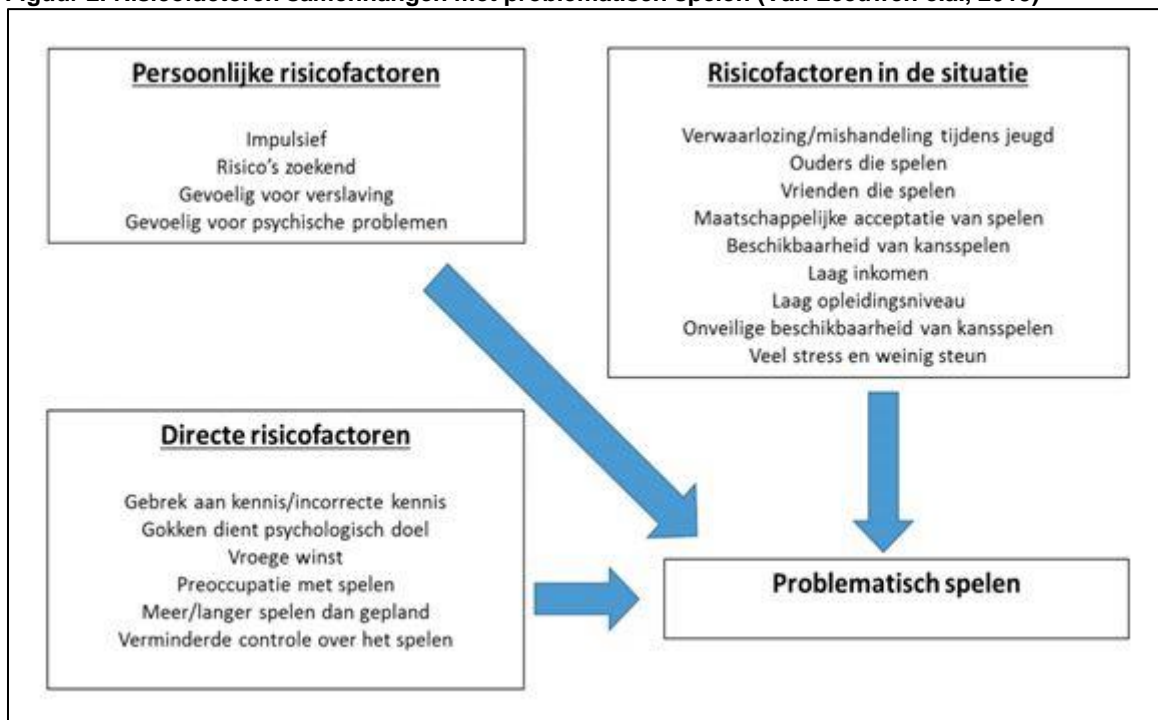
2.2.3 Andere risicofactoren

Naast kenmerken van het spel, zijn er ook andere risicofactoren die een bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van problematische gokken. Van Leeuwen, Goossens en Lammers (2015) onderscheiden in navolging van Williams e.a. (2012) persoonlijke, situatie-gebonden en directe⁶ risicofactoren (figuur 2). We herkennen onder het kopje ‘risicofactoren in de situatie’ de beschikbaarheid van kansspelen. Wij verstaan onder deze beschikbaarheid factoren als geografische nabijheid, openingstijden en deurbeleid.

⁵ Hoewel het de best beschikbare tool is met een sterke intuïtieve validiteit (face value), wijst De Bruin erop dat het instrument met 10 dimensies niet is gevalideerd (p.6).

⁶ “Vroege winst” als directe risicofactor verwijst bij Williams e.a. naar leeftijd en niet naar “short-odds”.

Figuur 2. Risicofactoren samenhangen met problematisch spelen (Van Leeuwen e.a., 2015)



Bovenstaand model benoemt verschillende risicofactoren. Een aanzienlijk deel ervan behoort niet tot de invloedssfeer van een gemeentelijk kansspelbeleid. Een deel van de genoemde risicofactoren wordt aangepakt in de wettelijke zorgplicht die de Ksa samen met de gemeente handhaaft. De volgende risicofactoren kunnen worden beïnvloed door gemeentelijk kansspelbeleid:

Risicofactoren in de situatie:

1. Maatschappelijke acceptatie van spelen
2. Beschikbaarheid van kansspelen
3. Onveilige beschikbaarheid van kansspelen

Directe risicofactoren:

4. Gebrek aan kennis
5. Vroege winst.

Ad 1. De gemeente kan een (informatie)beleid voeren dat gericht tegen het 'normaliseren' van gokken als tijdverdrijf. Dat houdt in dat het bezoeken van casino's hoogdrempelig moet blijven en in de beeldvorming als 'afwijkend' moet worden geportretteerd.

Ad 2. Beschikbaarheid is ook besproken in 2.2.2 en zou verder kunnen worden teruggedrongen door niet meer vergunningen uit te geven, een uitsterfbeleid te voeren of het aantal automaten te beperken. Spreiding en openingstijden zijn een onderdeel van beschikbaarheid maar ook het instellen en handhaven van leeftijdsgrenzen.

Ad 3. De onveilige beschikbaarstelling hangt samen met het type spel en de afstelling van de automaten. Het laatste wordt door de Ksa gecontroleerd. Bij automaten is het maximum verlies per uur wettelijk vastgesteld.

Ad 4. Spelers moeten objectief door de exploitanten worden geïnformeerd over de risico's van het spel waaraan zij deelnemen.

Ad 5 Het voorkomen van een ervaring van 'vroege winst' is geregeld door speelautomaten en andere gokspellen uitsluitend toegankelijk te maken voor meerderjarigen (18+). Sommige casino's hanteren een leeftijdsgrens van 21 jaar.

In de Leidraad Zorgplicht (Ksa, 2020)⁷ staat de wettelijke minimumeisen vermeld en worden suggesties gedaan hoe deze goed kunnen worden ingevuld.

2.3 Interventies gericht op toegankelijkheid als preventie van problematisch gokken

2.3.1 Toegankelijkheid en *adaptation*

De literatuurstudie van De Bruin (2015) vindt dat als de blootstelling (exposure) aan kansspelen groot is, er meer mensen aan kansspelen zullen deelnemen en er meer mensen problemen met kansspelen ervaren. Echter, het blijkt dat die relatie tussen de exposure en kansspelproblemen wel kan worden aangetoond maar deze niet de fluctuaties in het aantal mensen met een kansspelverslaving volledig kan verklaren. Williams e.a. (2012) opperen dat er naast blootstelling ook sprake is van *adaptation*. De *adaptation*-hypothese gaat ervan uit dat de beschikbaarheid van kansspelen (slechts) één van meerdere factoren is die problematisch gokken verklaren. Spelers passen zich in de loop van de tijd aan en leren met de risico's van kansspelen om te gaan. Dit aanpassingsvermogen van mensen kan als een beschermende factor worden beschouwd en kan worden versterkt door een effectief preventiebeleid en door sociaal verantwoord ondernemen van kansspelaanbieders (De Bruin, 2015, p7).

Onderzoek uit Australië, dat de effecten onderzocht van het verminderen van het aantal automaten in een bepaald gebied, toont aan dat de nabijheid een belangrijk aspect is in de aantrekkelijkheid van gokken op speelautomaten. Het terugdringen van het aantal gelegenheden waar speelautomaten beschikbaar zijn een bijdrage kan leveren aan het terugdringen van gokken. Het effect is matig en hangt vooral samen met het aantal beschikbare automaten en de nabijheid van de gelegenheden waarin ze staan opgesteld. De samenhang met openingstijden werd niet onderzocht (Delfabbro, 2008).

Een kwalitatieve studie van Thomas uit 2011 (Australië) rekt het begrip toegankelijkheid op tot een multidimensioneel concept. Toegankelijkheid gaat niet alleen om geografische nabijheid en openingstijden maar ook om de sociale functie (ontmoeten gelijk gestemden, aardig personeel) en de ervaren veiligheid van de locatie (o.a. relevant voor vrouwen). De toegankelijkheid tot geld (pinautomaat in de locatie) is een aspect van financiële toegankelijkheid. Verder wordt genoemd dat gokken kan worden gezien als een toegankelijke manier om aan "life issues" (zorgen) te ontsnappen. Bezoekers van speelgelegenheden geven aan dat zij vanwege de ruime openingstijden laat op de avond en vroeg in de ochtend de speelgelegenheid bezoeken. Een uitkomst voor mensen die in ploegendienst werken; de automatenhal is open op het moment dat andere gelegenheden gesloten zijn. De onderzoekers benadrukken dat gokken als sociale bezigheid niet problematisch is, maar dat een combinatie van gevoeligheid om problemen op andere vlakken te ontwijken én een hoge mate van toegankelijkheid (in de brede zin van het woord) "*may encourage excessive gambling in some individuals*" (Thomas, 2011).

2.3.2 Openingstijden

Het beperken van openingstijden is volgens de exposure hypothese een van de factoren die bij kan dragen aan het verminderen van problematisch gokken. Tegelijkertijd is het verband nauwelijks empirisch aan te tonen. Het effect is afhankelijk van de omvang van de beperking die wordt opgelegd. De overzichtsstudie van Williams laat zien dat alleen van substantiële beperkingen in de openingstijden een bijdrage aan het voorkomen van problematisch gokken mag worden verwacht (Williams e.a., 2012).

Het is aannemelijk dat het andersom ook geldt, een verruiming van de openingstijden leidt weliswaar tot een verhoogde blootstelling en in potentie tot meer problematische spelers maar de *adaptation* hypothese zegt dat dit effect tijdelijk is omdat spelers zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden en hun risicogedrag daarop aanpassen. Niettemin verwijzen Williams e.a. (2012) naar onderzoek naar de preventie van alcoholverslaving waarin wordt onderbouwd dat afbakening in de tijden dat aan de verslaving toegegeven kan worden de sociale schade beperkt.

In studies waarbij een verband is aangetoond tussen toegankelijkheid van speelgelegenheden en negatieve effecten krijgen de aspecten fysieke afstand en geografische dichtheid meer aandacht dan openingstijden (Badji, Black en Johnston, 2020).

De studie van Williams e.a. onderschrijft de *adaptation* theorie en brengt een aantal factoren in beeld die bij de preventie van problematisch gokken een rol spelen (zie figuur 2 in 2.2.3). Eén van de factoren die hij beschrijft is

⁷ Deze leidraad vervalt met het publiceren van de beleidsregel Verantwoord spelen (februari 2021).

het beperken van de openingstijden van speelgelegenheden. Omdat openingstijden vaak lokaal geregeld zijn en de effecten ook samenhangen met andere factoren is een direct verband tussen het beperken van openingstijden en het terugdringen van problematisch gokken nauwelijks (wetenschappelijk) aan te tonen. Williams e.a. vinden de hypothese dat beperking van openingstijden leidt tot een verminderde mogelijkheid om te gokken wat vervolgens leidt tot minder gelegenheid voor problematisch gokgedrag, aannemelijk. Een harde empirische onderbouwing is er echter niet.

2.3.3 Preventie

De bijdrage van beperkingen van openingstijden aan de preventie van gokproblemen op zichzelf wordt beschreven als klein (Williams e.a., 2012, Gainsbury e.a., 2014). Als ze in samenhang met andere preventieve maatregelen worden toegepast, kunnen ze wel bijdragen aan het voorkomen van kansspelproblemen en/of het beperken van schade door probleemgokken (Gainsbury e.a., 2014). In tabel 1 wordt een aantal van deze preventieve maatregelen samengevat op basis van conclusies uit onderzoek over de effectiviteit.

