



## De samfunnsøkonomiske besparelsene ved den norske reguleringen av pengespill

*Utredning for Actis, Blå Kors, Norges idrettsforbund og Stiftelsen Dam*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Sykdomsbyrde og kjennskap til regulering av pengespill

*Vi er et av Norges ledende miljøer for analyser innen helsetjenester. Vi har omfattende erfaring med studier og kartlegginger av epidemiologiske forhold, behandlingspraksis, ressursbruk og kostnader. Vi har gjennomført utredninger av sykdomsbyrde og samfunnskostnader på en rekke sykdomsområder og har publisert flere forskningsartikler. Oslo Economics har god kjennskap til markedet for pengespill, den norske enerettsmodellen og relevant regulering. Vi har foretatt utredninger på området for blant annet Kulturdepartementet, Lotteritilsynet Actis, Extrastiftelsen, Norges idrettsforbund og Det Norske Travelskap.*

*De samfunnsøkonomiske besparelsene ved den norske reguleringen av pengespill /2024\_17*

© Oslo Economics, april 2024

Kontaktperson: Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>7</b>
1.1 Vårt mandat	10
1.2 Informasjonskilder	10
<b>2. Samfunnskostnadene ved problemspilling</b>	<b>11</b>
2.1 Når oppstår samfunnskostnader ved problemspilling?	11
2.2 Tidligere anslag på samfunnskostnader ved problemspilling	11
2.3 Andre typer kostnader ved problemspilling	12
<b>3. Utviklingen i pengespillmarkedet og omfanget av problemspilling</b>	<b>14</b>
3.1 Utvikling i markedsandeler	14
3.2 Omfang av pengespillproblemer i Norge	17
<b>4. Redusert problemspilling som følge av reguleringstiltak og ansvarlighetsarbeid</b>	<b>20</b>
4.1 Hensikten med reguleringstiltak	20
4.2 Effektene av tiltakene	20
4.3 Effektene av aktørenes ansvarlighetsarbeid	22
<b>5. Samfunnsøkonomiske virkninger av reguleringstiltak</b>	<b>26</b>
5.1 Utvikling i samfunnskostnader over tid	26
5.2 Estimerte samfunnsøkonomiske gevinster av reguleringstiltak	27
5.3 Diskusjon og samlet vurdering	28
<b>6. Referanser</b>	<b>29</b>

## Sammendrag og konklusjoner

*Pengespill er for de fleste underholdning og rekreasjon, og uproblematisk spill medfører i utgangspunktet ikke samfunnskostnader. Problematisk spilleatferd kan imidlertid ha en rekke negative konsekvenser for den som rammes, deres nærstående og samfunnet for øvrig.*

*De senere årene har flere reguleringstiltak blitt innført for å sikre et bedre regulert spillmarked, og befolkningsundersøkelser viser at det samtidig har vært en betydelig reduksjon i omfanget av spilleproblemer. Vår analyse tyder på at dagens ansvarlighetsrammeverk gjør at samfunnskostnadene over en tiårsperiode kan være 30 til 50 milliarder kroner lavere enn det som ville ha vært uten de regulatoriske endringene.*

### Virkninger av senere års regulering

Norske myndigheter har de senere årene innført flere reguleringstiltak som har styrket posisjonen til de lovlige spilltilbyderne. Tiltakene bidrar til å forbedre Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine markedsandeler, ettersom det i) gjør det mindre lønnsomt for de utenlandske aktørene å tilby pengespill i Norge og ii) gjør det mindre attraktivt for nordmenn å spille hos ulovlige tilbydere. Hvis reguleringstiltakene har ønsket virkning – altså kanalisering av norske spillere fra ulovlige til regulert spill – vil større deler av nordmenns spill foregå innenfor ansvarlige rammer.

Tiltakene er sammensatte og erfaringen med de nyeste tiltakene fra 2019 er fra en begrenset tidsperiode, noe som gjør det krevende å identifisere virkningene av hvert enkelt tiltak. Videre er det utfordrende å måle markedsandeler for de utenlandske aktørene over tid. Gjennomgangen vi har gjort tyder imidlertid på en nedgang i markedsandeler hos ulovlige aktører, samtidig som det har vært en økning i antall spillere hos Norsk Tipping.

Befolkningsundersøkelser tyder på at det har vært en reduksjon i spilleproblemer de senere årene, parallelt med nye reguleringstiltak. Samtidig øker andelen av problemspillere hos Norsk Tipping og henvendelser til hjelpetjenestene. En mulig forklaring på økningen kan være økt deltakelse i høyrisikospill blant eksisterende kunder i Norsk Tipping, men utviklingen kan også skyldes en ønsket økt kanalisering av spillere fra risikogrupper. Fra Norsk Tippings side finner vi ingen indikasjoner på noen vridning i deres tilbud mot spill med større skadepotensial. Tvert imot gjør den gunstige utviklingen i Norsk Tippings markedsposisjon det enklere å begrense eksponeringen for høyrisikospill uten negative konsekvenser for kanalisering. En større andel risikospillere i Norsk Tipping kan dessuten bety at det er potensial for ytterligere reduksjon av problemspill i tiden fremover.

### Betydelige reduksjoner i samfunnskostnader

De største kostnadene ved problemspilling er knyttet til tapt produktivitet. Forskning viser at pengespill fører med seg økt forekomst av sykefravær og uførhet, samt at spillerne og deres pårørende generelt har lavere produktivitet mens de er på jobb. For øvrig oppstår en rekke kostnader ved behandling i helsetjenestene og andre offentlige instanser som rettsvesen, forskning og regulering.

Problemspilling fører også til helsetap og redusert livskvalitet både for den som spiller og for de pårørende. Mange som er i nær relasjon til en med problematisk spilladferd kommer selv i en svært vanskelig situasjon og kan ha behov for profesjonell hjelp. Som beskrevet av Hjelpelinjen, kan pårørende ofte kjenne på sinne, svik og bekymringer for både spilleren og egen økonomi.<sup>1</sup> Videre, som påpekt av informantene for denne utredningen, er økonomiske problemer en betydelig psykisk belastning, og en familieøkonomi på konkursens rand skaper psykologisk krise og sosial nød.

Kristensen et al. (2022) anslår at kostnadene ved problemspilling tilsvarer omtrent 110 000 kroner per spiller per år. De årlige samfunnskostnadene, gitt dagens regulering og anslått problemspillomfang fra befolkningsundersøkelsen (Pallesen, et al., 2023), utgjør dermed opp mot 3 milliarder kroner. Kostnadsestimater fra Kristensen et al. bygger på enkelte konservative forutsetninger og bør etter vår vurdering derfor anses å være et nedre anslag.

<sup>1</sup> <https://hjelpelinjen.no/parende/>

## Effekten av senere års reguleringstiltak og ansvarlighetsarbeid i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Det er usikkerhet knyttet til langtidsvirkningene av nylig innførte reguleringstiltak og den generelle utviklingen i problemspillomfanget fremover. Det kan oppstå ytterligere effekter av allerede innførte tiltak, og nye tiltak kan tenkes å gi en videre reduksjon. På den annen side kan digitalisering og endringer i pengespillmarkedet tenkes å øke omfanget ved at spill med stort skadepotensial i større grad tilgjengeliggjøres.

Eksisterende studier og relevante indikatorer tyder imidlertid på at de senere årenes reguleringstiltak (skjerpet håndhevelse av betalingsformidlingsforbudet, forbud mot TV-reklame, innføring av gjeldsregisteret og DNS-blokkering) har bidratt til redusert omsetning og markedsandel blant uregulerte spillselskaper. Selv om det er krevende å isolere virkningene av hvert tiltak, synes det opplagt at kombinasjonen av tiltak har virket både direkte og indirekte i tråd med formålet i spillpolitikken. Videre synes det som at sammensetningen av tiltak har vært hensiktsmessig, ettersom hvert tiltak har ulike virkningsmekanismer og er rettet spesifikt mot forskjellige grupper.

Effektene av de regulerte aktørenes ansvarlighetsarbeid vil også avhenge av selskapenes markedsandel, som gjør samspillet mellom aktørenes arbeid og myndighetstiltakene viktig. Vi finner at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bruker mye ressurser på å få best mulig kunnskapsgrunnlag om risikospill og å implementere tiltak for å begrense problemspillomfanget. Selskapene jobber følgelig tydelig etter formålet i pengespilloven om å forebygge spilleproblemer. Ansvarlighetstiltakene innført av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto de seneste årene, som for eksempel reduserte tapsgrenser og innføring av obligatoriske spillepauser, proaktive samtaler, samt digital interaksjon med spillerne, forventes å redusere omfanget av problemspill.

Ifølge Norsk Tipping vil selskapet fremover satse på innovasjon om lavrisikospill og øke tiltak for høyrisikospill. Dette anses å være hensiktsmessig i lys av den generelle utviklingen med økt kanalisering og redusert konkurransepress fra uregulerte. Dersom utviklingen fortsetter og flere av de uregulerte aktørene trekker seg ut av det norske markedet, synes det å være hensiktsmessig med ytterligere styrking av ansvarlighetstiltakene innenfor det regulerte.

## Gevinsten ved å opprettholde streng regulering

For å illustrere gevinsten innstrammingene av regelverket har gitt, etablerer vi to alternative scenarier for hvilket omfang av problemspill som ville ha vært i perioden 2020–2029 i fravær av nye tiltak eller med en svakere posisjon for de lovlige tilbyderne.

Scenario 1 baseres på 1,9 prosent problemspillere, mens Scenario 2 baseres på 1,4 prosent. Begge sammenlignes med dagens strengere regulering med anslått omfang på 0,6 prosent. Vi finner at samfunnskostnadene over tiårsperioden er 30 til 50 milliarder kroner lavere enn det som ville ha vært hvis omfanget var som før forbudet mot spilleautomatene (før 2007, scenario 1) eller før ytterligere innstramminger (før 2019, scenario 2). Dette er illustrert i figuren under.

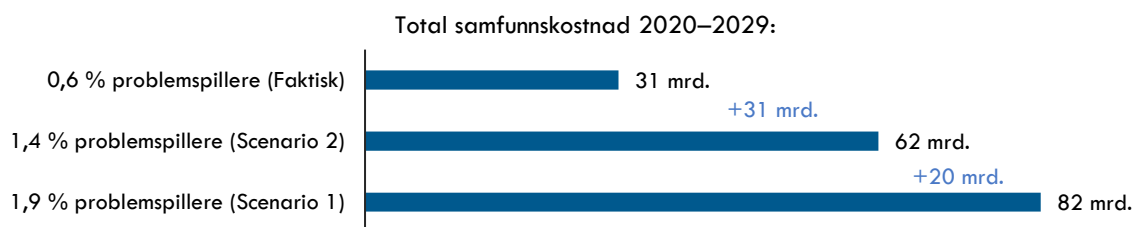
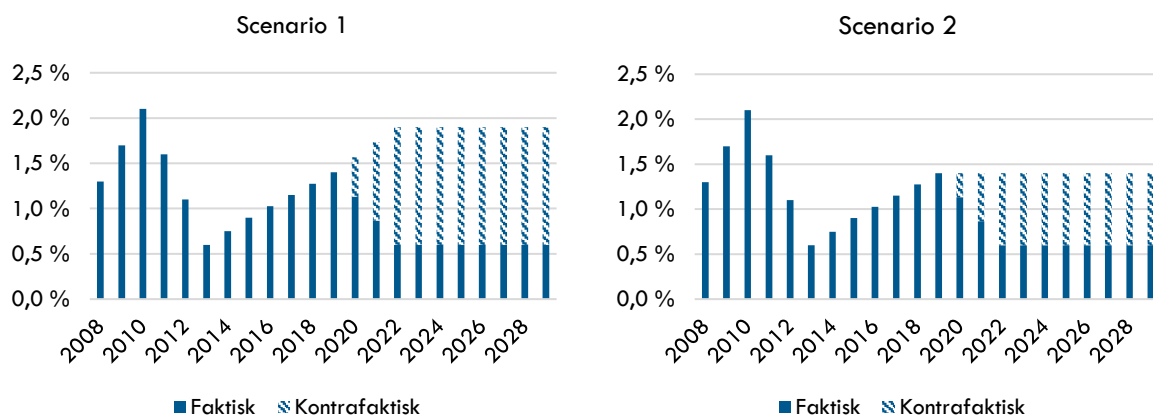
## Erfaringer fra sammenlignbare land underbygger behovet for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har en sterk posisjon i markedet

Norge i en særstilling i Norden både i reguleringen av pengespill og markedsandelen for det statlige tilbudet. Både Sverige og Danmark har en lisensmodell, der kommersielle, utenlandske spillselskaper opererer lovlig og tilbyr spill med stort skadepotensial. Finland har på samme måte som Norge en enerettsmodell, men som følge av at den regulerte aktøren Veikkaus har relativt svak markedsandel, har det nylig blitt signalisert fra finske myndigheter at det også her skal innføres en lisensmodell.

Erfaringene fra Finland illustrerer utfordringene som kan oppstå dersom de lovlige aktørene ikke har en sterk nok posisjon et marked med enerettsmodell. Dersom en stor andel av markedet ikke kanaliseres til de lovlige aktørene, men i stedet foregår uregulert, vil myndighetene til slutt kunne bli nødt til å åpne opp for tildeling av lisenser for å kunne oppnå en viss kontroll med problemspilling. Sammenlignet med en sterk enerettsmodell med høy kanaliseringsgrad vil dette imidlertid kunne innebære redusert kontroll med omfanget av problemspilling og mindre effektiv offentlig regulering. Selv om regulering i en lisensmodell er mulig, vil spillselskaper med lisens være rent kommersielle, som i praksis gir myndighetene færre muligheter til å påvirke ansvarlighetsarbeidet. Rent kommersielle aktører vil dessuten også kunne ha incentiver til å operere ulovlig hvis myndighetskrav forbundet med lisens er særlig strenge.

Dersom norske myndigheter ønsker å forplikte seg til å holde på dagens pengespillmodell, er det følgelig nødvendig med regulering som sørger for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto står sterkt.

**Figur 1: Andel i befolkningen med pengespillproblemer og samfunnsøkonomiske gevinster i ulike scenarier for omfang av problemspill**



Illustrasjon: Oslo Economics. Samfunnskostnadene reflekterer netto nåverdi av årlige kostnader i en tiårsperiode fra 2020 til 2029 for en situasjon der en gitt andel av befolkning har pengespillproblemer.

### Fortsatt behov for regulering

Sammensetningen av reguleringstiltak innført de seneste årene har hatt en positiv effekt i forebyggingen av spilleproblemer. Teknologisk utvikling og endringer over tid, både i spillatferd og ulovlige aktørers tilpasning, skaper imidlertid fortsatt behov for tilpasset regulering på området. De høye kostnadene ved problemspilling gjør at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt også med ytterligere tiltak.

Myndighetenes regulering er særlig viktig ettersom de positive samfunnsvirkningene ved den norske pengespillmodellen er kritisk avhengig av en lav markedsandel for det uregulerte pengespilltilbudet. Det må antas å alltid vil være et marked for spill i befolkningen, og fordi tilbud av pengespill kan være kommersielt lønnsomt, vil det forventes at ulovlige aktører bestandig vil søke å tilby spill til nordmenn. Effektiv regulering er følgelig nødvendig for å gjøre tilbud av pengespill mindre kommersielt attraktivt, slik at de ulovlige aktørene ikke finner det lønnsomt å operere i Norge.

