

Gokverslaving in relatie tot speelautomatenhallen

Eindrapport



Den Haag, 21 mei 2002

Colofon

Projectnummer: 9520/44482872

Auteurs: drs. Minke de Gier
 drs. Eric Stijger

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag
(T) 070 – 302 9500
(F) 070 – 302 9501
e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2002.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

21-05-02 18:45



Inhoudsopgave

1. Vraagstelling en Aanleiding 5

- 1.1 Vraagstelling 5
- 1.2 Leeswijzer 5

2. Onderzoeksopzet 7

- 2.1 Centrale vraag en onderzoeksvragen 7
- 2.2 Onderzoeksaanpak 7
 - 2.2.1 Fase 1: oriëntatiefase 8
 - 2.2.2 Fase 2: selectie gemeenten 8
 - 2.2.3 Fase 3: benadering gemeenten en hulpverleningsinstanties 9
 - 2.2.4 Fase 4: rapportage 10

3. Achtergrond 11

- 3.1 Gokverslaving 11
 - 3.1.1 Wat is gokverslaving? 11
 - 3.1.2 Oorzaken van gokverslaving 11
 - 3.1.3 De weg naar hulpverlening 12
- 3.2 Speelautomatenhallen 13
- 3.3 Wetgeving 13
- 3.4 Analyse kader 14

4. Relatie speelautomatenhallen en gokverslaving 15

- 4.1 Landelijke trends 15
 - 4.1.1 Herkomst en achtergrond cijfermateriaal 15
 - 4.1.2 Omvang 15
 - 4.1.3 Profiel 16
- 4.2 Delft 18
- 4.3 Ontwikkeling in vergelijkbare gemeenten 18
 - 4.3.1 Gokverslaving; kenmerken 18
 - 4.3.2 Ontwikkeling en omvang 19
- 4.4 Gokverslaving in relatie tot aanwezigheid speelhal 22
- 4.5 Conclusies 23

5. Maatschappelijke effecten en getroffen maatregelen 25

- 5.1 Inleiding 25
- 5.2 Ervaren effecten 25
 - 5.2.1 Overlast geen issue: "Hooguit wat extra brommers en scooters" 25
 - 5.2.2 Gokforensen: "het bloed kruipt waar het niet gaan kan" 26
- 5.3 Getroffen maatregelen in gemeenten 27
 - 5.3.1 Vestigingsbeleid 27
 - 5.3.2 Toezicht en controle 28
 - 5.3.3 Preventiebeleid 28
- 5.4 Houding ten opzichte van speelautomatenhallen 29
 - 5.4.1 Gemeenten zonder speelhal 29
 - 5.4.2 Gemeenten met speelhal 30
- 5.5 Conclusies 32

6. Conclusies en aanbevelingen 35

6.1 Conclusies 35

6.1.1 De relatie tussen aanwezige speelautomatenhal en gokverslaving 35

6.1.2 Effecten en maatregelen 36

6.1.3 Eindconclusie 38

6.2 Aanbevelingen 38

Literatuur 41

Bijlage 1: Respondenten 43

Bijlage 2: Gespreksprotocol 45



1. Vraagstelling en Aanleiding

Op 2 juli vorig jaar vindt een raadsdebat in de gemeente Delft plaats naar aanleiding van het voorstel tot wijziging van de APV, welke het mogelijk zou moeten maken de vestiging van een tweetal speelautomatenhallen in de gemeente Delft toe te kunnen staan. Volgens het college van B&W zou de komst van een dergelijke nieuwe vrijetijdsvoorziening een positieve 'spin off' kunnen hebben op de reeds aanwezige voorzieningen.

Bij de leden van de Raad bestaat onduidelijkheid over de effecten van de aanwezigheid van een speelautomatenhal. Zo vrezen zij dat het toestaan van speelautomatenhallen kan leiden tot een verhoging van de gokverslaving en kan leiden tot overlast en criminaliteit. Zij vinden het niet verantwoord een beslissing te nemen op basis van de momenteel aanwezige kennis en willen de argumentatie – of die nu voor of tegen wijziging van de APV zal zijn – kunnen onderbouwen met ervaringsgegevens uit andere vergelijkbare gemeenten.

Om hierin te voorzien wordt door het CDA een motie ingediend waarin het College van B&W wordt verzocht een onderzoek uit te voeren naar het mogelijke verband tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal in een gemeente en de omvang van de gokverslaving aldaar. De vergelijking met andere gemeenten is gewenst, zowel waar het gaat om gemeenten die hebben gekozen vóór, als om gemeenten die hebben besloten geen speelautomatenhallen binnen hun gemeente toe te staan. Naar aanleiding van het aannemen van de motie wordt B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies BV verzocht hiertoe een onderzoek uit te voeren.

1.1 Vraagstelling

Bij de totstandkoming van de onderzoeksopdracht blijkt dat niet alleen een behoefte bestaat aan gegevens over de mogelijke relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en gokverslaving, maar ook aan inzicht in mogelijke beleidsmaatregelen om de schadelijke effecten te beperken. Tegen deze achtergrond wordt het onderzoek breder opgevat dan het in kaart brengen van de mogelijke relatie, en wordt ook aandacht besteedt aan de mogelijkheden van preventief beleid.

Aldus valt de centrale vraagstelling in twee delen uiteen:

1. Bestaat er een relatie tussen de aanwezigheid van (een) speelautomatenhallen en gokverslaving?
2. Welke effecten doen zich voor ten gevolge van de vestiging van (een) speelautomatenhal(len) en welke maatregelen kunnen getroffen worden ter voorkoming/ beperking hiervan?

1.2 Leeswijzer

De vraagstelling zoals hierboven geformuleerd wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt in twee set van deelvragen. Vervolgens wordt de onderzoeks-aanpak uiteengezet waarlangs het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 wordt

daarna de achtergrond van het probleem in kwestie geschetst. Daarbij wordt ingegaan op het fenomeen gokverslaving en wordt een schets gegeven van de stand van zaken omtrent speelautomatenhallen in Nederland en de relevante wetgeving hieromtrent. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier ingegaan op de eerste cluster van deelvragen waarin de relatie tussen gokverslaving en speelautomatenhallen centraal staat. Hoofdstuk 5 gaat in op de tweede cluster van deelvragen en biedt zicht op de effecten en maatregelen. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 een reeks van conclusies op basis waarvan enkele aanbevelingen worden gedaan. De bijlagen geven een overzicht van de gebruikte literatuur en de organisaties en instanties waarvan informatie is verkregen ten behoeve van dit onderzoek.



2. Onderzoeksopzet

2.1 Centrale vraag en onderzoeksvragen

B&A groep gaat met dit onderzoek in op de vraag van de gemeente Delft naar het *mogelijk verband tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal in een gemeente en de omvang van de gokverslaving aldaar*. Uit de notulen van het Raadsdebat over dit onderwerp blijkt dat niet alleen behoefte is aan gegevens over de (mogelijke) relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en gokverslaving, maar ook aan inzicht in de te verwachten effecten hiervan en mogelijke beleidsmaatregelen om deze te bestrijden.

Om deze dubbele vraag te benaderen in het onderzoek hebben wij de volgende reeks onderzoeksvragen opgesteld.

Relatie gokverslaving en de aanwezigheid van een speelautomatenhal:

1. Hoe ziet de landelijke ontwikkeling in de gokverslavingscijfers er uit?
2. Hoe ziet de ontwikkeling in de gokverslavingscijfers van de gemeente Delft er uit?
3. Hoe ziet de ontwikkeling in de gokverslavingscijfers er uit bij vergelijkbare gemeenten (met of zonder speelautomatenhal)?
4. Welke verklaring is er voor die ontwikkeling? Hoe betrouwbaar zijn de cijfers?
5. Is er sprake van een relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal in een gemeente en de gokverslaving?

Effecten en maatregelen

6. Welke (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten hebben zich voorgedaan als gevolg van vestiging van de speelautomatenhal?
7. Welke maatregelen kunnen worden getroffen om de gokverslaving te voorkomen (door de exploitant i.o.m. het gemeentebestuur)? Wat zijn de effecten van deze maatregelen?
8. Welke maatregelen kunnen worden getroffen om de negatieve maatschappelijke effecten van gokverslaving zoveel mogelijk te beperken (door hulpverleners, politie e.d. in overleg met het gemeentebestuur)? Wat zijn de effecten van deze maatregelen?
9. Hoe is de mening over de voor- en nadelen in vergelijkbare gemeenten waar inmiddels een speelautomatenhal is gevestigd?

2.2 Onderzoeksaanpak

Wij benaderen deze vragen in vier onderzoeksfasen; een oriëntatiefase, een fase voor de selectie van gemeenten, een fase voor de interviews binnen de tien afzonderlijke gemeenten en een rapportagefase.

2.2.1 Fase 1: oriëntatiefase

Tijdens de eerste fase hebben wij oriënterende *gesprekken* gevoerd met betrokkenen in het veld. Met hen spraken wij over de betekenis en kenmerken van het begrip gokverslaving, de betrouwbaarheid van cijfers, landelijke trends en verschuivingen wat betreft gokverslaving en over de mogelijke relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en de omvang van gokverslaving. Naast deze gesprekken bestudeerden we in deze fase *literatuur* over gokverslavingen, documentatie over wetgeving en de speelautomatenbranche.

Wij hebben gesproken met respondenten van de Jellinek kliniek, van het SIVZ (Stichting informatievoorziening Zorg), van het AIA (Amsterdam Institute for Addiction research) en GGZ Nederland. Ook spraken wij met een medewerker van Parnassia Den Haag. Een deel van de gesprekspartners kwam voort uit de zogenoemde sneeuwbalmethode: deskundigen verwezen door naar andere deskundigen die relevant waren om te spreken. Een lijst van respondenten is opgenomen in de bijlage. Omwille van de compleetheid van de gegevens hebben wij tevens de VAN (Vereniging Automatenhandel Nederland) Speelautomaten brancheorganisatie gesproken.

2.2.2 Fase 2: selectie gemeenten

In de tweede fase zijn we in overleg met de gemeente Delft tot een selectie van tien gemeente gekomen. Vergelijkbaarheid (met Delft) is in eerste plaats bepaald op basis van het *aantal inwoners* in een gemeente (tussen de 80.000- 120.000) en in de tweede plaats op de *nabijheid van een centrumgemeente*. Vervolgens zijn de 'percentages niet westerse allochtonen', 'percentages geregistreerde werkloosheid' en 'percentages jongeren tussen 20-39 jaar' bekeken om te komen tot een eindselectie van vergelijkbare steden.

De intentie was om te komen tot tien vergelijkbare steden, waarvan 5 zonder speelautomatenhal en 5 met speelautomatenhal. Deze selectie kende uiteindelijk zes gemeenten met een speelautomatenhal en vier zonder speelautomatenhal. Immers kunnen met name gemeenten mét een speelhal ingaan op beide onderzoeksvragen; zowel naar de mogelijke relatie als naar ervaren maatschappelijke effecten en getroffen maatregelen. De selectie van gemeenten bestrijkt uiteenlopende provincies (Noord Holland, Zuid Holland, Drenthe, Overijssel, Noord Brabant, Limburg), met een zwaartepunt in Zuid-Holland. Het criterium "regiofunctie" is van belang voor dit onderzoek vanwege de aanzuigende werking en invloed op de omvang van gokverslaving: een gemeente met speelhal trekt inwoners uit de regiogemeenten om te gokken. Gemeenten zonder speelhal kennen gokverslaafden vanuit de mogelijkheden om te gokken in de regiogemeente.

Met betrekking tot de selectiecriteria kan opgemerkt worden:

- Gouda heeft relatief een laag aantal inwoners, maar deed op verzoek van gemeente Delft desondanks mee in dit onderzoek. Dordrecht kent iets meer dan 120.000 inwoners (120.021)¹, maar gezien de interessante relatie tot Rotterdam en de minieme afwijking wordt deze gemeente toch meegenomen in de selectie;
- Ede en Sittard-Geleen wijken het sterkst af wat betreft het percentage niet westerse allochtonen;
- Ede en Zoetermeer wijken het sterkst af wat betreft het percentage geregistreerde werklozen;
- Ede, Zoetermeer en Sittard-Geleen wijken sterk af van Delft wat betreft het percentage jongeren. Samen met de gemeente Leiden blijkt Delft een hoog percentage jongeren te kennen binnen de gemeente (studentensteden).