Tabel 1. Ingeschatte potentiële effectiviteit van preventiemaatregelen tegen gokproblemen (Williams, e.a. 2012)

	hoog	gematigd hoog	matig	gematigd laag	laag
VOORLICHTING			ü		
Tijdens opvoeding		ü			
Bewustwording				ü	
Publiekscampagnes			?		
Informatie in de speelgelegenheden			?		
BELEIDSMATREGELEN			ü		
Gelegenheid beperken		ü ¹			
- Aantal gelegenheden		ü ¹			
- Schadelijke vormen van gokken		ü ¹			
- Beperking tot speelgelegenheden			?		
- Beperking in locatie van speelgelegenheden		ü			
- Beperking openingstijden				? ²	
Doelgroep beperken			?		
- Jongeren uitsluiten				? ³	
- Lokale bevolking uitsluiten		? ⁴			
- Lagere sociaal-economische groep uitsluiten				?	
- Zelf-uitsluiting (risico)gokkers				ü ⁵	
Aanbod beperken			?		
- Cursus voor medewerkers				?	
- Geautomatiseerde interventie risicogokkers			ü		
- Aanpassing programmering automaten				ü ⁶	
- Maximeren verlies				?	
- Toegang tot geld beperken			?		
- Gebruik van alcohol en tabak beperken		ü			
- Reclame beperken				?	
- Inrichting/ontwerp gelegenheid aanpassen					?
- Gokken duurdur maken				?	
- Onafhankelijk toezicht			?		
1. Alleen als er substantiële maatregelen worden genomen 2. Tenzij de beperking zeer substantieel is 3. Gokken onder jongeren is slechts een onderdeel van de totale negatieve effecten van gokken 4. Preventie is effectief voor lokale bevolking			5. Indien correct toegepast 6. Vooral lager speeltempo, uitsluiten snelle winsten, terugbrengen bijna-winsten, beperken mogelijkheden het spel te beïnvloeden, geen invoer bankbiljetten en pop-up berichten. ? Onzeker vanwege beperkte onderbouwing.		

Williams e.a. concludeert dat, als we met beleidsmaatregelen de negatieve effecten voor probleem gokkers willen tegengaan, het beperken van de mogelijkheden voor alle gokkers onontkoombaar is. Verder is de aanname dat alles helpt (maar niet alles helpt genoeg). Er zijn volgens Williams e.a. geen maatregelen die geen bijdrage leveren aan het beperken van problemen als gevolg van gokken. Verschillende maatregelen kunnen elkaar mogelijk wel versterken. De toepassing van verschillende maatregelen vraagt om heldere doelstellingen waar

vervolgens maatregelen aan kunnen worden gekoppeld. En waarschuwt hij, preventieve maatregelen zullen waarschijnlijk pas op langere termijn gedragsverandering in de samenleving kunnen bewerkstelligen.

Reflectie

Veel van de genoemde maatregelen in tabel 1 worden in Nederland ingezet door overheid en exploitanten. De kansspelautomaten zijn aan regels gebonden om zo het maximale uurverlies te beperken. Er zijn leeftijdsgrenzen, medewerkers van casino's worden getraind om signalen van problematisch gokken te herkennen. Nederland kent de KansSpelAutoriteit (Ksa) die toezicht houdt. Spelers kunnen zichzelf van een of meerdere gokhallen laten uitsluiten. Casino's of automatenhallen zijn onderworpen aan een vergunningplicht waarin openingstijden zijn vastgelegd. Zonder te pretenderen een volledige analyse van het Nederlandse kansspelbeleid te geven, lijkt het erop dat in Nederland de kansspelen zijn omgeven door voorschriften en maatregelen die de speler beschermt tegen het ontwikkelen van kansspelproblemen.

3. Het speelveld

In dit hoofdstuk komen aspecten aan bod die naar voren kwamen in de interviews met casino-exploitanten, vertegenwoordigers van de branche en de kansspelautoriteit, medewerkers, experts en spelers. We spraken deze mensen over de kansspelbranche, de belangen, de klanten, openingstijden en hoe de risico's van het spel te beperken.

3.1 Openingstijden

In de huidige situatie in de gemeente Rotterdam heeft een aantal casino's verruimde openingstijden aangevraagd en gehonoreerd gekregen. De effecten hiervan op de openbare orde en veiligheid zijn vooralsnog beperkt, hoewel de situatie met coronabeperkingen anders is dan gebruikelijk. Deze openbare orde effecten worden nog geëvalueerd. Andere casino's hebben ook verruiming aangevraagd maar deze zijn niet gehonoreerd vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid (ligging, gebied, overlast etc.). De verruiming is toegekend aan een drietal casinovestigingen, deels op basis van het horecagebiedsplan⁸ geldend voor de betreffende locatie. In, bijvoorbeeld, delen van het Centrum wordt anders met openingstijden omgegaan dan in de overige delen, die minder het karakter van een uitgaansgebied hebben. Dit geldt niet alleen voor casino's. Overwegingen omtrent openbare orde, veiligheid en leefbaarheid spelen hierin een belangrijke rol.

Het belangrijkste argument dat exploitanten hebben in hun pleidooi voor verruiming van de openingstijden is dat dit het *level playing field* vergroot. Verder wijzen de casino-exploitanten erop dat door verruimde openingstijden ze een gelijkmatiger spreiding in hun bezoek zien. Dit is volgens hen prettig voor de spelers die hun favoriete kast minder vaak bezet zien. De latere openingstijden voorzien ook in een behoefte van mensen uit bijvoorbeeld de horeca en andere avondwerkers die na hun dienst nog willen spelen. Deze klanten kunnen bedienen verhoogt in potentie de omzet.

Preventie- en verslavingsexperts vinden verruiming van de openingstijden onverstandig omdat het probleemspelers faciliteert.

De geïnterviewde spelers uit Rotterdamse casino's lijken geen bezwaar te hebben tegen verruimde openingstijden. Spelers die zijn geworven via Onetime.nl zijn kritischer: zij stellen dat na 1 uur 's nachts geen recreatieve spelers het casino bezoeken. In de volgende paragrafen lichten we de verschillende argumenten toe.

3.1.1 Level Playing Field

Level playing field verwijst naar een situatie waarin marktpartijen een gelijke mogelijkheid hebben om elkaar te beconcurreren. Het is de overheid die de condities creëert voor een gelijk speelveld.

In het geval van casino's in Rotterdam maken exploitanten vergelijkingen tussen Holland Casino, in Rotterdam 24/7 geopend, en de toekomstige toelating van online kansspelaanbieders op de Nederlandse markt. Vanwege hun onbeperkte openingstijd hebben zowel online casino's (nu nog illegaal) als Holland Casino een concurrentievoordeel ten opzichte van de casino's met alleen automaten en beperktere openingstijden. Het verruimen van de openingstijden naar 24/7 zou een gelijk speelveld creëren.

Eenheid van beleid is belangrijk, anders gun je de ene ondernemer meer dan de ander
(brancheorganisatie VAN)

De exploitanten benoemen het belang van een gelijk speelveld om een situatie van eerlijke concurrentie te vergroten. Als een speler veel of lang wil spelen zal deze er voor kiezen direct naar het casino te gaan dat langer open is. Een mogelijk neveneffect is dat spelers door de variatie in openingstijden minder goed in beeld zijn bij de casino's. Als het ene casino sluit, zou de speler naar een casino kunnen gaan dat langer open is. Het zicht op die speler is daardoor beperkt en daardoor ook de grip op risicovol speelgedrag die met de zorgplicht kan worden uitgeoefend.

⁸ in horecagebiedsplannen [worden] de gewenste koers van een gebied qua horeca-ontwikkeling voor minimaal de komende twee jaar (...) vastgelegd.
https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/CVDR626066/CVDR626066_1.html (bezoekt, 10 december 2020)

Voor de probleemspeler zou gelijkschakeling van de openingstijden wenselijk zijn (...) Liever zou je zo'n persoon op een locatie houden, zodat je er meer grip op kunt hebben. (...) zodat je een interventie kunt plegen. (responsible gaming manager).

Zware spelers die (al) online spelen letten volgens de Onetime forumleden vooral op de uitbetalingspercentages. Openingstijden zijn in de online omgeving niet relevant.

De interviews met exploitanten en spelers wijzen erop dat veel spelers trouw zijn aan hun spel en trouw zijn aan de locatie waar ze komen. De covid-19 maatregelen, die de casino's beperkingen oplegt en zelfs dwong tijdelijk te sluiten, hebben volgens de geïnterviewden niet geleid tot een run op *online* kansspelen. De loyaliteit van spelers beperkt de effecten van een ongelijk speelveld. Ook de probleemspelers zijn volgens de verslavingsexperts relatief trouw aan hun spel en locatie. Desondanks zijn het volgens hen wel de zwaardere gokkers die meer geneigd zijn elders te gaan spelen als de voorkeurslocatie sluit. Omdat juist deze spelers vanuit hun risicoprofiel gebaat zijn bij een omgeving met sociale controle, zien speelautomatenhallen hierin een argument om deze groep te bedienen. De recreatieve spelers zouden meer gevoelig zijn voor aankleding en sfeer. Zij zijn daardoor makkelijker over te halen om naar een "speciale avond" in een andere speelgelegenheid te gaan dan de zware spelers. Dit soort speciale avonden, of een "extra loterijtje" maar ook vriendelijke personeel en het aanbieden van (gratis) versnaperingen, vergroot de trouw aan een locatie. Trouwe spelers zijn minder geneigd om over te stappen naar een andere vestiging en zijn daarmee ook minder gevoelig voor, bijvoorbeeld, verschillen in openingstijden.

Het huidige ongelijke speelveld in Rotterdam wordt gerechtvaardigd door overwegingen samenhangend met openbare orde, veiligheid en leefbaarheid. Gezondheidsoverwegingen worden hierin niet meegewogen. De landelijke regulering rondom kansspelen benadrukt dat kansspelen geen gewone dienst zijn. Ze houden een risico in voor degene die van de dienst gebruik maken (gezondheid, kansspelproblemen). De geïnterviewde casinomedewerkers erkennen dat en erkennen dat de overheid hierin een regulerende taak heeft. Zij vinden echter dat diezelfde overheid een situatie van oneerlijke concurrentie in stand houdt. Variatie toestaan in openingstijden verscherpt die situatie.

Vanuit het perspectief van Holland Casino moet het level playing field argument van de speelautomatenhallen worden genuanceerd. Weliswaar heeft Holland Casino in Rotterdam een concurrentievoordeel wat betreft openingstijden maar ook hun preventie-inspanning is groter. De speelautomatenhallen zullen dit gedeeltelijk inhalen wanneer de Koa van kracht wordt en de Cruks wordt ingevoerd (zie 3.2.2).

3.1.2 Illegale circuit

Het argument van gelijk speelveld gaat niet alleen op voor de concurrentie met legale aanbieders van kansspelen. Exploitanten benoemen ook de verleiding van of vlucht naar het illegale gokcircuit als een mogelijk effect van beperkingen (waaronder openingstijden) van de legale kansspelmarkt. De exploitanten benadrukken dat in het illegale circuit de speler helemaal aan zijn of haar lot is overgelaten. De zorgplicht die de casino's nu op zich nemen werkt beschermend voor de spelers die kwetsbaar zijn voor gokverslaving. In de ogen van casino's is dat een belangrijke toegevoegde waarde van de spelcontext die zij bieden.

Een aantal exploitanten maakt de vergelijking met tabak- en drugsbeleid. Daar waar de toegang tot deze middelen moeilijk wordt gemaakt, door hoge accijnzen of een verbod, worden de condities geschapen voor een illegale markt met alle openbare orde en gezondheidsconsequenties van dien. Het is de kunst een balans te vinden tussen drempels opwerpen enerzijds en voldoende aantrekkelijk blijven anderzijds. Een exploitant wijst erop dat het geld dat wordt gewonnen in het legale circuit is belast met kansspelbelasting en dat de overheid in die zin ook een belang heeft om illegaal gokken tegen te gaan.

