

Hoorzitting Gokken - Federaal Parlement

Gokken is alomtegenwoordig in onze samenleving. Er is een groot en divers aanbod aan kansspelen en weddenschappen. Daarnaast circuleren er heel wat reclameboodschappen en triggers om mensen te overhalen om te beginnen gokken of om meer te gokken. Voor vele mensen is gokken een fijne vorm van ontspanning. Echter voor een andere groep mensen schuilen er risico's in. Het fenomeen is eeuwenoud en ontstond in tijden wanneer er weinig andere ontspanningsmogelijkheden waren. Echter door een zeer grote aanwezigheid en de ondertussen eindeloze gokmogelijkheden stellen we momenteel vast dat heel wat mensen kampen met (vaak ernstige) problemen, veroorzaakt door gokken.

CONTEXT

Wanneer is gokken een probleem?

Gokken is problematisch, wanneer het problemen veroorzaakt. Niet iedereen die gokt, ondervindt hier problemen door of ontwikkelt een gokstoornis. Verschillende risicofactoren maken wel dat bepaalde groepen meer risico lopen op problemen of een verslaving. De risicofactoren van gokken worden onderverdeeld in de risico's in het spel (middel), in het individu (mens) en in de omgeving (milieu).

Ondanks de eerder beperkt zichtbare maatschappelijke overlast, is de impact van gokproblemen groot. Iemand die overmatig gokt, steekt veel tijd, geld en energie in gokken waardoor er naast financiële problemen ook sociale problemen ontstaan. Op familiaal vlak, op vlak van studie of werk, enz. Ook personen uit de omgeving van de speler worden dus vaak mee getroffen.

Gokken kan volgens DSM-5¹ gediagnosticeerd worden als een mentale stoornis binnen de groep van verslavingsproblemen. Sinds 2013 spreekt men officieel van een gedragsverslaving van zodra er aan 4 van 9 criteria voldaan is.

1. *Met steeds grotere hoeveelheden moeten gokken om de gewenste opwinding te bereiken*
2. *Rusteloos en prikkelbaar zijn bij pogingen tot minderen van of stoppen met gokken*
3. *Herhaaldelijk onsuccesvolle pogingen om te minderen, te stoppen of beheersen van het gokken*
4. *Gepreoccupeerd met gokken (bv. aanhoudende gedachten en levendige herinneringen aan eerdere gokervaringen, verhindering of planning van de volgende keer, en manieren om aan geld te komen om mee te gokken).*
5. *Vaak gokken bij onlustgevoelen (hulpeloosheid, schuldgevoel, zorgen somberheid)*
6. *Opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen*
7. *Liegen om ernst van gokgedrag te verhullen*
8. *Belangrijke relaties, werk, opleiding, carrière in gevaar brengen of verloren*
9. *Geld van anderen nodig hebben om uitzichtloze financiële problemen te verlichten*

Van zodra iemand aan 4 à 5 criteria voldoet, spreken we van een lichte stoornis. Vanaf 6 tot 7 criteria gaat het om een matige stoornis en vanaf 8 criteria is er sprake van een ernstige stoornis. Deze criteria zijn voor spelers die kampen met problematisch gokgedrag vaak ook zeer herkenbaar.

Schaamte en taboe

Bovenop de financiële problemen zijn schaamte, angst en andere psychische problemen die ermee gepaard gaan, factoren die leiden tot een verhoogd risico op sociale problemen en tot zelfdoding. Het taboe is groot. Het gokken zelf wordt onder meer door reclame en de link met de sportsector genormaliseerd. Wanneer iemand door gokken in de problemen komt, wordt dit eerder gepercipieerd als 'abnormaal'. Men wentelt de problemen vaak af op de individuele verantwoordelijkheid. Dit terwyl

¹ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*



er ook maatschappelijke factoren zijn die problematisch gokken in de hand werken. De schaamte rond gokproblemen wordt bovendien ook versterkt door de uitvergroete publieke aandacht op winst, en niet op verlies.