Tabel 2.1 Selectie en selectiecriteria voor vergelijkbare gemeenten

	Amuse-mentshal	Aantal Inwoners (cbs, 1 jan 2001)	Regio-gemeente	% niet westerse allochtonen (cbs 2001)	% geregistreerde werklozen (cbs 1998)	% 20-39 jarigen (cbs, 2001)
Delft	Nee	96180		13,3%	4%	37%
1. Alkmaar	ja	93022	Amsterdam	10,9%	6%	36%
2. Deventer	Nee	85008	Apeldoorn	10,8%	6%	32%
3. Dordrecht	ja	120021	Rotterdam	14,8%	6%	30%
4. Ede	Nee	102405	Arnhem	6,1%	3%	28%
5. Gouda	ja	71782	Den Haag-Utrecht	12%	4%	31%
6. Helmond	ja	80932	Eindhoven	10,1%	6%	32%
7. Hilversum	Nee	82773	Amersfoort/Utrecht	8,1%	3%	29%
8. Leiden	Nee	117022	Den Haag	12,3%	4%	39%
9. Sittard / Geleen	ja	97950	Maastricht	4,9%	6% en 8%	27%
10. Zoetermeer	ja	110129	Den Haag, Rotterdam	12,5%	2%	27%

2.2.3 Fase 3: benadering gemeenten en hulpverleningsinstanties

Op basis van de selectie uit de tweede fase konden in de derde fase de afzonderlijke gemeenten telefonisch benaderd worden. Middels de verkregen informatie in de eerste fase stelden wij een gespreksprotocol samen. Enerzijds benaderden we medewerkers binnen de *gemeenten*. Hier spraken wij met (beleids-)medewerkers van de afdelingen welzijn/ maatschappelijke ontwikkeling en/ of van de afdelingen algemene zaken en bestuurszaken, juridische zaken of openbare orde en veiligheid. Over het algemeen streefden wij ernaar binnen iedere gemeenten minimaal twee respondenten te spreken, ieder van een andere afdeling. Anderzijds benaderden we (beleids-)medewerkers binnen de *hulpverlening* (Parnassia, Consultatiebureau's voor Alcohol en Drugs (CAD's), Stichting Anonieme Gokkers Omgeving

¹ Het jaar daarvoor (1-1-2000) kende deze gemeente nog 119.821 inwoners

Gokverslaafden (AGOG)) in de tien afzonderlijke gemeenten. Alle respondenten kregen na het eerste contact ter kennismaking het gespreksprotocol toegestuurd, waarna op afspraak het gesprek op een later tijdstip plaats vond. Zodoende konden de respondenten eventueel nog gegevens nagaan en zich voorbereiden op de voorgelegde vragen. In de bijlage is een (geanonimiseerde) respondentenlijst opgenomen en tevens het gespreksprotocol.

Vrijwel alle respondenten toonden interesse in het onderwerp en waren bereid mee te werken aan dit onderzoek.

2.2.4 Fase 4; rapportage

Naast de informatie uit de gesprekken en de literatuur zijn gegevens omtrent de landelijke ontwikkeling gokverslaving voor een groot deel ontleend aan het informatiesysteem van het SIVZ, het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). Gegevens omtrent het aantal gokverslaafden per gemeente zijn deels ontleend aan het LADIS (zie bijlage) en deels middels de informatie van de ambulante verslavingszorg in de resterende gemeenten.

Op basis van de verzamelde gegevens tijdens de drie eerdere fasen konden wij in deze fase overgaan tot de rapportage. Deze rapportage geeft kort en bondig onze onderzoeksgegevens weer en leidt tot een beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.



3. Achtergrond

In dit hoofdstuk wordt de centrale begrippen gokverslaving en speelautomatenhal nader gedefinieerd en beschreven. Tevens wordt in de derde paragraaf samengevat wat de huidige wetgeving aan gemeenten voorschrijft omtrent kansspelen. In de vierde paragraaf wordt tenslotte een analysekader aangereikt welke van belang zal zijn bij de verdere verdieping van dit onderzoek.

3.1 Gokverslaving

3.1.1 Wat is gokverslaving?

Met gokken kan tegen een geringe inspanning onder spannende omstandigheden veel geld verdiend worden. Geld en kans zijn de twee kernbegrippen bij deze activiteit. Gokken op zich is geen probleem; het gebeurt sinds mensenheugenis overal te wereld. Voor een klein deel van de gokkers in Nederland is het echter wel een probleem, aangezien ze pathologisch ofwel problematisch gokgedrag vertonen. Een probleemgokker is iemand die te veel tijd en geld besteedt aan het gokken en daardoor het leven van zichzelf en van mensen om zich heen negatief beïnvloedt.² Dit kan leiden tot een gokverslaving.

Mensen die verslaafd raken aan gokken kunnen het verlangen om te gokken geen weerstand bieden. Hun denken, voelen en willen wordt beheerst door het gokken. Als ze stoppen met gokken zijn ze onrustig en geïrriteerd. Gokverslaving gaat vaak samen met schuldgevoelens en controle verlies. Gokverslaafden kunnen het eigen gedrag niet meer in de hand houden, de behoefte om te gokken niet weerstaan, hebben ontwenningssverschijnselen wanneer zij een bepaalde tijd niet (kunnen) gokken of proberen op illegale wijze aan geld te komen.³ De definitie voor gokverslaving zoals geformuleerd door het ministerie van Justitie luidt als volgt: "zodra het individu excessief gokt en als dit gokken gepaard gaat met problemen voor zichzelf, anderen of voor de maatschappij"⁴

3.1.2 Oorzaken van gokverslaving

Een directe oorzaak van gokverslaving is niet te benoemen. Veelal is een gokverslaving te herleiden naar een combinatie van factoren. Enerzijds hebben externe factoren, zoals de aard van het spel en omgeving, invloed op (problematisch) gokgedrag. Anderzijds hebben interne factoren, zoals persoonlijkheid en persoonlijke omstandigheden, een relatie tot gokgedrag. Aangezien enkel externe factoren zijn te beïnvloeden (in ieder geval vanuit gemeentelijk perspectief) gaan we hier kort op in:

² Kerssemakers (1999) *Als de knikkers het spel bepalen*.

³ Koeter e.a. (1996), p.40

⁴ Ministerie van Justitie (1995) 130/20

De aard van het spel

Speelautomaten zijn onder te verdelen in kansspelen, behendigheidsspelen en amusementsspelen. Gokverslaving is voor een groot deel gerelateerd aan kansspelen, niet aan behendigheidsspelen of amusementsspelen. Kansspelen kennen bepaalde eigenschappen die tot verslaving kunnen leiden. Zo is er sprake van onmiddellijke beloning; de tijd tussen inzet en uitkomst is heel kort. Daarnaast gaat het spel samen met opwinding en spanning en een zeker gevoel van controle; er zijn verschillende mogelijkheden waarop het geld ingezet kan worden, zodat het lijkt of de speler invloed heeft op de uitslag. Een andere factor is het aantal spelletjes dat achter elkaar te spelen zijn. Bij kansspelautomaten is dit tot 1200 keer per uur. Tenslotte worden de automaten verleidelijk gemaakt door toeters, lichtjes en geluiden.⁵

Omgevingsfactoren

Ook staan bepaalde omgevingsfactoren in relatie tot gokverslaving. Bijvoorbeeld de factoren toegankelijkheid en afstand. Wanneer de afstand klein is en de toegankelijkheid hoog, is de verleiding om te gokken moeilijker te weerstaan. Voorlichting en informatie zijn andere voorbeelden van omgevingsfactoren: veel reclame over het gemak waarmee veel geld is te verdienen heeft invloed op gokgedrag. Tenslotte is te denken aan de mate waarin een omgeving alternatieven voor vermaak aanbiedt; als deze niet of nauwelijks aanwezig zijn, is de verleiding om te gokken groot.

3.1.3 De weg naar hulpverlening

Circa één op de 20 gokverslaafden vraagt hulp. Een groot deel van de problematische gokkers blijft dus buiten het zicht voor de hulpverlening. Dit is (in andere verhouding) ook het geval bij andere typen verslaving. Er is zogenaamd sprake van een 'verborgen verslaving'. Een groot deel van de gokverslaafden zijn niet alleen onbekend bij de hulpverlening, maar ook bij mensen in de omgeving: gokkers kunnen hun probleem veelal lange tijd verborgen houden voor hun omgeving. Wel is problematisch gokgedrag binnen de speelautomatenhallen zelf te identificeren.

Gokkers die zich aanmelden bij de hulpverlening komen pas na vele jaren van gokken. De latentietijd van een eerste gokje en de vraag om hulp duurt gemiddeld zeven jaar.⁶ Mensen die problemen hebben met gokken kunnen in de eerste plaats terecht bij de zelfhulpgroepen van de Gambling Anonymous (GA) ofwel de Stichting Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers. Dit is een landelijke zelfhulporganisatie met veel plaatselijke afdelingen. In de tweede plaats kunnen gokkers terecht bij de Ambulante hulpverlening, poliklinieken van categoriaal psychiatrische ziekenhuizen voor verslaafden of bij de Consultatiebureau's voor Alcohol en Drugs (CAD's).

⁵ Kerssemakers (1999)

⁶ Kerssemakers (1999) p.52

3.2 Speelautomatenhallen

Gokken kan op vele manieren. In Nederland kennen we de Staatsloterij, de casinospelen, sinds kort het internetgokken, het wedden op paarden en nog vele andere goksoorten. Dit onderzoek beperkt zich tot het gokken in speelautomatenhallen.

Speelautomatenhallen, ook wel amusementcentra genoemd, zijn openbare gelegenheden die speciaal zijn ingericht voor behendigheids- en kansspelautomaten. In Nederland zijn er circa 290 van deze amusementcentra waarvan er 210 geëxploiteerd worden door leden van de brancheorganisatie van de speelautomatensector, de VAN. Dit aantal is afgenomen ten opzichte van enkele jaren eerder. In 2001 zijn er in Nederland ongeveer 13.500 kansspelautomaten - een stijging ten opzichte van voorgaande jaren - waarvan 80% door leden van de VAN wordt geëxploiteerd. De speelautomatenbranche is zich in toenemende mate bewust van de schadelijke effecten die kunnen optreden bij overmatig gokken. Zij stelt zich de laatste jaren dan ook coöperatief op ten opzichte van preventief en vroeg-signaleringsbeleid. Zo wordt in opdracht van de VAN de cursus "vroeg signalering van problematisch gokken" georganiseerd voor medewerkers van speelautomatenhallen door de Jellinek kliniek. Daarnaast maakt de brancheorganisatie gebruik van het instrument zelfregulering. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de zogeheten 'VAN erkenning', die door de branche is opgesteld. Deze erkenningsregeling omvat voorwaarden waar hallen op beoordeeld worden ten aanzien van de uitstraling, locatie en personeel.

Deze 'VAN-erkenning' is een voorwaarde voor het verkrijgen van de KEMA certificatie. Sinds 1995 is het KEMA keurmerk doorgevoerd voor exploitanten van speelautomatenhallen. Dit keurmerk heeft betrekking op de organisatie van de speelhal en stelt onder andere voorwaarden aan de opleiding van het personeel en de beveiliging van de speelhal.

3.3 Wetgeving

Speelautomatenhallen vallen onder de werking van de Wet op de Kansspelen (WOK). Deze wet heeft door de jaren heen een reeks van wijzigingen ondergaan, mede ten gevolge van de politieke erkenning van het probleem gokverslaving. In 1994 werd de Commissie Kansspelen in het leven geroepen (commissie Nijpels). Deze adviseerde de overheid tot aanscherping van normen voor kansspelen ter vermindering van problematisch speelgedrag. Het Speelautomatenbesluit en de wijziging van de WOK uit 1999 kondigde enkele belangrijke aanscherpingen aan:

- de WOK bepaalt dat de gemeenten voor hoogdrempelige inrichtingen voor maximaal twee kansspelautomaten een vergunning moet afgeven. Voor het aantal behendigheidsautomaten geldt gemeentelijke beleidsvrijheid.
- Voor laagdrempelige gelegenheden wordt geen vergunning verleend;
- In speelautomatenhallen geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar.
- De bedrijfsleider en beheerder moeten beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving.

Ook werd voor speelautomatenhallen zogenaamde productdifferentiatie toegestaan, waardoor een breder spectrum aan spellen werd spelen toegestaan (o.a. met meerdere spelers), de jackpot van 5000,- en de aanwezigheid van horeca en andere vormen van vermaak binnen een speelhal. Tengevolge van deze wetswijziging onderscheiden speelhallen zich steeds sterker van horecagelegenheden.

3.4 Analyse kader

Gokverslaving gaat, zoals in dit hoofdstuk wordt beschreven, gepaard met problemen voor de gokkers zelf, anderen of voor de maatschappij. Bij persoonlijke problemen die volgen uit gokken valt te denken aan schulden, aan schuldgevoelens, depressies en relatieproblemen. Bij problemen voor de maatschappij valt bovendien te denken aan overlast en criminaliteit. Het is van belang deze beide zijden van dezelfde medaille in het oog te houden bij het analyseren van de onderzoeksgegevens in dit rapport. In hoofdstuk vier richten wij ons met name op de eerste kant van de medaille: gokverslaving en de omvang hiervan in bepaalde gemeenten. Wanneer wij de vraag bekijken of gokverslaving leidt tot bepaalde maatschappelijke effecten, betreft dit hoofdzakelijk de andere kant van de medaille: verstoring van de openbare orde in de samenleving en/ of toename van criminaliteit. Indien vervolgens wordt gedacht aan maatregelen zal dit belicht worden vanuit de beiden perspectieven.



4. Relatie speelautomatenhallen en gokverslaving

In dit hoofdstuk staan de eerste vijf onderzoeksvragen centraal zoals deze in hoofdstuk 2 zijn benoemd. In de eerste paragraaf gaan wij in op de landelijke ontwikkeling voor gokverslaving. In de tweede paragraaf leggen we deze ontwikkeling naast de cijfers van gokverslaving voor Delft. In de derde paragraaf worden de gokverslavingscijfers en kenmerken die volgen uit de landelijke beschouwing geplaatst naast de vergelijkbare gemeenten. Tenslotte wordt in de vierde paragraaf weergegeven wat deze cijfers, versterkt met ervaringen van respondenten en gegevens uit de literatuur zeggen over de relatie tussen speelautomatenhallen en gokverslaving.