3.1.3 Spel afmaken of kast reserveren

Verschillende exploitanten wijzen erop dat de ruimere openingstijden spelers de gelegenheid geeft hun spel af te maken. Speelautomaten hebben de mogelijkheid ingebouwd om gespeelde punten (of credits) te sparen of vast te zetten. Vervolgens kunnen mensen met de verdiende punten verder spelen. De inzet kan dan hoger zijn. Door lang te spelen 'investeren' spelers in een pot waarmee ze kunnen spelen. Een exploitant met enkele 24/7 vestigingen legt uit:

"Het is voor de spelers interessanter om met hogere bedragen te spelen (...). Als iemand die er voor een groot bedrag in zit en nog steeds op verlies staat, wil die niet zijn spel afbreken door de sluitingstijd. Maar als je voor die persoon de machine reserveert tot de volgende dag, en dat kan, dan slapen ze 's nachts niet meer. Dat is niet de gezonde situatie die wij willen creëren. Wij willen de mensen de rust

geven hun spel af te maken. Daarom, ruimere openingstijden, en vooral 24/7 opening, dragen bij aan een natuurlijker spelverloop.” (exploitant)

Volgens een *floor manager* valt het reserveren van een machine tot de volgende dag in de categorie ‘magisch denken’. Dat neemt niet weg dat het regelmatig voorkomt. In dezelfde logica zorgt de sluitingstijd ervoor dat de onrust en spanning bij een speler toeneemt en daarmee ook het risico dat iemand onverantwoord gaat spelen, bijvoorbeeld door hoger in te zetten. De ervaring met de 24 uren casino’s is, is dat iemand rustig zijn spel kan afmaken. *“Een speler heeft een natuurlijke rem, hij stopt als het geld op is”*, zeggen meerdere geïnterviewden in de branche. Geïnterviewde experts in preventie en behandeling van gokverslaving, interpreteren dit anders. Zij zeggen dat mensen met een zware gokverslaving het niet interesseert wat ze winnen.

“Die willen spelen totdat alles op is. Dan ontstaat er rust.” (medewerker verslavingszorg).

Het is opmerkelijk dat hetzelfde fenomeen (doorspelen tot het geld op is) vanuit verschillende perspectieven een andere betekenis krijgt. Een natuurlijke rem in de ogen van de branche en een symptoom van verslaving voor de behandelaar van gokverslaving.

De sluitingstijd is in deze optiek niet een spelbederver maar een hulpmiddel dat helpt het obsessieve gedrag te stoppen. Sluitingstijden zijn een manier om het gokken, in ieder geval tijdelijk, te onderbreken en de speler uit de ‘roes’ te halen. Echter, in het geval van het reserveren van een kast (die volgens de speler ieder moment zou moeten kunnen gaan uitbetalen) bij opening op de volgende dag wordt de drang slechts onderbroken. Als de periode van rust tussen sluitingstijd en openingstijd kort is, versterken aspecten als slaapttekort de risico’s van problematisch speelgedrag. De geïnterviewde verslavingsbehandelaar vindt dat het verruimen van openingstijden moet worden gekoppeld aan maatregelen als een vooraf ingestelde spelerspas met een maximum te besteden bedrag en/of te spelen tijdsduur.

Een expert die het spelersperspectief vertegenwoordigt, is in principe vóór 24/7 opening van casino’s. Dat is volgens deze persoon logisch en legitiem vanuit een ondernemersperspectief maar ook voor spelers is wenselijk, immers, niet iedereen kan op dezelfde tijd spelen door werk of andere omstandigheden.

(...) maar het is niet goed als je er ook 24 uur binnen kunt blijven. Om de zoveel tijd moet je er gewoon uitgestuurd worden, al was het alleen maar om frisse lucht te halen, je uit je spel te halen zodat je even de tijd kunt nemen om je te realiseren waar je mee bezig bent. (expert spelersperspectief)

De geïnterviewde bezoekers/spelers van de Rotterdamse casino’s, lijken geen bezwaar te zien in verruimde openingstijden. Voor henzelf is het niet zo relevant, zij spelen vooral overdag of aan het begin van de avond en vormen niet de doelgroep van de verruimde openingstijden. Enkele spelers benadrukken de persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid van de spelers “dat moet iemand toch zelf weten” en “ze zijn oud en wijs genoeg”. Andere spelers verwachten dat ruimere openingstijden een negatief effect hebben. De “gokverslaafden” gaan “naar de klote”, zegt een vrouw die gokverslaving van nabij heeft meegemaakt. De andere speler is ervan overtuigd dat het niet goed is voor de dwangmatig gokker, overigens zonder het zelf te hebben waargenomen.

Intuïtief draagt het beperken van de toegankelijkheid aan kansspelen bij aan het beperken van problemen met gokken. Verruimen van de openingstijden doet dan het omgekeerde, het draagt bij aan problemen. Verslavingsexperts benoemen de noodzaak een externe rem toe te passen. Dat kan zijn een beperking van de openingstijd of verblijfsduur maar zou ook een vooraf afgesproken speellimiet kunnen zijn. Exploitanten wijzen op de natuurlijke rem bij spelers (geld op). Bovendien, zeggen exploitanten, iemand met (aanleg voor) gokproblemen kan beter bij ons gokken dan in het illegale circuit waar helemaal geen toezicht is en niemand zal ingrijpen. In de casino’s kennen zij hun klanten en kunnen daardoor ook signalen van problematisch speelgedrag oppikken en vervolgens ingrijpen om de speler te beschermen.

3.2 Invulling zorgplicht

In de Wet op de kansspelen (Wok) wordt een aantal eisen genoemd waaraan vergunninghouders minimaal moeten voldoen als onderdeel van de invulling van de zorgplicht. De Ksa stelt⁹ dat, in het algemeen, onvoldoende invulling wordt gegeven aan de zorgplicht. Een van de kritiekpunten is dat er vaak te laat wordt ingegrepen, pas als de speler al zichtbaar problemen heeft. In de Leidraad Zorgplicht worden 10 aanbevelingen gedaan om

⁹ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/voorkomen-verslaving/leidraad-zorgplicht/> (geraadpleegd, 12 december '20)

adequaate invulling te geven aan de zorgplicht. In de leidraad worden wettelijke minimumeisen genoemd en worden handvatten gegeven de zorgplicht nader in te vullen zodat er een meer preventieve werking vanuit gaat.

Al eerder is genoemd dat de vergunninghouders opereren in een speelveld waarvan de kaders worden gesteld door de overheid. Daarin verschilt de kansspelbranche niet van andere branches. Maar het aanbieden van kansspelen is geen gewone dienst. Enerzijds vormt het aanbod van kansspelen werkgelegenheid en belastinginkomsten anderzijds gaat het ook gepaard met maatschappelijke kosten waarvan gokverslaving en daarmee samenhangende problemen het grootst zijn. Het is de overheid die het zich tot haar taak rekent spelers te beschermen door eisen te stellen aan kansspelen en aan de setting waarin het plaatsvindt.

Alle geïnterviewde exploitanten geven blijk van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van hun gasten. Zij houden zich aan minimumeisen van de wettelijke zorgplicht en doen soms zelfs meer dan dat¹⁰. De functie van *responsible gaming manager* (rgm) is hiervan een uiting. Zij schrijven beleid, zorgen ervoor dat het wordt geïmplementeerd, zij ondersteunen vestigingen bij het oplossen van moeilijke casussen en helpen gasten, indien nodig en gewenst, bij het toeleiden naar (verslavings)zorg. Niet elk casino (bedrijf) heeft deze functie. De invulling van de zorgplicht wordt ook wel belegd bij het operationeel management.

Er is ook een welbegrepen eigenbelang bij de exploitanten om zich aan de zorgplicht te houden en deze welwillend te interpreteren. De geïnterviewde exploitanten en rgm's benadrukken dat het commercieel interessanter is een klant voor langere tijd aan zich te binden dan deze in korte tijd 'leeg te schudden'. Verder zijn casino's "vergunningafhankelijk", legt een exploitant uit, en zij kunnen zich daarom geen risico's permitteren die de vergunning op het spel zouden kunnen zetten. Een tweede aspect is dat de kansspelbranche gebaat is bij een goede naam. Zorgvuldig omgaan met klanten en het goed invullen van de wettelijke zorgplicht hoort daarbij. Zij hebben de (goedkeuring van de) overheid nodig om hun naam als betrouwbare dienstverlener te kunnen etaleren (zegt een exploitant).

3.2.1 Toezichtgesprekken

De responsible gaming managers en de hogere operationeel managers, staan vaak op enige afstand van de speelvloer. De uitvoering van veel aspecten van de zorgplicht vindt plaats op de werkvloer. Medewerkers signaleren, registreren en spreken mensen aan, meestal in de functie van gastheer of gastvrouw om de gast een welkom gevoel te geven, maar ook om mensen aan te spreken op hun gedrag als dat nodig is. Bij een klap op de kast of een krachtterm bij een verloren spel, kan onmiddellijk worden gereageerd, dat zijn heldere signalen. Het aanspreken op mogelijk problematisch speelgedrag vergt goede gespreksvaardigheid. Daarin zijn medewerkers met gastcontacten getraind.

Geïnterviewde casinomedewerkers vertellen dat dergelijke signalen eerst onderling worden besproken en dan wordt bepaald wie het best de betreffende persoon apart kan nemen om het speelgedrag aan de orde te stellen en de zorgen te uiten. De effectiviteit van deze werkwijze hangt sterk af van de veiligheidscultuur op de speelvloer en de vaardigheden van de medewerkers. Niet alle problematische spelers geven signalen af die wijzen op problematisch gokken. Niet alle spelers zijn vaste gasten die gekend zijn door het personeel. En niet alle personeel is even vaardig in het signaleren en gespreksvoeren. Dit is eenvoudige logica die door observaties, interviews met spelers en informele gesprekken op de speelvloer worden bevestigd.

In Holland Casino geldt een sluitende registratie waardoor leeftijd en bezoekfrequentie kan worden gemonitord. Elke bezoeker moet zich identificeren en op jongeren (18-24 jaar) wordt extra gelet.

Je moet als kansspelsector gezamenlijk zeggen dat er niemand onder de 18 binnenkomt en onder de 24 realiseren dat er extra risico's zijn. Vanuit zulke opvattingen kun je samen optrekken. (Holland Casino)

Dit geldt niet in de andere Rotterdamse casino's, waar niet iedereen om legitimatie wordt gevraagd – aangegeven wordt dat de speelautomatenhallen in Rotterdam alle bezoekers onder de 25 jaar naar hun identificatie vragen. Er worden wisselende leeftijdscriteria gehanteerd. In sommige casino's geldt een minimumleeftijd van 21 jaar, anderen hanteren 18 jaar, de wettelijke minimumleeftijd. De Leidraad Zorgplicht (Ksa, 2020) beveelt aan mensen onder de 25 jaar om een legitimatie te vragen om de leeftijd vast te stellen. Hoe sluitend de controle op leeftijd in de Rotterdamse casino's wordt uitgevoerd is niet nagegaan.

¹⁰ Bijvoorbeeld, de minimumleeftijd om een casino te mogen bezoeken is 18 jaar, een van de casino's hanteert een leeftijdsgrens van 21 jaar.

3.2.2 White list en Cruks

Een speler die zichzelf tegen overmatig spel wil beschermen kan zich vrijwillig laten uitsluiten. Vaak gaan er toezichtgesprekken aan vooraf met medewerkers van het casino waar de persoon vaak speelt. Niet zelden komt het voorstel om zich op de *white list* te plaatsen ook van de medewerkers. Voor de *white list* procedure is o.a. een pasfoto nodig van de betrokken persoon. Dat wordt als drempelig gezien.

