

Til Kulturdepartementet

Oslo, 27. november 2015

Høring angående konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill – innspill fra Akan kompetansesenter

Vi viser til Kulturdepartementets invitasjon til å avgi høringsuttalelse når det gjelder konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill.

Flere av spørsmålene i høringsbrevet datert 8.07.d.å. er innenfor felt som ligger utenfor Akan kompetansesenters ansvars- og kompetanseområder. Nedenfor fremmer vi våre synspunkt på spørsmålene vi har forutsetninger for å gi kvalifiserte svar på.

Overordnet er det verdt å merke seg at den type spill norske myndigheter vurderer å lisensiere utgjør en relativt liten andel (20 %) av den totale nettoomsetningen for pengespill i Norge i dag, men til gjengjeld er det disse spillene som det er knyttet størst problemer med i befolkningen (66 % av samtalene ved Hjelpelinjen i 2014). Akan kompetansesenter stiller spørsmålet om hvilken hensikt det har å legge til rette for denne type avhengighetsskapende spill, gitt konsekvensene slike spill har for enkeltpersoner, arbeidsplasser og samfunnet.

Problematisk spillatferd – omfang og konsekvenser for arbeidslivet Omfang

Befolkningsundersøkelsen gjennomført av UiB på vegne av Lotteritilsynet i 2013, viste at Norge har anslagsvis 22 000 (0,6 %) problemspillere, 89 000 (2,4 %) moderate risikospillere og 289 000 (7,8 %) lavrisikospillere. Dette er trolig minimumsanslag (Lotteritilsynet 2015).

Hjelpelinjen for spillavhengige informerer i sin rapport for 2014 at 8 av 10 av de som ringte inn om pengespillproblemer oppga å ha egen lønnsinntekt. Akan kompetansesenters egen studie «Å gamble med jobben» (Buvik 2009) viste at 1 av 4 av de som spilte i arbeidstiden hadde et alvorlig spillproblem.

Tar vi i betraktning pårørende, venner, kolleger og arbeidsgivere, som også ofte blir påvirket av problematikken, betyr det at spillproblemer er en problematikk av betydning for både samfunnet og arbeidslivet. Pårørendeproblematikk innebærer redusert livskvalitet som ofte gir seg utslag i sykefravær og nedsatt yteevne.

Vi hører fra arbeidslivet at ikke bare problemspillere, men også spillere som spiller med moderat og lav risiko, med sine spillevaner og fokus, kan spille på en måte som får konsekvenser for arbeidet.

Konsekvenser

Forskning (Buvik 2009) og Akan kompetansesenters praktiske erfaring viser at problematisk spillatferd har konsekvenser for arbeidslivet. Konsekvensene er i hovedsak knyttet opp mot

- Fravær
- Redusert konsentrasjon og arbeidsevne
- Sikkerhetsrisiko
- Økonomiske problemer og økonomisk utroskap

En problemspiller, eller spilleavhengig person, tenker stadig på spill. Han eller hun tenker på forrige spill, planlegger neste spill og tenker på muligheter til å skaffe penger. Dette fører til sterk distraksjon i arbeidet. Det kan også bli fravær for å spille eller for å skaffe penger. Ansatte med pengespillproblemer har store økonomiske problemer og unngår gjerne å være med på sosiale aktiviteter. Ofte følger psykiske belastninger som gir seg utslag som depresjon, lav selvfølelse, søvnmangel og selvmordsfare. En spillavhengig person er mer utsatt for samlivsbrudd og har generelt nedsatt arbeidsevne (Fekjær 2003).

Enkelte typer pengespill (spesielt pengespill på Internett) er basert på relativt høye innsatser og hurtig tempo, hvilket kan frembringe store gjeldsproblemer raskt. Akan kompetansesenter har de senere år vært involvert i rettssaker som har omhandlet oppsigelser basert på kriminelle handlinger som tyveri og underslag som følge av pengespillsproblematikk. Det er naturlig å anta at dette er toppen av isfjellet, da de færreste saker går til retten.

