



KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Handlingsplan mot spillproblemer

(2009 - 2011)





KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Handlingsplan mot spillproblemer

(2009 - 2011)



Forord

Tilbudet og tilgjengeligheten av spill og pengespill har endret seg. Tidligere mekaniske og elektroniske spillinnretninger er nå avløst av en rekke nye nettbaserte spill, som i økende grad er tilgjengelige på bærbare og håndholdte spillinnretninger. Dette gir økte muligheter for å tilby underholdning og spenning knyttet til spill og pengespill. Erfaringen viser imidlertid at økt tilbud og økt tilgjengelighet til spill også kan føre til økte problemer både for spilleren og samfunnet. Handlingsplanen mot spillproblemer viderefører den handlingsplan som ble fastsatt i 2005, og tar sikte på å redusere dagens problemer og forebygge framtidige problemer for det enkelte mennesket og for samfunnet.



De spillproblemer vi kjenner er i særlig grad knyttet til pengespill. De siste 10 årene har pengespillproblemene i Norge vært økende. Fra slutten av 1990-tallet utviklet det seg et helt nytt folkehelseproblem knyttet til spill på gevinstautomater. Flere undersøkelser tyder på at det i Norge i perioden 2003-2007 var mellom 50 000 og 70 000 spillere med avhengighetsproblemer knyttet til gevinstautomater. Etter at regjeringen fra 1. juli 2007 forbød slike automater er avhengighetsproblemene knyttet til automatspill vesentlig redusert. Undersøkelser foretatt etter automatforbudet tyder imidlertid på at mange i dag har problemer knyttet til andre pengespill, særlig i forhold til raske pengespill tilgjengelig via internett fra pengespilltilbydere utenfor Norge.

Tilbudet og forbruket av elektroniske dataspill som ikke er pengespill er økende. Flere indikasjoner tyder på at slike spill også kan skape avhengighet. Dette gjelder særlig i forhold til rollespill på Internett. Regjeringen vil gjennom handlingsplanen sikre mer kunnskap om problemer knyttet til dataspill, for bedre å kunne bidra til å forebygge slike problemer i framtiden.

Erfaringen viser at regulatoriske tiltak er de viktigste virkemidlene mot pengespillproblemer. Regjeringen tar derfor blant annet sikte på å redusere tilgangen til skadelige pengespill på Internett. Regjeringens handlingsplan mot spillproblemer har i tillegg som mål å gi både spillere og samfunnet bedre beskyttelse mot slike problemer gjennom målrettet forskning, informasjon og behandling. Handlingsplanen vil bli finansiert ved at det årlig avsettes inntil 0,5 % av Norsk Tippings overskudd til de fastsatte tiltakene.

Oslo, mai 2009


Trond Giske

Innhold

	Side
Hovedmål 1 Færre skal utvikle problemer med spill og pengespill	5
Delmål 1.1 Bevare og styrke det norske spillsystemet	5
Delmål 1.2 Målrettet informasjon mot utsatte grupper	7
Hovedmål 2 Kunnskapen om spill og pengespill skal økes	8
Delmål 2.1 Stimulere kompetansenettverk og forskningsmiljø	8
Delmål 2.2 Løpende kartlegging av problematisk spilleatferd i befolkningen	9
Delmål 2.3 Øke kunnskapen om problemer knyttet til dataspill	10
Hovedmål 3 Rask og effektiv hjelp og behandling av problematisk spilleatferd	11
Delmål 3.1: Tilbud og kompetanse om hjelp og behandling skal økes	12
Delmål 3.2: Omfang og kvalitet på lett tilgjengelige tilbud skal videreutvikles	14



Hovedmål 1:

Færre skal utvikle problemer med spill og pengespill

Ett av hovedmålene for handlingsplanen er at færre personer i befolkningen skal utvikle spillproblemer. Erfaringen viser at det mest effektive tiltaket mot spillproblemer er regulering av tilgjengelighet til spill.