Onder meer door bovenstaande factoren is de treatment gap zeer groot. In de hulpverlening stelt men vast dat spelers erg lang wachten met hulp zoeken tot de problemen zich opstapelen. Dit gegeven maakt het moeilijk om de omvang en de maatschappelijke last van het probleem in kaart te brengen, mede omwille van beperkt onderzoek.

Uit de Gezondheidsenquête 2018 van Sciensano blijkt volgende prevalentie:

- 30,8% van de Belgische bevolking gokte minstens 1x in het voorbije jaar.
- 1/10 speelt elke week
- Meer mannen (38,5%) dan vrouwen (23,5%)
- De leeftijdsgroep van 25-44 jaar is de meest voorkomende groep
- De kanalen verschillen afhankelijk van de leeftijd: 25-44 jarigen spelen meer online, 45+ hangen meer vast aan de traditionele (offline) spelen.

Risicospelers

- 0,9% van de Belgische populatie (85.000 Belgen) lopen het risico om een gokverslaving te ontwikkelen, waaronder 0,2% een hoog risico
- Het risico op problematisch gokken is groter bij mannen (1,5%) dan vrouwen (0,4%)
- Jongvolwassenen (25-34 jaar) vormen het grootste risico op een gokstoornis (1,7%)
- Online spelers hebben een groter verslavingsrisico dan traditionele spelers en spenderen meer geld

Eerder Belgische onderzoek uit 2016 en buitenlandse cijfers tonen veel hogere prevalentie van gokken en problematisch gokken aan. Sciensano deelt ook zelf het risico op onderschatting in hun prevalentiecijfers mee. Desalniettemin geeft het onderzoek een interessante inkijk in het speelgedrag in ons land. Meer gegevens lees je in de 'factsheet gokken'² van VAD.

VISIE

Bescherming van de spelers ... niet de operatoren.

De bescherming van de speler dient vanuit welzijns- en gezondheidsperspectief het kansspelbeleid te bepalen. Mensen moeten hun spelplezier zelf kunnen invullen, maar binnen een welbepaalde beschermende context. Daarom gaat de bescherming ook verder dan consumentenbescherming. Het gaat niet louter over het verliezen van geld of een gegarandeerde uitbetaling van winst. Het moet gaan over het verlies van controle op het eigen speelgedrag, de risico's die hieraan verbonden zijn en de dynamieken die hierop inspelen.

Maatregelen ter bescherming van de speler moeten primeren op de rendabiliteit van de sector. Bij beleidsbeslissingen met betrekking tot gokken dient er voorafgaand steeds een (geestelijke-) gezondheidstoets te gebeuren. De invloed van de kapitaalkrachtige kansspelsector, met veel economische belangen, neigt het te halen van het maatschappelijk welzijnsoogpunt. Nieuwe maatregelen dreigen uit te draaien op een juridische veldslag. De complexe wetgeving en de vele uitzonderingen liggen hier wellicht mee aan de basis.

Preventie, vroeginterventie en hulpverlening kan pas efficiënt zijn wanneer er een sterk wettelijk kader is dat het gokbeleid werkelijk reguleert. Beschermende maatregelen en een daadkrachtig handhavingsbeleid zijn hierin fundamenteel.

² https://www.vad.be/assets/factsheet_gokken_december_2019_def



Beleidsmatige preventieve aanpak vereist inzet op vier pijlers: regels en afspraken, zorg en begeleiding, informatie en sensibilisering, omgevingsinterventies. Enkel door concrete invulling te geven aan al deze pijlers kunnen we komen tot een effectief beleid. In de onderstaande aanbevelingen kan u punctuele opmerkingen binnen het kader van die preventiepijlers terugvinden. De voorstellen gaan in op een reeks specifieke elementen aangaande het huidige kansspelbeleid en de wetsvoorstellen die voorliggen. Maar eerst schetsen we een aantal voorname vaststellingen.