4.1 Landelijke trends

4.1.1 *Herkomst en achtergrond cijfermateriaal*

De cijfers in deze paragraaf zijn ontleend aan het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). In dit systeem, waarvan de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) de houder is, zijn de cliënt gegevens opgenomen van de instellingen voor ambulante verslavingszorg in Nederland. Sinds 1998 heeft de minister van VWS de registratieregeling verslavingsbeleid vastgesteld. Hierin worden instellingen en gemeenten die betrokken zijn bij de ambulante verslavingszorg verplicht om een deel van hun registratiegegevens te leveren aan LADIS. In 2000 ontbraken enkel nog de gegevens van twee instanties in Amsterdam. Bij het registreren wordt onderscheid gemaakt tussen *inschrijvingen* en het aantal *personen*. Wanneer het aantal inschrijvingen wordt aangegeven wordt iedere cliënt elke keer geteld wanneer hij/ zij ingeschreven wordt bij de ambulante verslavingszorg. Wanneer verwezen wordt naar het aantal personen, zijn cliënten die zich binnen een jaar inschrijven slechts eenmaal meegeteld (werkelijke omvang). Bij dit onderzoek zijn wij zoveel mogelijk van uitgegaan van aantallen personen.

4.1.2 *Omvang*

De ijsberg

Een zesde van de regelmatige bezoekers van amusementshallen besteedt 25% of meer van hun inkomen aan de fruitkast. Op grond hiervan wordt geschat dat er in Nederland zo ongeveer 70.000 problematische gokkers zijn⁷. Ter vergelijking: in Nederland zijn zo'n 820.000 mensen van alcohol afhankelijk of kampen met een vorm van alcoholmisbruik⁸.

⁷ Ouwehand, Cruts, en de Vos, (1997), p.5

⁸ Nationale Drugsmonitor Jaarbericht 2000, p.23

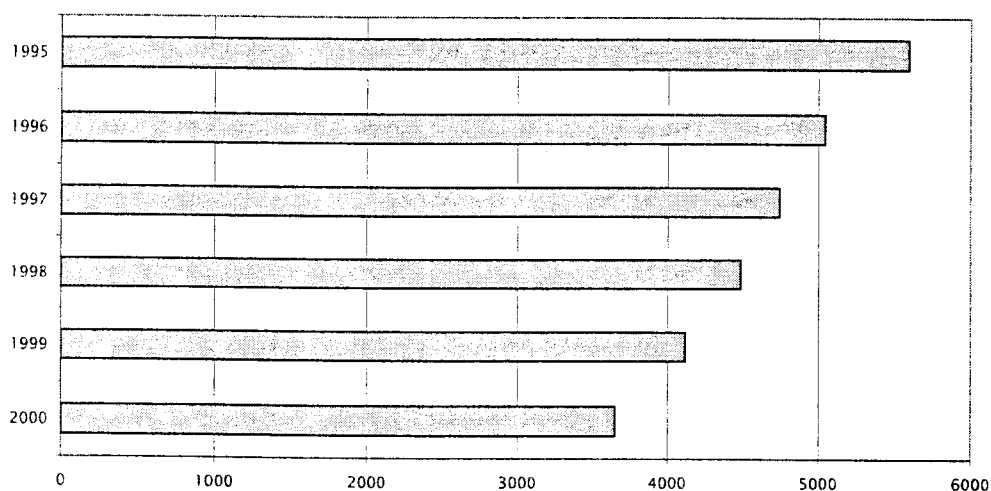
Het topje

Een deel van deze 70.000 problematische gokkers meldt zich aan bij de hulpverlening (5%). In 2000 schreven 3941 mensen zich in bij de hulpverlening vanwege gokproblemen en 3.526 personen deden een beroep op de hulpverlening.⁹ In de totale verslavingszorg vonden in 2000 67.262 inschrijvingen plaats en meldde 53.428 personen zich. Van het totaal aantal cliënten in 2000 vormde gokverslaving 6,6% van het totaal bestand.

Een daling

Vanaf 1989, het eerste jaar dat gokcliënten officieel geregistreerd werden, tot 1994 heeft een toename van het aantal gokcliënten plaatsgevonden. Sinds 1994 daalt echter het aantal ingeschreven gokcliënten. De daling van 2000 ten opzichte van 1999 is 12%. De daling van het aantal inschrijvingen binnen de totale verslavingszorg was in die periode 3,3%. Het aantal gokcliënten daalt veel sterker dan de landelijke trend voor andere verslavingscliënten. Het aantal ingeschreven personen voor gokverslaving per 10.000 inwoners is in 2000 gemiddeld 2,2. In de voorgaande jaren was dit 2,5 in 1999, 2,7 in 1998, 3,0 in 1997 en 3,2 in 1996.

Figuur 4.1 Gokverslaving in aantallen (uit LADIS)



Wel zijn er binnen het land verschillen. Zo vindt in Oost-Nederland en Limburg tussen 1999 en 2000 een stijging van het aantal gokverslaafden plaats in tegenstelling tot de landelijke trend.

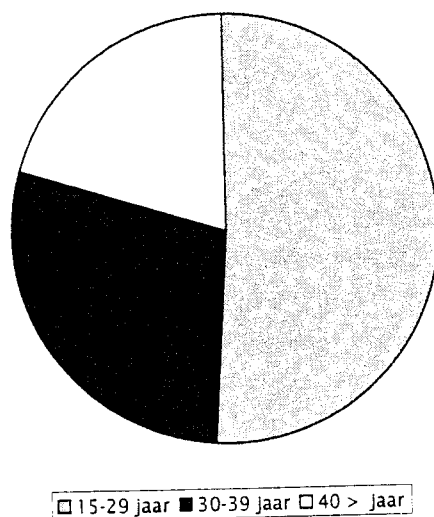
4.1.3 Profiel

Leeftijd

Gokcliënten zijn relatief jong. In 2000 ligt de gemiddelde leeftijd voor gokcliënten op 32,4 jaar (bij alcohol op 43,6). Onder gokcliënten is de leeftijdsgroep van 15-29 jarigen het sterkst vertegenwoordigd: 51,1% in 2000.

⁹ Ouwehand 2001

Figuur 4.2 Gokcliënten naar leeftijd



In 1994 was echter 70% tussen de 15 en 30 jaar. Een respondent bevestigt deze verschuiving en verklaart dit met een relatieve daling van de jonge cliënten en het ouder worden van langdurige cliënten.

Bezoekers van gokhallen zijn tussen de 30 en 40 jaar oud, zo blijkt uit informatie van de halexploitant JVH Gaming¹⁰. Een onderzoek uit 1998 geeft inzicht in de gemiddelde leeftijd van bezoekers aan Hommerson Arcades. Hieruit blijkt dat de gemiddelde leeftijd van bezoekers 33 jaar is, die van behendigheidsspelers 26 jaar en die van kansspelen 36 jaar.¹¹

Sekse

Gokcliënten zijn hoofdzakelijk van het mannelijk geslacht. Zo waren er in 2000 bijna 10 maal zoveel mannelijke gokcliënten (3155) dan vrouwelijke gokcliënten (371).¹²

Opleiding

De oververtegenwoordiging van de jongeren onder gokcliënten beïnvloedt de cijfers over de opleiding van gokverslaafden. Van de gokcliënten in 1994 heeft 49% alleen Lager Onderwijs of Lager Beroeps onderwijs afgerond. Een middelbare opleiding is afgerond door 24% en 7% heeft hoger voortgezet onderwijs afgerond.¹³

Allochtoon-autochtoon

Het LADIS systeem onderscheidt allochtoon van autochtoon op basis van de cultuur waar hij of zij is opgegroeid. Op basis hiervan registreert dit systeem 19% van de nieuw ingeschreven cliënten tussen 1996 en 2000 als allochtoon. Met name personen van Noord-Afrikaanse herkomst zijn hier sterk vertegenwoordigd.¹⁴

¹⁰ Informatie beschikbaar gesteld door gemeente Delft

¹¹ Bezoekersprofiel Hommerson Arcades (1998)

¹² Ouwehand e.a. 2000

¹³ Ouwehand e.a. 1996

¹⁴ Ouwehand e.a. 2000

Respondenten uit de hulpverlening geven aan nauwelijks in aanraking met allochtone gokcliënten te komen. Zij verklaren dit vanuit onbekendheid met hulpverlening voor gokverslaafden, aangezien dit in eigen land niet bestaat ofwel vanuit de cultuurskloof tussen de Nederlandse hulpverlening en hun specifieke behoefte aan hulpverlening ofwel uit angst voor officiële instanties.

Secundaire problematiek

Tevens kenmerkend voor gokcliënten is dat 83,1% van de ingeschreven cliënten in 2000 geen secundaire problematiek kennen. Naast de gokproblematiek is echter 8% tevens alcohol- en 8,7% drugsverslaafd. Het aantal gokcliënten dat tevens een drugsprobleem heeft, is met ruim 2 % toegenomen ten opzichte van 1996.¹⁵

Schuldenomvang

De schuldenomvang van gokverslaafden kan zeer uiteenlopen. Gemiddeld genomen kennen gokcliënten een schuld tussen de 2.000 tot 2500 gulden¹⁶. Daarbij moet worden opgemerkt dat in sommige gevallen niet zozeer sprake is van extreme schulden, maar ten aflossing van hun schulden gaan gokkers ook wel over tot het verkoop van persoonlijke bezittingen.

4.2 Delft

De *kenmerken* van gokcliënten worden sterk herkend bij de ambulante verslavingszorg in Delft. Zij zien met name jonge autochtone mannen tussen de 20 en 40 jaar. Zelden is sprake van een secundaire problematiek bij deze cliënten.

De *dalende trend* komt sterk overeen met de landelijke trend: het aantal gokverslaafden neemt sterk af ten opzichte van de voorgaande jaren. Zo blijkt uit de cijfers van Parnassia Delft dat zij in 1999 33 cliënten hadden, in 2000 28 en halverwege 2001 waren er 19 cliënten bij Parnassia ingeschreven. Dit betekent voor de *omvang* dat in 2000 2,9 personen per 10.000 inwoners als gokcliënten stonden ingeschreven in de gemeente Delft. Kijken we echter naar het aantal gokcliënten in 2001 leidt dit tot een gemiddelde van 2,0 cliënten per 10.000 inwoners. Het landelijke gemiddelde is 2,2 per 10.000 inwoners.

4.3 Ontwikkeling in vergelijkbare gemeenten

In deze paragraaf vergelijken we de landelijke ontwikkeling van gokverslaving met de ontwikkeling in de tien geselecteerde gemeenten. De informatie uit deze paragraaf is deels ontleend aan het LADIS systeem en deels uit de gesprekken met de respondenten. De cijfers die voorkomen in deze paragraaf zijn ontleend aan de ambulante verslavingszorg en betreffen het aantal personen dat in een bepaald jaar ingeschreven staat en een behandeling heeft ondergaan.

4.3.1 Gokverslaving; kenmerken

Wat betreft de kenmerken van gokcliënten herkennen de respondenten uit de verslavingszorg het algemeen profiel zoals geschetst: met name gokcliënten van

¹⁵ Ouwehand e.a. 2000 (tov Ouwehand e.a. 1996)

¹⁶ Ouwehand e.a. 1996

het mannelijk geslacht, relatief jong en merendeels autochtoon. Gemeente Dordrecht geeft bijvoorbeeld aan dat onder jongeren in verhouding de meeste problematische gokkers zijn; zo'n 40 procent tussen de 21 en 29 jaar, 30 procent tussen de 30 en 39 jaar en 8 procent tussen de 40 en 49 jaar.

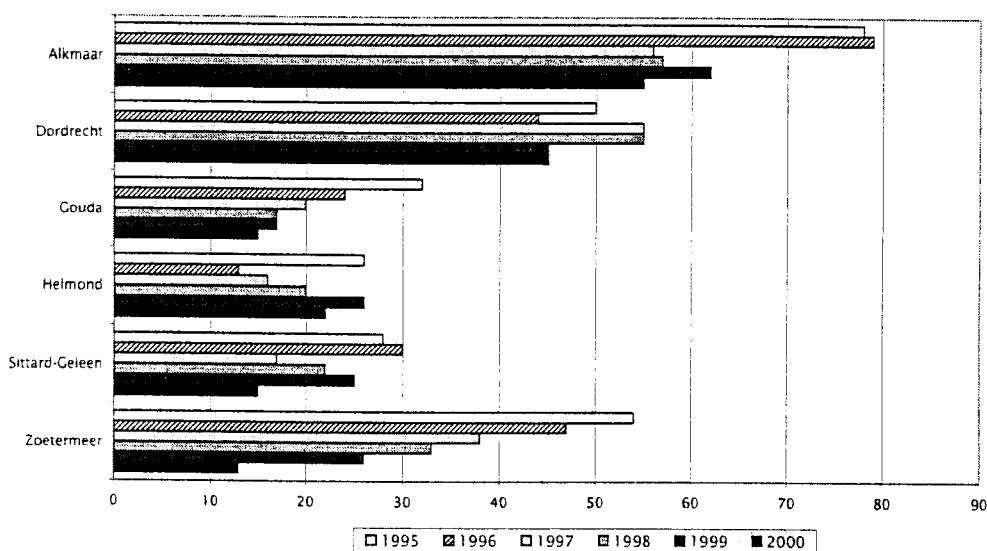
Een opvallend verschil tussen allochtone en autochtone gokkers is dat allochtone gokkers eerder op verschillende kansspelen spelen terwijl autochtone gokkers eerder aan een bepaald kansspel verslaafd raken. Over het algemeen geven de respondenten uit de hulpverlening aan dat veel cliënten een middelbare opleiding hebben, veelal een baan hebben (of zelfs workaholic zijn) en vaak op emotioneel vlak laag scoren (doorgaans hebben zij geen vaste relatie).