Stadige endringer i markedet gjør at det kan variere over tid hvor effektive tiltakene er. Forbudet mot TV-reklame vil for eksempel være mindre effektivt dersom nordmenn uansett får reklame andre steder, mens virkningene av betalingsformidlingsforbudet kan svekkes av mulighet for bruk av kryptovaluta eller tredjepartsløsninger. Den raske utviklingen i både teknologi og ulovlige spillselskapers tilpasning er et viktig argument for å opprettholde god monitorering av problemspilling og jevnlig kartlegge behovet for nye reguleringstiltak.

## Summary and conclusions

*Gambling is, for most people, an unproblematic form of entertainment and recreation that does not constitute a cost to society. However, problematic gambling behaviour can have significant negative consequences for the individuals affected, their relatives, and society. In recent years, several regulatory measures have been implemented to ensure a better-regulated gambling market. Population surveys show a significant reduction in prevalence of gambling problems in Norway. Our analysis suggests that the current regulations could lead to a 30 to 50 billion kroner reduction in societal costs.*

### **The impact of recent regulatory measures**

In recent years, Norwegian authorities have introduced several regulatory measures to strengthen the position of the legal gambling operators. These measures contribute to improving Norsk Tipping and Norsk Rikstoto's market shares by i) making it less profitable for foreign operators to provide gambling services in Norway and ii) reducing the attractiveness of the games provided by illegal operators to Norwegian players. If the regulatory measures successfully channel Norwegian gamblers from illegal to regulated gambling operators, a larger part of Norwegian gambling activity will occur within regulated conditions.

Due to the interdependence of the measures and the limited timeframe for evaluating the effects of the most recent regulatory measures from 2019, it is challenging to identify the individual impact of each measure. Additionally, measuring the market shares of illegal operators over time presents challenges. Nonetheless, in this report, we show that there has been a decline in the market share of illegal gambling operators, and at the same time an increase in the total number of players at Norsk Tipping.

Population surveys indicate a reduction in the prevalence of gambling addiction in recent years, coinciding with the introduction of new regulatory measures. However, there has also been an increase in the proportion of problem gamblers at Norsk Tipping and the number of inquiries to support services. This increase may be attributed to a rise in participation in high-risk gambling among existing customers at Norsk Tipping, although the trend could also be related to increased channelization of gamblers from higher risk groups. We see no indications that Norsk Tipping has changed their game portfolio towards more games associated with a higher risk of gambling problems. Rather, the improved market share of Norsk Tipping has made it easier to limit the exposure to high-risk games without negative consequences for channelization. A larger proportion of problem gamblers at Norsk Tipping may also imply a potential for further reductions in problem gambling in the future.

### **Significant reductions in societal costs**

The most significant costs associated with problem gambling are related to reductions in productivity. Research shows that gambling leads to an increase in absenteeism and disability, and that both gamblers and their relatives generally display lower productivity at work. Furthermore, gambling causes a decline in health and reduced quality of life for both the gambler and their relatives. Additionally, several costs arise with treatment in the healthcare services and other public institutions such as the judiciary, research, and regulation. Kristensen et al. (2022) estimates the costs associated with problematic gambling to be around 110,000 NOK per player per year. The yearly societal costs of problematic gambling, given current regulations and estimates from the population survey, amount almost 3 billion NOK. There is uncertainty regarding the long-term effects of the measures and the general trend in problematic gambling in the future. Additional effects of already existing measures, and new measures may lead to further reductions. In contrast, digitalisation and changes in the risk profile of games offered may increase the prevalence as games become more accessible.

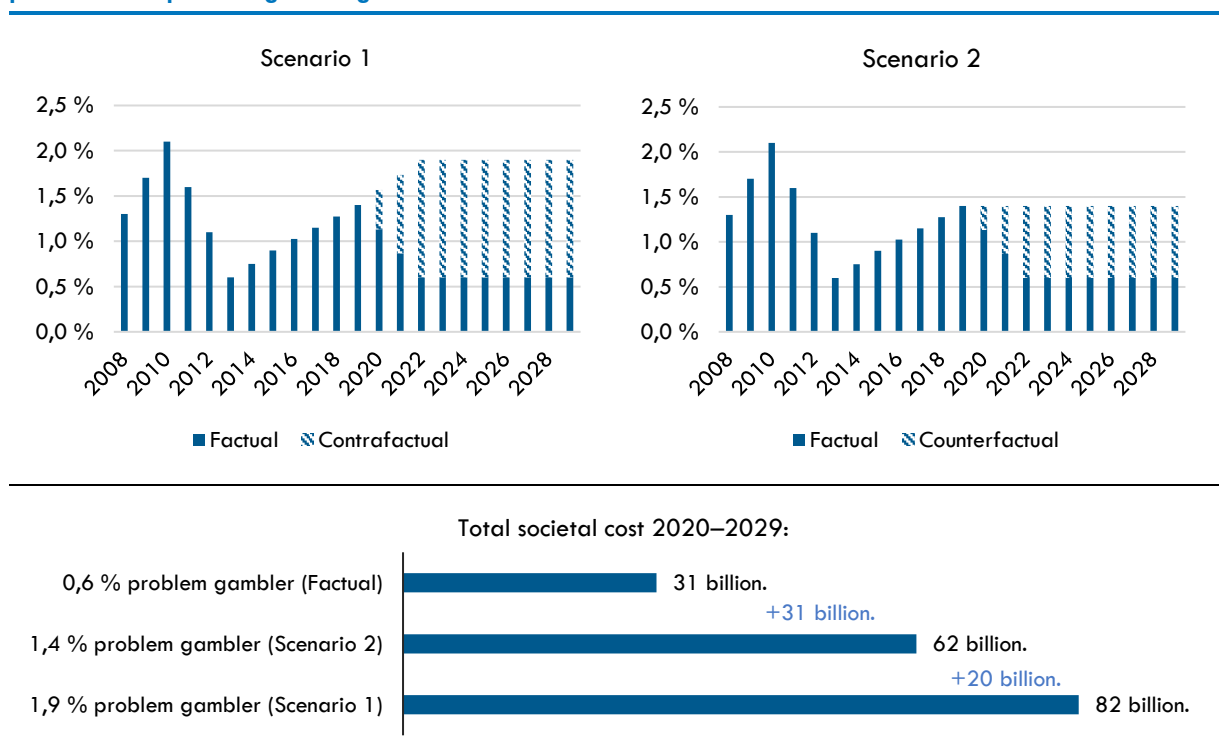
### **The benefits of upholding stringent regulation**

To illustrate the benefits of regulatory tightening, we have carried out two alternative scenario analyses for the years 2020-2029, where we estimate scenarios for the prevalence of problem gambling that would occur (counterfactually) in the absence of the new measures and a weaker monopoly model.

Scenario 1 is based on 1.9 percent of the population having a gambling problem, whereas Scenario 2 is based on 1.4 percent. Both scenarios are compared to the current stringent regulation with the estimated prevalence of 0.6 percent of problem gamblers. We find that the societal costs over the 10 year-period is 30 to 50 billion NOK less than what would have been the case if the prevalence was as it was before the prohibition against slot machines

(before 2007, Scenario 1) or after further regulatory tightening (before 2019, Scenario 2). This is illustrated in the figure below.

**Figure 1: Percentage of the population with gambling problems and societal gains for alternative scenarios prevalence of problem gambling.**



**Illustration: Oslo Economics.** The societal costs reflect the net present value of annual costs over a ten-year period from 2020 to 2029 for a situation where a certain percentage of the population has gambling problems.

**The need for strong monopoly players in Norway is corroborated by experiences from neighboring countries**

Norway holds a unique position in the Nordic region, characterized by its regulation of gambling through a monopoly model and the dominant market share of its monopoly actors. In contrast, Sweden and Denmark operate with a license model, allowing foreign gambling operators to legally offer high-risk games. Finland has, as in Norway, employed a monopoly model, but due to the weak market share of their monopoly operator Veikkaus, Finnish authorities have announced plans to implement a license model.

Experiences from Finland illustrate the challenges that may arise if the legal operators do not uphold market position in a monopoly model. When a significant portion of players gamble at illegal gambling sites, public authorities might see it necessary to introduce a licence model to regain some control over the problematic gambling. To protect the monopoly model in Norway, it is thus crucial that regulatory measures contribute to a dominant position of Norsk Tipping and Norsk Rikstoto.

**Continued need for improved regulation**

The composition of regulatory measures introduced in recent years has yielded positive results in preventing gambling problems. However, continuous technological advancement and evolving gambling patterns, including shifts in behaviour and strategies among illegal gambling operators, highlight the ongoing necessity to continuously improve and adapt regulation. The considerable societal costs associated with problem gambling could make it profitable from a societal perspective to implement further measures. Government regulation is especially important as the positive impact of the monopoly model is contingent on a low market share for the illegal gambling operators. Given that there will always exist a market for gambling, and the provision of games could remain profitable, it is expected that illegal operators will continue to offer games to the Norwegian population. Effective regulation is thus crucial to make the provision of games less commercial attractive, discouraging illegal providers to operate in Norway.

The efficacy of regulatory measures is dependent on market conditions and changes in technology. For instance, the prohibition against TV commercials will be less effective as more Norwegians encounter advertisements through



other channels, whilst the impact of the payment processing ban (“betalingsformidlingsforbudet”) may weaken as the availability of alternatives, such as cryptocurrencies or third-party solutions, increase. The rapid pace of both technological development and the adaptability of illegal operators is a strong argument to maintain the monitoring of problem gambling and continuous assessments of new regulatory measures.



# 1. Innledning

*De seneste årene har flere reguleringstiltak blitt innført for å støtte opp om den norske pengespillmodellen. I samme periode viser en befolkningsundersøkelse at omfanget av problemspilling har blitt vesentlig redusert. På oppdrag for Actis, Blå Kors, Norges idrettsforbund og Stiftelsen Dam, har Oslo Economics utredet virkningene av reguleringstiltakene som er innført og de samfunnsøkonomiske gevinstene ved reduksjonen i problemspilling.*

## 1.1 Vårt mandat

Nylig publisert forskning viser at samfunnskostnadene ved nordmenns problemspill utgjør flere milliarder kroner årlig, fordelt på spillerne selv, pårørende og fellesskapet for øvrig. De store negative konsekvensene gjør det svært viktig at fremtidige beslutninger i spillpolitikken er basert på best mulig informasjonsgrunnlag.

Norske myndigheter har de seneste årene innført flere reguleringer som kan styrke Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sin posisjon, blant annet gjennom betalingsformidlingsforbud og forbud mot pengespillreklame fra utenlandske spillere. Samtidig har de lovlig aktørene styrket sitt ansvarlighetsarbeid og innført

tiltak på virksomhetsnivå. Dersom disse tiltakene har bidratt til en reduksjon i omfanget av problematisk spillatferd, kan betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ha blitt realisert.

Oslo Economics har på oppdrag fra Actis, Norges idrettsforbund, Stiftelsen Dam og Blå Kors utredet virkningene av de endrede reguleringstiltakene. Videre har vi, basert på tidligere forskning, tallfestet samfunnsøkonomiske gevinster ved det reduserte omfanget av problemspilling i Norge.

## 1.2 Informasjonskilder

I arbeidet har vi benyttet flere informasjonskilder for å belyse problemstillingen. Vi har samlet inn statistikk om utviklingen i markedsandeler og omfanget av pengespillproblemer fra Hjelpelinjen, Spillavhengighet Norge, Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning og Lotteritilsynet. Videre har vi analysert data om utviklingen i problemspilling over tid, både i Norge og Norden for øvrig, samt om blant annet henvendelser til hjelpetjenestene og bankenes etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet.

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med nøkkelaktører, inkludert Lotteritilsynet, Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Hjelpelinjen og Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning.

## 2. Samfunnskostnadene ved problemspilling

*Pengespill er for de fleste underholdning og rekreasjon, og det som kategoriseres som uproblematisk spill medfører i utgangspunktet ikke samfunnskostnader. Problematisk spilleatferd kan imidlertid påvirke flere aspekter av livet for den som rammes, deres nærstående og samfunnet for øvrig. Spilleproblemer kan gi redusert livskvalitet og konsekvenser for deltagelse sosialt, i arbeidsliv og i utdanning. I tillegg kan det oppstå ytterligere kostnader for samfunnet i form av helserelaterte kostnader og redusert produksjon.*

### 2.1 Når oppstår samfunnskostnader ved problemspilling?

Spilleavhengighet er en psykisk lidelse som karakteriseres av at man har mistet kontroll over eget forbruk på spill og fortsetter å spille til tross for negative konsekvenser som følger for en selv og eventuelt andre (SML, 2023). Som andre sykdommer vil spilleavhengighet medføre en sykdomsbyrde for samfunnet, som igjen medfører kostnader i helsetjenestene, og sykdommen kan gi konsekvenser som redusert livskvalitet, tapte leveår og redusert produksjon. Disse konsekvensene vil på ulike måter være kilder til kostnader for samfunnet. Dersom pengespill er ren underholdning, påløper det ingen kostnader. Spillerne bruker en viss andel av sin inntekt og opplever glede av spillingen, som oppveier kostnaden som påløper for dem. Samfunnskostnader vil først oppstå når en utvikler en avhengighetslidelse som får negative konsekvenser for seg selv, de rundt seg og samfunnet for øvrig.

Et individ uten en pengespillidelse velger å spille med en viss andel av sin inntekt, og opplever glede (nytte) ved dette. Et rasjonelt individ vil ikke spille mer enn at kostnadene, herunder også risiko ved å utvikle en lidelse, veies opp av nytten (alle kostnader internaliseres og vurderes i beslutningen). Studier innen atferdsøkonomi viser imidlertid at mennesker i en rekke situasjoner utviser ulik grad av begrenset rasjonalitet, i hovedsak fordi en ikke har stabile preferanser over tid. Individet diskonterer fremtidig nytte i for høy grad, noe som vil si at de iletter nytte her og nå uforholdsmessig høy verdi i forhold til fremtidig nytte og kostnader. Det fører til at kostnadene ved spill blir høyere enn nytten.

I tillegg oppstår det såkalte negative eksternaliteter ved problemspilling. Dette innebærer at atferden til et

individ gir konsekvenser for samfunnet, som individet ikke tar med i vektingen av egen nytte (det vil si at individet ikke internaliserer kostnadene). For eksempel vil en spiller som tar ut en sykemeldingsdag få utbetalt sykepenger og ikke oppleve en kostnad ved denne sykedagen. Samfunnet taper imidlertid en dags produktivitet.

Samfunnskostnader deles som regel inn i tre hovedkategorier:

- helsetap
- helsetjenestekostnader (direkte kostnader)
- produksjonstap (indirekte kostnader)

I tillegg kommer øvrige samfunnskostnader innenfor en rekke sektorer.

**Kostnader ved helsetap** inkluderer kostnader som ikke direkte medfører bruk av ressurser, men er knyttet til verdien av tapt god helse og tap av gode leveår. Tidligere studier finner blant annet høyere forekomst av psykiske lidelser og selvmord i populasjonen av problemspillere. Videre, som påpekt av informantene for denne utredningen, er økonomiske problemer en betydelig psykisk belastning. En familieøkonomi på konkursens rand skaper psykologisk krise og sosial nød.