I en svensk studie (Binde 2014) fant man at ca. 10 % av de som søker hjelp for spillproblemer har gjort underslag eller lignende kriminelle aktiviteter på arbeidsplassen (i andre studier i andre land fant de 22-37 %).

Pengespillproblemer kan ta fokuset vekk fra arbeidsoppgavene en er satt til å utføre, og uavhengig av om dette leder til kriminelle handlinger eller ikke, så vil vedkommende kunne representere en sikkerhetsrisiko for virksomheten.

De siste to årene har Akan kompetansesenter merket en markant økning i etterspørsel etter mer kunnskap om spill, spillatferd og spillproblematikk fra partene i arbeidslivet. Vi mottar årlig også en rekke telefoner fra ledere og kolleger som er bekymret for medarbeidere/kolleger grunnet arbeidsmessige konsekvenser av spillatferd. De ønsker veiledning om hva de skal gjøre.

Arbeidsplassen – en unik arena for tidlig innsats

Arbeidslivet er en arena hvor vi treffer hoveddelen av landets voksne befolkning, en arena hvor det er systemer, rutiner og klare roller som gjør det mulig å fange opp problemer tidlig, håndtere dem og reversere utviklingen.

Våre innspill

Spørsmål 1: Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?

I dag er hovedprinsippet i norsk pengespillpolitikk å kanalisere pengespillaktiviteten inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud som er underlagt offentlig kontroll. Akan kompetansesenter ser det som svært viktig at dette hovedprinsippet opprettholdes.

Ut fra både et folkehelseperspektiv og et arbeidslivsperspektiv, er det vår oppfatning at framtidens norske pengespillmodell må ha et ansvarlighetsnivå som tilsvarer ansvarlighetsnivået i dagens enerettsmodell innskjerpet med følgende tiltak:

- Det bør innføres obligatoriske overordnede tapsgrenser som inkluderer alle spill, fortrinnsvis på tvers av operatører.
- Det bør settes klare grenser for omfang og innhold i regulerte aktørers markedsføring av raske spill med høy risiko for avhengighet. Markedsføring fra uregulerte aktører rettet mot norsk publikum bør hindres.
- Nettsider som ikke har tillatelser i Norge bør stenges, slik man har gjort i flere europeiske land, deriblant Danmark (Lotteritilsynet rapport om sosial- og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske spillmarkedet).
- Betalingsformidlingsforbudet bør effektiviseres.

Vår begrunnelse:

Befolkningsundersøkelsen gjennomført av UiB på oppdrag for Lotteritilsynet, viser at sårbare spillere selv er positive til ansvarlighetsverktøy. Undersøkelsen viser videre at problemspillere og spillere som spiller med moderat risiko, rapporterer at reklame påvirker deres spillatferd og spilleintensjoner. Binde 2007 og UiB 2014 fant at kombinasjonen av høyrisikospill og mye reklame for spillet, er det som for enkelte spillere generer problemer. Pengespillreklame ser også ut til å kunne utløse tilbakefall hos noen av de som sliter med pengespillproblemer. Lotteritilsynet skriver i sin rapport at de allerede nå, med dagens enerettsmodell, ser et behov for å begrense markedsføring av spill som har høy risiko for å utvikle problematisk spillatferd. Fjerning av markedsføringen fra uregulerte aktører, vil også redusere regulerte aktørers behov for markedsføring.

I Folkehelsemeldingen Mestring og muligheter står det at man ønsker å se problematisk spillatferd i sammenheng med rusmiddelpolitikken. Det er derfor også naturlig at pengespillpolitikken legges tett opp til alkoholpolitikken hvor vi har monopol, streng skjenkeregulering og reklameforbud.

En ansvarlighetsmodell som reduserer antall personer med spillproblemer er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Behandling koster mer enn forebygging.

Spørsmål 3: Hvordan vurderer høringsinstansene at frivilligheten kan sikres inntekter fra pengespill under en lisensordning, sammenlignet med dagens enerettsmodell hvor Norsk Tippings overskudd går direkte til formålene?