Met betrekking tot sociale en etnische achtergrond geven de respondenten aan geen verschuivingen waar te nemen. Met betrekking tot leeftijd merken meerdere gemeenten wel een verschuiving op. Respondenten uit de ambulante verslavingszorg voor Gouda en Helmond geven aan dat het aantal jongeren wel hoog is, maar de laatste jaren afneemt. Er vindt een "vergrijzing" plaats van de vroege gokkers van enkele jaren terug. Zij *verklaren* dit vanuit een verbeterde voorlichting aan jongeren; de huidige jongeren zijn waarschijnlijk beter voorgelicht en daarnaast vindt er tegenwoordig een strengere controle plaats. Ook kan het te maken hebben met een trend; softdrugs is tegenwoordig een populairdere tijdverdrijf dan gokken. In Zoetermeer is 26 procent van de geregistreerde gokverslaafden tussen de 20 en 30 jaar, 22 procent tussen de 30 en 40 jaar en 31 procent tussen de 40 en 50 jaar oud.

4.3.2 Ontwikkeling en omvang

Voor enkele gemeenten uit de selectie, Alkmaar, Dordrecht, Gouda, Helmond en Zoetermeer, zijn officiële cijfers (LADIS) beschikbaar voor dit onderzoek. Dit zijn vijf steden *met* een speelautomatenhal. In Alkmaar zijn er in 2000 55 gokcliënten, in Dordrecht 45, in Gouda 15, in Helmond 22 en in Zoetermeer 13. Dit is in alle vijf de steden een daling ten opzichte van 1995. Zoals hieronder in de grafiek zichtbaar is echter alleen voor de steden Zoetermeer en Gouda sprake van een trend; in deze gemeenten vindt vanaf 1995 al een daling plaats. In Zoetermeer vindt tussen 1999 en 2000 zelfs een zeer scherpe daling plaats.

Voor de andere drie gemeenten zijn de cijfers grilliger en is niet van een sterke trend te spreken. Alkmaar kent een sterke daling tussen 1996 en 1997, maar een stijging in 1999. In Dordrecht lijkt het aantal geregistreerde cliënten gestabiliseerd en in Helmond scherpe daling plaats tussen 1995 en 1996 en stijgt vervolgens dit aantal tot aan 1999. Wel is er, met uitzondering van Dordrecht, in deze gemeenten sprake van een aanzienlijke daling in 2000 ten opzichte van 1999. De daling tussen 1999 en 2000 wordt door de respondenten vaak *verklaard* vanuit de strengere wetgeving van sinds 1999. Parnassia Zoetermeer geeft tevens aan dat de verhoogde drempel van de nieuwe afdeling MFE (multifunctionele eenheid) wellicht heeft bijgedragen aan de afname; deze associeert men eerder met alcohol en drugs dan met gokverslaving. De gemeenten kunnen echter niet verklaren waarom het aantal niet consequent daalt in de periode tussen 1995 en 2000.

Figuur 4.3 Gokverslaving in een aantal Nederlandse gemeenten (LADIS)

Op de 10.000 inwoners kent Nederland in 2000 2,2 geregistreerde gokverslaafden. In Alkmaar is dit echter 5,9, in Dordrecht 3,8, in Helmond 2,7, in Gouda 2,1, in Sittard-Geleen 1,7 en in Zoetermeer 1,2 (zie tabel 4.1). Dit zijn alle vijf plaatsen met een speelautomatenhal. In Zoetermeer, Sittard-Geleen en Gouda liggen deze percentages onder het landelijk gemiddelde, in de overige drie gemeenten ligt het boven het landelijk gemiddelde.

Voor de gemeenten *zonder* gokhal is tevens getracht aantallen op te vragen. Deze gegevens zijn opgevraagd bij de gemeenten en ambulante verslavingszorg. Niet in alle gemeenten wisten de respondenten het aantal geregistreerde gokcliënten te noemen. Wel delen zij alle tien het idee dat het aantal gokcliënten sinds enkele jaren daalt.

Zo meldt de verslavingszorg in Deventer een afname van 12 gokcliënten in 1999 naar 2 gokcliënten in 2000. Dit betekent dat deze gemeente in 2000 0,6 gokcliënten kent op de 10.000 inwoners. In Ede daarentegen is een stijging geconstateerd: in 1999 werden er 19 gokverslaafden geregistreerd, in 2000 20 en in 2001 24. Dit betekent in 2000 1,9 gokverslaafden per 10.000 inwoners. Volgens een door de gemeente aangehaald rapport van Jellinek Gooi- & Vechtstreek bedroeg het aantal gokverslaafden in 1996 99 personen (recentere cijfers bleken niet voorhanden), waarvan het merendeel (46%) tot de leeftijdscategorie 21-35 jarigen behoort.¹⁷ Dit zou betekenen dat deze gemeente 11,9 gokcliënten per 10.000 inwoners kende. In Leiden zijn er gemiddeld zo'n 13 gokcliënten in behandeling. Tussen 1996 en 2001 kende Parnassia Leiden 69 nieuwe gokcliënten.¹⁸ Dertien nieuwe cliënten in 2000 in Leiden betekent 1,1 gokcliënten per 10.000 inwoners.

Kortom; in de gemeenten zonder speelautomatenhal ligt het aantal gokcliënten per 10.000 inwoners over het algemeen onder het landelijk gemiddelde. Voor Hilversum ontbreken de recente gegevens om een vergelijkbare uitspraak te doen. In Ede is in tegenstelling tot de andere gemeenten sprake van een stijging in de afgelopen drie jaar.

¹⁷ Koeter ea, AIAR, 1996, Amsterdam

¹⁸ Vanwege de overgang op een nieuw registratiesysteem konden zij dit niet per jaar uitsplitsen.

Ook in deze gemeenten *verklaren* de respondenten de daling tussen 1999-2000 vanuit de stringenter landelijke wetgeving. In Ede gaf een respondent uit de verslavingszorg als een mogelijke verklaring voor de toename de verlaging van de drempel tot de hulpverlening; hier zijn namelijk sinds korte tijd veldwerkers ingezet. Wel heeft de gemeente naar aanleiding van dit onderzoek in overleg met de verslavingszorg de Grift besloten een onderzoek uit te zetten naar gokverslaving in Ede en omgeving.

Tabel 4.1 Omvang geregistreeerde gokverslaving (schuinedrukte cijfers zijn ontleend aan ambulante verslavingszorg. Overige cijfers uit LADIS)

	Aantal per 10.000 in 2000	1999	2000	2001
Delft	2,9	33	28	19

Gemeenten met speelautomatenhal	Aantal per 10.000 in 2000	1996	1997	1998	1999	2000
Alkmaar	5,9	79	56	57	62	55
Dordrecht	3,8	40	51	55	45	45
Gouda	2,1	24	20	17	17	15
Helmond	2,7	13	16	20	26	22
Sittard-Geleen	1,7	30	17	22	25	15
Zoetermeer	1,2	47	38	33	26	13

Gemeenten zonder speelautomatenhal	Aantal per 10.000 per 2000	1998	1999	2000
Deventer	0,6	12	2	x
Ede	1,9	19	20	24
Hilversum	11,9 (1996)	x	x	x
Leiden ¹⁹	1,1	x	x	13

Kortom: met uitzondering van Dordrecht en Ede vindt in alle gemeenten een daling plaats tussen 1999 en 2000. Respondenten verklaren dit vanuit de verscherpte wetgeving. In gemeenten waar gokverslaving reeds jaren een dalende trend vertoond wordt dit verklaard vanuit toezicht in de hallen, leeftijdscontroles en verbeterde voorlichting. In Ede, waar het aantal gokcliënten is toegenomen verklaren ze de toename vanuit een verlaagde drempel naar de hulpverlening; problematische gokkers vinden vanwege de inzet van veldwerkers eerder de weg naar de hulpverlening. In Zoetermeer is de drempel juist (onbedoeld) verhoogd en zou dit een verklaring voor de afname kunnen zijn. Wat betreft omvang blijkt onder de gemeenten met een speelautomatenhal dat Zoetermeer, Sittard-Geleen en Gouda relatief laag scoren en Helmond, Alkmaar en Dordrecht relatief hoog. De respondenten weten dit verschil echter niet te verklaren. De gemeenten zonder speelautomatenhal kennen een lager aantal gokcliënten dan het landelijk gemiddelde, met uitzondering van Hilversum. Aangezien respondenten noch de omvang noch de daling c.q. stijging wisten te verklaren, lijken we te maken te hebben met een witte vlek omtrent ontwikkelingen in gokverslaving, waarbij tevens een veelheid aan mogelijke verklaringen bestaat.

¹⁹ Vanwege de overgang op een nieuw registratiesysteem konden zij dit niet per jaar uitsplitsen.

4.4 Gokverslaving in relatie tot aanwezigheid speelhal

Perspectief van de cijfers; geen evidente relatie

De relatie is vanuit de beschikbare cijfers uit deze quickscan niet evident aangetoond. Interessant is dat in gemeenten met een speelhal het aantal gokverslaafden per 10.000 inwoners in 2000 over het algemeen hoger is dan in gemeenten zonder speelautomatenhal. Dit is echter geen harde bevinding aangezien wij slechts tien gemeenten in dit onderzoek hebben betrokken. Bovendien doen meerdere uitzonderingen vragen rijzen: Terwijl verwacht wordt dat in gemeenten met een speelhal gemiddeld minder geregistreerde gokverslaafden voorkomen, ligt dit gemiddelde voor de gemeenten Sittard-Geleen, Zoetermeer en Gouda de laatste paar jaar echter onder het landelijk gemiddelde. Dit dankzij de daling van de afgelopen jaren. Indien we uitgaan van de vooronderstelling dat in gemeenten zonder speelhal een lager aantal gokverslaafden bestaat, klopt dit voor de drie gemeenten waarover cijfers voor 2000 bekend zijn. In Delft is het gemiddelde aantal gokcliënten echter hoger dan het landelijk gemiddelde.

Een verklaring voor het relatief lage aantal gokcliënten in Zoetermeer kan wellicht gevonden worden in effectief preventief beleid. In deze gemeente wordt namelijk sterk ingezet op vroeg signalering (het herkennen van problematisch gokgedrag binnen de speelhal), een sterk toezicht op het leeftijdsminimum en brede voorlichting aan jongeren. Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal gokcliënten in Delft is wellicht te verklaren vanuit de aanzuigende werking van omliggende steden: inwoners hebben volop de kans om in nabij gelegen steden, Den Haag en Rotterdam, te gokken. Ook is het mogelijk dat het preventief beleid, zoals gerichte voorlichting, in mindere mate wordt toegepast dan in gemeenten als Zoetermeer waar een speelautomatenhal aanwezig is. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het gemiddelde aantal gokcliënten voor Delft in 1999 wel onder het landelijk gemiddelde ligt. In Hilversum is in het verleden wel een speelhal geweest, maar deze is in 1989 reeds opgeheven.

Ook opvallend is dat in Ede, een gemeente zonder hal, het aantal stijgt tussen 1999 en 2000 en in de gemeente Dordrecht, een gemeente met speelautomatenhal, de omvang gelijk blijft. In de overige gemeenten daalt het aantal gokcliënten ongeacht het gegeven of hier een speelautomatenhal aanwezig is of niet.

Perspectief respondenten: "ja er is waarschijnlijk een relatie; dus wees alert"

Zowel de respondenten uit de gemeenten als uit de hulpverlening geven aan een relatie te verwachten tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en de omvang van gokverslaving. Enkele respondenten trekken hieruit de conclusie dat restrictief beleid aan te bevelen is.

Zo verwijst een respondent uit de verslavingszorg in Den Haag naar het gegeven dat in Nederland relatief veel jongeren gokverslaafd zijn in verhouding tot het aantal jongeren in het buitenland, waar minder speelautomatenhallen dan in Nederland staan en zij tevens een meer strikte leeftijdsgrens hanteren. Een andere respondent uit de verslavingszorg ziet de oorzaak met name in toegankelijkheid van de speelautomatenhallen: "Vaak heb ik van mensen die in behandeling zijn gehoord dat de "snelle beschikbaarheid" die speelautomatenhallen kenmerkt, doorslaggevend was voor een terugval."

De gemeenten Leiden, Ede en Helmond, gemeenten zonder speelautomatenhal, sluiten zich bij bovenstaande meningen aan en geven aan bewust geen vergunning aan speelautomatenexploitanten te verlenen om een toename van gokverslaafden te vermijden. Zij voeren een restrictief beleid om met name jongeren niet te kunnen verleiden tot gokken.

Perspectief respondenten: Ja, er is waarschijnlijk een relatie, maar deze is beheersbaar
De meeste respondenten zien een relatie, maar zijn hier niet onverdeeld negatief over. Zij wijzen erop dat er vraag is naar speelhallen en dat de aanwezigheid van een speelhal voorkomt dat gokken in grote mate op oncontroleerbare plekken plaats vindt. Ook wijzen deze respondenten op het bestaan van een relatie tussen gokmogelijkheden en gokverslaving en dat die mogelijkheden voor een beperkt deel inderdaad in gokhallen ligt. Voor een (steeds) groter deel echter is gokken ook mogelijk op meer anonieme of zelfs illegale plaatsen. Hierbij werd vaak de toenevende populariteit van het internetgokken genoemd. Enkele reacties:

De respondent van het instituut AIA, waarschuwt voor een te vroegtijdige en ongenueanceerde conclusie over de relatie tussen de aanwezigheid van een speelhal en de omvang van gokverslaving. Vele factoren zijn van invloed op de omvang en de directe aanwezigheid is hier slechts één van. Hij is er van overtuigd dat personen die aanleg hebben voor gokverslaving toch wel gaan gokken of er nu mogelijkheden in de eigen stad liggen of buiten de eigen gemeente. Daarnaast duurt het jaren voor gokverslaving zichtbaar is in de registratie, zodat de relatie ook pas vele jaren na vestiging van een gokhal te duiden zou kunnen zijn.