**Direkte kostnader** kan direkte tilskrives sykdommen, og omfatter kostnader i form av ressursbruk i helsetjenestene forbundet med diagnostikk, behandling og oppfølging av pasientene. **Indirekte kostnader** omfatter produksjonstapet, eller tapt verdiskapning, for eksempel som følge av at pasientene selv ikke kan jobbe eller at sykdommen reduserer arbeidsevnen til omsorgspersoner eller gir økt ressursbruk hos instanser som NAV. I tillegg beregnes en skattefinansieringskostnad som følge av at ressursbruk i helse- og omsorgssektoren må finansieres over offentlige budsjetter. For spilleavhengige kan også kostnader som oppstår i andre sektorer inkluderes, for eksempel i rettsvesenet, forskning på pengespill, gjeldsrådgivning hos NAV og kostnader direkte ved regulering av pengespillmarkedet.

### 2.2 Tidligere anslag på samfunnskostnader ved problemspilling

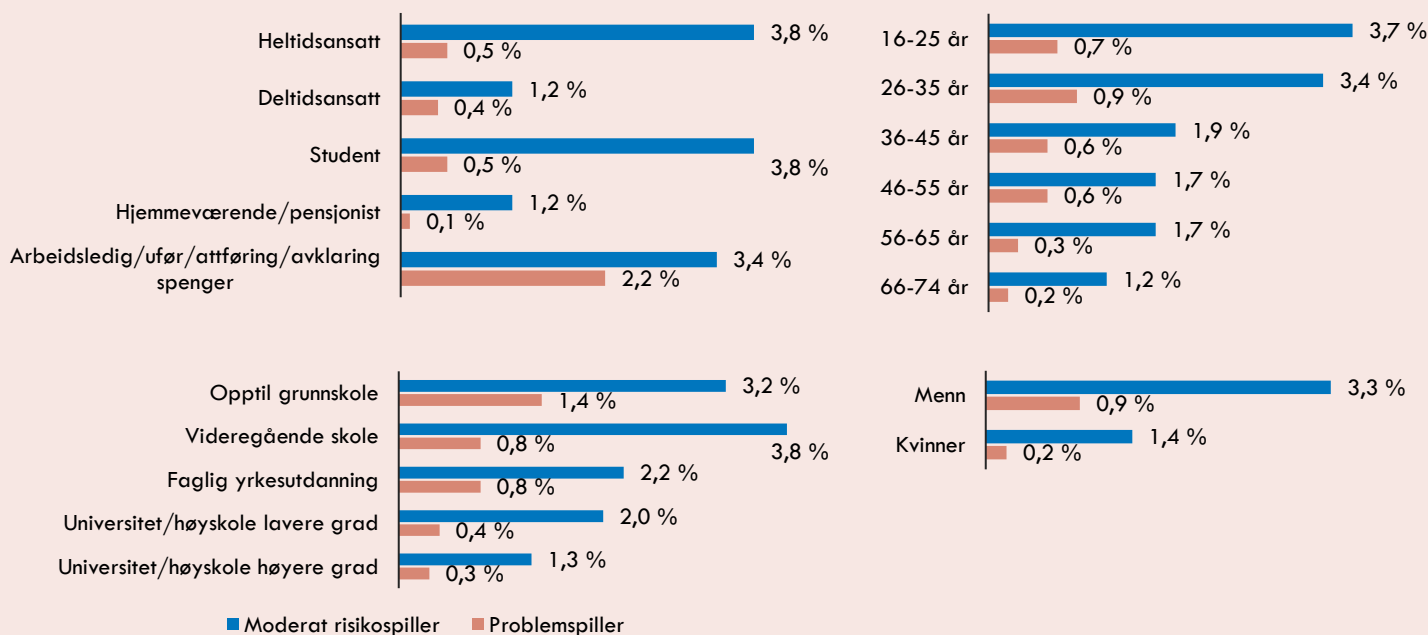
I en tidligere utarbeidet rapport anslår Kristensen et al. (2022) at problemspilling kostet samfunnet 5,14 milliarder kroner i 2019. Anslaget er basert på at det i 2019 var cirka 55 000 problemspillere i Norge og at det i snitt påløper samfunnskostnader på om lag 95 000 kroner per spiller. Rapporten er i stor grad basert på tidligere forskning i Sverige på samme type problemstilling, for eksempel av Hofmarcher et al.

## Hvem utvikler pengespillproblemer?

Fra befolkningsundersøkelsen for pengespill, fra Universitetet i Bergen gjennomført i 2022, fremgår det at det finnes mellom 16 000 og 30 000 problemspillere i Norge (Palleesen, et al., 2023). I tillegg er om lag 90 000 i risikosonen for å få problemer med spill. Vi beskriver utviklingen i omfanget av problemspillere ytterligere i kapittel 5.

I befolkningsundersøkelsen gis det også indikasjoner om vanlige kjennetegn ved personer med pengespillproblemer. Undersøkelsen tyder for eksempel på at unge menn med lav sosioøkonomisk status i større grad er representert (Palleesen, et al., 2023). Videre fremgår det av funnene fra undersøkelsen at det er en høyere andel problemspillere blant enslige, de uten utdanning utover grunnskole, de med lav inntekt (under 300 000 kroner per år) og de som er arbeidsledige, uføre eller mottar arbeidsavklaringspenger. Disse kjennetegnene har vært vedvarende over tid. Også i Sverige, Danmark og Finland finner man generelt at pengespillproblemer er mer utbredt blant yngre menn, enslige og blant de med lav utdanning og inntekt (Folkhälsomyndigheten, 2022; Rambøll, 2022; Latvala, et al., 2019)

Figur 2-1: Kjennetegn ved problemspillere



(2020). Kristensen et al. legger i sin analyse til grunn fullstendig rasjonelle aktører, og inkluderer med det kun negative eksternaliteter. Flere sentrale kostnadselementer som oppstår som følge av begrenset rasjonalitet inngår derfor ikke i estimatet, som dermed kan anses å være konservativt, drøftet videre i kapittel 2.3. Videre legger Kristensen et al. til grunn at det kun oppstår kostnader knyttet til såkalte problemspillere. Eventuelle samfunnskostnader ved problemspilling blant moderate risikospillere er følgelig ikke inkludert. Dette kan også potensielt gjøre at den samlede samfunnskostnaden underestimeres.

Kostnadene fra Kristensen et al. deles, som beskrevet innledningsvis og vist i Figur 2-2, inn i:

- Kostnader i helse- og omsorgstjenesten (anslått til 7000 per spiller i 2024-kroner)
- Kostnader som følge av redusert produksjon (anslått til 59 000 per spiller i 2024-kroner)
- Ressursbruk i andre offentlige instanser (anslått til 3000 per spiller i 2024-kroner)
- Immaterielle kostnader (anslått til 40 000 per spiller i 2024-kroner).

For nærmere beskrivelser av kostnadsestimatene, se Kristensen et al. (2022).

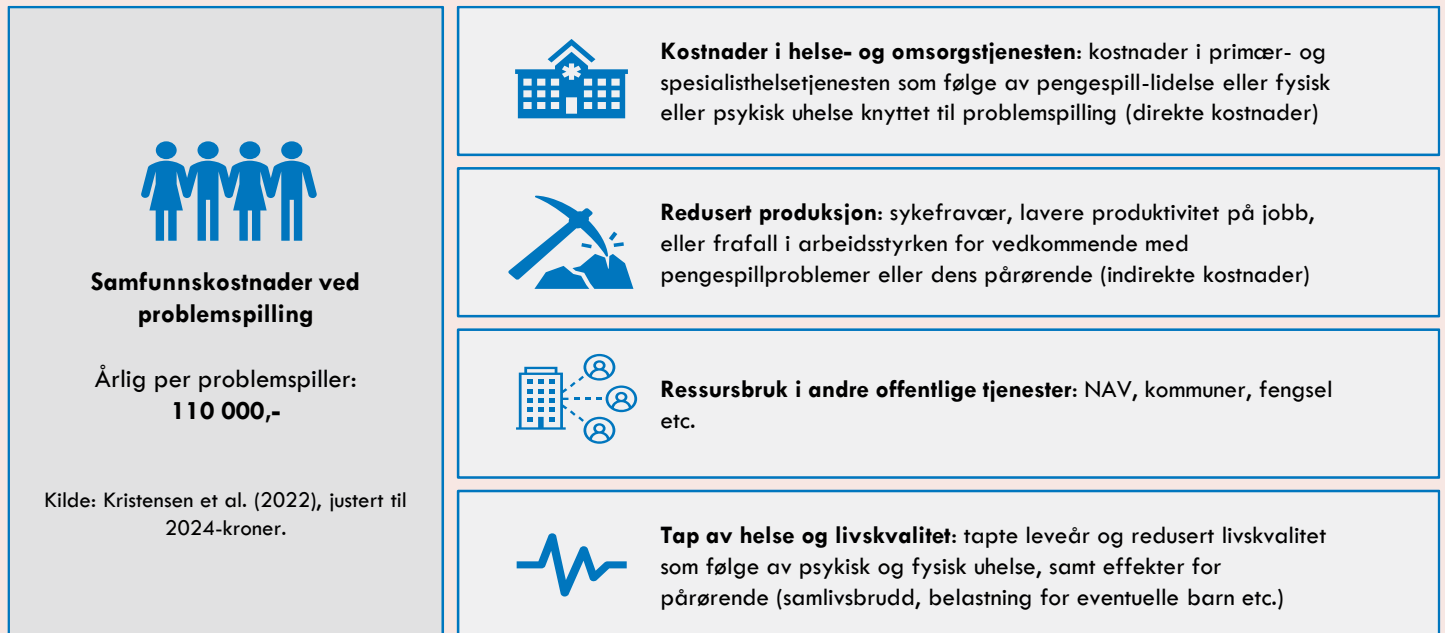
## 2.3 Andre typer kostnader ved problemspilling

Tidligere estimater for samfunnskostnader ved problemspilling, beskrevet over, bygger på enkelte forutsetninger som kan være konservative, slik at beregningene kan anses å være et nedre anslag. I det følgende beskriver vi flere kostnadselementer som etter vår vurdering kunne ha vært inkludert.

### 2.3.1 Kostnader som oppstår som følge av begrenset rasjonalitet

I rapporten og estimatene beskrevet over inkluderes kun kostnader som kan forstås som eksternaliteter av spillernes atferd, det vil si tapt produktivitet og belastning for pårørende. Kristensen et al. (2022) inkluderer med andre ord ikke private kostnader, fordi det antas full rasjonalitet blant spillerne. Det gjør at for eksempel egenandeler spillerne er antatt å betale for helsetjenesten ikke inkluderes, fordi i en modell med full rasjonalitet er denne kostnaden internalisert og hensyntatt av individet i valget om å spille. Sannsynligvis er

Figur 2-2: Eksempler på samfunnskostnader ved problemspilling



Illustrasjon: Oslo Economics, basert på analyse fra Kristensen et al. (2022).

det mer rimelig å anta begrenset rasjonalitet, fordi individene ikke tar innover seg de fullstendige konsekvensene dersom de skulle utvikle en pengespillidelse. Dermed er det ikke opplagt at en egenandel representerer en allerede internalisert, privat kostnad.

Som tidligere nevnt har personer med pengespillproblemer høyere risiko for selvmord. Belastning ved å gjennomføre et selvmordsforsøk er inkludert i samfunnskostnadene, både for den som utfører forsøket og for dens pårørende. Videre er belastningen på pårørende som følge av tidlig død inkludert. Verdien av tapte leveår som følge av for tidlig død utgjør imidlertid også en samfunnskostnad forbundet med pengespill, som ikke er inkludert i estimatene over.<sup>2</sup>

### 2.3.2 Øvrige kostnader

I henhold til Finansdepartementets rundskriv om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, skal en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Det antas en kostnad på 20 øre for hver ekstra krone som må innhentes gjennom skatter, i hovedsak på grunn av negative vridninger i arbeidsmarkedet (og tilhørende produksjonstap). For alle samfunnskostnader som innebærer en budsjettoverføring, vil den reelle kostnaden følgelig være 20 prosent høyere.

Flere av kostnadene som inkluderes i rapporten til Kristensen et al. (2022) innebærer en budsjettoverføring uten at det er inkludert en skattefinansieringskostnad. Dette innebærer overføringer ved utbetaling av sykepenger og uføretrygd, samt økte budsjettallokeringer for å håndtere ekstra belastning hos NAV,

<sup>2</sup> Det kan tenkes at denne kostnaden ikke er inkludert av den grunn at det antas å være en privat kostnad, slik at spilleren selv har internalisert kostnaden ved tidlig død.

i helsevesenet og i rettsvesenet.<sup>3</sup> Også offentlige utgifter ved finansiering av forskning og regulerings tiltak vil utgjøre en budsjettoverføring og med det utløse en skattefinansieringskostnad.

### 2.3.3 Virkninger som ikke er prissatt

Betydningen av ikke-prissatte virkninger kan være store, og det at det ikke settes en kroneverdi på disse betyr ikke nødvendigvis at konsekvensene er mindre viktige. Dette er alene en årsak til at de totale samfunnskostnadene forbundet med problemspilling trolig er vesentlig større enn anslagene presentert ovenfor.

Ikke-prissatte virkninger kan oppstå i flere ulike sektorer, ved for eksempel økonomi- og gjeldsrådgivning hos NAV, eventuell offentlig gjeldsordning gjennom Namsmannen og behandling av konkursbegjæringer i domstol, som beskrevet av Kristensen et al. (2022). Videre, som påpekt av informanter til denne utredningen, kan det oppstå betydelige kostnader i forbindelse med svart arbeid for å kompensere for spilletap, forsømte lån, misligholdt kreditt og forhandling etter Gjeldsordningsloven. Klinikere rapporterer om at pasienter i helsevesenet omtaler og benytter det svarte spillmarkedet for spilleautomater og at aktivitet på illegale pokerklubber skaper psykiske belastninger knyttet til trusler og vold. Internasjonale studier peker for øvrig på at bostedløshet er mer utbredt blant problemspillere og at det oppstår kostnader for omsorgstjenester og ideelle organisasjoner ved dette. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad dette er overførbart til norske forhold.

<sup>3</sup> Det er for øvrig åpenbart at også pårørende i stor grad belastes av problemspilleres atferd. Disse kan også potensielt motta behandling i helsetjenestene.

### 3. Utviklingen i pengespillmarkedet og omfanget av problemspilling

Markedsutviklingen de seneste årene tyder på at mens andelen av befolkningen som spiller hos ulovlige spillselskaper har vært minkende, har posisjonen for Norsk Tipping blitt styrket. Dette vil kunne bidra til redusert omfang av problemspilling, fordi markedsandelene igjen tilsvarer andelen spill som foregår innenfor ansvarlige rammer. Befolkningsundersøkelser tyder også på at det har vært en nedgang i spilleproblemer siden 2019. Videre, at andelen problemspillere hos Norsk Tipping samtidig har økt (potensielt som følge av kanalisering av spillere fra risikogrupper), kan bety at det er potensial for ytterligere reduksjon av problemspill fremover.