Toen hij zich wilde laten uitschrijven moest hij een pasfoto overleggen, ja die had die natuurlijk niet, en zo was hij weer maanden verder. (expert spelersperspectief)

Een andere beperking van de *white list* systematiek is dat ze in principe alleen geldt voor de betreffende vestiging. Er kan weliswaar afgesproken worden de uitsluiting te laten gelden voor alle vestigingen van het betreffende concern maar ook dat is beperkt. In Rotterdam zijn meerdere aanbieders op de markt en de *white lists* worden niet onderling uitgewisseld.

De invoering van Cruks (Centraal register uitsluiting kansspelen), voorzien in september 2021, zal een einde maken aan de huidige praktijk van zelfuitsluiting. Invoering van de Cruks vereist een sluitende spelersregistratie. Hierdoor weten casino's beter hoe vaak en hoe lang spelers spelen. Hierdoor weten casino's beter hoe vaak en hoe lang spelers spelen. Hierdoor is te verwachten is dat spelers niet meer enkel worden aangesproken op basis van subjectief waargenomen signalen maar ook op basis van objectieve criteria. Hoe de details van de spelersregistratie en de Cruks precies zullen worden uitgewerkt is nog niet helemaal helder. Volgens de Ksa wordt er door de branche nog gelobbyd om de verplichte spelersregistratie niet in de wet op te nemen. Een van de geïnterviewde exploitanten verwacht op basis van zijn ervaring bij Holland Casino, een omzetverlies door invoering van Cruks, maar denkt ook dat, na een gewenningsperiode, de bezoekersaantallen weer zullen aantrekken.

3.3 Probleemgokken en ander ongemak

Het is goed om op deze plaats te herinneren dat in de DSM 5 (APA, 2014) het woord gokverslaving niet voorkomt maar dat wordt gesproken van een stoornis in het gokken die licht, matig of ernstig kan zijn. In de anekdotes die wij tijdens het veldwerk hoorden springen de extreme voorbeelden eruit, maar deze zijn niet representatief voor de hele kansspelbranche. Niet iedereen met een stoornis in het gokken heeft een ernstige stoornis. De mensen die wij op de werkvloer spraken lijken te willen benadrukken dat er veel bezoekers zijn die, zonder dat ze een ernstige stoornis in het gokken hebben, toch problematisch gokken. Ze komen vaak en gaan meestal zonder geld weer de deur uit. Ze doelen op mensen die al weinig geld hadden die een kansje komen wagen. Het zijn mensen die niet per se signalen afgeven van problematisch gokken, zoals onrust, agressie bij een verloren spel. Enerzijds klinkt er een moreel oordeel door in wat deze medewerkers zeggen ('zonde van je geld'), anderzijds lijkt er ook oprechte zorg te zijn.

Het onderscheid tussen recreatief gokken en problematisch gokken of het onderscheid tussen een lichte, matige of ernstige stoornis in het gokken is niet makkelijk te maken. Om een stoornis vast te stellen is een klinische diagnose nodig. Volgens een exploitant is het noodzakelijk onderscheid te blijven maken tussen 'een stoornis in het gokken' en gokken als een manier om de sociale behoefte in te vullen of verveling tegen te gaan. Dat is uiteindelijk gewoon tijdverdrijf.

Het spelpatroon van een van de geïnterviewde spelers zit in de (donker) grijze zone tussen een stoornis en tijdverdrijf. Deze gepensioneerde vrouw heeft geen financiële zorgen, huisvesting is geregeld, de rekeningen zijn betaald, de koelkast en garderobe zijn vol en ook de kat krijgt prima te eten. Ze weet wat gokverslaving is, haar ex-partner was gokverslaafd en haar dochter werkte bij Holland Casino.

Ik ben niet verslaafd maar ik houd er wel van. Het is de spanning hè (...). Een maand geleden wilden mijn dochters dat ik onder curatele zou gaan. Het kwam omdat ik geld van de eerste lockdown had gespaard en toen het hier weer open ging opgemaakt. Want als ik ga, ga ik goed. Maar toen ik dat hoorde [onder curatele stellen cb] werd ik witheet. Kom nou, het is mijn leven en het is mijn geld! (casinobezoeker)

Een van de geïnterviewde casinomedewerkers vertelt dat een groot deel van de gasten een uitkering heeft. Behalve dat hij de verhalen van zijn klanten kent, ziet hij op de dagen dat de uitkering wordt gestort ook een piek in de bezoekersaantallen. In een ander casino komt in een gesprek met een medewerker over de verhouding 'recreatieve' en 'problematische' spelers naar voren dat de problematische spelers ruim in de meerderheid zijn.

Maar waar recreatief spelen overgaat in problematisch spelen blijft een grijs gebied. Het oordeel is niet alleen afhankelijk van de vaardigheid om signalen goed te interpreteren maar ook van iemands opvatting wat een goede geldbesteding is.

3.4 Samenwerken met verslavingszorg

Onder exploitanten en *responsible gaming managers* heerst breed de opvatting dat samenwerking met gemeente en verslavingszorg (preventief en curatief) wenselijk is. Dit is niet alleen hun wettelijke plicht maar degene die wij spraken willen het ook. Volgens hen is het wenselijk dat de gemeente helpt om exploitanten en verslavingszorg om de tafel te krijgen. Zij zien het als een kans om door middel van structurele samenwerking beter te kunnen reageren op signalen van problematisch gokken. Sommigen stellen een convenant voor waarin stakeholders zich committeren aan het verbeteren van de samenwerking en afspraken met de verslavingszorg en -preventie worden vastgelegd. Volgens een exploitant is de verslavingszorg weinig geïnteresseerd in casino's omdat er weinig problemen zijn, ze geven prioriteit aan ander soort verslavingen. De Rotterdamse verslavingszorg heeft in haar preventiebeschikking geen opdracht om zich op gokken te richten. Meer algemeen: de gemeente Rotterdam financiert preventie-activiteiten van de verslavingszorg alleen met betrekking tot jongeren tot 23 jaar.¹¹

Voor veel probleemspelers is de gang naar de verslavingszorg hoogdrempelig. Een *responsible gaming manager*, zelf afkomstig uit de verslavingszorg merkt op:

Je moet niet vergeten: de verslavingszorg is ingewikkeld voor mensen. Als je een behandeling wil moet dat via de huisarts en dat kost dan eigen risico van de zorgverzekering. En dan een verwijfsbrief en een intake. Voordat dat is geregeld ben je al een stuk verder. Mensen hebben gokproblemen en dan vaak ook schulden. (responsible gaming manager)

In regio's waar de contacten met de verslavingszorg en -preventie warmer zijn kunnen rgm's probleemspelers gemakkelijk doorverwijzen. Niet zelden vragen de rgm de speler om toestemming hun telefoonnummer aan een preventiewerker door te geven.¹² Ze worden dan gebeld. Dat is effectiever dan iemand een telefoonnummer meegeven. Hoewel er contacten zijn, brengen respondenten vanuit de speelautomatenhallen de behoefte naar nauwere samenwerking met de verslavingszorg en preventie onder woorden. Hierbij is het van belang op te merken dat met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand exploitanten van speelautomaten worden verplicht om samen te werken met de verslavingszorg. Dit is in ieder geval aan de orde waar het gaat om het ontwikkelen, toepassen en onderhouden van een doeltreffend verslavingspreventiebeleid.¹³

Goede contacten met medewerkers van verslavingszorg- en preventie geeft medewerkers op de speelvloer ook handelingsperspectief. Aanspreken van probleemspelers wordt gemakkelijker omdat je iets te bieden hebt. Een casinobedrijf dat ook in Rotterdam een vestiging uitbaat, heeft warme contacten met Hervitas, specialisten in het behandelen van gokverslaving. Die samenwerking loopt goed maar is vooral gericht op behandeling en dus op mensen met een ernstige stoornis in het gokken. Het preventieve stadium is dan al gepasseerd. Holland Casino's heeft een structurele samenwerking met een telefonische counsellingservice die is gespecialiseerd in gokproblematiek. Ondanks deze bestaande samenwerking van deze ondernemingen lijkt er bij hen ook behoefte om ook op stedelijk niveau structureel samen te werken met de verslavingszorg en verslavingspreventie. De gemeente is in de optiek van de ondernemers en *responsible gaming managers* de aangewezen partij om die samenwerking te entameren.

Onder *responsible gaming managers* is er bereidheid om samen met de gemeente te kijken hoe de samenwerking beter kan worden vormgegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat het niet alleen gaat om de

¹¹ Persoonlijke communicatie Manager Bedrijfsvoering Youz (17 december 2020)

¹² De geïnterviewde *responsible gaming managers* werken landelijk.

¹³ Zie hiervoor artikel 7 lid 1 van het ontwerpbesluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen: De houder van een vergunning tot het organiseren van speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand draagt er voor zorg dat in zijn organisatie in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelen een doeltreffend verslavingspreventiebeleid wordt ontwikkeld, toegepast en onderhouden, dat ten minste voldoet aan de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde bepalingen en dat aansluit op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. In het verslavingspreventiebeleid wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan:

- a. de beschikbare maatregelen en voorzieningen ter preventie van kansspelverslaving en de gevallen waarin en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet;
- b. de kwaliteitsborging van dat beleid;
- c. verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

samenwerking met de gemeente, maar ook om de onderlinge samenwerking tussen ondernemers. De huidige situatie, waarbij de *white lists* niet worden uitgewisseld tussen speelgelegenheden, toont aan dat initiatief en organisatiekracht op deze samenwerking noodzakelijk is. Naast het organiseren van de praktische samenwerking, heeft de samenwerking ook betrekking op het leggen en onderhouden van contacten tussen de ondernemers, gemeente en partijen in de verslavingszorg. Op basis van een gezamenlijke agenda kunnen partijen afstemmen hoe ze binnen hun eigen organisatie de preventie en aanpak van gokverslaving gestalte geven. Deze afstemming is de basis voor de genoemde praktische kansen die samenwerking hierin biedt.

4. Sturen op problematisch gokken

In dit hoofdstuk laten we de focus op openingstijden enigszins los en richten onze blik op breder op preventie als onderdeel van het kansspelbeleid. Kansspelen worden door de Ksa als een *fact of life* gezien waarvan de risico's moeten worden beperkt en misstanden voorkomen¹⁴. De doelstellingen van het vigerende landelijk beleid zoals gedelegeerd aan de Ksa zijn:

- Het beschermen van consumenten
- Het voorkomen van kansspelverslaving
- Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit

Ook in de nieuwe wet Koa staan deze doelstellingen centraal. Het vraagstuk van verruiming van de openingstijden en breder, het vraagstuk van (lokaal) preventiebeleid ten aanzien van problematisch gokken, speelt zich af op het snijvlak van deze drie doelstellingen. De eerste twee doelstellingen liggen in het verlengde van elkaar en de derde doelstelling zorgt voor een spanningsveld indien de bescherming van de consument te rigide vorm krijgt. Naast het voorkomen van witwassen en ondermijning heeft het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit ook betrekking op het tegengaan van ongeoorloofde vormen van gokken. Het beperken van de mogelijkheden voor spelers kan tot gevolg hebben dat de illegale markt - waar niets is gereguleerd - onbedoeld aantrekkelijker wordt.

4.1 Landelijk beleid

Door de inwerkingtreding van de wet Koa (naar verwachting september 2021) zullen veel van de regels die gaan gelden voor *online* kansspelen ook gaan gelden voor de automatenhallen. Ten tijde van dit onderzoek, lobbyde de kansspelbranche o.a. om de werking van het centraal register uitsluiting kansspelen af te zwakken. Verplichte registratie van bezoekers zou vanuit privacy overwegingen tot een drempel kunnen leiden die het illegale circuit in de kaart speelt.