Een respondent van de gemeente Alkmaar, gemeente met speelautomatenhal, verwacht wel een relatie tussen gokverslaving en de aanwezigheid van speelhallen. Daarentegen brengt hij in dat het "bloed kruipt waar het niet gaan kan" en gokkers ofwel een illegale wijze van gokken zullen vinden, of in een andere stad zullen gokken of een andere problematische uitingsvorm zullen ontwikkelen voor persoonlijke problemen die eigenlijk achter gokverslaving liggen. Een respondent uit de ambulante verslavingszorg in Delft geeft aan dat "gokken nu eenmaal bestaat en als we dit willen verbieden, kunnen we net zo goed alle café en coffeeshops sluiten." Ook enkele andere respondenten (Zoetermeer, Gouda) verwezen naar het idee dat er wellicht een relatie is, maar dat speelhallen tenminste een zekere mate van beheersbaarheid kennen. Zij vermoeden dat wanneer de mogelijkheid tot gokken verboden wordt, men op oncontroleerbare plaatsen gokt. Een ervaringsdeskundige uit de hulpverlening Sittard Geleen sluit zich hierbij aan: "Een hal trekt nu eenmaal spelers, dus ook probleem gokkers. Maar, het is beter om gokken toe te staan in een gecontroleerde omgeving als een hal dan in een niet-gecontroleerde omgeving als een horeca-instelling."

4.5 Conclusies

Landelijk is de meest evidente trend dat er sinds 1996 sprake is van een daling van het aantal geregistreerde gokverslaafden. In de gemeente Delft tonen de cijfers van geregistreerde gokverslaafden een zelfde daling aan. Respondenten uit de Delftse verslavingszorg herkennen deze trend. Wat betreft omvang van het aantal geregistreerde verslaafden per 10.000 inwoners scoort Delft in 2000 echter hoog: 2,9 geregistreerde gokverslaafden in Delft tegenover 2,2 landelijk.

De respondenten van de tien vergelijkbare gemeenten herkennen ook de daling; de cijfers bevestigen een daling tussen 1995 en 2000. De cijfers laten echter zien dat in werkelijkheid de ontwikkeling grilliger is en niet te spreken valt van een consequente dalende trend. Met name Alkmaar en Helmond blijken geen dalende trend te kennen, maar een trend waar jaren van stijging afgewisseld worden met jaren waarin een daling plaats vindt. In acht van de tien gemeenten vindt een daling plaats tussen 1999 en 2000. In Ede stijgt het aantal geregistreerde gokverslaafden in deze periode en in Dordrecht is deze gelijk gebleven.

Wat betreft omvang scoren drie van de zes gemeenten met speelautomatenhallen hoger dan het landelijk gemiddelde. In Zoetermeer, Sittard-Geleen en Gouda is het gemiddelde lager dan het landelijk gemiddelde. Met name de gemeente Zoetermeer scoort uitzonderlijk laag. Gemeenten zonder speelautomatenhal scoren lager dan het landelijk gemiddelde wat betreft het aantal gokcliënten per 10.000 inwoners met uitzondering van de gemeente Hilversum.

De respondenten weten de cijfers voor hun eigen gemeente niet te verklaren; zij weten niet waarom het aantal daalt (of stijgt) en weten ook niet te verklaren waarom dit boven of onder het landelijk gemiddelde ligt. Wel spreken zij vermoedens uit dat verscherpte wetgeving, verbeterde voorlichting en strenger toezicht op onder meer leeftijd in relatie staat tot de daling in de meeste gemeenten. In Ede wordt de toename verklaard vanuit een verlaagde drempel tot de hulpverlening, in Zoetermeer bestaat het vermoeden dat de daling ook samenhangt met de verhoogde drempel tot hulpverlening in deze gemeente.

De cijfers duiden niet op een aantoonbare relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en gokverslaving. Daartoe is er teveel sprake van afwijkingen binnen de tien gemeenten. Wel geven de aantallen gokverslaafden per 10.000 inwoners aan dat over het algemeen in gemeenten met een speelautomatenhal dit cijfer hoger is dan in gemeenten zonder speelautomatenhal. Uitzondering is de gemeente Zoetermeer, waar het aantal geregistreerde gokverslaafden in vergelijking tot steden met speelautomatenhal laag is en zelfs lager dan in de gemeente Ede zonder speelautomatenhal. Ook Delft is een uitzondering waar het aantal gokcliënten in 2000 hoger is dan het landelijk gemiddelde, ondanks dat hier geen speelautomatenhal staat.

Respondenten, zowel uit ambulante verslavingszorg als uit gemeenten, geven aan een relatie te verwachten tussen de omvang van gokverslaafden en de aanwezigheid van een speelautomatenhal. Daartegenover stellen zij echter dat zij liever een speelhal zien waar gokgedrag beheersbaar is (controleerbaar), dan een toename van illegaal en onzichtbaar gokgedrag. Ook wijzen zij erop dat de relatie genuanceerd behoort te worden aangezien een speelautomatenhal slechts één gelegenheid is te midden van vele (minder controleerbare) mogelijkheden tot gokken.



5. Maatschappelijke effecten en getroffen maatregelen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van het tweede cluster deelvragen centraal. In de tweede paragraaf wordt conform de deelvragen ingegaan op ervaren positieve en negatieve effecten ten gevolge van de vestiging van een speelautomaatenhal in de onderzochte gemeenten. Vervolgens wordt in de derde paragraaf de stap gemaakt naar de maatregelen die gemeenten en instellingen in de verslavingszorg getroffen hebben op het gebied van gokverslaving. In deze paragraaf wordt ingegaan op zowel de maatregelen ter voorkoming van gokverslaving als op de maatregelen ter beperking van de negatieve maatschappelijke effecten van gokverslaving. Daarna komt de laatste deelvraag aanbod, waarbij de houding van de onderzochte gemeenten ten aanzien van speelautomaatenhallen aan bod komt. Dit mondt uit in een reeks van conclusies, waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten.

In de nu volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de ervaringen van gemeentelijke functionarissen en verslavingsdeskundigen uit de onderzochte gemeenten. Evenals in hoofdstuk vier dient hier het kwalitatieve karakter van het onderzoek benadrukt te worden. Dit betekent dat de bevindingen van de respondenten veelal niet met cijfermateriaal te staven zijn. Cijfermateriaal blijkt doorgaans óf niet voorhanden te zijn, óf reeds enkele jaren oud óf in sommige gevallen slechts bepaalde leeftijdsgroepen te beslaan. De verkregen gegevens en opgetekende ervaringen en meningen van de respondenten uit de verschillende gemeenten zijn echter dermate eenduidig daar waar het effecten en maatregelen betreft, zoals hieronder zal blijken, dat het vanuit methodologisch perspectief verantwoord is hier conclusies aan te verbinden.

5.2 Ervaren effecten

5.2.1 Overlast geen issue: "Hooguit wat extra brommers en scooters"

In deze paragraaf wordt ingegaan op zowel de negatieve als positieve maatschappelijke effecten. Zoals in het analysekader is aangegeven, betreft het hier effecten die te maken hebben met welzijn en de omvang van gokverslaving én met effecten ten aanzien van openbare orde.

Gemeenten waar een speelhal is gevestigd geven aan geen negatieve maatschappelijke effecten door de aanwezigheid van een speelautomaatenhal te ervaren. Dit komt ten dele omdat gemeentelijke respondenten in beperkte mate zicht hebben op de omvang van gokverslaving. Negatieve effecten op het gebied van openbare orde blijken in geen van de onderzochte gemeenten voor te komen. Geen van de respondenten geeft aan te weten van klachten ten gevolge van overlast veroorzaakt door bezoekers van de hallen. Zoals één van de ondervraagde ambtenaren belast met Integrale Veiligheid het stelt: "Het zijn geen overlast veroorzakende bedrijven; er rijden hooguit wat extra scooters en brommers in de omgeving". In een aantal

gemeenten is ten tijde van de vergunningverlening wel expliciet de vrees hiervoor uitgesproken, maar in geen van de onderzochte gevallen bleek deze vrees gegrond. Ervaringsdeskundigen uit de verslavingszorg verklaren dit door dat het gokken in Nederland zich goeddeels van het negatieve imago heeft ontdaan, met name door inspanningen van de branche zelf, en het verbeterde toezicht op de hallen.

Opvallend is dat respondenten doorgaans een neutraal oordeel hebben ten aanzien van de positieve effecten. Men geeft weliswaar aan dat speelautomatenhallen goed renderende bedrijven zijn met alle economische gevolgen van dien, maar de betekenis in economische zin reikt doorgaans niet verder dan dat men het als een aanvulling ziet van de recreatieve faciliteiten van de gemeente.

5.2.2 Gokforensen: "het bloed kruipt waar het niet gaan kan"

Ook al hebben speelautomatenhallen niet dezelfde uitstraling als casino's, respondenten geven aan dat een speelautomatenhal niet alleen spelers uit de eigen gemeente trekt, maar ook spelers van daarbuiten. De mate waarin dit plaatsvindt is echter afhankelijk van het overige aanbod aan speelautomatenhallen binnen de regio. Ook gemeenten waar geen hal is gevestigd zien deze ontwikkeling, maar geven aan dat een dergelijke aanzuigende werking naar gemeenten waar wel hallen zijn naar hun indruk zeer beperkt is, ook al gaat het om een regiogemeente. Zeker in vergelijking met bijvoorbeeld casino's. Volgens een preventiemedewerker uit de verslavingszorg in Sittard-Geleen gaat van casino's een veel grotere aanzuigende werking uit en zijn deze door hun wat exclusievere karakter veel eerder publiekstrekkers dan speelautomatenhallen. Een voorbeeld van een dergelijke beperkte aanzuigende werking deed zich voor in Hilversum. Hilversum kende tot een aantal jaren geleden een speelautomatenhal, welke echter na verloop van tijd is gesloten nadat de vergunning van de hal niet werd verlengd. Een aantal vaste bezoekers van de Hilversumse hal bleken na de sluiting ervan uit te wijken naar een speelautomatenhal in Amersfoort, echter pas nadat de exploitant van de hal hiervoor een pendelbusje had ingezet. Dit initiatief is na enkele maanden een zachte dood gestorven, nadat het animo hiervoor bij de cliënten was verdwenen. Ook respondenten uit Leiden geven aan geen negatieve maatschappelijke effecten te signaleren ten gevolge van 'gokforensen'.

Daar staat echter tegenover dat problematische gokkers naar hun indruk niet laten weerhouden door geografische barrières. Zoals en beleidsambtenaar in Alkmaar het stelt: "Ook al is je beleid nog zo restrictief, men vindt altijd wegen om aan het gerief te komen, het bloed kruipt waar het niet gaan kan". Dit lijkt het beeld te bevestigen dat door enkele ervaringsdeskundigen wordt geschetst, namelijk dat sommige probleemgokkers naar andere gemeenten reizen om daar gebruik te kunnen maken van de gokfaciliteiten. Met name in de Haagse regio leert de ervaring dat gokkers doorgaans naar Den Haag gaan doordat het aanbod hier vrij hoog is. Een onderzoek van een speelautomatenexploitant wijst uit dat van de bezoekers van speelautomatenhallen in Den Haag ruim een kwart van buiten Den Haag komt. Interessant hierbij is dat de gemeenten waar deze bezoekers vandaan komen zowel gemeenten met eigen hallen (Gouda en Zoetermeer) als zonder (Leiden en Delft) betreft.²⁰

²⁰ Hommerson onderzoek, 1999

Alle reacties van respondenten overziend, dan blijkt dat in geen van de onderzochte gemeenten overlast ten gevolge van de aanwezigheid van speelautomatenhallen voor te komen. Daarnaast blijkt geen van de onderzochte gemeenten problemen te ervaren rond toenemende gokverslaving ten gevolge van de aanwezigheid van speelautomatenhallen.

5.3 Getroffen maatregelen in gemeenten

In deze paragraaf richt de aandacht zich primair op de onderzochte gemeenten waar wel speelautomatenhallen aanwezig zijn. Het zijn met name deze gemeenten die specifiek beleid voeren ten aanzien van speelautomatenhallen en gokverslaving. Wel richten gemeenten zonder speelautomatenhal zich op preventief gebied actief rond gokverslaving. Bij de oorzaken van gokverslaving in hoofdstuk 3 is aangegeven dat onder meer de aard van het spel en de omgevingsfactoren een rol spelen. Het zijn deze twee factoren waar het gemeentelijke beleid vaak betrekking op heeft.

5.3.1 Vestigingsbeleid

Zoals eerder is aangegeven, wordt in geen van de onderzochte gemeenten de aanwezigheid van speelautomatenhallen als een 'hot issue' ervaren. Desondanks voeren de meeste van de onderzochte gemeenten beleid ten aanzien van dit onderwerp.

Zo blijkt onder meer dat alle onderzochte gemeenten waar hallen aanwezig zijn, een restrictief vestigingsbeleid kennen. Daar waar al hallen zijn, komen er geen nieuwe bij, hooguit voor behendigheids spellen. Door het aanbod beperkt te houden tracht men een bijdrage te leveren aan het bestrijden van gokverslaving, ook al erkent men geen aanwijzingen te hebben – laat staan over concrete cijfers te beschikken – die wijzen op een toename van het aantal gokverslaafden ten gevolge van de aanwezigheid van een speelautomatenhal. Zo hanteert Alkmaar een 'uitersterf beleid', waarmee men tracht tot een concentratie van het hallenaanbod in het centrum te komen, in plaats van een verspreiding over de hele gemeente. Respondenten geven voorts aan dat in sommige gemeenten de halexploitanten proberen om de hal uit te breiden of om een andere locatie te krijgen. Hier wordt doorgaans niet aan meegewerkt, aangezien men een expliciete keuze heeft gemaakt voor de locatie waar de hal is gevestigd en men een verhuizing of uitbreiding van de hal niet wenselijk acht. Vooral sinds de mogelijkheden voor productdifferentiatie, waardoor tegenwoordig ook meer speelautomaten zijn toegestaan die doorgaans vrij groot zijn, is het uitbreidings- of verhuizingsvraagstuk in meerdere gemeenten actueel gebleken. In Zoetermeer bijvoorbeeld, waar men zich echter op het standpunt stelt dat de huidige locatie in zijn huidige omvang gehandhaafd dient te blijven.