Utviklingen de senere år viser at stadig nye typer spill, både med og uten penger, blir tilgjengelig via Internett. Dette utsetter ikke minst sårbare grupper for risiko i forhold til å utvikle en problematisk spilleatferd. Denne stadig økte tilgjengeligheten til nye spilltyper både via elektroniske kanaler og ellers, gjør at myndighetene må være i kontinuerlig beredskap i forhold til iverksetting av forebyggende tiltak både av regulatorisk og informasjonsmessig karakter.

Delmål 1.1:

Bevare og styrke det norske spillsystemet

Den norske spillpolitikken er basert på sikker kontroll og en sosialpolitisk forsvarlig utvikling. Pengespillmarkedet er i kontinuerlig utvikling, noe som fører til økt konkurranse mellom ulike pengespilltilbud og et økt tilbud av spill via Internett. Den statlige og politiske kontrollen av dette området er derfor svekket, og det er en stor politisk utfordring å sikre en forsvarlig utvikling av pengespillmarkedet i Norge. I den første handlingsplanen la man et forsiktighetsprinsipp til grunn ved reguleringen av pengespillområdet. Dette er basert på den høye risikoen knyttet til pengespill, og på usikkerheten knyttet til effekten av det enkelte tiltak. Det er relativt lave kostnader knyttet til regulatoriske tiltak. Effektiv håndheving av regelverket er avgjørende for om slike tiltak skal fungere etter intensjonen.

Lotteritilsynet har siden etableringen i 2001 hatt som løpende driftsoppgaver å overvåke markedsutviklingen og å foreslå tilpassede regulatoriske virkemidler for å forebygge problematisk spilleatferd. Dette skal videreføres, og tilsynet skal fortsatt settes i stand til å basere sine forslag på kjennskap til markedet og på oppdatert kunnskap, også internasjonalt, om hvilke regulatoriske virkemidler som fungerer forebyggende i forhold til ulike spill og spilltilbud.



Dette oppsummeres i følgende tiltak:

Tiltak 1.1:

Spillmarkedet skal til enhver tid reguleres slik at færrest mulig utvikler en problematisk spilleatferd.

Konkrete regulatoriske tiltak skal baseres på følgende faktorer:

- tilgjengelighet av spill skal reguleres slik at pengespill uten tillatelse og problemskapende spill blir mindre tilgjengelige
- tilgjengeligheten av spill skal begrenses ved en videreføring og styrking av det norske spillsystemet
- reguleringen skal beskytte sårbare grupper som barn og unge, f.eks. ved innføring av 18-års aldersgrense på alle pengespill
- det tas sikte på å fjerne bingoautomatene fra 1.1.2010
- markedsføringen av spill skal reguleres for å redusere eksponering av problemskapende spill, det vil bli vurdert å innføre sanksjoner
- risikoelementer i tillatte spill skal reguleres i forhold til forskning og nye målemetoder
- det bør vurderes ytterligere tiltak for å begrense reklame for pengespill i fjernsynssendinger fra andre EØS-land

Delmål 1.2 :

Målrettet informasjon mot utsatte grupper

I forbindelse med gjennomføringen av den første handlingsplanen utviklet og iverksatte Lotteritilsynet et målrettet informasjonsprogram der hovedmålgruppen var barn og unge, men også voksne menn opp til 40 år. Kampanjen gikk over ca 3 år, og målsetningen var å utløse målbare holdnings- og atferdsendringer. Ulike innfallsvinkler, kanaler og budskap ble valgt for å kommunisere med de ulike målgruppene.

Selv om effekten av informasjon og holdningsskapende arbeid generelt er usikker, viser målinger av holdninger til pengespill i denne perioden en markert økning i erkjennelsen av at pengespill kan føre til problemer. Informasjon og opplysning gir kunnskap, og er et viktig forebyggende tiltak på dette området. En bevisst holdning til disse problemstillingene er også viktig for at folk skal kunne ta informerte valg, og for at problematisk spilleatferd skal kunne avdekkes så tidlig som mulig.

Et aktivt informasjons- og opplysningsarbeid må videreføres. Alle utsatte grupper i forhold til utvikling av problematisk spilleatferd skal være målgrupper for informasjonen. Det må gis årlige tildelinger fra handlingsplanmidlene til utvikling av informasjonsmaterieil, utvikling og vedlikehold av eventuelle nettsider, osv. Lotteritilsynet bør koordinere informasjonsarbeidet, men også andre kan være ansvarlige for eventuelle kampanjer og avsendere av spesielle budskap.