#### 3.1 Utvikling i markedsandeler

En viktig del av formålet med ny regulering i pengespillmarkedet har vært å styrke Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sin posisjon og begrense spill hos ulovlige utenlandske aktører. Økte markedsandeler til de

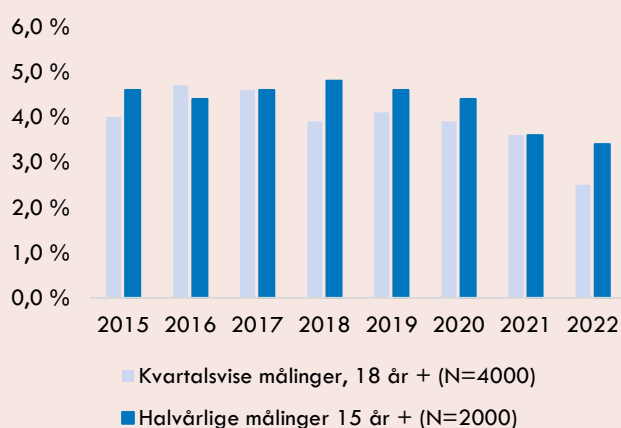
lovlige aktørene bidrar dessuten til å understøtte deres arbeid med ansvarlighet og langsiktige arbeid for å minimere skadevirkningene av pengespill. Utfordringene med å måle markedsandeler for de utenlandske aktørene er velkjente, men gjennomgangen nedenfor viser at ny regulering har hatt den forventede effekten på det norske pengespillmarkedet.

##### 3.1.1 Færre spiller hos ulovlige aktører

Undersøkelser utført av Sentio Research AS på vegne av Lotteritilsynet gir nyttig informasjon om markedsandelene for både det regulerte tilbudet og de ulovlige utenlandske spillselskapene. Undersøkelsene er både kvartalsvise og halvårslige og gir indikasjoner om hvor mange som har spilt hos norske og utenlandske spillselskaper.<sup>4</sup> Undersøkelsene gjør det også mulig å beregne andelen av den totale befolkningen som lider av problematisk spillatferd (Lotteritilsynet, 2023).

Undersøkelsene viser generelt en økt kanalisering (altså en økning av spillere hos de lovlige aktørene på bekostning av spillere hos de ulovlige) og markedsandel for de regulerte aktørene. Antallet spillere hos de ulovlige utenlandske aktørene har de seneste årene blitt redusert betydelig, vist i Figur 3-1. I årene 2015 til 2019 spilte om lag 4 prosent av

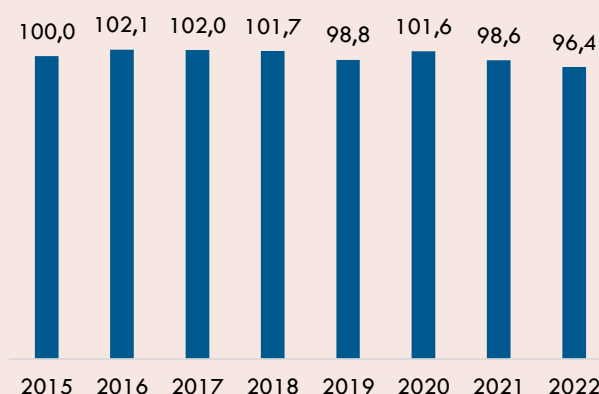
Figur 3-1: Prosent av befolkningen som har spilt pengespill hos ulovlige spillselskaper i løpet av det siste året



Kilde: (Lotteritilsynet, 2023)

<sup>4</sup> Gjennom fire kvartalsvise undersøkelser, henholdsvis i mars, juni, september og desember, er det gjennomført totalt 4000 telefonintervjuer med tilfeldig utvalgte personer som er 18 år eller eldre. I to halvårslige undersøkelser (i juni

Figur 3-2: Total omsetning Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, inflasjonsjustert og normalisert



Kilde: Årsrapporter Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. KPI-justerte verdier normalisert til 2015. Figuren viser at total nettoomsetning for de regulerte aktørene har falt med 3,6 prosent etter inflasjonsjustering.

og desember hvert år) er det videre gjennomført 2000 telefonintervjuer med personer som er 15 år eller eldre (Lotteritilsynet, 2023).

befolkningen hos ulovlige spillselskaper, mens i 2022 hadde tilsvarende andel falt til 2,5 prosent.

Utviklingen i samlet omsetning hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, vist i Figur 3-2, har siden 2015 vært relativt stabil, men også her kan det observeres et fall etter 2020. Det er hovedsakelig spillomsetningen hos Norsk Rikstoto som har falt i denne perioden, som følge av krav om registrert spill og spillegrensener. Fallet i omsetning er likevel ikke like markant som fallet i andelen spillere som har spilt hos ulovlige utenlandske aktører. Utviklingen tyder på at posisjonen for de regulerte aktørene er styrket etter 2020, til tross for fall i omsetning som følge av ansvarlighetstiltak.

Det er svært utfordrende å beregne markedsandeler for pengespill i Norge, men anslag for det totale spillmarkedet tyder på at ulovlige aktører utgjør omtrent 13 prosent, som er en nedgang fra 2021 da markedsandelen ble anslått til å være om lag 15 prosent, se Lotteritilsynet (2023).<sup>5</sup>

Dersom markedet begrenses til spill hvor de regulerte aktørene møter konkurranse fra ulovlige aktører (en ekskluderer spill som ikke tilbys ulovlig, for eksempel lotto), utgjør den ulovlige markedsandelen omtrent 36 prosent for 2022. Året før ble den tilsvarende markedsandelen for de ulovlige aktørene beregnet til 40 prosent.

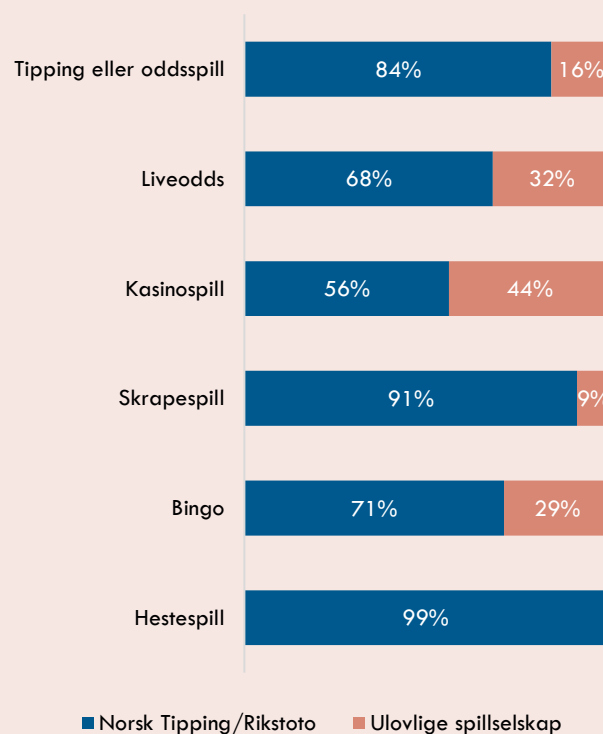
### 3.1.2 Markedsandeler varierer for ulike spillkategorier

For å få en mer detaljert forståelse av hvordan utviklingen i markedsandeler kan påvirke skadeomfanget knyttet til problemspill er markedsandeler innen ulike spill en nyttig indikator. For eksempel er tallspill på nett primært spilt hos Norsk Tipping, mens poker utelukkende har blitt spilt på ulovlige nettsider. For andre typer spill, som sports- og oddsspill, skrapespill, kasinospill og nettbingo, er det konkurranse mellom lovlige og ulovlige aktører.

Selv om posisjonen for de ulovlige aktørene fortsatt er særlig sterk innenfor spillkategoriene med relativt stort skadepotensial, tyder befolkningsundersøkelsene etter 2015 på at de regulerte aktørene har tatt markedsandeler også her (Figur 3-4). Kasinospill har i utgangspunktet særlig høy risiko når det gjelder problemspilling, og det kan observeres en markant økning i Norsk Tipping sin andel i dette segmentet. Fra 2016 til 2022 har andelen spillere som har i) spilt kasinospill de siste tre månedene og ii) kun spilt hos regulerte aktører, økt fra 25 til 50 prosent. Selv om undersøkelsen ikke gir et presist svar på om spillernes faktiske spill innenfor kasinospill har flyttet seg tilsvarende, viser undersøkelsene en klar tendens.

<sup>5</sup> I anslaget på markedsandeler for private aktører inngår også spill i fysiske lokaler som på skip og i bingohaller.

Figur 3-3: Hva slags type spill spilte du sist gang du spilte? (2022)



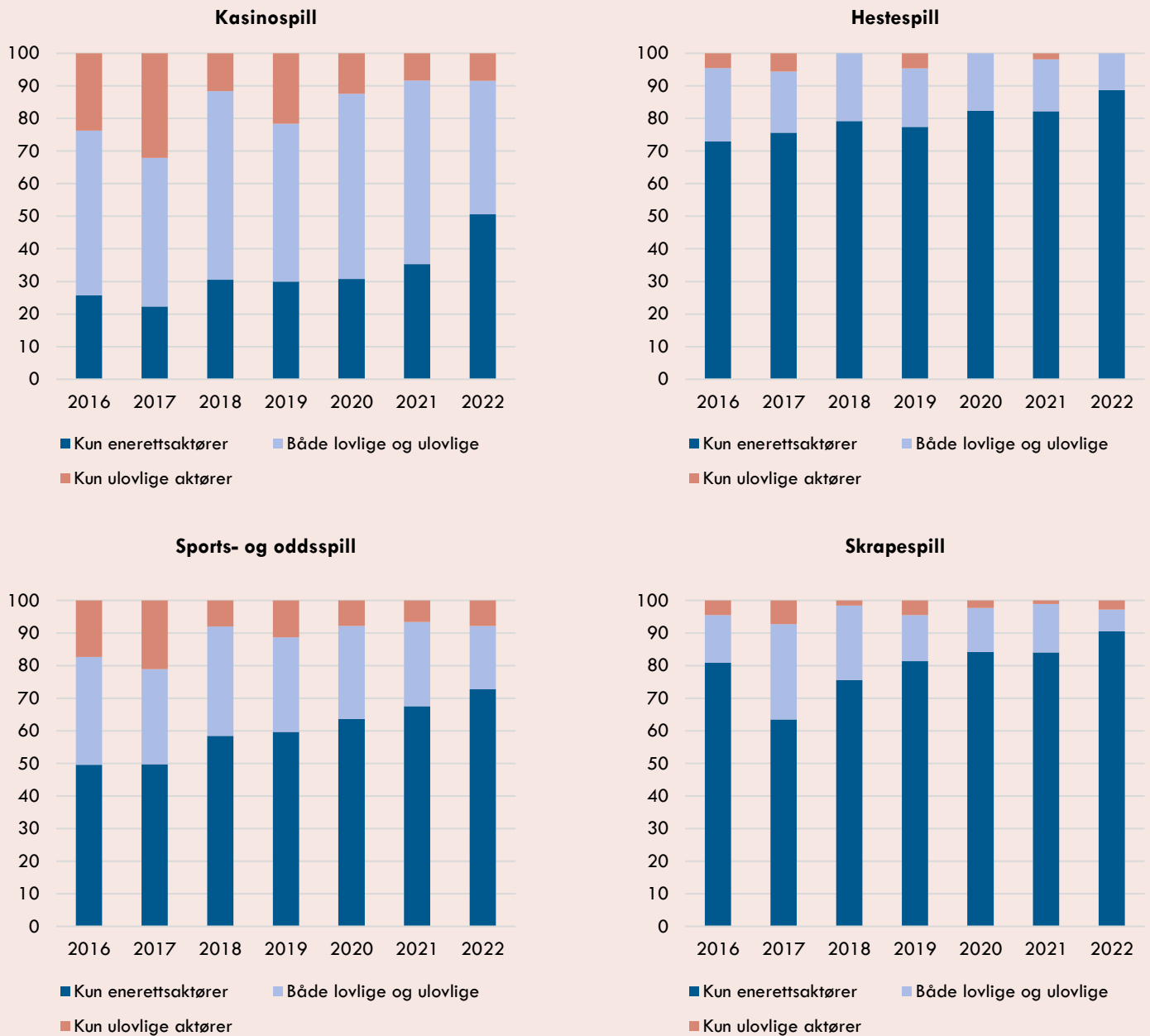
Kilde: Lotteritilsynet (2023), basert på kvartalsvise målinger for de som oppgir å ha spilt et spill i konkurranse, der en også blir spurt om hvor de har spilt sist.

### Økning i spill på digitale plattformer

De senere årene observeres det en fremvekst av nettbaserte spillformer, og mye tyder på at deltagelsen i denne typen spill vokser fortene enn andre. Sammenlignet med de tidligere tradisjonelle, fysiske spillene, har nettspill høyere tilgjengelighet, som igjen forventes å kunne gi økt forekomst av problemspill (Gainsbury, 2015; Palleesen, et al., 2023).

Hos Norsk Tipping har andelen som spiller digitalt økt svært betydelig, fra 21 prosent i 2011 til henholdsvis 36 prosent i 2015, 67 prosent 2019 og 81 prosent i 2022. At en til enhver tid, for eksempel via mobiltelefonen, har muligheten til å spille, kan skape ytterligere samfunnskostnader og behov for regulering. Potensialet for at ansvarlighetstiltak bidrar til å redusere samfunnskostnader kan derfor være større i dag enn tidligere. Dette kan også bety at (det kontrafaktiske) omfanget av problemspill ville ha vært større i fravær av ansvarlighetstiltak, drøftet videre i kapittel 5.

Figur 3-4: Utvikling i andeler i prosent per spillkategori (Spill respondenter oppgir å ha spilt i løpet av de siste tre månedene)



Kilde: Lotteriilsynet (2023). Diagrammene viser spillere som hhv. bare har spilt hos regulerte aktører, både hos lovlige og ulovlige aktører, samt de som bare har spilt hos ulovlige utenlandske aktører. For de som spiller både hos norske og utenlandske selskaper, vet vi ikke hvor de har spilt det spesifikke spillet som diagrammet omhandler. I målingene blir det spurt om selskap man har spilt hos, uten at det er knyttet opp mot det enkelte spillet.

Tendensen er lignende også for sportsspill, hvor tilsvarende andel har økt fra 50 til over 70 prosent, og hvor andelen spillere som oppgir å kun ha spilt hos lovlige utenlandske aktører har falt fra 17 til 8 prosent fra 2016 til 2022. Noe mindre markante tendenser finner vi for hestespill og skrapespill, hvor de regulerte aktørene i utgangspunktet har hatt en stor rolle. De økte andelenene for disse spillene reflekterer sannsynligvis den generelle tendensen til at de lovlige aktørene har overtatt markedsandeler innenfor kategorier hvor spillerne er aktive.

### 3.1.3 Oppsummering

Vi finner flere indikasjoner på at markedsandelen til de lovlige aktørene har økt. Likevel er det variasjon i utviklingen avhengig av spilltype, og innenfor høyrisikospill har fortsatt de ulovlige aktørene en forholdsvis stor markedsandel. At Norsk Tippings markedsandel tilsynelatende har økt blant spillere som spiller høyrisikospill, er positivt i lys av sektorpolitiske mål. Likevel må Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og ansvarlige myndigheter fortsatt se alvorlig på skadepotensialet i risikospill, både hos ulovlige utenlandske aktører og for spillere som de siste årene er kanalisert til de regulerte aktørene.