Opvallend is de eenduidigheid van gemeenten over de plaats waar een speelautomatenhal het best gevestigd kan worden. De meeste respondenten kiezen voor een locatie midden in de binnenstad, in de directe omgeving van overige horecagelegenheden. Alleen Zoetermeer kiest voor een locatie aan de rand van het centrum, waar men minder overlast verwacht. De hal drukt hierdoor weliswaar minder een stempel op het stadsbeeld, maar de mogelijkheden voor sociale controle zijn hier

nog steeds aanwezig. De respondenten zijn van mening dat de hallen niet weggestopt moeten worden, maar dat deze in een net pand moeten worden gehuisvest, waardoor een positieve uitstraling uitgaat van de hal.

5.3.2 Toezicht en controle

Bij het verlenen van vergunningen stellen gemeenten in toenemende mate eisen aan de kwaliteit van de exploitant. Zo blijkt dat in een aantal gevallen de certificering van de exploitant één van de voorwaarden te zijn om tot vergunningverlening over te gaan. Zowel bij gemeenten als bij verslavingsdeskundigen ziet men het KEMA certificaat als een goed instrument. In ieder geval is het iets waar men de exploitanten op kan aanspreken, omdat de eisen waaraan moet worden voldaan zijn vastgelegd en de bedrijven regelmatig op de naleving ervan getoetst worden. Gemeenten geven aan dat met gecertificeerde bedrijven doorgaans goede afspraken te maken zijn.

Vaak wordt in vergunningen een maximum gesteld aan het aantal (kans)speelautomaten en de verschillende soorten automaten die in de hal mogen worden geplaatst. Het bieden van variëteit in de speelautomaten vermindert naar verluidt de kans dat monogame spelers, dat zijn spelers die uitsluitend een bepaald type spel spelen, niet als probleemgokker kunnen worden herkend. Gemeenten blijken in sommige gevallen ook convenanten met de exploitanten af te sluiten, waarin onder meer afspraken over het toezicht worden neergelegd en waarmee de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant wordt bekrachtigd. Gemeentefunctionarissen geven aan dat contact met de exploitant van belang is hierbij, en dat deze serieus werk maakt van het toezicht op de hal en de controle op onder meer leeftijd stipt wordt uitgevoerd. Deskundigen uit de verslavingszorg en gemeentelijke functionarissen onderstrepen de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de gemeente. Het is de taak van de gemeente om toe te zien of de exploitant zich aan de regels houdt. Zo geeft de gemeente Sittard/ Geleen zelf aan dat zij goede regelgeving rondom gokverslaving hebben ontwikkeld, maar dat het nakomen hiervan zelden wordt gecontroleerd. Handhaving vanuit de gemeente geeft exploitanten het gevoel dat je controleert.

Daarnaast heerst onder het merendeel van de bevraagde deskundigen het oordeel dat het gokken in speelautomatenhallen zich beter leent voor toezicht dan het gokken op kansspelautomaten op andere locaties. Gezien het feit dat onder jongeren verhoudingsgewijs veel problematische gokkers voorkomen, wordt door betrokkenen met name de leeftijdscontrole door het halpersoneel als een essentieel punt gezien. Enkele gemeenten leggen hierbij de lat hoger dan de wetgever dat doet. Zo kent bijvoorbeeld Alkmaar een leeftijdsgrens van 21 jaar voor toegang tot de hallen. Exploitanten hanteren in sommige gevallen ook een leeftijdsgrens van 21 jaar.

5.3.3 Preventiebeleid

In de convenanten die gemeenten met halexploitanten afsluiten worden naast afspraken omtrent toezicht en controle ook afspraken over preventieve maatregelen genomen. Zo heeft de gemeente Gouda een convenant met de halexploitant afgesloten waarin deze zich committeert aan een jaarlijkse bijdrage van fl. 20.000,- aan Parnassia. Dit convenant is onlangs met drie jaar verlengd. Dergelijke vormen

van gestructureerde samenwerking tussen gemeenten exploitanten en hulpverleningsinstanties worden door alle respondenten als zeer positief beoordeeld. Als onderdeel van deze samenwerking worden vaak met exploitanten afspraken gemaakt over het opleiden van het halpersoneel en het beschikbaar stellen van foldermateriaal over gokverslaving in de speelautomatenhallen. Ook het vroegsignaleren door het halpersoneel, waarmee van problematisch gokgedrag door bezoekers van hallen wordt herkend, wordt door respondenten als een goed instrument gezien. Voorwaarde hiervoor is wel dat het halpersoneel hier adequaat voor getraind wordt.

Een interessant punt wat in één van de onderzochte gemeenten naar voren kwam, was het al dan niet toestaan van een pinautomaat binnen een speelautomatenhal. Deze kwestie, die speelde in de gemeente Helmond, leidde tot enige discussie omdat het gemeentebestuur uit oogpunt van preventie het plaatsen van een pinautomaat in de hal niet wenselijk achtte. De vergunning van de exploitant bood de gemeente evenwel geen ruimte een pinautomaat te verbieden. Ten aanzien van preventieve maatregelen ter voorkoming van gokverslaving zijn de bevraagde deskundigen eenduidig in hun oordeel: doe aan voorlichting. Ondanks dat de effectiviteit ervan moeilijk is te meten, is het vrijwel het enige middel wat ter beschikking staat van hulpverleners in preventieve zin. Met name voor scholen worden projecten ontwikkeld waar middels voorlichting jongeren worden ingelicht over de gevaren van verslaving. Opgemerkt moet worden dat dergelijke maatregelen in eerste aanleg zijn gericht op alcohol en drugsverslaving en in mindere mate op gokverslaving. Ook in de Delftse regio bedient de men zich van dit instrument. De GGD Delfland is enthousiast hierover en signaleert een daling in de verslavingsproblematiek op die scholen waar men aan het voorlichtingsproject deel neemt.

Tenslotte geven sommige gemeenten aan te streven naar een geïntegreerde samenwerking op gemeentelijk niveau ten aanzien van speelautomatenhallen en gokverslaving. In het bijzonder wordt een beleidsmatige afstemming tussen Economische Zaken, Juridische zaken en Welzijn zinvol geacht. Zoetermeer heeft hier inmiddels positieve ervaring mee.

5.4 Houding ten opzichte van speelautomatenhallen

5.4.1 Gemeenten zonder speelhal

Leiden

De gemeente Leiden heeft nooit een speelautomatenhal gekend. Dit is sinds enkele jaren in verordeningen opgenomen. Met regelmaat komen er aanvragen voor een vergunning binnen, maar deze worden per omgaande negatief beantwoord. Gemeente Leiden voert een zo restrictief mogelijk beleid. Dit geldt ook voor de horeca; voor de wetwijziging in de WOK werden in Leiden slechts 1 kansspel in hoogdrempelige horeca toegestaan; nu is de gemeente verplicht toestemming te geven aan twee kansspelen per locatie.

Gemeente Leiden kiest voor een restrictief beleid omdat zij vrezen dat veel jongeren met weinig geld de verleiding niet kunnen weerstaan. De gemeente verwacht dat dit zal leiden tot illegale praktijken, overlast en criminaliteit.

Ede

Ook in Ede is geen speelhal en is deze er ook nooit geweest. Net als in Leiden zijn er wel regelmatig aanvragen voor een vergunning en worden deze met een standaard afwijzing teruggestuurd. In 1993 is er vrij uitgebreid over het beleid aangaande gokken gesproken in de gemeente en was iedereen unaniem tegen de mogelijke aanwezigheid van een speelautomatenhal. Vanwege de aanscherping in de WOK moest het besluit van destijds heroverwogen worden en ook nu werd de verordening bevestigd zonder wijzigingen. In Ede is men met name huiverig voor speelhallen vanwege een gevreesde toename gokverslaving; niet zozeer voor overlast of andere maatschappelijke gevolgen. Men wil de jeugd niet in verleiding brengen en geen gelegenheid geven een gokverslaving te ontwikkelen.

Hilversum

Hilversum heeft nu geen speelautomatenhal, maar hier is in het verleden wel een dergelijke hal geweest. Deze is verdwenen nadat de Hilversumse gemeenteraad in 1989 tot sluiting hiervan besloten had. Argument in Hilversum was dat men op deze wijze een bijdrage wilde leveren aan het bestrijden van gokverslaving. De indruk bij de gemeente Hilversum is dat gokverslaving in omvang afneemt. De gemeente benadrukt dat gokverslaving geen issue is in Hilversum, zeker niet in vergelijking met de problematiek voortvloeiende uit alcohol- en drugsverslaving.

Deventer

Deventer heeft weliswaar nog geen speelautomatenhal, maar hier is recentelijk wel een aanvraag goedgekeurd. Tijdens de discussie rezen enkele bezwaren, namelijk de angst voor een toename van gokverslaving onder de jeugd, niet zozeer de maatschappelijke effecten als overlast en criminaliteit. De argumenten voor een speelautomatenhal waren tweeledig; enerzijds werd gewezen op de afname van het aantal kansspelen in horeca vanwege de nieuwe wet. "Aangezien gokkers toch een plek zoeken waar ze kunnen gokken, kun je maar beter een centrale, beheersbare plek hiervoor aanwijzen, in plaats van deze groep de illegaliteit in te sturen." Anderzijds werd gewezen op de positieve economische impuls die een dergelijke hal met zich mee zou brengen.

5.4.2 Gemeenten met speelhal

Alkmaar

In Alkmaar zijn twee speelautomatenhallen. In de loop van de jaren zijn er wel eens discussies geweest over het gemeentelijk gokbeleid, maar dit bleef minimaal. Ook zijn er voorheen meerdere kleine speelhallen geweest, maar deze zijn een stille dood gestorven. Alkmaar maakt geen gebruik van convenanten, maar voert beleid door het stellen van kwaliteitseisen via de vergunningsverstrekking. De gemeente heeft nog twee vergunningen te vergeven voor speelhallen met enkel behendigheids spelen, maar hier is niet veel interesse voor onder de speelhalexploitanten. De Kamer van Koophandel meldt dat de eerste vergunning voor een speelhal in 1982 is afgegeven.

Gouda

Gouda heeft, in de woorden van de gemeenteambtenaar, een "prachtige gokhal" in het centrum. Deze is hier 5 jaar geleden geplaatst. Daarvoor bestond de speelhal wel, maar op een andere locatie. Deze locatie werd wat louche gevonden, ook door de omgeving waar het zich bevond. Toen de exploitant wilde uitbreiden is binnen de gemeente een discussie gevoerd over de vestiging. Destijds is het een behoorlijk heftige discussie geweest en kende het onderwerp aanzienlijk bemoeienis vanuit de burgers die het niet eens waren met toestaan van de uitbreiding van de hal. Nu is de gemeente zeer tevreden met zowel de locatie als de uitstraling van de speelhal. Een enkele keer komt de discussie weer naar boven; maar eigenlijk ervaart de gemeente nauwelijks tot geen klachten over gokproblemen of overlast.

Zoetermeer

Zoetermeer voert een actief preventief beleid ten aanzien van gokverslaving. Dit lijkt vruchten af te werpen gezien het lage aantal geregistreerde gokverslaafden. De gemeente heeft één speelautomatenhal die regelmatig bezocht wordt door handhavingsambtenaren. Ondanks dat regelmatig aanvragen voor nieuwe hallen binnenkomen, houdt Zoetermeer het bewust bij deze ene hal. Men bespeurt hier een positieve houding van de exploitant over diens eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van jongeren en gokgedrag. De vergunning is op 2 mei 1986 verstrekt.

Helmond

In Helmond zijn twee hallen gevestigd. Oorspronkelijk waren dit drie hallen. Tot de opluchting van de gemeente bleek de derde hal niet rendabel te kunnen draaien. Deze derde hal bevond zich niet in het stadshart en lag wat betreft de gemeente op een ongewenste locatie. De huidige hallen zijn in ieder geval van voor 1980; de vergunningspapieren zijn niet meer traceerbaar bij de gemeente.

Dordrecht en Sittard-Geleen

Beide gemeenten geven aan geen probleem te hebben met de aanwezigheid van de speelhal(len). Het aantal gokverslaafden neemt af, er zijn zelden tot nooit discussies op ambtelijk/bestuurlijk niveau, zelden tot nooit klachten vanuit de burgers. De speelautomatenhal in Dordrecht is sinds 1 januari 1975 gevestigd in deze gemeente. In Sittard-Geleen zijn twee speelhallen aanwezig. Bij de gemeente kunnen ze niet achterhalen hoelang deze hier gevestigd is aangezien de vergunningen na vijf jaar vernietigd worden. Beide hallen zijn in ieder geval van voor de herziening op de wet van Kansspelen (1986).

Aangezien bij alle betrokken gemeenten met speelhal deze minimaal vijf jaar in de gemeente aanwezig is, kunnen ook uit deze gegevens geen verklaring worden gegeven voor verschillen in de mate waarin gokverslaving geregistreerd wordt, zoals het relatief hoge aantal gokverslaafden in Alkmaar ten opzichte van het relatief lage aantal gokverslaafden in Zoetermeer.