Dette konkretiseres i følgende tiltak:

Tiltak 1.2:

Målrettede informasjonsprogram skal initieres og iverksettes

Det skal initieres utvikling og iverksetting av informasjonsprogram rettet mot spesielt utsatte grupper. Dette gjelder sårbare grupper som barn og unge, den eldre delen av befolkningen, minoritetsgrupper og spesielt utsatte yrkesgrupper. Informasjonsprogrammene skal bruke nye kanaler og virkemidler, og tilpasses nye grupper, avhengig av utviklingen i spillmarkedet.



Hovedmål 2:

Kunnskapen om spill og pengespill skal økes

Det utvikles stadig nye typer pengespill som tilbys gjennom nye plattformer og nye distribusjonskanaler. Sårbare grupper er utsatt, og spesielt nettgambling er et økende problem for mange. Behovet for kunnskap og kompetanse for å forebygge problemspilling med effektive tiltak er derfor fortsatt stort.

En kunnskapsoppsummering for perioden 2004 til 2008 viser at forskning på spilleavhengighet/pengespillproblemer og spilleatferd er gitt et løft gjennom arbeidet som er gjort, og flere forsknings- og kompetansemiljø har nå fattet interesse for feltet. Dette bør videreføres gjennom fortsatt planmessig satsing på prioriterte prosjekter.

En annen viktig strategi for å nå dette hovedmålet vil være fortsatt tilrettelegging og utvikling av systemer som regelmessig fremskaffer grunnlagsdata om pengespillmarkedet og om spilleatferd i befolkningen. Dette for å ha en kontinuerlig overvåking av markedet og utviklingen, og for å skaffe data som kan være basis for videre analyse og forskning.

Dette oppsummeres i to delmål med tilhørende tiltak.

Delmål 2.1:

Stimulere kompetansenettverk og forskningsmiljø

I første planperiode fikk Norges forskningsråd i oppgave å iverksette et forskningsprogram på grunnlag av en programbeskrivelse utformet av tre berørte departement og relevante fagmiljø på feltet. Satsingsperioden ble satt til 5 år, og forskning på pengespillproblematikk ble tatt inn både under forskningsrådets Program for mental helse og under Folkehelseprogrammet. I alt tre ulike forskningsprosjekter er startet opp i denne perioden, og dette har, sammen med FoU-prosjekt iverksatt i behandlingssektoren, vært en positiv stimulans for forskningsmiljøet, og vil gi nyttig kunnskap og kompetanse på feltet. Dette skal videreføres og vurderes utvidet.

Følgende tiltak tar vare på dette:

Tiltak 2.1:

Forskning på pengespillproblematikk i regi av Norges forskningsråd skal utvikles og videreføres.

I samråd med relevante fagmiljø skal Norges forskningsråd utvikle og videreføre utlysninger på pengespillproblematikk. Satsingsperioden forlenges med 2 år og løper ut 2011. Problematisk spilleatferd i utsatte grupper skal vurderes som spesielle satsingsområder. Med utsatte grupper menes for eksempel barn og ungdom, minoritetsgrupper, enkelte grupper i arbeidslivet, og deler av den eldre befolkningen. Det skal vurderes økte bevilgninger til forskningsprogrammet i forhold til tidligere.

Delmål 2.2:


Løpende kartlegging av problematisk spilleatferd i befolkningen

Lotteritilsynet følger utviklingen av pengespillmarkedet og rapporterer jevnlig om denne. Det er etablert systematisk innsamling av ulike typer grunnlagsdata. Dette arbeidet er tillagt tilsynets løpende driftsoppgaver, og vil bli utviklet og videreført avhengig av behov definert av tilsynet eller dets samarbeidspartnere.

Når det gjelder innsamling av data fra behandlingsmiljø og støttegrupper i forhold til behandling og oppfølging av personer med problematisk spilleatferd, vil tilsynet prioritere dette med sikte på videreutvikling av rutiner og samarbeidsformer.