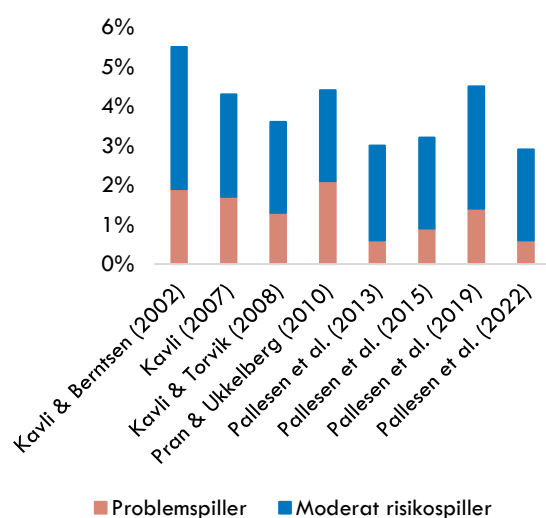
## 3.2 Omfang av pengespillproblemer i Norge

### 3.2.1 Befolkningsundersøkelser tyder på en nedgang i problemspill

Situasjonen i Norge tyder på en relativ nedgang i problemspill sammenlignet med tidligere år (Palleesen, et al., 2023). Sannsynligvis skyldes utviklingen en kombinasjon av flere tiltak iverksatt av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto samt ny regulering som har lagt til rette for økt kanalisering. Det gjennomføres med jevne mellomrom, på oppdrag fra Lotteritilsynet, befolkningsundersøkelser med mål om å kartlegge omfanget av penge- og dataspillproblemer. Overordnet har det vært en nedgang i problemspill fra 2002 til 2022, men omfanget gikk vesentlig opp fra 2013 til 2019 og markant ned fra 2019 til 2022. I 2022 var omfanget av problemspillere og moderate risikospillere henholdsvis 0,6 prosent og 2,3 prosent. Sammenlignet med 2019 representerer dette en relativt stor nedgang, fra henholdsvis 1,4 prosent og 3,1 prosent. I samme periode observeres også en nedgang i andelen lavrisikospillere, fra om lag 9 prosent til 8 prosent.

Problemmfanget i 2022 er på omtrent samme nivå som det var i befolkningsundersøkelsen i 2013 (se Figur 3-5). De senere års reduksjon i problemspilling kan ha likhetstrekk med utviklingen som ble observert i etterkant av innstramningen av regelverket for og etter fjerningen av fysiske spilleautomater, som på 2000-tallet var assosiert med et stort antall problemspillere. Dette underbygges også av informantene i denne utredningen.

Figur 3-5: Utvikling i problemspilling over tid



Kilde: Hoffmann (2023). Eventuelle forskjeller i tilnærming på tvers av årene kan påvirke graden av sammenlignbarhet.

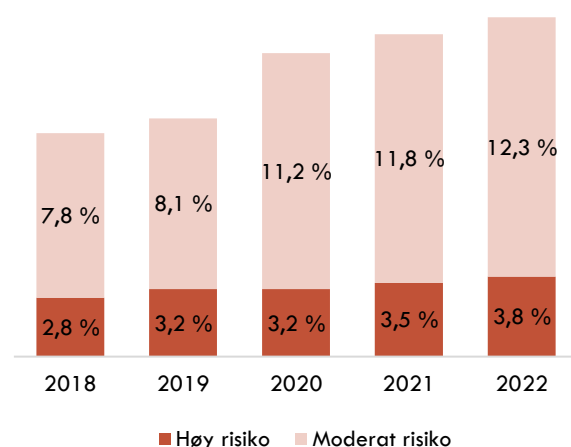
### 3.2.2 Andel problemspillere i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Norsk Tipping klassifiserer sine spillere etter risiko for å utvikle spilleproblemer. Spillerklassifiseringen utføres gjennom verktøyet Playscan, som overvåker atferden til alle spillere i selskapet. Playscan-indeksen, som måler retningen spillernes atferd tar, fungerer som en indikator på selskapets suksess med å forebygge spilleproblemer. Verktøyet kategoriserer spillerne i tre kategorier: rød, gul og grønn. Rød referer til høyrisikospillere, hvor sannsynligheten for at spilleren opplever problemer med pengespill er høy. Gul indikerer moderate risikospillere, hvor sannsynligheten for at spilleren opplever problemer med pengespill er middels. Grønn kategori fanger opp lavrisikospillere, hvor sannsynligheten for at spilleren opplever problemer med pengespill er lav.

Andelen grønne spillere har over tid gått ned fra om lag 90 prosent i 2018 til 84 prosent i 2022, samtidig som gule og røde spillere har økt fra henholdsvis 8 prosent og 3 prosent i 2018 til 12 prosent og 4 prosent i 2022 (Figur 3-6).

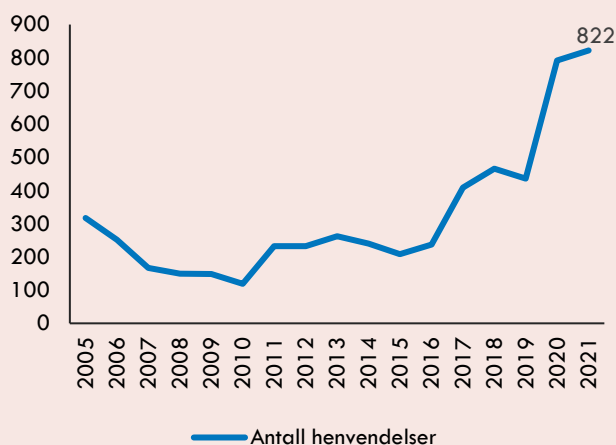
En mulig forklaring på økningen i røde spillere kan være økt deltakelse i høyrisikospill blant eksisterende kunder i Norsk Tipping, men utviklingen kan også skyldes en ønsket økt kanalisering av spillere fra risikogrupper. Fra Norsk Tippings side finner vi ingen indikasjoner på noen vridning i deres tilbud mot spill med større skadepotensial. Tvert imot gjør den gunstige utviklingen i Norsk Tippings markedsposisjon det enklere å begrense eksponeringen for høyrisikospill uten negative konsekvenser for kanalisering.

Figur 3-6: Fordeling av alle spillere hos Norsk Tipping etter playscan-status 2018-2022



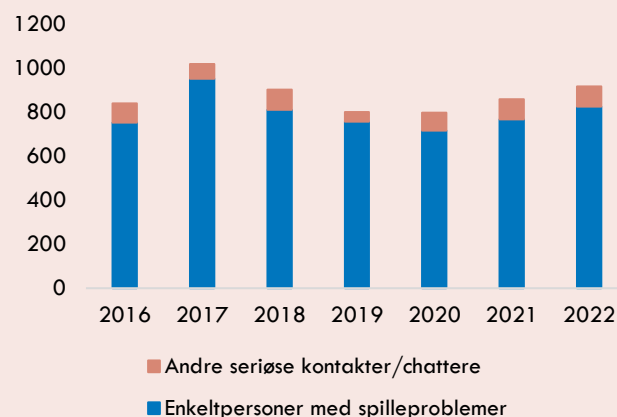
Kilde: Ansvarlighetsrapport Norsk tipping og Norsk Rikstoto (2023).

**Figur 3-7: Henvendelser totalt til Spillavhengighet Norge 2005-2021**



Kilde: Spillavhengighet Norge (2021)

**Figur 3-8: Hjelpelinjens statistikk over samtaler og chatmeldinger 2016-2022**



Kilde: Hjelpelinjen (2023)

Norsk Rikstoto kategoriserer også samtlige av sine spillere ut fra risikoen for problematisk spilleatferd. Ved hjelp av analyseverktøyet Mentor, som vurderer spillernes atferd, klassifiseres de i fire kategorier: høy risiko, middels risiko, lav risiko eller ingen risiko. Det er en rekke faktorer som påvirker kundens risikonivå, som omsetning, tap, antall dager spilt, antall spill, spillgrenser og trendendringer i alle disse faktorene. I løpet av 2022 har Norsk Rikstoto endret metoden for å fastsette risikostatusen til spillerne, og den nye metoden kan ikke direkte sammenlignes med den gamle. Utviklingen av risikostatusen for Norsk Rikstotos spillere kan derfor ikke illustreres på en hensiktsmessig måte over tid (Lotteritilsynet, 2023). Tall for Rikstoto fra det siste året viser imidlertid at få spillere er klassifisert med middels og høy risiko for problemspill. I gjennomsnitt (juli 2022 til september 2023) utgjorde spillere med høy og middels risikoklassifisering henholdsvis omtrent 0,5 prosent og 6 prosent av alle aktive spillere. 93 prosent er klassifisert som lavrisikospillere (Rikstoto, 2023).<sup>6</sup>

### 3.2.3 Økning i henvendelser til hjelpetjenestene

Henvendelser til Spillavhengighet Norge antyder en motsatt utvikling av det befolkningsundersøkelsene indikerer, da antallet henvendelser har økt betydelig

mellom 2019 og 2022 (se Figur 3-7). En mulig årsak til økningen i antall henvendelser kan være endringer i tilbudets omfang eller økt kjennskap til tilbudet. Antallet henvendelser til Hjelpelinjen har vært relativt stabilt i samme periode, men med en viss økning (se Figur 3-8). Til tross for at antallet henvendelser til Spillavhengighet Norge og Hjelpelinjen ikke viser en nedadgående trend, mener Pallesen et al. (2023) at når det gjelder pengespillproblematikk, virker det likevel rimelig å konkludere med at problemene knyttet til pengespill har avtatt i Norge (Pallesen, et al., 2023).

### 3.2.4 Oppsummering

Tilgjengelig datagrunnlag indikerer en gradvis reduksjon i problemspill fra 2002 til 2022 og en kraftig nedgang siden 2019. At Norsk Tipping sin playscanindeks tyder på en økning i problemspill i samme periode, kan skyldes kanalisering av kunder som spiller risikospill. En alternativ forklaring kan være en vridning over til mer risikable spill blant eksisterende spillere i Norsk Tipping, men vi finner ikke noen indikasjoner på dette i selskapets spilltilbud. En kombinasjon av økt arbeid med ansvarlighet og høy kanalisering kan forklare hvorfor problemspill har avtatt de seneste årene, til tross for en økning i andelen digitale spill, som er positivt assosiert med omfanget av problemer.

<sup>6</sup> Det er viktig å bemerke at selv om en spiller er i kategorien høy risiko, betyr det ikke nødvendigvis at spilleren har problemer med spill. Det klassifiseringen forteller er at

spilleren har en forhøyet risiko for å utvikle spilleproblemer (Rikstoto, 2022).

## Utviklingen i andre nordiske land

Norge er i en særstilling i Norden både i reguleringen av pengespill og markedsandelen for det statlige tilbudet. Både Sverige og Danmark har en lisensmodell, der kommersielle, utenlandske spillere opererer lovlig og tilbyr høyrisikospill. Finland har på samme måte som Norge en enerettsmodell, men som følge av at den regulerte aktøren Veikkaus har relativt svak markedsandel, har det nylig blitt signalisert fra finske myndigheter at det også her skal innføres en lisensmodell. Utviklingen i de andre nordiske landene er interessant i en analyse av samfunnskostnader i Norge fordi det er rimelig å anta at dersom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto stod svakere, ville alternativet ha vært en lisensmodell. Dersom en svært stor andel av spillingen foregår hos utenlandske, vil regulering av disse aktørene etter hvert være uunngåelig. Utviklingen i de andre nordiske landene kan følgelig benyttes til å forstå hva som ville ha vært den kontrafaktiske utviklingen dersom Norsk Tipping sin posisjon var svakere.

### Finlands enerettsaktør taper markedsandeler

Frem til slutten av 2016 hadde tre statseide spilloperatører eksklusive rettigheter til å organisere pengespill i Finland: Finland Slot Machine Association (RAY), Veikkaus Oy og Fintoto Oy. Reguleringen av det finske pengespillmarkedet ble omlagt i januar 2017, og de tre pengespilloperatørene ble fusjonert for å danne Veikkaus Ltd. I januar 2023 besluttet Finland å gå over til en lisensmodell med virkning senest i 2026, på grunn av den lave markedsandelen til den statlige aktøren Veikkaus (ca. 50 prosent (Lindenberg, 2023)). Utviklingen i omfang av problemspill i Finland mellom 2007 og 2019 er vist i Figur 3-9. Erfaringene fra Finland kan tyde på at dersom de regulerte aktørene ikke har en sterk nok posisjon i markedet, vil en så stor andel av spillingen foregå uregulert at myndighetene for å kunne ha en viss kontroll på problemspilling vil være nødt til å åpne opp for at flere skal kunne ha lisens. Dersom norske myndigheter ønsker å forplikte seg til å holde på den norske pengespillmodellen, er det følgelig nødvendig med reguleringer som gjør det mindre attraktivt for utenlandske å operere i det norske markedet, se kapittel 5.

### Pengespillproblemer øker i Danmark

I 2012 ble det gjennomført en liberalisering av det danske pengespillmarkedet. Dette førte til en betydelig økning i antall tilbydere av pengespill, både fysisk og digitalt. Samtidig med økningen i bruttoomsetningen i markedet for pengespill, har andelen dansker som spiller hos lovlig aktører økt. Før liberaliseringen i 2011 var andelen spill hos lovlig aktører på 40 prosent, mens den i 2012 økte til 69 prosent, og gradvis til 88 prosent frem mot 2020 (Rambøll, 2022). Personer med alvorlige pengespillproblemer utgjorde i 2016 0,4 prosent av voksne, mens samme gruppe i 2021 utgjorde 0,7 prosent. Undersøkelser har også vist en betydelig og signifikant økning i personer med moderate pengespillproblemer. I 2016 ble det beregnet at 1,2 prosent av befolkningen hadde moderate problemer, mens tilsvarende andel i 2021 har økt til 3,7 prosent (Figur 3-9).