In de memorie van toelichting op de wet Koa¹⁵, zoals deze nu ter besluitvorming voorligt, staat de taak van de overheid als volgt omschreven. "De overheid heeft als taak om heldere voorwaarden te stellen en toezicht te houden op naleving daarvan. De overheid wil kansspelverslaving zo veel mogelijk voorkomen. Zij stelt daartoe de kaders waarbinnen potentieel risicovolle kansspelen zo verantwoord mogelijk mogen worden aangeboden en ziet toe op de naleving daarvan. Verder coördineert de overheid het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. Zo verzorgt de kansspelautoriteit in het kader van haar preventietaak (artikel 33b Wok) onder meer structureel overleg tussen vergunninghouders, verslavingszorg en de Ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast zal zij ook het centraal register uitsluiting kansspelen beheren, dat spelers in staat stelt zichzelf van deelname aan de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen uit te sluiten, en dat de aanbieders van dergelijke kansspelen in staat stelt op basis van hit/no hit uitgesloten spelers te herkennen en hen de toegang tot die kansspelen te ontzeggen. In het verlengde hiervan kan de kansspelautoriteit een speler van wie redelijkerwijs moet worden aangenomen dat die zijn eigen verantwoordelijkheid niet langer kan nemen, tijdelijk in het register inschrijven."

Uitgangspunt in het landelijke beleid is dat spelers over voldoende informatie beschikken om bewust te zijn van de risico's op problematisch gokken en inzicht te hebben in het eigen speelgedrag. Spelers dienen hulp aangereikt te krijgen om hun speelgedrag zo nodig te matigen. Het verstrekken van deze informatie en het aanreiken van deze hulp valt onder de zorgplicht van de vergunninghouder. Dat (risico)spelers actief moeten worden benaderd door vergunninghouders is uniek voor het Nederlandse preventiebeleid. De overheid kan de effectiviteit van deze zorgplicht bevorderen door toe te zien op de naleving ervan, maar lokaal zijn er ook mogelijkheden om de aansluiting van de zorgvraag bij het zorgaanbod te bevorderen.

In het interview dat met de Kansspelautoriteit (Ksa) is gehouden, werd de coördinerende rol van de Ksa benadrukt. De Ksa is verantwoordelijk voor de exploitatievergunning voor de speelautomaten en de gemeente verstrekt de aanwezigheidsvergunning. De gemeente en de Kansspelautoriteit dragen daardoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor toezicht op het naleven van de zorgplicht (beperken en voorkomen van kansspelverslaving) van aanbieders van kansspelen ([artikel 4a Wok](#)). Als de wet Koa van kracht wordt, nemen de

¹⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/>

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33996-3.html>

mogelijkheden toe om verslavingspreventiebeleid te voeren – onder meer door een sluitende registratie van casinobezoekers en het opnemen van probleemspelers in het centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks). Doordat het beleid stringenter wordt en de eisen aan preventiebeleid van de exploitant strenger worden, nemen zowel de inzet van alle betrokkenen op verslavingspreventie als de controlemogelijkheden op deze inzet toe. In het interview dat we met de Ksa hielden werd naar voren gebracht dat naarmate een speelautomatenhal door registratie beter in beeld heeft hoe lang spelers binnen zijn, de uitoefening van de zorgplicht hier op zal worden afgestemd. Volgens een van de exploitanten zal de invoering van een sluitende registratie meer invloed hebben op het voorkomen van probleemgokken dan het al dan niet beperken van de openingstijden.

De toezichhoudende taak van de Kansspelautoriteit richt zich voornamelijk op de technische aspecten, met name de afstelling van de speelautomaten. Het toezien op de naleving van de vergunningsvoorwaarden ligt bij de verstrekker van de vergunning: de gemeente. De Kansspelautoriteit heeft ook een taak wat betreft toezicht op naleving van de zorgplicht (art. 4a Wok), net als de gemeente. De Kansspelautoriteit kan alleen niet de aanwezigheidsvergunning (die de gemeente afgeeft) intrekken. Wel kan de kansspelautoriteit een boete opleggen.

4.2 Lokale taken

In lokaal beleid, zoals een verordening waarin voorwaarden aan de aanwezigheidsvergunning worden gesteld, kunnen werving, reclame en verslavingspreventie worden vastgelegd. Bij zowel de wettelijke voorschriften als lokale voorwaarden hebben gemeenten en de Kansspelautoriteit een gezamenlijke toezichtverantwoordelijkheid. De Kansspelautoriteit heeft in de Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten¹⁶ een toelichting op de wet opgenomen. In de Wegwijzer wordt de inhoud van het vereiste preventiebeleid als onderdeel van de voorwaarden aan de vergunning als volgt omschreven:

“De vergunninghouder heeft ten minste de volgende onderwerpen opgenomen en uitgewerkt in het bovengenoemde beleid:

- Het voorkomen van deelname van minderjarigen;
- Het voorkomen van deelname van andere kwetsbare groepen;
- De algemene informatie over kansspelverslaving die beschikbaar wordt gesteld aan spelers;
- De indicatoren die de inrichting hanteert om (dreiging van) onmatige deelname te voorkomen;
- Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers aanspreken in geval van (dreiging van) onmatige deelname en hoe dit geregistreerd wordt;
- Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers moeten voorstellen en aansporen om zich te laten behandelen voor kansspelverslaving en/of (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan kansspelen.”

De Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten adviseert (dus niet verplicht) om vergunninghouders van casino's in hun beleid Zorgplicht te laten uitwerken hoe zij de samenwerking vormgeven met verslavingszorginstellingen (p30). In beginsel ligt daarmee de verantwoordelijkheid bij de exploitanten. Hoewel enkele exploitanten samenwerking met landelijk opererende gespecialiseerde verslavingszorg (Hervitas) en telefonische counseling heeft georganiseerd, komt de samenwerking met de lokale verslavingszorg en -preventie in Rotterdam nog niet van de grond. De gemeente Rotterdam heeft de samenwerking tussen exploitanten en verslavingszorginstellingen niet als voorwaarde opgenomen in de vergunningsvoorwaarden. Hierbij merken we op dat er een onderscheid is te maken tussen instellingen die (op basis van een gemeentelijke subsidie) verslavingspreventie uitvoeren en instellingen die geïndiceerde verslavingsbehandeling bieden. Aansluiting bij preventie is een andere invulling van de samenwerking dan samenwerking in de toeleiding naar behandeling.

De gemeente kan op negatieve aspecten van kansspelen sturen door voorwaarden aan de aanwezigheidsvergunning vast te stellen en vervolgens de opvolging door de ondernemer te handhaven. Daarnaast kan de gemeente een faciliterende rol op zich nemen in de afstemming tussen ondernemers, preventieve en curatieve verslavingszorg en de verschillende gemeentelijke beleidsdomeinen.

¹⁶ https://kansspelautoriteit.nl/publish/pages/5392/wegwijzer_speelautomaten_voor_gemeenten.pdf (bezoekt: 19 december 2020)

4.3 Ontwikkelingen in andere gemeenten

Het is waardevol om te kijken naar de manier waarop in andere steden de gemeentelijke taken op dit vlak worden ingevuld. In Schiedam is gekeken naar de manier waarop recent een vergunning beschikbaar is gesteld voor een nieuwe vergunning voor een speelautomatenhal in de binnenstad. Ook in Amsterdam is de kansspelmarkt in beweging en we probeerden daar voor Rotterdam relevante kennis op te doen. De gemeente Nijmegen heeft in 2008 een *benchmark* uitgevoerd om ten behoeve van beleidsmatige keuzes in Nijmegen een vergelijking te kunnen maken met andere steden.

In de Nijmeegse *benchmark* zijn regelgeving, beleid en kerncijfers uit de verslavingszorg met elkaar vergeleken (Nijmegen, 2008) en hoewel de benchmark inmiddels gedateerd is, is de belangrijkste conclusie uit deze benchmark dat de meeste steden aansturen op consolidatie of verminderen van het aantal speelautomatenhallen binnen de gemeentegrenzen. Dit is volgens deze benchmark in lijn met de notie dat kansspelbeleid, vanwege de aard van kansspelen, ook door een normatieve bril moeten worden bekeken en niet uitsluitend door een economische bril. De auteurs stellen vast dat voor Nijmegen, gezien het rijksbeleid en gezien het vigerende Nijmeegse beleid, een restrictief beleid te rechtvaardigen is waarbij het belangrijk is een normatief uitgangspunt te formuleren waarin prioriteit wordt gegeven aan het maatschappelijk belang. Opmerkelijk is daarnaast dat in veel grote steden, waaronder Den Haag, Amsterdam en Utrecht de kansspelmarkt is gereguleerd in een aparte verordening en in Rotterdam in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening).

Tot 1 april 2020 was er in Schiedam alleen een speelgelegenheid in Schieveste (tussen het station en de ring). Ook voor de binnenstad kwam een vergunning beschikbaar. Een vereiste om mee te dingen naar de beschikbare vergunning¹⁷, was het indienen van een preventieplan. Hierin moest, naast het toegangs- en deurbeleid en een beschrijving van de wijze waarop het personeel over voldoende kennis zou beschikken, worden ingegaan op “de wijze van eigen inzet en te treffen maatregelen als ook de (eventuele) samenwerking met Verslavingszorg en/of andere instellingen/partner”. Dit gevraagde preventieplan is een uitwerking van de wettelijke zorgplicht. Uitkomst van dit traject is dat de vergunning is vergund aan een exploitant die zich niet in het centrum heeft gevestigd maar (ook) in de Schieveste. Deze voorziening heeft een vergunning voor 15 jaar gekregen. In de vergunning wordt verwezen naar de wettelijke zorgplicht en de verplichting om een preventieplan te hebben. Exploitanten moeten handelen op signalen van verslaving en worden geacht maatregelen die aantoonbaar effectief zijn door te voeren. In formele zin wordt hier dus niet meer gevraagd dan de wettelijk vastgelegde zorgplicht.

Vanaf 2021 zijn nieuwe kansspelaanbieders welkom in de gemeente Amsterdam. Het Parool¹⁸ omschrijft de markt voor speelautomatenhallen als “een gesloten bolwerk waar nieuwkomers niet tussenkomen”. Met name in het centrum, waar het merendeel van de speelautomatenhallen gevestigd is, zijn gesprekken over verplaatsing van de speelgelegenheden moeizaam verlopen. Met nieuw beleid was de ambitie om vanaf 2021 mogelijkheden te scheppen voor nieuwe kansspelaanbieders om mee te dingen naar de beschikbare vergunningen. Uit contact met de gemeente Amsterdam komt naar voren dat de aanleiding voor het nieuwe beleid de behoefte aan spreiding (verplaatsing) van automatenhallen is: op basis van openbare orde overwegingen, ergo, de ontlasting van het stadscentrum. De uitvoering van het voorgenomen beleid is uitgesteld omdat exploitanten zorgen hebben over de terugverdientijd van de investering indien zij moeten verhuizen.

Wat leren we van deze drie gemeenten? We leren niets specifiek over openingstijden. Nijmegen betreft ook normatieve overwegingen in de afweging van het nieuwe kansspelbeleid. Hiermee wordt bedoeld op bescherming van spelers hetgeen ook kan worden geïnterpreteerd¹⁹ als gezondheidsbeleid. Schiedam handelt volgens het boekje door invulling van het preventieplan te vragen in het in te dienen *bid book*. In de verleende vergunning worden geen aanvullende gezondheidscriteria opgenomen ten opzichte van de wettelijke verplichtingen. En het nieuw in te zetten Amsterdamse beleid is gedreven door openbare orde overwegingen. De gewenste spreiding die daaruit volgt lijkt geen rekening te houden met gezondheidsargumenten. Spreiding zorgt er de facto voor dat meer mensen een speelhal in de nabijheid krijgen waarmee de toegankelijkheid op populatieniveau toeneemt.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-149612.html>

¹⁸ Het Parool, 23 oktober 2018: Gemeente gooit gokmarkt op de schop.