Dette er utenfor Akan kompetansesenters ansvarsområde, men vi ønsker allikevel å vise til dagens pengespillpolitikk, som spesifiserer at inntektsgrunnlaget pengespillene gir til frivillige organisasjoner, kun er en gunstig sidevirkning av den norske pengespill- og lotterimodellen. Akan kompetansesenter mener det er viktig at inntekter til frivilligheten heller ikke i framtiden blir styrende for norsk pengespillpolitikk.

Akan kompetansesenter stiller spørsmål om hvor riktig det er at frivilligheten skal sikres med inntekter fra pengespill. Som andre aktører etterlyser vi et samfunnsregnskap som ikke bare inkluderer inntekter til frivillig sektor, men også samfunnets utgifter knyttet til pengespillproblemer. Som en del av dette må arbeidslivets kostnader medberegnas, det vil si kostnader knyttet til fravær, ineffektivitet, arbeidskonflikter og økonomisk utroskap.

Spørsmål 4: Ved en videreføring av enerettsmodellen som reguleringsmodell, hvilke tiltak mener høringsinstansene bør gjennomføres for å sikre at nivået på spilleproblemer fortsatt holdes lavt, og at Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill?

De siste to årene har Akan kompetansesenter merket en markant økning i etterspørsel etter mer kunnskap om spill, spillatferd og spillproblematikk fra ledere og ansatte i arbeidslivet. Vi erfarer at virksomheter som innhenter slik kunnskap er bedre i stand til å forebygge og håndtere problematisk spillatferd på en god måte. Vi erfarer også at individuelle Akan-avtaler kombinert med relevant behandling hjelper mange ut av spilleproblemene.

I veiledningssamtaler, i forbindelse med bedriftsbesøk og kurs hører Akan kompetansesenter at spillproblematikk er en betydelig HMS-utfordring for arbeidslivet. Vi erfarer at også spillere som spiller med moderat og lav risiko, kan oppleve problemer som har konsekvenser for arbeidet. Videre vet vi at også pårørende påføres fysiske og psykiske problemer, noe som fører til økt sykefravær.

Vi mener overføring av kunnskap til arbeidslivet om hvordan de kan forebygge og håndtere spillproblematikk, bør intensiveres. Videre mener vi det er viktig å opprettholde og øke lavterskeltilbud som spillbehandling.no. Den raske hjelpen dette behandlingstilbudet innebærer, er viktig for både arbeidstakere med spillproblemer og deres arbeidsgivere. Vi viser for øvrig til vårt svar på spørsmål én.

I en undersøkelse gjennomført av Lotteritilsynet i 2014, kom det fram at 42 % trodde at andre operatører enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hadde lov til å reklamere for sine spill, mens ytterligere 20 % var usikre. Basert på dette mener Akan kompetansesenter at tiltakene nevnt i vårt svar på spørsmål 1, må kombineres med mer informasjon til befolkningen. Fra arbeidslivet erfarer vi at kunnskap skaper bevissthet, bedre forebygging og håndtering.

Spørsmål 5: Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

I en situasjon hvor norske myndigheter eventuelt konkluderer med at de ønsker å innføre lisensordning, anbefaler Akan kompetansesenter å innføre obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Vi forstår at ingen andre land med lisensmodell har så mange ansvarlighetstiltak som skal gjelde på tvers av alle lisensierte aktører, men mener allikevel at ønsket om å redusere antall personer med spillproblemer innebærer at slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy må innføres i en eventuell lisensmodell. Faren for at det begrenser interessen for å søke lisens er stor, men en lisensordning må kombineres med online blokkering av ikke-lisensierte spillskaper. På den måten vil man fjerne tilbudet fra uregulerte spillaktører.