I første planperiode ble det gjennomført to omfattende befolkningsundersøkelser i forhold til utbredelse av spilleavhengighet og problematisk spilleatferd. Det bør legges til rette for en ny slik undersøkelse i slutten av andre planperiode.

Barn og ungdom har særskilt fokus som en sårbar gruppe. Nye distribusjonskanaler og spillformer vil være spesielt rettet mot denne gruppen. Barn og ungdoms spilleatferd bør derfor undersøkes spesielt, og helst følges over lengre tid. Det bør vurderes lignende undersøkelser også for andre utsatte grupper.



Dette konkretiseres i følgende to tiltak:

Tiltak 2.2.a:

Løpende innsamling av data fra pengespillmarkedet, spilloperatører, relevante offentlige register og aktuelle frivillige støttegrupper.

Gode og sikre registreringer av aktiviteten på pengespillområdet er viktig, både med tanke på å følge utviklingen i markedet og som grunnlagsdata for videre forskning og analyse. Statistikk som grunnlag for videre analyser er avgjørende for å kunne følge utviklingen over tid med hensyn til omfang av problematisk spilleatferd. I tillegg til markedsdata tar dette tiltaket sikte på en løpende systematisk innsamling av grunnlagsdata med hensyn til spilleavhengighet og utvikling av spilleatferd.

Tiltak 2.2.b:

Undersøkelser av utviklingen i befolkningens spilleatferd over tid.

En ny befolkningsundersøkelse, tilsvarende de tidligere gjennomførte, skal utføres i slutten av planperioden. Utviklingen i barn og ungdoms spilleatferd skal spesielt undersøkes over en lengre tidsperiode ved hjelp av anerkjente og utprøvde metoder. Det anbefales lignende undersøkelser blant minoriteter og utsatte grupper i arbeidslivet.

Delmål 2.3:

Øke kunnskapen om problemer knyttet til dataspill

Spill i ulike former er under stadig utvikling, og siden forrige handlingsplan er online rolle- og strategispill blitt en populær aktivitet, spesielt blant ungdom. Det finnes et stort antall spill tilgjengelig på nettet for norske brukere og her som for spill over Internett for øvrig er mulighetene for nasjonale reguleringer begrenset.

I denne sammenheng er barn og ungdom en spesielt utsatt gruppe, og hjelpeapparatet som behandler avhengighetsproblematikk kommer stadig oftere i kontakt med foreldre og lærere som uttrykker bekymring om ungdommens bruk av spillene. Det kan være flere bakenforliggende årsaker til at noen har problemer med å begrense bruken av denne type spill.

Før adekvate tiltak etableres vil det være behov for en kunnskapsoppdatering som grunnlag for forebyggende tiltak og behandling. Det finnes lite erfaring på området i Norge, men det er foretatt noen undersøkelser, skrevet internasjonale artikler og det finnes behandlings-tiltak i andre land. En systematisk gjennomgang av tilgjengelig kunnskap på området vil være av stor nytte som grunnlag for iverksetting av eventuelle tiltak.



Følgende tiltak foreslås:

Tiltak 2.3:

Det opprettes en tverrfaglig og tverretatlig arbeidsgruppe for fagfeltet nettspill / online dataspill

Arbeidsgruppens oppgave skal være å innhente og systematisere tilgjengelig kunnskap om nettspill/online rolle- og strategispill, og problemer knyttet til disse spillene, samt komme med forslag til nasjonale tiltak for å forebygge problematisk spilleatferd. Arbeidsgruppen skal være tverretatlig sammensatt, for eksempel med representanter fra behandlingsapparatet, Medietilsynet, Lotteritilsynet, Helsedirektoratet, Forbrukermyndighetene og andre relevante fagmyndigheter. Arbeidsgruppen oppnevnes av de berørte departement (KKD, HOD og BLD) i fellesskap, som også utformer arbeidsgruppens mandat.



Hovedmål 3:

Rask og effektiv hjelp og behandling for problematisk spilleatferd.

Etter å ha økt jevnt siden år 2000 er henvendelsene til behandlingsapparatet for hjelp mot spilleavhengighet nå redusert. Grunnen er først og fremst at det største problemspillet, gevinstautomatene, ble fjernet fra markedet sommeren 2007. Tendensen nå er at henvendelsene øker i forhold til andre typer spill, først og fremst spill via Internett.