¹⁹ Strikt genomen zijn economische belangen ook normatief.

4.4 Beleid in Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft geen aparte verordening opgesteld, maar regelt de lokale voorwaarden in de APV. In artikel 2:39a lid 4 worden de vergunningvoorschriften als volgt omschreven:

“Afdeling 10. Toezicht op speelautomatenhallen

Artikel 2:39a Speelautomatenhallen

4. Aan de vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, die betrekking hebben op:
- a. de opening- en sluitingstijden;
 - b. het toezicht in de speelautomatenhal;
 - c. het aantal en type speelautomaten, alsmede het totaal aantal spelers bij volledige bezetting van de speelautomaten;
 - d. de wijze van exploitatie van de hal.”

De centrale vraagstelling in dit onderzoek richt zich op de onderbouwing van de “voorschriften en beperkingen” ten aanzien van de opening- en sluitingstijden (lid 4a). In de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, komt naar voren dat het vraagstuk rond openingstijden altijd in een breder kader wordt gezien. Er is een verband tussen de openingstijden en de wijze van exploitatie van de hal (lid 4d). Vanuit de gemeentelijke taak om het risico op kansspelverslaving te beperken en problematisch spelen te voorkomen, is het daarom wenselijk om aanpassing van openingstijden te overwegen in een ruimer kader van de bedrijfsvoering van de speelautomatenhallen. Hoe de zorgplicht wordt vormgegeven (en hoe daarbij invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen die de Kansspelautoriteit benoemt in de Leidraad Zorgplicht (Ksa, 2020)) is daarbij aanleiding om met de ondernemers in overleg te gaan. Verslavingspreventie is gebaat bij afstemming in de inzet die zowel ondernemer als gemeente leveren.

4.5 Kansen in de nieuwe wet- en regelgeving

De nieuwe wet Koa biedt met de eisen aan de exploitanten om spelers te registreren en aan te sluiten op het Cruks een uitbreiding van de eisen die aan vergunninghouders worden gesteld. Tegelijkertijd zijn er wensen vanuit ondernemers om een bijdrage te leveren aan het ‘leisure’ aanbod in de stad en het onderscheid met voornamelijk Holland Casino te verkleinen, bijvoorbeeld door ruimere openingstijden aan te mogen houden.

Deze situatie biedt kansen om het beleid ten aanzien van verslavingspreventie te verstevigen. De wijze waarop wordt toegezien op het naleven van de (nieuwe) vergunningsvoorwaarden zou aanleiding kunnen zijn voor een gesprek met de sector en de preventieve en curatieve verslavingszorg. Los van het al dan niet verruimen van de openingstijden is er aanleiding om afspraken over het signaleren en opvolgen van problematisch gokgedrag te maken. De geïnterviewde ondernemers zien mogelijkheden om de huidige samenwerking naar een hoger plan te tillen en daarmee het voorkomen en behandelen van gokverslaving te bevorderen.

5. Discussie

5.1 Level playing field

Gezien vanuit het perspectief van *level playing field* argumenteren ondernemers ten gunste van verruiming van de openingstijden om op die manier gelijkwaardig te kunnen concurreren met Holland Casino en met *online* aanbieders van kansspelen. Dit argument lijkt maar gedeeltelijk op te gaan omdat, over het algemeen, vaste spelers trouw zijn aan hun spel en aan hun locatie. Ook de overlap tussen *land based* en *online* spelers lijkt in de huidige situatie – waarbij online gokken mogelijk is, maar niet formeel toegestaan – beperkt. We weten nog niet hoe dat zich ontwikkelt als online gokken legaal wordt in Nederland. Het is een politieke vraag of vanuit de optiek van een *level playing field* de (lokale) overheid openingstijden voor de gehele kansspelmarkt gelijk wil trekken of hierin wil differentiëren. Gelijktrekken betekent uiteraard dat naast de mogelijkheid voor maximale openingstijden ook de mogelijkheid bestaat om gelijklopende beperkingen toe te passen. Als geredeneerd wordt vanuit gezondheidsperspectief, ligt beperken eerder voor de hand dan uitbreiden gezien de toenemende aandacht voor gezondheidspreventie²⁰ (in plaats van behandeling).

Differentiatie wordt momenteel gebaseerd op het karakter van het gebied waarin het bedrijf ligt – in een uitgaansgebied of in een omgeving waar het wonen de dominante functie is. Het gaat dan om overwegingen van overlast, veiligheid en gezondheid. Vanuit het perspectief van gezondheid zou ook kunnen worden gedifferentieerd. Het is denkbaar dat aan een casino met ruimere openingstijden hogere eisen worden gesteld op het gebied van preventief beleid.

5.2 Taak gemeente Rotterdam

Ondernemers wijzen op het competitieve karakter van de gokmarkt en voor- en nadelen die daarin door de overheid aan verschillende partijen worden toegekend. Nu met de nieuwe wet Koa nieuwe landelijke spelregels worden bepaald en er meer spelers het veld op komen (online aanbieders), neemt de rol van de gemeente als lokale scheidsrechter toe aan belang.

Partijen verwachten dat de gemeente de samenwerking tussen ondernemers en de (preventieve en curatieve) verslavingszorg en met de gemeente zelf, bevordert. Het opstellen van een gezamenlijke agenda en het benoemen van de verantwoordelijkheden bij de verschillende samenwerkingspartners maakt scherp welke verplichtingen er zijn en wat de wederzijdse verwachtingen zijn. Hierin liggen taken bij de gemeente op het vlak van handhaving van de vergunningsvoorwaarden, het bevorderen van verslavingspreventie samen met de ondernemers en (het toezien op) het toeleiden naar de curatieve verslavingszorg. Onderdeel van deze samenwerking kan zijn dat de gemeente uitsprekt onder welke voorwaarden uitbreiding van openingstijden tot de mogelijkheden behoort.

Exploitanten willen dat de gemeente een faciliterende rol speelt in het organiseren van de samenwerking tussen de branche en de verslavingszorg. Hier doet zich een paradox voor. Enerzijds zeggen exploitanten dat het aantal probleemspelers enorm meevalt; zij komen ze niet vaak tegen en er melden zich volgens hen relatief weinig mensen aan bij de verslavingszorg. Het is voor exploitanten ook contra-intuïtief (en misschien zelf contraproductief) het bestaan van probleemspelers op te blazen en de alarmbel te luiden over moeizame samenwerking met de verslavingszorg. Het zou hun reputatie kunnen schaden. Het lijkt daarom niet onlogisch de branche tegemoet te komen en ze te helpen zorg te dragen voor probleemspelers.

5.3 Leisure

Aan speelgelegenheden met speelautomaten worden hoge eisen gesteld. De redenen hiervoor liggen in de grote gevolgen van problematiek die ontstaat als risico's niet (tijdig) worden herkend en opgevolgd. Deze risico's liggen bij een kleine groep risico- en/of probleemspelers. Individueel kunnen gokproblemen ernstige gevolgen hebben.

²⁰ Kansspelen zijn overigens niet opgenomen in het Nationaal Preventieakkoord.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord>

Voor recreatieve spelers, die af en toe een gezellig avondje uit doorbrengen in een speelautomatenhal, bestaat de behoefte om meer aan te sluiten bij het *leisure* aanbod in de stad.

Hoe ondernemers in de gelegenheid worden gesteld om in hun bedrijf in deze lijn te ontwikkelen is een belangrijke vraag. Het verkleinen van het onderscheid van casino's en automatenhallen met andere vormen van *leisure* vraagt specifieke aandacht in verslavingspreventie. Het beoogde effect van deze ontwikkeling is immers om meer bezoekers te trekken die (nog) weinig bekend zijn met de risico's van gokken.

5.4 Beschermende factoren

Het bieden van ondernemingskansen – en dus flexibiliteit in voorwaarden als openingstijden – dient in balans te zijn met het bieden van bescherming aan kwetsbare spelers. Risicospelers hebben als probleem dat zij de controle over hun gokgedrag dreigen te verliezen. Wanneer de toegankelijkheid van het gokken als gevolg van ruimere ondernemingskansen toeneemt, roept dat de vraag op in hoeverre hierdoor het risico voor kwetsbare spelers toe mag nemen. Het beperken van de toegankelijkheid voor risicospelers, onder meer door betere samenwerking in *white listing* en een doortastend gebruik van Cruks, lijkt noodzakelijk om het risico op verslavingsproblematiek niet toe te laten nemen.

5.5 De speler

Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden komt naar voren dat 'de speler' niet bestaat. Er is diversiteit onder aanbieders van speelautomaten, die ieder een eigen doelgroep aanspreken. Ook binnen die doelgroepen verschillen de kenmerken van bezoekers over verschillende tijdstippen en bijvoorbeeld uitgaansavonden en doordeweekse momenten. Er is geen *one size fits all* benadering mogelijk, zoals de interventiematrix uit hoofdstuk 2 laat zien. Het definiëren van de doelgroep die met wijzigingen in het beleid ten aanzien van speelautomaten (zowel in flexibiliseren, zoals ruimere openingstijden, als in beperkingen) wordt geraakt is nodig om argumenten ten aanzien van gokverslaving, *leisure* en aanvullingen op het stedelijk aanbod van uitgaansgelegenheden op zijn merites te kunnen beoordelen.

Dat mensen met kansspelproblemen automatenhallen bezoeken is zeker. Maar niet iedereen die negatieve gevolgen ondervindt van spelen op automaten is iemand met een gokverslaving. Het spectrum is breed en fluïde. Er zijn mensen die zichzelf niet problematisch vinden spelen terwijl hun naasten dat wel vinden. Medewerkers op de speelvloer vinden dat er veel spelers zijn die zij als risico- of probleemspelers zouden typeren. De natuurlijke rem 'geld is op' is ook een signaal dat die andere rem 'ik stop als ik mijn voorgenomen bedrag heb verspeeld' niet heeft gewerkt. En is dat erg? Het is lastig om op de speelvloer, zonder diagnostisch onderzoek, een grens te bepalen tussen lichte, matige of ernstige stoornis in het gokken. De samenwerking tussen casinobedrijven en verslavingszorg om probleemspelers de hand te reiken en een aanbod te doen voor geïndiceerde preventie of behandeling zou door de gemeente kunnen worden gefaciliteerd, o.a. door deze taak bij een instelling voor (outreaching) verslavingspreventie te beleggen.

6. Conclusies en aanbevelingen

Openingstijden en gezondheid

De wetenschappelijke literatuur over het effect van openingstijden (beperken of verruimen) is georiënteerd op het voorkomen van kansspelverslaving en problematisch gokken. Een belangrijke notie daarbij is dat gokautomaten behoren tot de meest risicovolle kansspelen. Er zijn geen overtuigende wetenschappelijke onderzoeken gevonden die een duidelijk verband vinden tussen openingstijden en kansspelverslaving. Er zijn veel afzonderlijke maatregelen denkbaar die het risico op kansspelverslaving beperken, waarbij waarschijnlijk geldt: alles helpt maar niet alles helpt genoeg. Deskundigen (verslavingszorg, spelers perspectief) zeggen dat het goed is (problematische) spelers in hun spel te onderbreken om daarmee een moment van reflectie af te dwingen. Exploitanten vinden juist dat een speler de kans moet krijgen het spel 'af te maken'. Een gedwongen onderbreking zou de risico's juist vergroten. Waar de exploitant de natuurlijke rem op het spel omschrijft als 'het geld is op', ziet de verslavingsdeskundige 'geld op' als kenmerk van probleemspelers die te lang doorgaan.