WETGEVEND KADER

Het huidige kansspelbeleid

- ✓ De kansspelwet van 1999 is vanuit juridisch oogpunt misschien niet oud, toch dateert de wet uit een ander tijdperk. De fundamenteën van de wet zijn gebaseerd op de aanwezigheid van fysieke kansspelinrichtingen, terwijl de toenemende bezorgdheid en risico's in hoofdzaak betrekking hebben op het uitgebreide online aanbod. We bouwen verder op die fundamenteën aan de hand van 9 type vergunningen met drie aanvullende vergunningen, en er komen nog nieuwe bij. Valt een systeem van vele vergunningen en uitzonderingen in een snel veranderende context nog te handhaven?
- ✓ De Nationale Loterij waarvan de producten een ruime bekendheid hebben bij een brede bevolking, het grote arsenaal van spelen aangeboden door de vergunde inrichtingen en de aanwezigheid van een illegaal circuit vormen samen een risicovolle combinatie. De ene zegt telkens 'veiliger' of 'beter' te zijn dan de andere. Maar vooral samen zorgen ze voor een toegankelijk scala van risicovolle producten die aantrekkelijk worden gemaakt bij een breed publiek. Door het online aanbod zijn de producten ook onbeperkt beschikbaar.
- ✓ Het legale aanbod faciliteren om het illegale gokaanbod aan banden te leggen is het huidige leidende principe in het huidige kansspelbeleid. Deze zienswijze is niet gestoeld op evidentie. In praktijk blijkt dit alvast onvoldoende bescherming te bieden aan spelers. Het creëert zelfs een vals gevoel van veiligheid. Ook het legale aanbod houdt risico's in en veroorzaakt ernstige problemen bij spelers. De ervaringen uit de hulpverlening bevestigen dit.
- ✓ Het argument dat reclame voor het legale aanbod mensen weghoudt van het illegale aanbod volstaat niet. Door reclame vestig je in eerste instantie de aandacht op gokken an sich, in welke vorm dan ook. Reclame werkt normaliserend en markt verruimend. Het promoot gokken.
- ✓ De opdracht van de Kansspelcommissie bestaat er uit om spelers te beschermen, maar is tegelijk regulator die zelf vergunning verstrekt, controles uitoefent en sancties oplegt. Het lijkt ons moeilijk te verzoenen dat één orgaan zowel de winstgevendheid van de goksector vrijwaart, de bescherming van de speler dient te waarborgen, en het spel reguleert. De vraag stelt zich of dit binnen de context van de huidige kansspelwetgeving en in een snel evoluerende sector nog een realistische opdracht is.



AANBEVELINGEN

Regels en afspraken:

- De goedkeuring voor een vergunning door de Kansspelcommissie is geen kwaliteitslabel dat een veilig aanbod garandeert. Sommige gokactiviteiten zijn verslavender dan anderen en ook nieuwe fenomenen duiken op. Het 'in game' gokken bijvoorbeeld waarbij de scheiding tussen gamen en gokken vervaagt of nieuwe fenomenen die opduiken via sociale media. Maar ook sportwedenschappen evolueerde naar meer risicovolle vormen van gokken. Daarom dient de wetgever sterker in te spelen op nieuwe evoluties en beter te anticiperen op de toekomst.
- De leeftijdslimiet voor alle spelen dient zonder uitzondering worden opgetrokken naar 21 jaar. De diverse gokproducten oefenen een grote aantrekkingskracht uit op jongeren. Terwijl ze net omwille van hun jonge leeftijd een hogere kwetsbaarheid hebben.

Verschillende risicofactoren zoals impulsiviteit, hyperactiviteit, gedragsproblemen en onaangepaste coping, vinden hun oorsprong in de adolescentie. Naast impulsiviteit als persoonlijkheidskenmerk, is impulsiviteit ook kenmerkend voor de adolescentie door de ongelijke rijping van de hersenstructuren, waarin de prefrontale cortex trager ontwikkelt dan de mesolimbische structuren. Dit maakt adolescenten kwetsbaar voor impulsief gokgedrag.

- Ondanks de leeftijdslimieten merken we dat jongeren toch toegang hebben tot kansspelen en wedenschappen. Uit de leerlingenbevraging³ van VAD tijdens het schooljaar 2017-2018 blijkt dat ook minderjarige jongeren vertrouwd zijn met diverse producten, terwijl het spelen wettelijk niet is toegestaan. Controle en opvolging is en blijft hierin cruciaal.