5.5 Conclusies

Maatschappelijke effecten

De reacties van de respondenten overziend, blijkt dat gemeentebesturen zich bij de afweging wel of geen speelautomatenhallen toe te staan, zich doorgaans grote zorgen maken over de negatieve invloed op gokverslaving en de overlast die door de vestiging van een speelautomatenhal zou kunnen ontstaan. In geen van de onderzochte gevallen blijkt echter de vestiging van een hal daadwerkelijk tot overlast, van wat voor soort dan ook, te hebben geleid. Er zijn geen tekenen die wijzen op een sterke toeloop van gokverslaafden zodra ergens een speelautomatenhal wordt geopend. Dit betekent evenwel niet dat dergelijke bewegingen niet voorkomen, maar kennelijk is een dergelijke aanzuigende werking gering. Ook is de aanzuigende werking van meerdere factoren afhankelijk, voornamelijk het overige aanbod aan gokfaciliteiten in de regio. Daar staat tegenover dat de mogelijke positieve effecten door de betrokkenen evenzeer als gering of niet aantoonbaar worden betiteld.

Kortom, de maatschappelijke effecten van de vestiging van een speelautomatenhal - positief en negatief - lijken gering te zijn.

Maatregelen

Gemeenten zijn doorgaans terughoudend met het verlenen van *vergunningen* aan exploitanten van speelautomaten. Men stelt hoge eisen aan de exploitant en de uitstraling van de hal. Vaak wordt de branche certificering als instrument als voorwaarde gesteld voor de vestiging van een hal. Verzoeken tot het uitbreiden van bestaande hallen of het toestaan van nieuwe hallen worden doorgaans niet gehonoreerd. Vooral maatregelen op het gebied van *toezicht en controle* komen vaak voor en zijn veelal onderdeel van de kwaliteitseisen die gemeenten aan halexploitanten stellen. Hierbij wordt in veel gevallen aangehaakt aan de certificeringsregeling die de branche kent. Zo worden afspraken over toezicht en controles gemaakt en neergelegd in convenanten en dwingt men exploitanten ertoe het personeel van hallen adequaat te trainen. Ook worden met exploitanten afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan instellingen in de verslavingszorg. Wel dienen gemeenten hun handhavende taak ten aanzien van de speelautomatenhallen nadrukkelijker uit te voeren.

Voorlichting is een veelgebruikt instrument ter voorkoming van gokverslaving. Met name onder jongeren wordt hier veel energie in gestoken zo blijkt, en kennelijk niet zonder succes. Ook wordt de exploitant hierbij betrokken doordat voorlichtingsmateriaal over gokverslaving in speelautomaten doorgaans aanwezig moet zijn. Om jongeren van het gokken te weerhouden worden ook strengere normen gesteld ten aanzien van de minimumleeftijd van halbezoekers. Dit vergt wel extra aandacht voor de toezichthoudende rol van het hal personeel.

De *driehoeksverhouding* tussen gemeenten, verslavingszorg en halexploitanten, waar in sommige gemeenten sprake van is, lijkt een goed middel om tot samenwerking te komen. Het bevestigt de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen en biedt mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak van de gokverslavingsproblematiek, doordat onderwerpen als het vestigingsbeleid, het toezichtstelsel en de preventieve maatregelen vanuit hun onderlinge samenhang worden benaderd. Analooq hieraan zijn sommige gemeenten een pleitbezorger van een integraal gemeentelijk beleid rond speelautomatenhallen, waarbij het beleid wordt geformuleerd vanuit zowel juridisch, economisch, als welzijnspectief.

Houding ten opzicht van speelautomatenhallen

Gemeenten waar een speelautomatenhal is gevestigd zijn zich bewust van de mogelijke invloed hiervan op het aantal gokverslaafden. In alle van de onderzochte gemeenten heerst daarom een restrictief beleid, zo blijkt, het zij ten aanzien van het aantal hallen, de grootte, het aantal automaten en de toegankelijkheid. Door het uitblijven van problemen rond de hallen heerst er bij de onderzochte gemeenten het gevoel de problematiek goed te beheersen. Deskundigen uit de verslavingszorg onderschrijven doorgaans deze opvatting, alhoewel een enkeling kritischer tegenover de hallen staat. De algemene opvatting is evenwel dat vanuit het oogpunt van beheersbaarheid een speelautomatenhal voordelen biedt boven het gokken in minder controleerbare (horeca)gelegenheden. Het algemene beeld is derhalve dat gemeenten met een speelautomatenhal geen negatieve ervaringen hebben en enthousiast zijn over hun aanpak. Men heeft daarom ook geen spijt van het besluit destijds om speelautomatenhallen toe te staan. Gemeenten waar geen hal is gevestigd stellen zich over het algemeen kritischer op tegenover de speelautomatenhallen en de mogelijke effecten.



6. Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek kent twee centrale vragen. Ten eerste de vraag naar de mogelijke relatie tussen de aanwezigheid van (een) speelautomatenhallen en gokverslaving. Ten tweede de vraag naar effecten zich voor doen ten gevolge van de vestiging van (een) speelautomatenhal(len) en welke maatregelen getroffen kunnen worden ter voorkoming/ beperking hiervan. In dit hoofdstuk zullen we deze onderzoeksvragen en de deelvragen die tevens geformuleerd zijn beantwoorden. Vervolgens zal in de tweede paragraaf ingegaan worden op aanbevelingen voor de gemeente Delft.

6.1 Conclusies

6.1.1 De relatie tussen aanwezige speelautomatenhal en gokverslaving

Om tot een antwoord te komen op de eerste vraag, de relatie tussen de aanwezigheid van een speelhal en gokverslaving, zijn enkele deelvragen geformuleerd. Ten eerste de vraag naar de *landelijke ontwikkeling* omtrent gokverslaving. De landelijk ontwikkeling geeft aan dat sinds 1995 sprake is van een daling van het aantal geregistreerde gokcliënten. Wat betreft kenmerken van deze cliënten vinden geen opvallende verschuivingen plaats; gokcliënten zijn voornamelijk van het mannelijk geslacht, grotendeels autochtoon en relatief jong. Het percentage jongeren (tussen de 15 en 29 jaar) neemt wel geleidelijk af. De gemiddelde omvang van het aantal gokcliënten per 10.000 inwoners is in Nederland 2,2.

De ontwikkelingen aangaande gokverslaving komt in de *gemeente Delft* sterk overeen met de landelijke trends. Zo is er sprake van een evidente daling tussen 1999 (33 cliënten) en 2001 (19 cliënten). De kenmerken van gokverslaafden, relatief jong, veelal van mannelijk geslacht en autochtoon, worden sterk herkend door de respondenten uit de verslavingszorg. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde scoort de gemeente Delft relatief hoog in 2000 (2,9) en relatief laag in 2001 (2,0).

Vervolgens richtte dit onderzoek zich op ontwikkelingen omtrent gokverslaving in *tien vergelijkbare gemeenten*. De dalende trend van het aantal gokcliënten werd door alle respondenten herkend. De cijfers toonden echter aan dat vier van de tien gemeenten geen consequente dalende trend ondergingen in de periode van 1996-2000. Wat betreft de kenmerken van gokcliënten kwamen de indrukken van de respondenten sterk overeen met het landelijk profiel; veel gokcliënten van het mannelijk geslacht, veel autochtonen cliënten en relatief veel jongeren. Ook de lichte "vergrijzing" onder de jongeren wordt door enkele respondenten bevestigd. Met betrekking tot de omvang in het jaar 2000 tonen de cijfers aan dat drie van de zes gemeenten met een speelhal, Alkmaar, Dordrecht en Helmond, gemiddeld meer gokcliënten kennen dan het landelijk gemiddelde. De andere drie gemeenten met een speelhal, Zoetermeer, Gouda en Sittard-Geleen, kennen een lager gemiddelde dan het landelijk gemiddelde van 2,2 per 10.000 inwoners. De gemeenten Ede, Deventer en Leiden, drie van de vier gemeenten zonder speelhal scoren onder het landelijk gemiddelde; over de vierde gemeente hebben wij geen gegevens over het jaar 2000.

Met betrekking tot *de betrouwbaarheid* van de cijfers is het relevant te vermelden dat de gegevens over de landelijke ontwikkeling en de cijfers voor de gemeenten Alkmaar, Dordrecht, Gouda, Helmond en Zoetermeer zijn ontleend aan het LADIS systeem. Dit registratiesysteem, onder beheer van de Stichting InformatieVoorziening Zorg (IVZ), heeft cliëntgegevens opgenomen van (vrijwel) alle betrokken instellingen voor ambulante verslavingszorg in Nederland. Voor de overige gemeenten, Sittard-Geleen, Delft, Zoetermeer, Dordrecht, Hilversum en Leiden, zijn de gegevens opgevraagd bij de ambulante verslavingszorg. De kwalitatieve gegevens van de respondenten zijn verzameld middels telefonische gesprekken aan de hand van een gespreksprotocol.

De respondenten konden afwijkende gegevens van de landelijke trend niet tot nauwelijks *verklaren*. Wel spraken zij het sterke vermoeden uit dat de dalende trend te verklaren is vanuit het verscherpte en meer restrictieve gokbeleid, de verbeterde voorlichting en de verbeterde naleving van het leeftijdsminimum. In Ede werd de toename van het aantal gokverslaafden verklaard vanuit de verlaagde drempel naar hulpverlening; in Zoetermeer het relatief lage aantal gokcliënten vanuit een verhoogde drempel.

De hypothese over de mogelijke relatie tussen een speelautomatenhal en gokverslaving wordt deels onderbouwd door de beschikbare kwantitatieve gegevens. In de drie van de vier gemeenten zonder speelautomatenhal is het aantal gokcliënten lager dan gemiddeld in Nederland en in drie van de zes gemeenten met speelhal is dit gemiddeld inderdaad hoger dan het landelijk gemiddelde. In Zoetermeer, Sittard-Geleen en Gouda is deze echter lager. In strijd met de hypothese is het feit dat in vrijwel alle gemeenten het aantal gokcliënten de afgelopen jaren is gedaald met uitzondering van de gemeente Ede, een gemeente zonder speelautomatenhal.

Ook de ervaringen van de respondenten bevestigen de hypothese niet. Een meerderheid van de respondenten geeft aan een relatie te verwachten tussen de mogelijkheid om te gokken en gokverslaving. Mogelijkheden om te gokken zijn echter ruimschoots aanwezig in de samenleving, ondanks de verscherpte wetgeving voor laagdrempelige horeca: speelautomatenhallen zijn slechts één van de mogelijkheden tot gokken. Ook geeft een groot deel van de respondenten aan dat gezien de huidige mobiliteit gokkers gemakkelijk naar een nabijgelegen gemeente reizen om aldaar te kunnen gokken. Gokverslaving is dus niet direct gerelateerd aan mogelijkheden binnen de eigen gemeente.

Met het beschikbare cijfermateriaal is een directe positieve of negatieve invloed van de aanwezigheid van een speelautomatenhal op de gokverslaving niet aan te tonen. Bovendien blijkt dat gokverslaving beïnvloedt wordt door uiteenlopende factoren, zoals gokbeleid (preventie, toezicht, minimum leeftijd e.a.) en beschikbaarheid (speelhallen in nabijgelegen gemeenten).

6.1.2 Effecten en maatregelen

De tweede onderzoeksvraag gaat uit naar effecten ten gevolge van de vestiging van een speelautomatenhal en maatregelen die getroffen kunnen worden ter voorkoming/ beperking hiervan. Ten eerste hebben wij ons gericht op de mogelijke *negatieve en positieve effecten* als gevolg van de vestiging van de speelautomaten-

hal. In de voorgaande vragen concludeerden wij reeds dat een toename van het aantal gokverslaafden geen duidelijk effect is van de vestiging van een speelautomatenhal; buiten de speelhal zijn er nog vele mogelijkheden om te gokken in de eigen gemeente en in omliggende gemeenten. Een ander verwacht effect van de vestiging van een speelautomatenhal is een toename van overlast en wellicht ook van criminaliteit. Geen van de gemeenten die wij spraken bevestigde deze vooronderstelling. Wel leefde deze angst onder gemeenten zonder speelhal en bij de gemeenten met speelhal ten tijde van de beslissing voor de vestiging van de huidige speelautomatenhal. *Concluderend kunnen wij stellen dat geen van de onderzochte gemeenten overlast hebben ervaren ten gevolge van de vestiging van een speelautomatenhal. Ook heeft geen van de gemeenten ervaren dat de omvang van gokverslaving is toegenomen ten gevolge van de aanwezigheid van de speelautomatenhal. Daartegenover staat dat ook geen van de gemeenten expliciet heeft kunnen aantonen dat de vestiging van de speelautomatenhal een "spin off" effect heeft gehad op de algehele economische vitaliteit van de gemeente.*

Tenslotte richtte dit onderzoek zich op *maatregelen* om effecten als gevolg van de vestiging van de speelautomatenhal te voorkomen ofwel te beperken. De respondenten van gemeenten met een speelautomatenhal geven stellig aan dat bepaalde maatregelen van groot belang zijn ter voorkoming en/ of beperking van gokverslaving en andere effecten van de aanwezigheid van een speelautomatenhal. Zo achten zij een restrictief beleid aangaande vergunningen van belang. Zij geven de voorkeur aan (een) enkele speelautomatenhal(len) tegenover meerdere hallen die in mindere mate beheersbaar zijn. Gemeenten hanteren een zogenaamd "uitsterfbeleid" ten aanzien van niet gecertificeerde kleinere hallen. Ook zien zij toe op een gunstige locatie van de speelhal (centraal gelegen) en op een professionele uitstraling van de hal. Zij hebben verder afspraken gemaakt met de exploitant over het aantal kansspelen in de hal, de differentiatie in spelen, de leeftijdscontrole en een eventueel entree-verbod voor problematische gokkers. Zowel het naleven van dergelijke afspraken als een goede samenwerking met de exploitant zijn van groot belang.