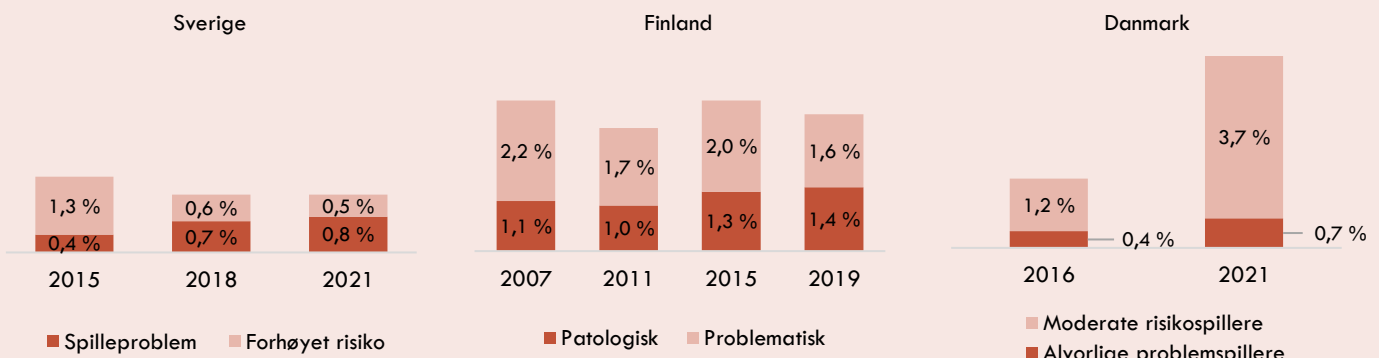
### Uklart om innføring av lisensmodell i Sverige har påvirket omfanget av problemspill

I Sverige ble spillmarkedet omregulert 1. januar 2019 gjennom Spellagen (2018:1138) for å håndtere økningen av svenskenes nettkasinoaktivitet hos selskaper utenfor landets jurisdiksjon. Hensikten var å gi staten bedre kontroll over disse selskaperens virksomhet. Sverige innførte derfor et system der alle spillere på det svenske markedet må inneha en gyldig lisens. Omleggingen innebærer at en større andel av svenskenes spilling nå foregår hos selskaper som per definisjon opererer lovlig i markedet og har svensk lisens, følger svensk spill-lovgivning og betaler skatt i Sverige, samtidig som de er under tilsyn av svenske myndigheter (Statskontoret, 2022). Før omreguleringen var andelen av spillingen hos lovlig tilbydere på under 50 prosent, men den økte betydelig til omtrent 87 prosent i 2021 (Statskontoret, 2022).<sup>1</sup> Antallet personer i Sverige med allerede utviklede eller risiko for å utvikle spilleproblemer har minket over tid, fra 1,7 prosent i 2015 til 1,3 prosent i 2021. Det er imidlertid uklart om omreguleringen har påvirket omfanget av spilleproblemer i befolkningen. Antallet personer med problematisk spilleatferd var det samme i 2021 som i 2018, som var det siste året før omreguleringen (Statskontoret, 2022).

### Utbredelse av spilleproblemer på tvers av land

De senere årenes utvikling i omfang av problemspill i Sverige, Finland og Danmark er vist i Figur 3-9. Dersom en sammenligner med omfanget i Norge per 2022, ser det ut til at problemomfanget i Norge er noe høyere enn i Sverige, noe lavere enn i Danmark, og omtrent på samme nivå som i Finland. Imidlertid er direkte sammenligning med de andre nordiske landene problematisk på grunn av ulike metoder, tidspunkter og statistiske justeringer (Pallesen, et al., 2023). Behovet for en pan-nordisk studie med lik metodologi i alle landene blir derfor fremhevet i den gjeldende handlingsplanen mot spilleproblemer (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022).<sup>1</sup>

Figur 3-9: Prevalens av spilleproblemer i nordiske land



## 4. Redusert problemspilling som følge av reguleringstiltak og ansvarlighetsarbeid

*Siden 2019 har flere reguleringstiltak blitt innført for å støtte opp om den norske pengespillmodellen. Samtidig viser befolkningsundersøkelsen at omfanget av problemspilling har blitt vesentlig redusert. Vi finner at sammensetningen av tiltak trolig har vært hensiktsmessig og at reguleringen har hatt en positiv effekt i forebyggingen av spilleproblemer. Teknologisk utvikling og endringer over tid, både i spillatferd og ulovlige aktørers tilpasning, skaper imidlertid fortsatt behov for tilpasset regulering på området.*

### 4.1 Hensikten med reguleringstiltak

Parallelt med at omfanget av problemspill ble betydelig redusert fra 2019 til 2022, innførte norske myndigheter flere tiltak og reguleringer som styrket posisjonen til de regulerte aktørene. Tiltakene vil forventes å forbedre Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine markedsandeler, ettersom det i) gjør det mindre lønnsomt for de utenlandske aktørene å tilby pengespill i Norge og ii) gjør det mindre attraktivt for nordmenn å spille uregulert. Hvis reguleringstiltakene har ønsket virkning – altså kanalisering av norske spillere fra uregulert til regulert spill – vil større deler av nordmenns spill foregå innenfor ansvarlige rammer.

Generelt kan det observeres at den norske pengespillmodellen er avhengig av sterke regulerte aktører. Jo større det ulovlige markedet er, jo mindre kontroll har norske myndigheter i dagens modell. I en lisensmodell (som i de andre nordiske landene) er det på samme måte viktig at spillingen skjer hos aktørene med lisens slik at en kan ha kontroll med ansvarlighetsarbeidet. Utfordringen i en lisensmodell er imidlertid at det kan vises at jo strengere krav myndighetene stiller til ansvarlighetsarbeid, jo mer attraktivt kan det være for profittmaksimerende spillselskaper å operere uten lisens. Dette kan illustreres ved at både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto estimerer at ansvarlighetstiltak (for eksempel taps-/spillegrenser) reduserer omsetningen betydelig. Selv om regulering gjennom enerettsmodell eller lisensmodell i prinsippet kan la myndighetene styre etter samme formål, vil det være slik at spillselskaper

med lisens i for eksempel Sverige eller Danmark er rent kommersielle, noe som i praksis gir myndighetene færre muligheter til å påvirke ansvarlighetsarbeidet enn i en enerettsmodell. Dette kan også illustreres av at de samme spillselskapene som har tilbudt ulovlig spill i Norge opererer med lisens i Sverige eller Danmark.

Dersom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til sammen ikke har tilstrekkelig høy markedsandel, kan omfanget av ulovlig spill bli så stort at innføring av lisens nærmest er uunngåelig. Et relevant eksempel er Finland, der en etter planen skal gå fra en enerettsmodell til en lisensmodell i 2026 fordi markedsandelen til den regulerte aktøren Veikkaus er for lav (med andre ord at lekkasjen til uregulerte selskaper er for høy).<sup>7</sup> At myndighetene gjennom regulering bidrar til at det ulovlige markedet er mindre, kan derfor være viktig for å kunne opprettholde dagens pengespillmodell i fremtiden.

Effektene av de regulerte aktørenes ansvarlighetsarbeid vil også naturligvis avhenge av selskapenes markedsandel, som gjør samspillet mellom aktørenes arbeid og myndighetstiltakene viktig. Innstramminger av tapsgrenser eller spillepauser hos Norsk Tipping vil for eksempel være mindre effektive tiltak på samfunnsnivå dersom store deler av den problematiske spilleatferden i befolkningen uansett foregår hos uregulerte aktører. Myndighetenes tiltak for å styrke den norske pengespillmodellen har derfor potensielt stor betydning for å kunne redusere omfanget av samfunnsproblemet, både direkte ved at flere nordmenn spiller i trygge rammer, men også indirekte ved at ansvarlighetsarbeidet hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil forventes å bli mer effektivt.

### 4.2 Effektene av tiltakene

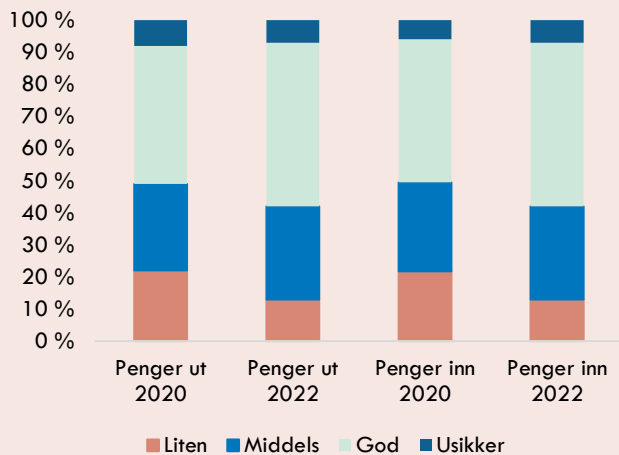
Fordi reguleringstiltakene innført de seneste årene kan forventes å påvirke spillatferd og spillselskaper på ulik måte, og fordi tiltakene er innført innenfor en begrenset tidsperiode, kan det være krevende å skille og isolere virkningene av hvert enkelt reguleringstiltak.<sup>8</sup> At tiltakene har hatt en samlet effekt, synes imidlertid å være åpenbart og bekreftes av nylige studier, herunder befolkningsundersøkelsen. De ulike reguleringstiltakene har ulike virkningsmekanismer og treffer ulike grupper. Det er også slik at mens noen av

<sup>7</sup> Hallitusohjelmassa historiallinen kirjaus: Suomessa siirrytään osittaiseen lisenssimalliin 2026 - Veikkaus

<sup>8</sup> I teorien er dette mulig ved å gjennomføre randomiserte eksperimenter eller kontrollstudier. Norsk Tipping har

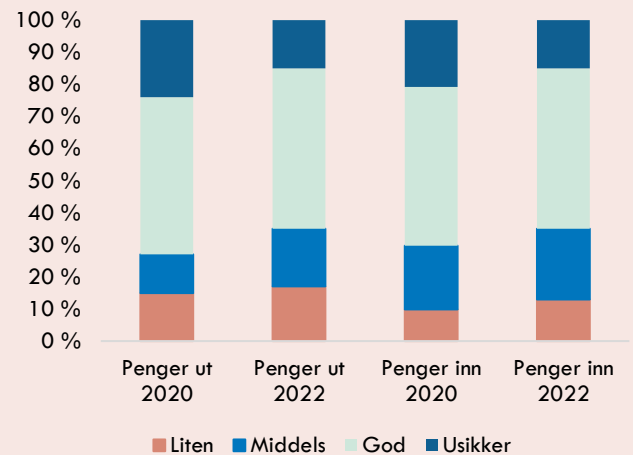
finansiert og bidratt i flere forskningsprosjekter de seneste årene, knyttet til selskapets egne ansvarlighetstiltak, beskrevet senere i kapitlet.

**Figur 4-1: Bankenes oversikt over penger ut (innskudd) og inn (gevinst) 2020 og 2022**



Kilde: (Sægrov Amble & Engebø, 2022) (2020: N = 83; 2022: N = 75)

**Figur 4-2: Bankenes anslåtte effekt av betalingsformidlingsforbudet for penger ut og inn 2020 og 2022**



Kilde: (Sægrov Amble & Engebø, 2022) (2020: N = 82; 2022: N = 72)

tiltakene har indirekte virkninger via ulovlige aktørers tilpasning, treffer noen tiltak spillerne direkte.

Ifølge vårt datagrunnlag og informantene til denne utredningen har reguleringstiltakene hatt betydelig effekt. Både forbudet mot TV-reklame og skjerpet håndhevelse av betalingsformidlingsforbudet har påvirket ulovlige aktørers omsetning og markedsandeler negativt. Dette er også vist i kapittel 3. Generelt kan det forventes at begrensinger i markedsføring gjør det mer krevende å rekruttere nye spillere, mens strengere etterlevelse av betalingsformidlingsforbudet og eventuell DNS-blokkering gjør det mindre attraktivt for eksisterende spillere å spille hos ulovlige aktører. Alle tiltakene skaper større økonomisk risiko for uregulerte spillselskaper, som igjen kan gjøre at satsingen i det norske markedet reduseres. Dette reflekteres også av at flere av de store ulovlige aktørene høsten 2023 varslet at de trekker seg ut av Norge. Enkelte aktører har ifølge Lotteritilsynet avsluttet alle kundeforhold. Tilsynet har tidligere vurdert at denne utviklingen tyder på at reguleringen virker.<sup>9</sup>

#### 4.2.1 Skjerpet håndhevelse av betalingsformidlingsforbudet

Som vist i Figur 4-1 indikerer en spørreundersøkelse fra Lotteritilsynet at bankene har fått bedre oversikt over transaksjoner til og fra ulovlig pengespill. Andelen som vurderer å ha god oversikt var i 2022 over 50 prosent. I undersøkelsen fremgår det at når det avdekkes transaksjoner via bankenes overvåkningssystemer, tar de fleste banker kontakt (80 prosent), informerer kunden om forbudet (75 prosent) og gir beskjed om konsekvenser (67 prosent) og at kundeforholdet kan sperres dersom en ikke slutter å bruke banken til utenlandske pengespill. Andelen som i 2022 oppga å ha kontaktet kunder og informert om konsekvenser var,

<sup>9</sup> Flere store spillselskaper varsler at de trekker seg ut av Norge | Lotteri- og stiftelsestilsynet (ntb.no)

ifølge beskrivelsene av funnene fra undersøkelsen, signifikant høyere enn i 2020. Videre beskrives det at mange spillere ikke har kjennskap til forbudet, men går over til regulert spill (Norsk Tipping) når de blir orientert om dette fra bankene.

Bankene anslår at betalingsformidlingsforbudet har en betydelig effekt (Figur 4-2). Omtrent halvparten av respondentene oppgir at forbudet har «god» effekt. Flere vurderer i 2022 enn 2020 at forbudet har «middels» effekt. Betydelig flere var usikre på effekten i 2020 sammenlignet med i 2022.

Samlet tyder undersøkelsen og øvrige informanter på at betalingsformidlingsforbudet virker. Det bør imidlertid påpekes at det også er mulig å omgå forbudet, ved bruk av e-lommebøker og annet (herunder nylig, kryptovaluta). Dersom det benyttes slike virkemidler, må bankene aktivt inn for å identifisere hvilke transaksjoner som kan knyttes til ulovlig pengespill. Fordi noen spillere potensielt ikke vil fanges opp i systemet, vil det trolig være behov for også andre tiltak.

#### 4.2.2 Forbudet mot TV-reklame

Forbudet mot TV-reklame for ulovlig pengespill synes også å ha hatt en betydelig effekt på markedet og bidratt til økt kanalisering. For ulovlige spillaktører vil forbudet særlig gi reduserte muligheter for nyrekruttering, som gjør at dette tiltaket potensielt treffer en annen gruppe enn de øvrige tiltakene (f.eks. betalingsformidlingsforbudet som er rettet mot eksisterende spillere). De ulike tiltakene kan derfor være komplementære hvis formålet er å redusere det kommersielle grunnlaget for ulovlig pengespill i Norge.

Virkingen av forbudet mot TV-reklame kan forventes både å virke direkte og indirekte på kanalisering. For det første, dersom markedsføringen i seg selv

genererer spillelyst, kan effekten av mindre reklame være at omfanget av spill reduseres direkte. Imidlertid kan forbudet også ha indirekte virkninger ved at aktørenes forventninger til fremtidig inntjeningsvekst, som delvis er en funksjon av forventet rekruttering av nye spillere, reduseres. Dette svekker det kommersielle grunnlaget for å satse i Norge, som igjen forventes å redusere markedsandelene for ulovlig spill.

En begrensning ved forbud mot TV-reklame som reguleringstiltak er at aktørene også markedsfører i betydelig grad i andre medier. Mye markedsføring skjer i sosiale medier, på internett, SMS, e-post og for øvrig ved idrettsarrangementer som viderefremmes på norsk TV. Myndigheter bør derfor også se til mulighetene for å regulere denne formen for reklame.

#### 4.2.3 Gjeldsregisteret

Gjeldsregisteret, innført sommeren 2019, er et annet tiltak som trekkes frem av både informantene og i befolkningsundersøkelsen som medvirkende for reduksjonen i problemspillingen i Norge. Dette tiltaket har andre virkningsmekanismer enn de øvrige og kan forstås å være rettet direkte mot spillere – spesielt gruppen med særlig problematisk spilleadfærd. Gjeldsregisteret forventes å redusere mulighetene til å benytte forbruksgjeld til å finansiere spill, som kan begrense noen spillere fra svært store tap.