De geïnterviewde spelers erkennen het ondernemersbelang en een aantal van hen benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van spelers. Voor henzelf hebben verruimde openingstijden geen gevolgen. Wel schatten zij in dat verruimde openingstijden voor probleemspelers ongunstig kan uitpakken. Dit is ook de inschatting van Ksa en de verslavingsdeskundige.

Het verruimen of beperken van de openingstijden moet worden gezien in het brede pakket van maatregelen en verplichtingen waar casino's nu al aan onderworpen zijn. De hypothese lijkt gerechtvaardigd dat, in het licht van spelersbescherming, het effect van verruimde openingstijden beperkt zal zijn. Het zou vooral de risico- en probleemspelers meer speelgelegenheid geven.

De ondernemers verwachten van verruimde openingstijden niet alleen een betere spreiding van de bestaande klanten, zij verwachten ook nieuwe clientèle aan te trekken, zoals mensen die avonddiensten draaien, bijvoorbeeld in de horeca. Als meer mensen gaan meedoen met kansspelen, zal een klein deel daarvan (onbekend hoeveel) problemen ontwikkelen. Dit belang moet (bestuurlijk) worden afgewogen tegen het ondernemersbelang en het belang van Rotterdam als 'big city'. Vanuit gezondheidsbelang geredeneerd is het niet aan te bevelen de toegang tot kansspelen te vergroten, ook niet door middel van openingstijden. Tegelijkertijd kan, ook vanuit gezondheidsbelang, de toegang niet te veel worden beperkt omdat dit mogelijk het ongereguleerde illegale kansspelaanbod in de kaart speelt. Onduidelijk is waar zich het omslagpunt bevindt.

Indien in deze afweging van belangen het ondernemersbelang en het belang van een levendige (binnen)stad prevaleert, verbindt dan het vergroten van toegankelijkheid van speelgelegenheden (zoals het verruimen van openingstijden) aan maatregelen om problematisch gokken terug te dringen. Formeel kunnen hierbij de ondernemers vanuit hun wettelijke zorgplicht worden gevraagd om initiatief te nemen en suggesties aan te dragen. Gezien de Rotterdamse context, waarbij de preventieve verslavingszorg geen opdracht heeft aan gokpreventie te doen, bevelen wij aan dat de gemeente het initiatief neemt tot het ontwikkelen van gezondheidsbeleid voor de gokautomatenhallen. Periodiek overleg tussen gemeente, preventieve verslavingszorg en exploitanten kan daar een vruchtbaar onderdeel van zijn. Zodoende dragen wijzigingen in beleid ten aanzien van speelautomatenhallen (of nieuw, specifiek speelautomatenbeleid) bij aan het verminderen van de risico's die deze bedrijven met zich meebrengen.

Gezondheidscriteria in de vergunning

In Nederland is de exploitatie van gokinrichtingen gereguleerd vanuit het besef dat spelersbescherming meerdere dimensies kent. De Wet op de Kansspelen (Wok) en de komende wet Kansspelen op Afstand (Koa) kaderen het kansspelaanbod. In Rotterdam is het verstrekken van de aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten geregeld in de APV en belegd bij de Directie Veiligheid. In deze constructie wordt de verantwoordelijkheid om de voorwaarden te realiseren voor verantwoord speelgedrag bij de exploitanten gelegd en gelaten. Hoe de handhaving is georganiseerd en wordt uitgevoerd is geen onderdeel van deze studie maar deze lijkt zich vooral te concentreren op openbare ordeaspecten en niet zozeer op spelersbescherming. Dit blijkt onder andere uit de evaluatie van de tijdelijke verruimingen van openingstijden bij speelautomatenhallen, die alleen op openbare ordeaspecten worden beoordeeld.²¹ De Ksa heeft positieve verwachtingen van de invoering van een sluitende

²¹ Interne communicatie gemeente (11 november 2020).

spelersregistratie. Objectieve gegevens kunnen de praktijk van signaleren en aanspreken ondersteunen. Door een goede registratie weten casino's weten beter welk type spelers ze in huis hebben.

Los van de openingstijden is het aan te raden gezondheidsbeleid ten aanzien van de exploitatie van speelautomatenhallen te ontwikkelen. De Wet kansspelen op afstand (artikel 7, lid 1) verplicht de gokindustrie om samen te werken met de verslavingszorg, in ieder geval daar waar het gaat om het ontwikkelen, toepassen en onderhouden van een doeltreffende verslavingspreventiebeleid. Uiteindelijk zullen zogenaamde risico- en probleemspelers hierdoor beter worden beschermd.

Vervolgens is het, gezien het belang van spelersbescherming, nodig om naast handhaving van de vergunning op openbare ordeaspecten ook toe te zien op de uitvoering van het gezondheidsbeleid. Ook vanuit de *level playing field* gedachte is handhaving van afgesproken regels net zo belangrijk als de regels zelf.

Stedelijke samenwerking

Exploitanten geven aan te willen samenwerken met de gemeente en instellingen voor verslavingszorg en -preventie. Die samenwerking kan hen ondersteunen bij het signaleren en doorverwijzen van spelers waarover zij zorgen hebben. Die samenwerking helpt hen ook bij het adequaat invullen van de zorgplicht, waarin zij worden geacht signaleren en doorverwijzen te organiseren. Het is aan te bevelen om als gemeente de samenwerking tussen branche en verslavingszorg te faciliteren. Hoe de samenwerking kan worden vormgegeven kan worden vastgelegd in een convenant of raamovereenkomst waarin partijen zich committeren om samen te werken teneinde problematisch gokken zoveel mogelijk te voorkomen en problematische gokkers een adequaat behandel aanbod te doen. Op termijn zou, bij vernieuwing van de vergunning, deze samenwerking in de vergunningsvoorwaarden kunnen worden benoemd. Een voorwaarde voor succesvolle samenwerking is dat in de subsidievoorwaarden van verslavingspreventie ook aandacht voor gokpreventie in automatenhallen wordt opgenomen. Dit is nu niet het geval.

Hierbij is het van belang op te merken dat met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand exploitanten van speelautomaten worden verplicht om samen te werken met de verslavingszorg. Dit is in ieder geval aan de orde waar het gaat om het ontwikkelen, toepassen en onderhouden van een doeltreffend verslavingspreventiebeleid (zie voetnoot in § 3.4). Een operationele samenwerking kan de opmaat zijn naar een bredere uitvoeringsagenda om problematisch gokken te voorkomen, problemen aan te pakken en een positieve bijdrage aan het Rotterdamse uitgaansleven uit te bouwen (en eventuele andere onderwerpen die voortkomen uit het overleg tussen gemeente, vergunninghouders en verslavingszorginstellingen). De uitvoeringsagenda zal onder andere moeten worden vertaald naar inzet op casuïstiek niveau, bijvoorbeeld door de inzet van outreachende verslavingszorg, waarbij het resultaat op een hoger aggregatieniveau op de agenda van het overleg komt. Op deze manier kunnen de effecten van maatregelen om de risico's van problematisch spelen terug te dringen versoepelingen of beperkingen (vergroten of verkleinen van de toegankelijkheid van de speelgelegenheid, of bijvoorbeeld de intensiteit van de handhaving) tot gevolg hebben. Stem de agenda binnen de gemeentelijke organisatie af en bespreek de voortgang met ondernemers en verslavingszorginstellingen, zeker wanneer wijzigingen in beleid aan de orde zijn.

Geraadpleegde bronnen

- APA (2014). Handboek voor de classificatie van psychische stoornissen (DSM-5). Nederlandse vertaling van Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 5th Edition. Arlington: American Psychiatric Association.
- Badji, S., Black, N., and Johnston, D. W. (2020). Association between density of gaming venues in a geographical area and prevalence of insolvency: longitudinal evidence from Australia. *Addiction* v115 n12 (2020 12 01): 2349-2356.
- Bieleman, B., Boendermaker, M., Biesma, S., Nijkamp, R., Kruize, A., Bak, T., en Zimmerman, C. (2011) Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland. Groningen/Rotterdam: IntraVal.
- De Bruin, D.E., Meijerman, C.J.M., Leenders, F.R.J., Braam, R.V. (2006) Verslingerd aan meer dan een spel: Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Utrecht, Den Haag: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.
- De Bruin, D.E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: CVO – Research & Consultancy.
- De Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.
- Delfabbro, P. (2008). Evaluating the effectiveness of a limited reduction in electronic gaming machine availability on perceived gambling behaviour and objective expenditure. *International Gambling Studies*, 8(2), 151-165.
- Gainsbury, S.M., Blankers, M., Wilkinson, C., Schelleman-Offermans, K., Cousijn, J. (2014) Recommendations for International Gambling Harm-Minimisation Guidelines: Comparison with Effective Public Health Policy. *Journal of Gambling Studies*, 30:771–788
- Gambino, B., & Lesieur, H. (2006). The south oaks gambling screen (SOGS): A rebuttal to critics. *Journal of gambling issues*, 17. doi: 10.4309/jgi.2006.17.10.
- Gemeente Nijmegen (2008), Benchmark speelautomatenhallenbeleid. Regelgeving, beleid, kerncijfers verslavingszorg. Nijmegen: Directie Concern, gemeente Nijmegen.
- Goudriaan, A. (2012) Gokverslaving. *Tijdschrift Verslaving* 8, 19-31.
- Goudriaan, A. (2013) *Gambling and problem gambling in the Netherlands*. *Addiction* 109(7)
- Johansson, A., Grant, J. E., Kim, S. W., Odlaug, B. L., & Gøtestam, K. G. (2009). Risk Factors for Problematic Gambling: A Critical Literature Review. *Journal of Gambling Studies*, 25(1), 67–92.
- Kruize, A., Boendermaker, M., Sijstra, M., Bieleman, B. (2015) Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016. Groningen: IntraVal.
- Kansspelautoriteit (2020) Leidraad Zorgplicht. Den Haag: Kansspelautoriteit. <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/voorkomen-verslaving/leidraad-zorgplicht/>
- Lesieur, H. R. & Blume, S. B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A New Instrument for the Identification of Pathological Gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144: 1184-1188.
- Thomas, A. C., Bates, G., Moore, S., Kyrios, M., Meredyth, D., & Jessop, G. (2011). Gambling and the multidimensionality of accessibility: More than just proximity to venues. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 9(1), 88-101.
- Van Leeuwen, L., Goossens, F.X. & Lammers, J (2015) Preventieplan Kansspelen op Afstand Preventiekoersen voor het voorkomen van (online) kansspelverslavingsproblematiek. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Van Woudenberg, M. (2019) Rapportage enquête onder deelnemers bijeenkomsten van Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers. Den Haag: Kansspelautoriteit, 2019.



Onderzoek
naar welzijn,
zorg &
verslaving

Rapportage

Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2012). Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care.

Bijlage 1: Geïnterviewden

Fred Steutel, directeur
Hervitas, specialisten in game- & gokverslaving

Anneke Goudriaan, bijzonder hoogleraar Werkingsmechanismen en Behandeling van Verslaving, hoofd
Academische Werkplaats Verslaving
UMC, Arkin/Jellinek

Jeroen Stil, senior adviseur – toezichthouder Verslavingspreventie
Kansspelautoriteit

Sanne Muijser, secretaris
Shirley van Groenendael - Rijken, bestuurslid
VAN Kansspelen Brancheorganisatie

Robin Bleichrodt, Public Affairs en Stakeholder Manager
Peter Seerden, Adviseur Security and Responsible Gaming
Holland Casino

Yvon Jansma, directeur
Centrum voor Verantwoord Spelen

Armijn Meijer (expert spelersperspectief)
www.onetime.nl

Peter Vreuls, Responsible Gaming Manager
Marco Mariano, Locatie manager
JHgroup

Rob Bosman, COO
Palace Casino's

Jolanda van der Loop, JvHGaming
Responsible Gaming Manager

Robert Meijer, CEO
Sylvia de Koning, Division Director Operations
NOVOMATIC Netherlands

3x speler Fair Play

2x speler Corso Casino

6x forumlid Onetime.nl

Bijlage 2: Topiclijsten interviews

Experts

Centrale vraag

De hoofdvraag vanuit dit onderzoek aan experts luidt als volgt. Hoe ziet u het mogelijke gezondheidseffect van verruiming van de openingstijden? Deze vraag wordt niet direct gesteld, maar aan de hand van de volgende 'topic list' aan de orde gesteld.