PREVALENTIE VAN GOKKEN				
		12-14	15-16	17-18
KRASBILJET	Ooit	27,0%	33,6%	33,3%
	Laatste jaar	10,1%	12,0%	10,5%
BINGO	Ooit	9,4%	12,8%	14,2%
	Laatste jaar	2,5%	3,1%	4,1%
LOTTO	Ooit	15,4%	19,0%	20,0%
	Laatste jaar	6,1%	6,0%	7,0%
POKEREN	Ooit	4,9%	11,5%	13,8%
	Laatste jaar	2,5%	5,9%	6,5%
SPORTWEDDENSCHAPPEN	Ooit	4,8%	11,7%	18,8%
	Laatste jaar	2,4%	7,3%	12,8%

- Het informatiesysteem EPIS voor uitgesloten personen dient verder te worden uitgebreid naar alle aanbieders en voor elke deelname. De registratiecijfers tonen aan dat spelers zich laten uitschrijven wanneer er reeds sprake is van ernstige (financiële) problemen (27.1% na collectieve schuldenregeling, 46.4% via gerechtelijke beslissingen, slechts 10,2% vrijwillige uitsluiting). EPIS werkt dus veeleer schadebeperkend, dan preventief ter voorkoming van problemen. De elektronische controle van de identiteit en de leeftijd via e-ID dient toegepast te worden op alle vormen van kansspelen en wedenschappen, ook op de dagbladhandel.

³ <https://www.vad.be/artikels/detail/vad-leerlingenbevraging-2017-2018>

- Momenteel is er speellimiet 500 € per week per spelrekening. In de praktijk wil dit eigenlijk zeggen: een onbeperkte inzet. Men zegt op termijn werk te willen maken aan een gezamenlijke speellimiet over de verschillende aanbieders heen, maar dit momenteel technisch nog niet mogelijk is. Een afdwingbare timing voor de verplichte invoer is aangewezen.
- Reclame heeft tot doel om naambekendheid te genereren voor het merk of logo. Reclame werkt ook irrationele cognities in de hand. Het heeft weinig zin om onderscheid te maken op basis van producten of louter een reclameverbod voor het online aanbod. VAD is voorstander van een wettelijk afdwingbaar verbod op marketing en reclame zonder veel uitzonderingen. Afwijkingen vormen te vaak voer voor juridische geschillen.
- Noodzakelijke middelen voor een adequaat controlesysteem zijn fundamenteel. Momenteel schiet het beleid hierin te kort. Er is bovendien ook weinig transparantie over de procedure en de gevolgen van klachten die bij de Kansspelcommissie worden ingediend.
- Het is belangrijk dat men naast de ook kijkt naar wat men als individu werkelijk kan verliezen en niet enkel naar 'labo- gemiddelden' zoals de gemiddelde uurverliezen die nu worden weergegeven.

Zorg en begeleiding:

- Er moet meer aandacht gaan naar vroeginterventie en zorg. Dit doet men door vroegtijdig te kijken naar het ontstaan van problemen en niet enkel aandacht te schenken aan de problematiek wanneer er sprake is van een ernstige verslavingsstoornis.
- Door systematische screening en vroegdetectie met focus op kwetsbare groepen sneller remediëren.
- Sensibiliseren, ondersteunen en deskundigheidsopbouw bij eerstelijnszorg en zorgaanbieders van geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg via opleiding, materialen,... is noodzakelijk.
- Meer gedifferentieerd en specifiek zorgaanbod: gespecialiseerde centra, zelfhulpgroepen op verschillende plaatsen, online zelfhulp/behandelingsmogelijkheden en uitbreiding van bestaande zorgverlening (inclusief residentieel, groepswerk in elke regio).
- Inzet van ervaringskennis.
- Door aandacht te schenken aan het gezin en de omgeving van de persoon die gokt. Ook voor hen dient er informatie beschikbaar te zijn en ondersteuning geboden worden.
- De operatoren kunnen meer verantwoordelijkheid opnemen met betrekking tot de bescherming van de speler door sneller probleemsignalen op te merken en te interveniëren. Operatoren kunnen verplicht worden om in te grijpen wanneer ze 'on gezond spelersgedrag' vaststellen. Dit kan door de speler te oriënteren, het aanbod van hulpverlening beter bekend te maken en door te verwijzen.