Vi viser også til Lotteritilsynets rapport hvor følgende framkommer:

- Det er Lotteritilsynets vurdering at spillene som vil inngå i en eventuell lisensmodell ikke må tilbys uten omfattende krav til ansvarlighetstiltak. De mener at bruk av obligatoriske grensesettingsverktøy er en viktig årsak til at nivået på spillproblemer ikke er større i Norge enn de er. Tapsgrensene begrenser skadevirkningene som enkelte spillere kan pådra seg ved overdrevet spill
- Moderate risikospillere og problemspillere spiller spillene nettkasino, oddspill og poker, spill hvor ansvarlighetstiltak er meget viktig
- Erfaringene fra dagens enerettsmodell er at pauseverktøyene brukes, og særlig gjelder dette for Instaspill

Basert på erfaringene fra Danmark, hvor Danske Spill har redusert antall ansvarlighetstiltak av konkurransemessige hensyn, er det viktig at Norge ved valg av en lisensmodell, ikke firer på kravene til obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy.

Spørsmål 11: Hvordan vurderer høringsinstansene ønskeligheten av å innføre slike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet?

Akan kompetansesenter vurderer det som viktig å stanse markedsføring fra ulovlige aktører, blokkere nettsider og styrke betalingsformidlingsforbudet.

Vår begrunnelse:

Fra befolkningsundersøkelsen UiB gjennomførte på oppdrag for Lotteritilsynet, vet vi at moderate risikospillere og problemspillere lar seg påvirke av reklame.

Medietilsynet viser at uregulerte pengespilloperatører står bak hele 91 % av alle reklamesendinger for pengespill på norske tv-kanaler, og at 85 % av all tid som blir brukt til å sende reklame for pengespill, er reklame for ulovlige utenlandske operatører. Vi viser for øvrig til vår argumentasjon under spørsmål én.

Det er opplagt slik at den enkelte spiller har et eget ansvar for sin spilling. All erfaring fra både spillproblematikk og rusmiddelproblematikk, tilsier at det å bli «frisk» krever at personen som har problemet selv innser at han/hun har et problem og ønsker å gjøre noe med situasjonen. Å utarbeide en partsforankret policy for rusmiddelbruk og spill, og sørge for at den er kjent for alle ansatte, er erfaringsmessig det viktigste forebyggingstiltaket en virksomhet kan gjøre, kombinert med bekymringssamtaler så tidlig som mulig og reaksjoner ved brudd.

Akan kompetansesenter er kritiske til kriminalisering av spillere. Akan kompetansesenter mener at kriminalisering av spillere vil gjøre det vanskeligere for den det gjelder å be om hjelp, hindre at kolleger gir bekymringsmeldinger, og føre til at ledere vil vegre seg enda mer før de reagerer. For spillproblematikk som utvikler seg meget raskt, er det ønskelig at arbeidsplassen reagerer så raskt som mulig. Vi mener kriminalisering av spillere vil motvirke forebygging og åpenhet. Spillproblematikk er fra før et tabubelagt tema. Kriminalisering av spillere vil gjøre temaet enda mer tabubelagt, med de ulempene dette vil ha for forebygging og håndtering på arbeidsplassen.

Når det gjelder forslaget om ekskludering av spillere via tredjeperson, er Akan kompetansesenter av den oppfatning at dette ikke er en problemstilling som er aktuell for arbeidsplassen å gå inn i. Styrken i intervensjon på arbeidsplassen er at man saklig forholder seg til de konsekvenser som er relevante for arbeidet. Å hindre muligheter for spill i arbeidstiden er relevant, men spillere må selv ta ansvar for egne handlinger. Ofte vil det være en del av terapien i behandling. Vi ser det imidlertid som en viktig forutsetning at spillere selv enkelt skal kunne ekskludere seg selv fra spill.

Pengespilleleverandørene bør pålegges å stenge ute eller begrense tilgang for personer som identifiseres som problemspillere gjennom verktøy som f.eks. PlayScan.

Avslutningsvis understreker vi at Akan kompetansesenters syn, både fra et folkehelseperspektiv og et arbeidslivsperspektiv, er at enerettsmodellen må opprettholdes, og styrkes med tiltak slik vi har redegjort for i dette dokumentet. Dette begrunner vi i erfaringer fra automattiden, vurderinger gjort av Lotteritilsynet og vår egen kunnskap og praktiske erfaring. En lisensordning vil innebære flere tilbydere og dermed flere spill. Det er nærliggende å tro at jo større tilbudet er, desto flere vil spille, med større utfordringer som en konsekvens, også for arbeidslivet.