Topics

Vooraf

- Het gesprek beoogt inzicht te geven in uw verwachtingen van de effecten van een verruiming van de openingstijden. Graag ga ik in gesprek over uw beeld van speelautomaten, het vergroten van de toegankelijkheid van speelautomaten en de risico's en mogelijke kansen daarvan. Inzicht in de wetenschappelijke kennis op dit onderwerp is de rode draad waar ik aan het eind graag nog specifiek bij stil wil staan.
- Toestemming geluidsopname maken van gesprek, wordt na uitwerking verwijderd.

Achtergrond geïnterviewde

Kunt u eerst iets vertellen over uw werk en organisatie?

Speelautomaten

- Wat is uw beeld van gokgedrag op speelautomatenhallen?
- Denkt u dat speelautomatenhallen bijzondere aandacht verdienen bij het voorkomen of terugdringen van problematisch gokken?

Als iemand er niet zelf mee komt: Uit onderzoek dat we hebben gelezen zien we dat speelautomaten een relatief hoog risico op problematisch gokgedrag met zich meebrengen.

Consequenties van langere openingstijden van speelautomatenhallen

- Welke effecten verwacht u van het verlengen van openingstijden?
- Welke effecten verwacht u ten aanzien van de sociale functie van gokinrichtingen?
- Welke consequenties verwacht u voor de verhouding tussen internetgokken en fysieke gokinrichtingen?
- Zouden gezondheidscriteria in de vergunningsvoorwaarden (zorgplicht) moeten worden bijgesteld? Zo ja, hoe?

Risico's en kansen

- Welke risico's ziet u in het verlengen van openingstijden?
 - Nemen bepaalde risicofactoren toe?
- Biedt het verlengen van openingstijden ook kansen?

Studies naar het effect van openingstijden op problematisch gokken

- Welke trends neemt u waar in het wetenschappelijk onderzoek op dit thema?
- Geven (recente) wetenschappelijke studies die u kent aanleiding om bepaalde aspecten van het voorkomen van problemen als gevolg van gokken met nadruk te benoemen? Zo ja, welke?

Behandelaren

Centrale vraag

De hoofdvraag vanuit dit onderzoek aan de behandelaren luidt als volgt. Hoe ziet u als behandelaar het mogelijke gezondheidseffect van verruiming van de openingstijden? Deze vraag wordt niet direct gesteld, maar aan de hand van de volgende 'topic list' aan de orde gesteld.

Topics

Vooraf

- Het gesprek beoogt inzicht te geven in uw verwachtingen van de effecten van een verruiming van de openingstijden. Graag ga ik in gesprek over uw beeld van speelautomaten, het vergroten van de

toegankelijkheid van speelautomaten en de risico's en mogelijke kansen daarvan. Het effect op uw doelgroep is in het gesprek de rode draad waar ik aan het eind graag nog specifiek bij stil wil staan.

- Toestemming geluidsopname maken van gesprek, wordt na uitwerking verwijderd.

Achtergrond geïnterviewde

- Kunt u eerst iets vertellen over uw werk en organisatie?

Speelautomaten

- We zien dat gokkers met risico- of probleemgedrag op verschillende manieren en locaties gokken. Wat is op basis van uw beroepspraktijk/het werk van uw organisatie, het beeld van gokgedrag op speelautomaten?
- Verdienen speelautomatenhallen bijzondere aandacht in het lokale beleid op het voorkomen of terugdringen van problematisch gokken?

Relatie met toegankelijkheid van gelegenheid tot gokken

- Toegankelijkheid en aanpassingsvermogen: welke effecten verwacht u van het verlengen van openingstijden?
- Welke verandering in gedrag zouden we bij problematische gokkers mogen veronderstellen als speelautomatenhallen langer open zijn?
 - Blijven zij langer?
 - Kiezen zij vaker voor de automatenhal?
 - Gokken ze hierdoor minder in de horeca of online?

Risico's en kansen

- Welke risico's ziet u in het verlengen van openingstijden?
 - Nemen bepaalde risicofactoren toe?
- Biedt het verlengen van openingstijden ook kansen?

Kwetsbare personen en kwetsbare omgeving

- Wat is uw beeld uit verhalen van cliënten van de mogelijke impact op langere openingstijden van speelautomatenhallen voor kwetsbare groepen?
- In verschillende steden worden woonwijken of andere locaties uitgesloten van de mogelijkheid om automatenhallen te openen, of wordt een maximumaantal of andere voorwaarden gesteld. De nabijheid van de gelegenheid tot gokken wordt daarvoor als reden genoemd. Hoe ziet u dat?
- Kunt u dit beeld ook toelichten ten aanzien van online gokken, op mensen die gevoelig zijn voor ongecontroleerd gokken?

Exploitanten casino's en speelautomatenhallen

Centrale vraag

Met de gemeente zijn we benieuwd naar hoe exploitanten aankijken tegen het mogelijke gezondheidseffect van verruiming van de openingstijden. Wat zijn uw verwachtingen of beelden van de consequenties van ruimere openingstijden voor bezoekgedrag en problemen die met overmatig spelen samenhangen, zoals het risico op gokverslaving. Bij exploitanten waar de openingstijden zijn verruimd, vragen we naar wat zij ervan merken. We grijpen dit gesprek ook aan om na te gaan wat u denkt van samen werken met de gemeente op het gebied van het maken (of door ontwikkelen) van preventiebeleid.

Topics

Gespreksstarter

- Ironisch toeval: het onderzoek gaat over verruimde openingstijden maar door Covid-19 zijn de huidige openingstijden juist beperkt. Wat merkt u hiervan?
 - Heeft u hierdoor minder klanten of komen ze vroeger?
 - Wat hoort u hierover terug van klanten?

Achtergrond geïnterviewde

- Kunt u eerst iets vertellen over uw werk en over uw casino of speelautomatenhal?
 - Functie?
 - Hoe lang in dienst of eigenaar?
 - Kenmerken van uw bedrijf? Soorten automaten, gokspellen, eten/drinken, entertainment etc.

- Wat zijn kenmerken van uw bezoekers (denk aan leeftijd, geslacht, speelgedrag)
- Onderscheid mensen met en zonder gokproblemen
- Gedrag, aandeel in totaal aantal bezoekers

Speelautomaten

- Wat is volgens u kenmerkend voor gokgedrag op speelautomaten ten opzichte van andere gokspellen?
- Verdienen speelautomaten bijzondere aandacht bij het voorkomen of terugdringen van problematisch gokken?
- Welke preventieve maatregelen zet uw bedrijf in?
 - Hoe (goed) werkt de *white list*?

Veranderingen in casinobezoek

- Als uw speelgelegenheid ruimere openingstijden zou krijgen, welk effect zou dat hebben op uw bezoekers? (let op onderscheid mensen met en zonder gokproblemen) (let op: sommige speelhallen hebben verruimde openingstijden)
 - langer blijven?
 - vaker komen?
 - op andere tijdstippen te komen?

Ten opzichte van andere mogelijkheden om te gokken

- Wat verandert er in uw positie op “de markt” als u ruimere openingstijden heeft?
- Welke verandering verwacht u (of: observeert u):
 - In het speelgedrag van uw bezoekers?
 - In uw concurrentiepositie ten opzichte van online spelen?
 - In uw concurrentiepositie ten opzichte van spelen in de horeca?
 - In uw concurrentiepositie ten opzichte van ander speelautomatenhallen

Probleemgokkers

- Niet iedereen kan even goed maat houden. Welk effect verwacht u (of: observeert u) voor probleemgokkers als speelautomatenhallen langer open zijn?
 - Blijven zij langer?
 - Kiezen zij vaker voor de automatenhal?
 - Gokken ze hierdoor minder in de horeca of online?

Preventie 1

- Wat zou er nodig zijn om negatieve effecten voor probleemgokkers te beperken?
 - Welke rol heeft u hier als exploitant in?
 - Wat heeft u nodig om deze rol goed in te vullen?
 - Wat verwacht u hiervoor van de gemeente Rotterdam?

Preventie 2

- De gemeente denkt na over een preventiebeleid ten aanzien van gokken. Zij wil dat niet eenzijdig doen maar de automatenhallen daarbij betrekken. Hoe staat u daar tegenover?
 - Wat zou uw bijdrage kunnen zijn?
 - Wat verwacht u van de gemeente of andere partijen (Ksa, VAN)?

Risico's en kansen

- Welke risico's ziet u in het verlengen van openingstijden?
- Biedt het verlengen van openingstijden ook kansen?

Open afsluitende vraag

- Kunt u samenvatten wat u vindt van het idee (of: het feit) om speelgelegenheden ruimere openingstijden toe te staan?

Bezoekers casino's en speelautomatenhallen

Centrale vraag

We zijn benieuwd naar hoe bezoekers aankijken tegen het mogelijke gezondheidseffect van verruiming van de openingstijden. Wat zijn verwachtingen of beelden vanuit het perspectief van bezoekers over de consequenties

van ruimere openingstijden voor bezoekgedrag en problemen die met overmatig spelen samenhangen, zoals het risico op gokverslaving.

Topics

Gespreksstarter

Ironische toeval: het onderzoek gaat over verruimde openingstijden door Covid-19 zijn de huidige openingstijden juist beperkt. Welke invloed hebben de Covid-maatregelen op uw casinobezoek en speelgedrag?

Achtergrond geïnterviewde

- Kunt u iets vertellen over uzelf en over uw bezoek aan speelgelegenheden?
- Wat voor soort bezoeker of speler bent u?

Speelautomaten

- Wat is als bezoeker van speelgelegenheden uw beeld van speelgedrag op speelautomaten?
- Verdienen speelautomaten bijzondere aandacht bij het voorkomen of terugdringen van problematisch gokken?

Veranderingen in casinobezoek

Als speelgelegenheden ruimere openingstijden zouden krijgen? Wat zou dat voor effect hebben op uw bezoek- en of speelgedrag?

- blijft u dan **langer** als u komt – of niet?
- komt u dan **vaker** als u komt – of niet?
- verwacht u dan op **andere tijdstippen** te komen?

Welk effect zou het hebben op andere bezoekers, denkt u?

Ten opzichte van andere mogelijkheden om te kansspelen te spelen

- Kunt u uw favoriete speelgelegenheden omschrijven?
 - (soorten automaten, eten en drinken, entertainment, personeel, andere bezoekers)
- Als u langer of vaker bij uw favoriete speelgelegenheden terecht zou kunnen, wat zou dat dan betekenen voor:
 - Uw speelgedrag?
 - Zou u dan (bijvoorbeeld) minder online gaan spelen?
 - Zou er dan iets veranderen in hoe u omgaat met spelen in de horeca?

Problemen met gokken

- Niet iedereen kan even goed maat houden. Welk effect verwacht u voor probleemspelers als speelautomatenhallen langer open zijn?
 - Blijven zij langer?
 - Kiezen zij vaker voor de automatenhal?
 - Gokken ze hierdoor minder in de horeca of online?
 - Wat zou er nodig zijn om negatieve effecten voor probleemspelers te beperken?

Risico's en kansen

- Welke risico's ziet u in het verlengen van openingstijden?
- Biedt het verlengen van openingstijden ook kansen?

Afsluitende vraag

- Kunt u samenvatten wat u vindt van het idee om speelgelegenheden ruimere openingstijden toe te staan?