Behandlingstilbud for personer med problematisk spilleatferd skal utvikles og tilbys innenfor de eksisterende helse- og sosialtjenester, og det enkelte regionale helseforetak har ansvar for at tilbudet er tilpasset behovet i sin region. Tiltakene i den første handlingsplanen la vekt på å utvikle kompetanse og kunnskap innenfor skole-, arbeids-, sosial- og helse-sektorene for å avdekke eventuelle problemer tidlig, og for at flere skulle få tilbud om behandling. Resultatet er at personell i disse sektorene har fått et betydelig løft i kompetansestyrkende tilbud på dette feltet. Det er utviklet et nasjonalt opplæringsprogram og et fjernbasert behandlingstilbud som hver på sin måte motvirker den ujevne geografiske fordelingen av tidligere tilbud. Behandlingstilbud og informasjonsmaterieil rettet mot barn og unge er også utviklet i denne perioden.

Selv om tallet på behandlingssøkende er redusert den siste tiden, er det grunn til å tro at behovet for hjelp og behandling vil øke i takt med at spilltilbudet via Internett øker, og da særlig i forhold til sårbare grupper som barn og unge. Kompetansehevingen i behandlingssektoren må derfor videreføres, spesielt i forhold til problemstillinger rundt barn og ungdom, og en del allerede igangsatte tiltak må utprøves videre. På denne måten vil sektoren settes i stand til å tilby rask og effektiv hjelp og behandling til personer som henvender seg dit med slike problemer.

Hjelpetilbud må gis på flere nivå, ikke bare i de spesialiserte helsetjenestene. Det må finnes lett tilgjengelige tilbud for hjelpetrengende i alle deler av landet, og slike tilbud må stimuleres og videreutvikles.

Dette oppsummeres i to delmål, hvert med to tilhørende tiltak:

Delmål 3.1:

Tilbud og kompetanse om hjelp og behandling skal økes.

Flere behandlings- og opplæringstilbud ble utviklet og utprøvd i første planperiode. En del av disse er relativt nylig iverksatt, og vil trenge videre utprøving. Spillaktiviteten via Internett er økende, og tendensen er at stadig flere henvender seg til behandlingsapparatet for hjelp mot problematisk spilleatferd på nettet.

I denne handlingsplanen skal hensynet til barn og ungdom vektlegges særskilt. Utvikling og utprøving av metoder og opplegg for behandling av disse spesielt utsatte gruppene bør derfor prioriteres. For å avdekke problematisk spillatferd så tidlig som mulig vil personell i helse- og sosialsektoren kunne ha nytte av Helsedirektoratets veileder om tidlige intervensjon av rusfeltet.

To konkrete tiltak skal følge opp dette:

- a) Det skal legges til rette for at flere i helse- og sosialsektorene skal få økt kunnskap om pengespillproblemer og problematisk spilleatferd.
- b) Behandlingstilbud for problematisk spilleatferd skal videreutvikles og utprøves. Behandlingstilbud for unge skal tillegges spesiell vekt.

Tiltak 3.1.a

Det skal legges til rette for at flere i helse- og sosialsektorene skal få økt kunnskap om pengespillproblemer og problematisk spilleatferd.

Det er viktig at personell i helse- og sosialsektorene blir satt i stand til å avdekke problematisk spilleatferd så tidlig som mulig. Dette krever kunnskap og kompetanse. Tiltakene som ble iverksatt i første planperiode førte til at flere fikk tilbud om, og gjennomførte behandling mot spilleavhengighet. Dette kom blant annet av at kompetansen omkring disse problemstillingene i behandlingssektoren ble økt, først og fremst pga økt tilbud om opplæring.

Det nasjonale opplæringsprogrammet om spilleavhengighet skal videreutvikles og tilbys til aktuelle aktører. Videre skal det foretas en etterundersøkelse blant deltakerne i opplærings tilbudet for å måle effekten av opplæringen.