De term 'zorgplicht' kan echter misleiden. Hulpverlening en zorg dient telkens een zuiver doel te dienen in functie van het welzijn van de cliënt. Operatoren hebben echter fundamenteel andere doelstellingen. Dit onderscheid dient gevrijwaard te blijven. Operatoren hebben geen rol te spelen in de zorg, wel in het vroegtijdig detecteren van signalen, limiteren en oriënteren.



Informatie en bewustzijn:

- Er moet aandacht gaan naar het doorbreken van het bestaande taboe om de treatment gap te verkleinen. Bewustmakingscampagnes moeten gokproblemen meer bespreekbaar maken.
- Vergroting van kennis (verdrijven van foutieve cognities) en vaardigheden (zelfbewustzijn en zelfcontrole) van gokkers om hun gedrag onder controle te krijgen. (bv. effect 'bijna winst' ervaring). Slogans zoals 'gok met mate' geven spelers geen extra inzicht over de risico's.
- Sommige gokactiviteiten zijn verslavender dan andere. Bovendien maken operatoren ook gebruik van elementen die je spelgedrag beïnvloeden en inspelen op psychische processen. Spelers dienen hiervan bewust gemaakt te worden.

Belangrijke risicofactoren zijn:

Spelfrequentie: aantal keren dat een spel in een bepaalde periode plaatsvindt (bv. EuroMillions: trekking 2x / week) Hoe hoger de spel frequentie, hoe hoger het risico.

Duur van het spel: (bijv. Slots) Hoe korter de duurtijd, hoe hoger het risico

Frequentie van inzet: aantal weddenschappen dat binnen één spel kan worden geplaatst (bv. meerdere rasters per trekking, meerder inzetten op spelelementen in één voetbalwedstrijd (in game betting) Hoe meer inzetten, hoe hoger het risico

Omgevingsfactoren

- Er is nood aan meer wetenschappelijk onderzoek. Dit dient objectief en onafhankelijk te worden uitgevoerd. Ook serverdata van kansspeloperatoren dient in functie van de bescherming van de speler geanalyseerd te worden. Momenteel worden deze data nog niet of zeer beperkt aangewend voor preventieve doeleinden of in kader van vroegdetectie en –interventie of hulpverlening. We pleiten ervoor om deze data ter beschikking te stellen voor onderzoek.

Van hieruit kunnen tevens voorstellen tot wetgevende initiatieven gebeuren. Een doortastend kansspelbeleid mag echter niet lang op zich laten wachten gelet op de acute en toenemende nood aan doortastende maatregelen ter bescherming van de speler.

- Meer maatregelen om speelflow te doorbreken zoals pop-upwaarschuwingsberichten over speeltijd of weergave verlies zijn nodig. Vormen van zelfcontrolestrategieën moeten meer worden geïntroduceerd en push-berichten dienen maximaal worden geweerd. Gokoperatoren willen steeds aanwezig zijn in het dagelijkse leven van mensen. Hiervoor tracht men zoveel mogelijk drempels weg te werken door bv. al voor je bent ingelogd te vragen of je een icoon wil aanmaken op je startscherm. Drempels werken ontradend en bouwen bescherming en reflectietijd in.
- Reclame normaliseert gokken en werkt marktverruimend. De gokindustrie groeit. Dat zien we dagelijks: op straat, online als op televisie en in de omzetcijfers van de operatoren. Deze tendens moeten we een halt toeroepen.
- Bij de publieke opinie neemt het draagvlak toe om meer maatregelen te nemen om spelers daadwerkelijk te beschermen en kritisch te zijn ten aanzien van het huidige gokbeleid. We stellen een toenemend aantal klachten bij de ombudsman vast over gokreclame en ook VAD krijgt steeds vaker vragen over gokken. De wetgever dient rekening te houden met deze maatschappelijke evolutie.