Ook achten de gemeenten de relatie tot de hulpverlening van belang. De hulpverleningsinstanties kunnen trainingen verzorgen aan het personeel wat betreft vroegsignalering van problematische gokkers of het voorlichtingsmateriaal verzorgen. Hierover behoren goede afspraken gemaakt te worden waarbij de exploitant de hulpverlening eventueel financieel tegemoet komt. Een gestructureerd overleg tussen deze drie partijen is aanbevolen. Voorlichting neemt een evidente plaats in wat betreft mogelijke maatregelen. Met name op plaatsen waar jongeren vaak komen is het van belang goed voorlichtingsmateriaal te verstrekken. Tenslotte wijzen de betrokken gemeenten voor dit onderzoek op de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf; zij behoren de afspraken die worden gemaakt daadwerkelijk te handhaven. Opvolging hiervan vindt niet plaats in iedere gemeente en dit is een tekortkoming in het handavingsbeleid. Ook is het zinvol om gokbeleid integraal te benaderen; een samenstelling van betrokken medewerkers van de afdelingen welzijn, bestuurszaken en economische zaken kan zeer effectief zijn. *Geconcludeerd kan worden dat gemeenten met een speelhal de overtuiging hebben dat proactief, restrictief en preventief beleid van belang is ter voorkoming van effecten en dat een goede samenwerking tussen verschillende partijen hier een belangrijke bijdrage aan heeft. Voorlichting en een restrictieve leeftijdsgrens worden veel genoemd als effectieve en noodzakelijke maatregelen.*

De laatste onderzoeksvraag gaat uit naar de mening van de tien gemeenten ten opzichte van de vestiging van de speelautomatenhal. Hieruit blijkt dat gemeenten waar geen speelautomatenhal over het algemeen kritischer staan ten opzichte van speelautomatenhallen. Zij zijn met name angstig dat jongeren verleid worden tot gokken en dat dit gepaard gaat met toenemende overlast. In gemeenten waar een speelautomatenhal aanwezig is, wordt deze angst herkend, maar niet onderbouwd. Zij hebben dergelijke mogelijke gevolgen niet als zodanig ervaren en verwachten mogelijke effecten te beperken middels een restrictief beleid ten aanzien van de gevestigde exploitant.

6.1.3 Eindconclusie

Met het beschikbare cijfermateriaal is een *directe* positieve of negatieve invloed van de aanwezigheid van een speelautomatenhal op de gokverslaving niet aan te tonen. Afgaande op de bevindingen van gemeentelijke functionarissen en verslavingsdeskundigen in de onderzochte gemeenten, valt te concluderen dat de relatie hooguit beperkt is. Factoren als het lokaal gevoerde beleid ten aanzien van gokken (effectieve voorlichting, toezicht, minimum leeftijd e.a.) en de overige beschikbaarheid aan gokmiddelen (zoals speelautomatenhallen in nabijgelegen gemeenten), lijken van grotere invloed op de omvang van gokverslaving. In de nabijheid van Delft zijn meerdere gemeenten waar speelautomatenhallen aanwezig zijn. De vestiging van een speelautomatenhal in Delft zal daarom slechts beperkt bijdragen aan het totale gokaanbod in en rond Delft. Tegen deze achtergrond is het niet waarschijnlijk dat de vestiging van een speelautomatenhal in de gemeente Delft zal leiden tot een *significante toename* van het aantal gokverslaafden in deze gemeente. Gezien de ervaringen in de onderzochte gemeenten is het ook niet te verwachten dat de vestiging van een speelautomatenhal tot een toename van overlast zal leiden.

Zowel met betrekking tot de omvang van gokverslaving als met betrekking tot het voorkomen van overlast is het echter van essentieel belang dat gerichte afspraken met exploitant en hulpverleningsinstanties worden gemaakt inzake toezicht en preventie.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd. Deze hebben allen betrekking op de situatie waarin de vestiging van speelautomatenhallen in Delft wordt toegestaan.

Ten aanzien van het *vestigingsaspect* wordt aanbevolen:

- Een locatie in het *centrum* te verkiezen boven een locatie elders in de gemeente Delft, omwille van de beheersbaarheid;
- Op een nette uitstraling van de speelautomatenhal toe te zien;
- In de vestigingsvergunning de mogelijkheden voor uitbreiding te beperken.

Ten aanzien van *toezicht en controle* wordt aanbevolen:

- De certificering van de exploitant als *voorwaarde* voor de vergunningverlening te stellen, gezien de kwaliteitswaarborgen die dit biedt;
- De minimumleeftijd van de bezoekers van de hal op 21 jaar te stellen;

- Duidelijke en degelijke afspraken te maken met de exploitant van de speelautomatenhal, eventueel in de vorm van een convenant, inzake:
 - a Opleidingsniveau van halpersoneel (vroegsignalering)
 - b Aantal en type speelautomaten (productdifferentiatie)
 - c Gestructureerd overleg

Ten aanzien van het *preventie-aspect* wordt aanbevolen:

- De totstandkoming van een gestructureerd driehoeksoverleg te bevorderen tussen gemeente, exploitant en verslavingszorg;
- Effectieve voorlichtingsmaatregelen te bevorderen binnen de speelautomatenhal, op scholen en overige relevante locaties, in overleg met exploitant en hulpverlening;
- De mogelijkheden voor elektronische betaling binnen de speelautomatenhal te beperken.

Ten aanzien van de *gemeentelijke* verantwoordelijkheden wordt aanbevolen:

- Tot een beleidsmatige afstemming te komen ten aanzien van speelautomatenhallen, in het bijzonder vanuit juridisch, economisch en welzijnsperspectief;
- Het geformuleerde speelautomatenbeleid strikt te handhaven en op de naleving van de met de exploitant gemaakte afspraken toe te zien;
- De exploitant te committeren aan een bijdrage aan de lokale verslavingszorginstanties.



Literatuur

Adriaense, T en Hort, van der R. (1999) *Fasen in de ontwikkeling van pathologisch gokgedrag*. Den Bosch; Interne publicatie Novadic.

Kerssemakers, R. (1993) *Als knikkers het spel bepalen; over gokken en gokverslaving*. Amsterdam: De Brink.

Koeter, M.W.J., Brink, W. van den, Niewijk, A. (1996). *Een gokje wagen of gewaagd gokken*. Amsterdam: The Amsterdam Institute for Addiction Research.

Ministerie van Justitie (1995). *De Krasloterij in Nederland; deelname, deelnemers, risico's en handhaving*. Den Haag; Ministerie van Justitie, Directie Beleidsector Onderzoek & Analyse.

Ouwehand A.W. , V.C.M. van Alem, S. Boonzajer Flaes en A.Mol (2001) *Kerncijfers verslavingszorg 2000; landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem*. LADIS; Houten.

Ouwehand, A.W., A.A.N. Cruts en A. de Vos (1996) *Profiel gokcliënten in de verslavingszorg*. Stichting Informatie voorzieningen Verslavingszorg (IVV); Utrecht.

VNG (1999) *Handreiking Gemeentelijk speelautomatenbeleid*

www.vaninfo.nl

www.kvk.nl



Bijlage 1: Respondenten

Respondenten oriëntatiefase:

1. GGZ Nederland
2. Parnassia den haag
3. Jellinek kliniek
4. Van
5. SIVZ
6. AIA
7. VNG

Delft:

1. Parnassia
2. GGD

Respondenten onder gemeenten

Respondenten oriëntatiefase:

- GGZ Nederland
- Parnassia Den Haag
- Jellinek kliniek
- Van
- SIVZ
- AIA
- VNG

Delft:

- Parnassia
- GGD Delfland
- Gemeente Delft, Publiekszaken, afdeling Werk, Inkomen en Zorg
- Gemeente Delft, Publiekszaken, Service centrum bedrijven

Alkmaar:

- Gemeente Alkmaar afdeling Bestuurszaken
- Gemeente Alkmaar, afdeling Openbare Orde & veiligheid
- Brijderstichting

Deventer:

- Gemeente Deventer, afdeling Juridische zaken
- Gemeente Deventer, afdeling Openbare Orde & Veiligheid
- Gemeente Deventer Tactus Verslavingszorg

Dordrecht:

- Gemeente Dordrecht, afdeling Welzijn
- Gemeente Dordrecht afdeling Openbare Orde & Veiligheid
- Boumanhuis

Ede:

- Gemeente Ede, afdeling Algemene Zaken
- Gelders Centrum Verslavingszorg de Grift

Gouda:

- Gemeente Gouda, afdeling Welzijn
- Gemeente Gouda, afdeling bestuurlijke & juridische zaken
- Parnassia

Helmond

- Gemeente Helmond, afdeling Welzijn
- Gemeente Helmond, afdeling Juridische zaken
- Gemeente Helmond, afdeling Integrale veiligheid
- Novadic, netwerk voor verslavingszorg

Hilversum

- Gemeente Hilversum, dienst maatschappelijke ontwikkeling
- Gemeente Hilversum, afdeling Integrale Veiligheid
- Jellinek Gooi- en Vechtstreek

Leiden

- Gemeente Leiden, dienst Welzijn en Educatie
- Gemeente Leiden, afdeling Juridische Zaken
- Parnassia
- GGD Zuid-Holland Zuid

Sittard-Geleen

- Gemeente Sittard-Geleen, afdeling Juridische Zaken
- Gemeente Sittard-Geleen, afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
- CAD West Mijnstreek, instituut voor verslavingszorg
- Stichting AGOG

Zoetermeer

- Gemeente Zoetermeer, afdeling juridische zaken
- Gemeente Zoetermeer, afdeling Openbare orde & Veiligheid
- Parnassia Zoetermeer; afdeling MFE



Bijlage 2: Gespreksprotocol

Geachte heer/mevrouw,

Zoals ik u (of uw collega) telefonisch heb toegezegd, stuur ik u bij deze een gespreksprotocol. Graag bespreek ik of mijn collega Eric Stijger dit telefonisch met u (of de collega die het meest betrokken is bij dit onderwerp).

B&A groep onderzoekt in opdracht van de gemeente Delft momenteel de relatie tussen gokverslaving en de aanwezigheid van een speelautomatenhal. Wij benaderen hiertoe tien gemeenten in Nederland; vijf gemeenten waar een speelautomatenhal aanwezig is en vijf gemeenten waar geen speelautomatenhal aanwezig is. In uw gemeente is in ieder geval *een* speelautomatenhal aanwezig. Wij zouden graag onderstaande vragen met u bespreken:

Algemeen:

- Binnen welke afdeling bent u werkzaam en wat is uw functie hier?

Gokverslaving binnen eigen gemeente:

- Heeft u gegevens over de geregistreerde gokverslaving in uw gemeente en over de ontwikkeling van dit aantal sinds 1996?
- Heeft u een verklaring voor deze eventuele af- of toename van de geregistreerde gokverslaving?
- Heeft u gegevens over de gemiddelde leeftijd van gokverslaafden in uw gemeente en is hier een verschuiving in waar te nemen?
- Zijn er (andere) opvallende verschuivingen wat betreft kenmerken van gokverslaving (type gokautomaat, schuldenlast)
- Zijn er (andere) opvallende verschuivingen wat betreft kenmerken van gokverslaafden? (etniciteit, sociale achtergrond)

Gokverslaving en gemeentebeleid

- Wat kenmerkt de problematiek rondom gokverslaving/ gokverslaafden?
- Wat kenmerkt het gemeentelijk beleid aangaande gokverslaving?

Gokverslaving in relatie tot af-/ aanwezigheid speelautomatenhal

- Sinds wanneer bevindt zich een speelautomatenhal in uw gemeente?
- Is de vestiging van een speelautomatenhal gepaard gegaan met discussie binnen de gemeente?
- Zo ja, wat waren hierbinnen de argumenten voor en/of tegen de speelautomatenhal?
- Zijn er *maatschappelijke effecten* (negatief en positief) te benoemen die zich hebben voorgedaan als gevolg van de vestiging van een speelautomatenhal binnen de gemeente? Wat betreft positieve effecten kunt u denken aan economische bloei, betere controle op gokverslaving, e.a. Wat betreft negatieve maatschappelijke effecten kunt u denken aan criminaliteit, overlast e.a.
- Zo ja, welke zijn dit?

- Zijn er *pro-actieve maatregelen* (ter voorkoming van gokverslaving) zijn getroffen door de gemeente?
- Zo ja, welke, wat was de aard van deze maatregelen en welk effect hadden deze maatregelen?
- Zijn er *preventieve maatregelen* getroffen (ter voorkoming van negatieve maatschappelijke effecten van verslaving (overlast, criminaliteit, schulden e.a.)?)
- Zo ja, welke, wat was de aard van deze maatregelen en welk effect hadden deze maatregelen?
- Zijn er maatregelen getroffen om de *negatieve maatschappelijke effecten* van gokverslaving zoveel mogelijk *te beperken*? (door hulpverleners, politie, e.a. in overleg met gemeentebestuur)?
- Zo ja, welke, en wat zijn de effecten van deze maatregelen?
- Zijn de getroffen maatregelen efficiënt geweest (kosten baten afweging)

- Is er, afgaande op uw ervaringen, een duidelijke relatie tussen de aanwezigheid van een speelautomatenhal en gokverslaving?
- Wat is het eindoordeel binnen uw gemeente over de aanwezigheid van een gokhal en waar is dit oordeel met name op gebaseerd?
- Wat zijn voor uw gemeente leermomenten geweest aangaande de vestiging van een speelautomatenhal (verwachte effecten, geformuleerde beleid, keuze voor maatregelen)?

Hartelijk dank voor uw medewerking