Gjeldsregisteret kan generelt forventes å bidra til å redusere omsetningen i uregulert spill. Dette skyldes at virkningene av gjeldsregisteret i all hovedsak vil forventes å treffe de uregulerte. Mens det å ta opp høy forbruksgjeld for å finansiere spill i begrenset grad vil være mulig hos for eksempel Norsk Tipping (grunnet obligatoriske spillgrenser), hindres ikke spillerne på samme måte fra å gjøre dette hos de uregulerte. Fordi det å spille fra seg «thus og hjem» kun vil være mulig hos uregulerte, treffer gjeldsregisteret i hovedsak denne delen av markedet.

#### 4.2.4 DNS-blokkering

DNS-blokkering, som i henhold til et nylig lovforslag<sup>10</sup> fra Kultur- og likestillingsdepartementet skal innføres fra 2024, vil forventes å ytterligere begrense omfanget av uregulert spill. I likhet med for TV-reklame vil virkningen i første omgang (og som eventuelt allerede har oppstått) være indirekte i den forstand at det gjør eventuelle satsinger i det norske spillmarkedet mindre attraktivt rent kommersielt. Det kan derfor forventes at tiltaket har virket inn på aktørenes tilpasning og følgelig allerede hatt en effekt på markedet.

Det kan heller ikke utelukkes at DNS-blokkering, når det innføres, vil kunne ha direkte negative effekter på uregulerte aktørers markedsandel. Mens spillerne

allerede må omgå betalingsformidlingsforbudet for å kunne spille hos de utenlandske, vil en fra 2024 møte enda en hindring. Informantene vurderer at DNS-blokkering sannsynligvis vil ha en ytterligere effekt ved å øke barrierene, særlig for vanlige brukere.

#### 4.2.5 Samlet virkning av tiltakene

Eksisterende studier og relevante indikatorer tyder på at de senere årenes innstramminger har bidratt til redusert omsetning og markedsandel blant uregulerte spillere. Selv om det er krevende å isolere virkningene av hvert tiltak, synes det opplagt at kombinasjonen av tiltak har virket både direkte og indirekte i tråd med formålet i spillpolitikken. Videre synes det som at sammensetningen av tiltak har vært hensiktsmessig, ettersom hvert tiltak har ulike virkningsmekanismer og er rettet spesifikt mot forskjellige grupper.

For de uregulerte spillere vil også forventninger om fremtidig regulering være relevant. For aktørenes dynamiske tilpasning, med andre ord i beslutninger om satsing i enkeltmarkeder og investeringer, vil det være avgjørende hva det forventes at norske myndigheter vil gjøre fremover. Myndighetenes tydelige signaler om at det er ønskelig å hindre uregulert spill, som illustreres av omfanget og bredden av tiltak, vil derfor forventes å ha effekt.

### 4.3 Effektene av aktørenes ansvarlighetsarbeid

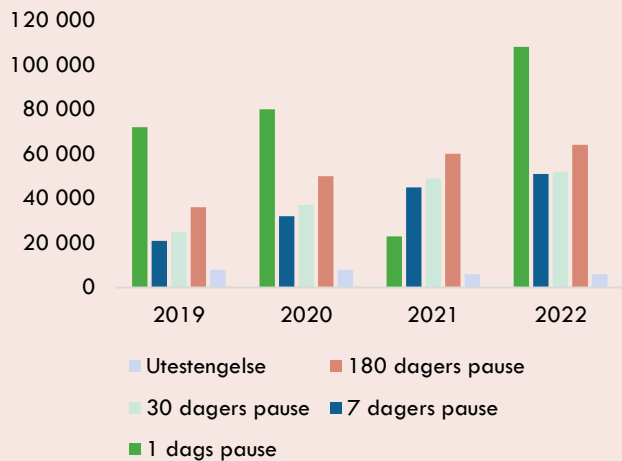
Mens myndighetstiltakene er ment å bidra til kanalisering, altså at en større andel av spillingen foregår hos de regulerte aktørene, er det like viktig for omfanget av problemspill hva som skjer innenfor det regulerte. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har tydelige samfunnsoppdrag og ikke-kommersielle formål, og gjennom politikktutforming og oppfølgingen av aktørene stilles klare forventninger til ansvarlighetsarbeidet. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har de seneste årene innført flere tiltak som vil forventes å redusere omfanget av problemspill, som for eksempel reduserte tapsgrenser og innføring av obligatoriske spillepauser, proaktive samtaler, samt digital interaksjon med spillerne.

#### 4.3.1 Taps-/spillegrenser

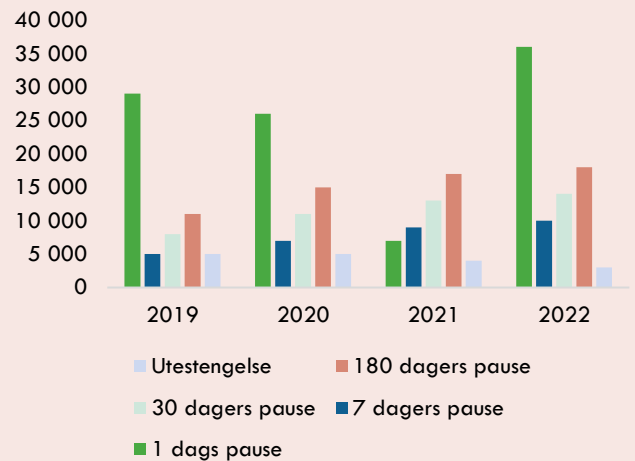
Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har en maksimal totalgrense på 20 000 kroner i måneden, og hos begge selskaper er det mulig å ha lavere tapsgrense enn det som er obligatorisk. Videre har Norsk Tipping

<sup>10</sup> Prop. 6 L (2023–2024) (regjeringen.no).

Figur 4-3: Antall pauser/utestengelser



Figur 4-4: Antall unike spillere



Kilde: (Norsk Tipping, 2023). \* For 2022 er 24 timers utestengelse gjennom bruk av "panic button" inkludert i denne kategorien. Alle tall er avrundet til nærmeste tusen.

Kilde: (Norsk Tipping, 2023). \* For 2022 er 24 timers utestengelse gjennom bruk av "panic button" inkludert i denne kategorien. Alle tall er avrundet til nærmeste tusen.

tapsgrenser for spesifikke spill.<sup>11</sup> Ifølge informantene påvirker spille-/tapsgrensene atferden blant spillerne. Det pekes på at reduksjonen til 5 000 i månedlig tapsgrense (og til 2 000 kroner per dag) på nettkasinospill i Norsk Tipping har hatt særlig effekt. Også i befolkningsundersøkelsen pekes dette på som en mulig forklaring på nedgangen i problemspilling (Palleesen, et al., 2023). Både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har beregnet at tapsgrensene har redusert spillomsetningen, som tyder på at grensene faktisk har en effekt på atferd.

Det er kjent at mye av problemspillingen foregår i hurtig-/nettkasinospill, som gjør at det potensielt kan være svært treffsikkert å hindre spillerne fra å tape mye på kort tid. Norsk Tipping har for eksempel beregnet at mens tapsgrensen på nettkasinospill for sine spillere er 2000 per dag, er det teoretisk mulig å tape så mye som 140 000 kroner på en time i samme spill hos uregulerte (uten frivillige/obligatoriske tapsgrenser).

Forskning viser at tapsgrenser reduserer omfanget av problemspilling. I tillegg til at det naturligvis hindrer spillere fra å tape svært store beløp over tid, gir også påminnelser om eget spillforbruk opp mot tapsgrensene en signifikant reduksjon i spillingen, se for eksempel Auer et al. (2018). Spillere generelt er også positive til virkningene av spillegrenser, som vist av for eksempel Auer et al. (2020).<sup>12</sup> Holdningen til taps- og spillegrenser kan variere på tvers av spillere avhengig av hvor problematisk spillatferden er. Mens det for eksempel er omstridt om frivillige tapsgrenser forventes å treffe spillerne med den mest problematiske

atferden, kan obligatoriske tapsgrenser også være effektive for denne gruppen (ibid.).

Et relevant spørsmål i lys av Norsk Tippings tapsgrenser er om disse potensielt kan gi negativ kanalisering dersom spillere når grensen og ønsker å spille mer. En mulig hypotese kan være at disse spillerne søker å spille hos uregulerte når de møter tapsgrensen hos Norsk Tipping. Forskningen fra Auer et al. (2020) viser imidlertid at veldig få spillere søker andre spillere etter å ha nådd tapsgrensen. Samme forskning tyder generelt på en positiv effekt av generelle tapsgrenser for Norsk Tippings kunder.

#### 4.3.2 Spillepauser/-stopp

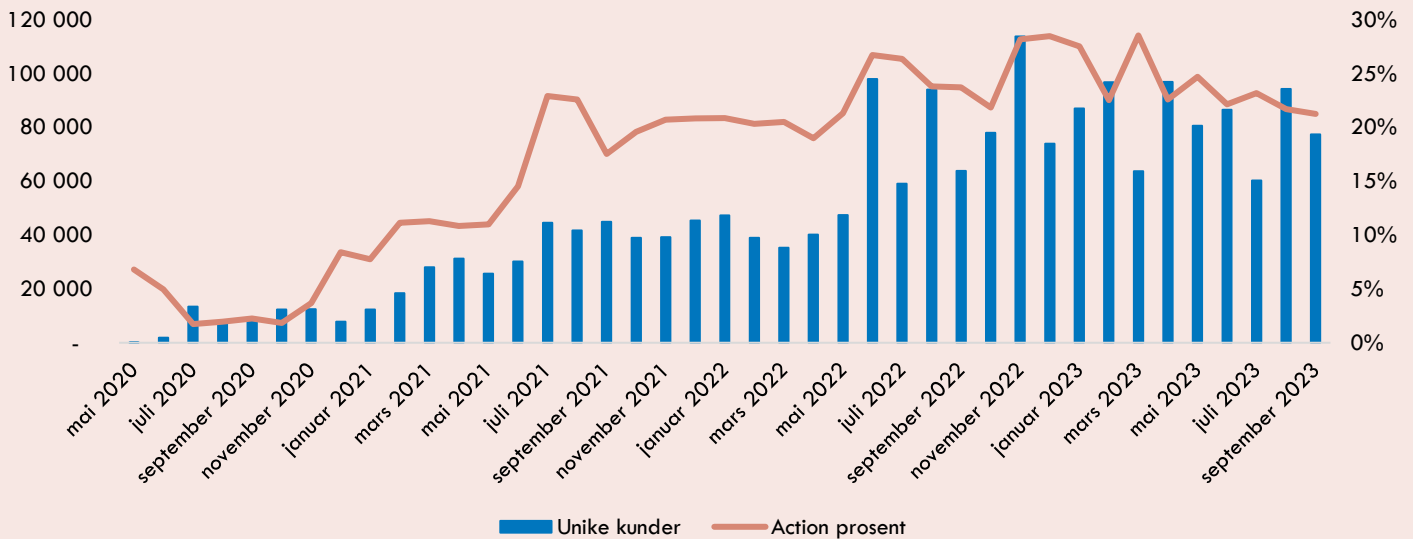
For mange spillere vil tapsgrensene fortsatt være relativt høye og gjøre det mulig å tape problematisk mye. Å tape 20 000 kroner på en måned kan åpenbart være alvorlig for de fleste husholdninger (selv om en ikke spiller bort «hus og hjem»). Dette gjør at også andre ansvarlighetstiltak, for eksempel spillepauser/-stopp, er relevant.

I Norsk Tipping er det innført en obligatorisk spillepause på 15 minutter dersom en spiller sammenhengende i en time i et nettkasinospill. Ifølge nylig forskning fra Auer og Griffiths (2023) i Storbritannia, har slike tiltak betydning for spillatferd i kasinospill gjennom en reduksjon i påfølgende innskudd og spill (på kort sikt). En studie gjennomført i en norsk kontekst, fra Auer et al. (2019), viste ingen signifikant effekt av samme tiltak på spilleautomater i Norsk Tipping. Hopfgartner et al. (2022) finner imidlertid at lengre obligatoriske pauser også gir lengre frivillige pauser,

<sup>11</sup> Nettkasino, nettbingo, e-Flax og Yezz: 5 000 kr/mnd. Fysisk spilleautomat Belago (i bingoaller): 4 400 kr/mnd. Fysisk spilleautomat Multix (hos kiosker med kommisjonær): 2 700 kr/mnd.

<sup>12</sup> Griffiths (2009) fant for øvrig det samme i Sverige, der 70 prosent av spillerne opplevde spillegrensene som nyttige.

Figur 4-5: Spillepuls: Unike spillere per måned og prosentandel som har gjort tiltak i dialogene



Kilde: (Hoffmann, 2023)

selv om den påfølgende innsatsen i spillene ikke reduseres.

Både hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er det mulig med lengre pauser og/eller utestenging. Som vist i Figur 4-3 og Figur 4-4 har antall pauser med ulik lengde økt betydelig i perioden fra 2019 til 2022. Utviklingen er sammenfallende med reduksjonen i problemspilling generelt.

#### 4.3.3 Monitorering og kategorisering av risikospillere

De senere årene har både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tatt i bruk kunstig intelligens og maskinlæring til å kartlegge omfanget av problemspilling. Med henholdsvis Playscan (hos Norsk Tipping) og Mentor (hos Norsk Rikstoto) klassifiseres spillerne basert på risiko for problemspill. Dette gir muligheter til å identifisere problemspilling og innrette tiltak på individnivå. De to verktøyene har klare fellestrekk, ved at spillerne ved hjelp av monitorering kategoriseres som enten høy, medium eller lav risiko. Imidlertid kan det påpekes at skalaen er noe annerledes på tvers av de to verktøyene.

Playscan og Mentor kan anses å være tiltak som virker godt sammen med øvrige tiltak, fordi en kan benytte indikatoren til å identifisere spillere som kan kontaktes enten via telefon eller digital dialog. Forskning fra Forsström et al. (2022) viser for øvrig at spillere i hovedsak reagerer positivt på å få informasjon om sin Playscan-status. Playscan og Mentor gir også mulighet for både aktørene og myndighetene til å følge utviklingen i omfanget av problemspill. Playscan-indeksen i Norsk Tipping benyttes aktivt for å

rapportere om omfanget av problemspill, vist i kapittel 3.2.

#### 4.3.4 Samtaler med problemspillere

Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto beskriver gode resultater av oppfølgende og/eller proaktive samtaler med problemspillere. Norsk Tipping har fem fulltidsansatte som har samtaler med spillere, som ifølge selskapet gir om lag 300–400 samtaler i måneden. Mer enn 80 prosent av disse samtalene resulteres i at spilleren i dialog med Norsk Tipping endrer spillatferd, ofte gjennom endringer i taps-/spillegrensen. Norsk Rikstoto, som naturligvis har mye færre spillere enn Norsk Tipping, har gjennomført mellom 35 og 190 samtaler per år i perioden 2019–2023. Rikstoto opplever at virksomheten først fra mars 2023 har hatt tilstrekkelig bemanning til å ringe mange nok kunder.