Kunnskap om anbefalte metoder for å avdekke, behandle og følge opp mennesker med problematisk spilleatferd skal gjøres enda mer tilgjengelig. Dette skal gjøres nettbasert hvor erfaringer fra handlingsplanen mot pengespillproblemer og øvrig relevant informasjon skal samles og presenteres.

Tiltak 3.1.b

Behandlingstilbud for problematisk spilleatferd skal videreutvikles og utprøves. Behandlingstilbud for unge skal tillegges spesiell vekt.

Flere ulike behandlingstilbud ble utviklet og utprøvd i første planperiode, og de berørte fagmiljø har tilegnet seg verdifull kunnskap og kompetanse på feltet. Fagmiljøene skal stimuleres til å videreføre dette.

Barn og ungdom er en stor og sårbar gruppe. Dette gjenspeiles også i handlingsplanens forebyggende tiltak under hovedmål 2. Når problemene likevel er blitt så store at det krever behandlingstiltak, er det viktig at også dette kan skje raskt og effektivt, og med de beste metoder og opplegg. De berørte fagmiljø skal derfor stimuleres til å utvikle og prøve ut behandlingstilbud spesielt rettet mot unge.

Delmål 3.2:

Omfang og kvalitet på lett tilgjengelige tilbud skal videreutvikles

Ikke bare de spesialiserte helsetjenestene skal tilby hjelp til grupper med spilleproblemer, det er viktig at hjelpetilbud også finnes lett tilgjengelige på lavere nivå.

Frivillig organiserte støttegrupper av spilleavhengige og tilsvarende grupper av pårørende bidrar positivt til reduksjon av skader og problem forårsaket av problematisk spilleatferd. Mange har gjennom disse gruppene fått hjelp i en tidlig fase, og stimulering gjennom økonomisk støtte har økt både omfang og kvalitet på denne typen tilbud. Dette bør utvikles videre, for eksempel gjennom støtte til prioriterte utviklings- og informasjonsprosjekter.

Kontakttelefonen for spilleavhengige (Hjelpelinjen) åpnet 28. april 2003 som et prøveprosjekt, og ble fra 2005 et permanent tilbud. Den basisfinansieres over Lotteritilsynets budsjett.

Hjelpelinjen har vist seg som et effektivt og lett tilgjengelig tilbud både for personer med problematisk spilleatferd, og deres pårørende. Statistikk fra Hjelpelinjen er ofte etterspurt, og er et viktig "termometer" på utviklingen i spillmarkedet generelt. Tilgjengeligheten til dette lavterskeltilbudet har vært uendret siden mai 2004. Telefonen er bemannet fra kl 9 til kl 21, alle dager i uken. Med den forventede utviklingen i spillmarkedet fremover er det fortsatt viktig å holde åpningstiden uendret slik at tilgjengeligheten til tilbudet ikke reduseres eller at statistikken fra samtalerne ikke blir påvirket av annet enn endringer i pengespillmarkedet. Hjelpelinjen bør derfor utvikles videre, og aktiviteten opprettholdes på 2008-nivå, blant annet med samme åpningstider som nå.



Dette skal følges opp gjennom to konkrete tiltak:

- a) Drift- og prosjekttilskudd til frivillige støttegrupper skal videreføres
- b) Hjelpelinjen skal videreutvikles

Tiltak 3.2.a

Drift- og prosjekttilskudd til frivillige støttegrupper skal videreføres

Organiserte støttegrupper har aktiviteter knyttet til behandling og forebygging av problematisk spilleatferd, og besitter kunnskap og kompetanse om mange problemstillinger rundt dette feltet. Slike støttegrupper skal stimuleres økonomisk gjennom videreføring av dagens enkle system for drifts- og prosjekttilskudd.

Tiltak 3.3.b

Hjelpelinjen skal videreutvikles

Hjelpelinjen skal videreføres og fortsatt finansieres over Lotteritilsynets budsjett, men skal få ekstra bevilgning fra handlingsplanmidlene for vedlikehold av kompetanse og tilgjengelighet, og til videreutvikling av informasjons og markedsføringsaktiviteter.



Notater

Utgitt av:
Kultur- og kirkedepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: V-0947 B
Design: Wrap Design
Trykk: Konsis Grafisk 05/2009
Opplag 500