Forskning viser at samtaler er et ansvarlighetstiltak med signifikant effekt. Jonsson et al. (2019) finner i en randomisert kontrollstudie blant storspillere (topp 0,5 % i spillforbruk) i Norsk Tipping at tapene for spillere som fikk oppfølgingsamtale over telefon ble redusert med 29 prosent sammenlignet med 3 prosent i kontrollgruppen.<sup>13</sup> For personer som fikk oppfølgingsbrev, ble tapet redusert med 15 prosent. I en senere studie finner Jonsson et al. (2020) at de positive effektene ved samtaler med storspillere er vedvarende, med reduksjon i tap over en 12-månedersperiode på henholdsvis 30 og 13 prosent for telefon og brev (sammenlignet med 7 prosent for kontrollgruppen). I Jonsson et al. (2023) finner forskerne videre at telefonsamtalene hadde positiv effekt for flere undergrupper av spillere, men at

<sup>13</sup> Tap er definert som «teoretisk tap», tilsvarende beløpet som er satset justert for tilbakebetalingsprosenten i spillet, formelt  $\text{innsats} \times (1 - \text{tilbakebetalingsprosent})$ .



effekten var relativt størst for spillerne med aller høyest teoretisk tap.

#### 4.3.5 Digital interaksjon med problemspillere

For å kunne ha dialog med flere risikospillere, har Norsk Tipping tatt i bruk Spillepuls. Spillepuls følger kunden i sanntid og starter en personlig dialog når kundens atferd trigger en av algoritmene som skal forebygge risikofylt spilleatferd. På den måten er mye av den personlige interaksjonen med spillerne blitt digitalisert, som gjør at en overfor langt flere spillere kan skape bevissthet, refleksjon og eventuell endring i atferd. Ifølge Norsk Tipping har antall henvendelser gjennom Spillepuls vært sterkt økende de seneste årene, vist i Figur 4-5.

Tidligere empirisk forskning med data fra Norsk Tipping, foretatt av Auer og Griffiths (2016), viser at direkte interaksjon med spillerne, både personlig feedback (om spillernes spillatferd, med tall og illustrasjoner), normativ feedback (tall og illustrasjoner sammenlignet med gjennomsnittsspiller) og anbefalinger (om å bruke ansvarlighetsverktøy), hadde signifikant effekt på spillatferden innen nettkasinospill. Forskerne fant ikke at normativ feedback hadde signifikant større effekt enn annen generell feedback. En senere studie, fra Auer et al. (2018), viser videre at personlig feedback om at man har nådd 80 prosent av spillgrensen også har signifikant effekt på hvor mye en spiller.

Norsk Tippings egne analyser støtter at slik digital interaksjon har effekt. Samlet reduserte 83 000 spillere sin totalgrense første halvår i 2023, hvorav 80 prosent også hadde hatt en interaksjon med Spillepuls. Norsk Rikstoto har innført en lignende funksjon som Spillepuls via sin Mentor-løsning. Rikstoto sine analyser viser, ifølge selskapet, at meldinger til spillerne via Mentor reduserer risiko.

Ifølge Norsk Tipping har også innføringen av spillregnskap hatt betydning for omfanget av problemspill. Med spillregnskapet får enhver spiller mulighet til å se forbruket henholdsvis den seneste uken, den seneste måneden og det seneste året. Spillerne kan selv velge hvor hyppig en ønsker å se sitt spillregnskap.

#### 4.3.6 Ansvarlighetsarbeid fremover

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bruker mye ressurser på å få best mulig kunnskapsgrunnlag om risikospill og

å implementere tiltak for å begrense omfanget. Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto jobber tydelig etter formålet i pengespilloven om å forebygge spilleproblemer. Norsk Tipping synes, også internasjonalt, å være langt fremme i både kunnskapen om og bruken av ansvarlighetsverktøy.

Forskning fra Universitetet i Hamburg om hva som er effektiv og ineffektiv regulering av pengespill, tyder på at mens mindre reduksjoner i tilgjengeligheten av spill eller økonomiske tiltak/insentiver overfor problemspillere er ineffektive regulerings tiltak (sistnevnte fordi problemspillere er lite prissensitive), kan følgende tiltak anses å være effektive:<sup>14</sup>

- «Opt-out»-funksjoner for spillerne (mulighet for spillere å utestenge seg, eventuelt pålegge seg spillepause)
- Mulighet for utestenging på tvers av spillformer
- Behandling/hjelpetiltak i regi av en uavhengig tredjepart finansiert av det offentlige<sup>15</sup>
- Endringer i spillselskapenes økonomiske insentiver, for eksempel med erstatningsansvar ved avhengighet

Det kan vises at samtlige punkter over i stor grad er oppfylt hos de norske regulerte aktørene. Tiltak i punkt 1 og 2 over er opplagt tilgjengelig både i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Videre tilbys behandling og hjelpetiltak både fra aktørene og det offentlige, begge finansiert av offentlige midler. Det er også i begrenset grad slik at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har uhensiktsmessige økonomiske insentiver når det gjelder problemspilling (punkt 4), ettersom begge selskaper har ikke-kommersielle formål og jevnlig innfører ansvarlighetstiltak på tross av at disse reduserer spillomsetningen.

Ifølge Norsk Tipping vil selskapet fremover satse på innovasjon om lavrisikospill og øke tiltak for høyrisikospill. Dette anses å være hensiktsmessig i lys av den generelle utviklingen med økt kanalisering og redusert konkurransepress fra uregulerte. Dersom utviklingen fortsetter og flere av de uregulerte aktørene trekker seg ut av det norske markedet, synes det å være hensiktsmessig med ytterligere styrking av ansvarlighetstiltakene innenfor det regulerte. Fordi det imidlertid alltid vil være spillelyst i befolkningen, må dette balanseres opp mot at det regulerte tilbudet er tilstrekkelig attraktivt til at det uregulerte ikke igjen kan vokse også på tross av myndighetsregulering.

<sup>14</sup> Kilde: Verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse des Glücksspiels. Fachtagung zu Glücksspiel & Spielerschutz: «Spielsucht – verschiedene analytische, präventive und therapeutische Ansätze». Bundesministerium für Finanzen, Wien: 23.11.2016, Dr. Ingo Fiedler (2016)

<sup>15</sup> Dette i motsetning til lignende tiltak i regi av private/kommersielle spillselskaper, som Fiedler forventer at vil være ineffektivt blant annet fordi i) tiltakene går på

bekostning av selskapenes inntjening og kommer følgelig i konflikt med økonomiske insentiver, ii) tiltakene kan i seg selv være kostbare å implementere internt i selskapene og blant de ansatte, og iii) empiri tyder i liten grad på at spillselskapene faktisk kontakter spillerne med problemer (1 % av spillere i behandling ble kontaktet av selskapene med tilbud om hjelp)

## 5. Samfunnsøkonomiske virkninger av reguleringstiltak

Parallelt med senere års innførte regulerings-tiltak har omfanget av problemspill blitt redusert betydelig i Norge. Dette har gitt en stor samfunnsøkonomisk gevinst. Vi estimerer at de årlige samfunnskostnadene, gitt dagens problemspillomfang, utgjør opp mot 3 milliarder kroner. Våre beregninger tyder på at dagens ansvarlighetsrammeverk gjør at samfunns-kostnadene over en tiårsperiode kan være 30 til 50 milliarder kroner lavere enn det som ville ha vært uten de regulatoriske endringene.

### 5.1 Utvikling i samfunnskostnader over tid

Omfanget av problemspilling har vært høyt de seneste 15 årene, med tilhørende høye samfunnskostnader. Den senere utviklingen tyder imidlertid på at omfanget har blitt redusert, sannsynlig som følge av endret regulering. Med bakgrunn i at endret regulering har ført til reduserte samfunnskostnader, ønsker vi å belyse hvilken besparelse som har oppstått (samfunnsøkonomisk gevinst). Reduksjonen i samfunnskostnader som følge av regulering av pengespill vil gis av forskjellen mellom

- Samfunnskostnadene i den faktiske situasjonen (med reguleringstiltak)
- Samfunnskostnadene i en kontrafaktisk situasjon (uten reguleringstiltak)

#### 5.1.1 Scenarier for omfang av problemspilling

Mens omfanget av problemspilling i dagens situasjon i prinsippet er observerbart (for eksempel basert på resultatene fra befolkningsundersøkelsen), må det kontrafaktiske omfanget estimeres. Dette omfanget representerer den utviklingen som ville ha vært i fravær av regulering, og ulike scenarier kan tenkes. Hvilket scenario som det er mest rimelig å benytte i beregningen avhenger både av hvilken regulering en alternativt ville ha hatt og hvordan spilleatferden ville ha utviklet seg gitt dette. I det følgende beregner vi

<sup>16</sup> Antakelsen om uendret (reell) gjennomsnittskostnad per problemspiller fra 2019 til 2022 kan være streng. Hvorvidt denne forutsetningen er rimelig avhenger av hvilke spillere som effektivt har blitt truffet av reguleringstiltakene og hvor problematisk atferden blant disse er. Det kan ikke utelukkes at reduksjonen fra 55 000 til 23 000 risikospillere drives av en nedgang i omfanget blant spillere med relativt mindre problemer, og at for eksempel omfanget av de aller mest alvorlige tilfellene har blitt redusert mindre. Dette kan for

reduksjonen i samlede samfunnskostnader gitt to ulike forutsetninger:

1. Hvis omfanget hadde vært som før 2007, da fysiske spilleautomater var utbredt (1,9 prosent av befolkningen)
2. Hvis omfanget hadde vært som før 2019, før ytterligere innstramminger (1,4 prosent av befolkningen)

Når vi ser fremover i tid er også den faktiske fremtidige utviklingen ukjent. Vi sammenligner derfor de to ovennevnte situasjonene med to mulige utviklinger:

1. Omfanget av problemspill holder seg stabilt på 0,6 prosent etter 2022
2. Omfanget av problemspill fortsetter å falle til halvparten av 2022-nivået

#### 5.1.2 Antagelser for beregningene

Vi har beregnet årlige kostnader fra 2020 til 2029, der kostnadsestimatene er basert på gjennomsnittskostnaden per problemspiller (som beskrevet i kapittel 2.2). Vi antar at sammensetningen av problemspillere ikke har endret seg fra 2019 til i dag (og med det at det har vært en uendret reell gjennomsnittskostnad per problemspiller<sup>16</sup>).

I henhold til Finansdepartementets rundskriv for prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, benytter vi en kalkulasjonsrente på fire prosent for å diskontere fremtidige kostnader. Vi gjør en antagelse om at kostnadene påløper i sin helhet i starten av året. Alle kostnadsestimater er gitt i 2024-kroner.

Vi bruker et tidsperspektiv på ti år for å reflektere summen av allerede realiserte og forventede fremtidige virkninger av regulatoriske tiltak. Vi legger til grunn antall personer mellom 16 og 74 år per 1. januar 2023 (SSB-tabell 07459), og fremskriver denne befolkningmengden basert på SSBs nasjonale befolkningsframskrivinger (hovedalternativ) for nevnte aldersgruppe (SSB-tabell 13599).

eksempel være tilfelle dersom spillere med relativt større problemer også i relativt større grad omgår reguleringstiltakene (f.eks. ved bruk av e-lommebøker). At Hjelpelinjen ikke har sett samme nedgang som det som observeres fra befolkningsundersøkelsen, kan også potensielt underbygge en slik hypotese. Hvis det i større grad er spillere med mindre alvorlige problemer som har bidratt til reduksjon i problemspilling totalt, vil gjennomsnittskostnaden per spiller også ha økt.

## 5.2 Estimerte samfunnsøkonomiske gevinster av reguleringstiltak

Basert på mulige scenarier for utviklingen i problemspillomfang beregner vi årlige kostnader og en netto nåverdi for sparte kostnader (samfunnsøkonomisk gevinst) over tiårsperioden 2020–2029. Analyseperioden starter i 2020, året etter at reguleringstiltakene ble innført, og vårt estimat reflekterer følgelig både allerede realisererte gevinster og det som forventes fremover.

### 5.2.1 Faktisk utvikling i samfunnskostnader

Som tidligere beskrevet vil de samfunnsøkonomiske virkningene av endret regulering tilsvare differansen mellom henholdsvis faktisk (med dagens regulering) og kontrafaktisk samfunnskostnad (uten reguleringen). I beregningen av de faktiske samfunnskostnadene legger vi i utgangspunktet til grunn et problemspillomfang på 0,6 prosent, tilsvarende det som ble funnet i befolkningsundersøkelsen fra Pallesen et al. (2023). Med en kostnad per problemspiller på 110 000 kroner (2024-kroner), beskrevet i kapittel 2, gir dette en faktisk samfunnskostnad på 2,7 milliarder kroner i 2024. Dersom en beregner nåverdien av den samlede samfunnskostnaden over en tiårsperiode fra 2020–2029 (gitt at problemspillomfanget holder seg på 0,6 prosent etter 2024), utgjør dette 31 milliarder kroner.

Det kan ikke utelukkes at de allerede innførte reguleringstiltakene vil kunne ha ytterligere effekter på problemspillomfanget. Dette kan komme av at endringene i både spillernes og spillselskapenes tilpasning ikke skjer umiddelbart, men gradvis. For eksempel har flere ulovlige aktører nylig signalisert at de trekker seg ut av det norske markedet. Konsekvensene av dette er potensielt ikke reflektert fullt ut i andelen på 0,6 prosent.

I en alternativ beregning antar vi derfor at det skjer en videre reduksjon i antall problemspillere, der den ytterligere nedgangen skjer over fem år, før den stabiliseres på 0,3 prosent resten av perioden. Beregnet netto nåverdi av totale samfunnskostnader blir med det 23 milliarder kroner over samme tiårsperiode.

### 5.2.2 Scenario 1: Omfang tilsvarende som før forbudet mot spilleautomater (før 2007)

Et mulig scenario for utviklingen i problemspillomfang i fravær av streng regulering er situasjonen før forbudet mot spilleautomater (i 2002–2007). Dette er ikke

nødvendigvis urealistisk ettersom det fortsatt er (digitale) spilleautomater som utgjør de dominerende risikospillene i dagens pengespillmarked. Å benytte situasjonen før 2007 kan dessuten på noen måter være konservativt ettersom digitale spilleautomater kan være enda mer tilgjengelige enn fysiske. Dette underbygges av informantene, som peker på at digitalisering generelt forventes å trekke omfanget av problemspilling opp.

Befolkningsundersøkelsen fra 2002 (beskrevet i kapittel 4) indikerte et problemspillomfang på 1,9 prosent, mens i 2007 var omfanget anslått til 1,7 prosent. I scenarioet legger vi til grunn 1,9 prosent. Gitt antagelsene som beskrevet over, ville den årlige samfunnskostnaden i 2024 utgjort 8,5 milliarder kroner. Over en tiårsperiode gir dette en samfunnskostnad på 82 milliarder kroner.

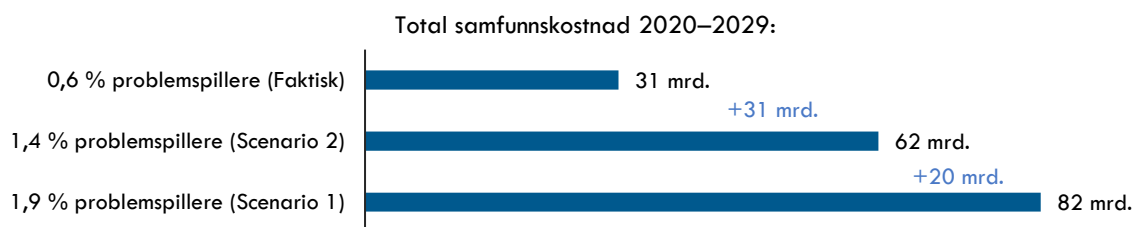
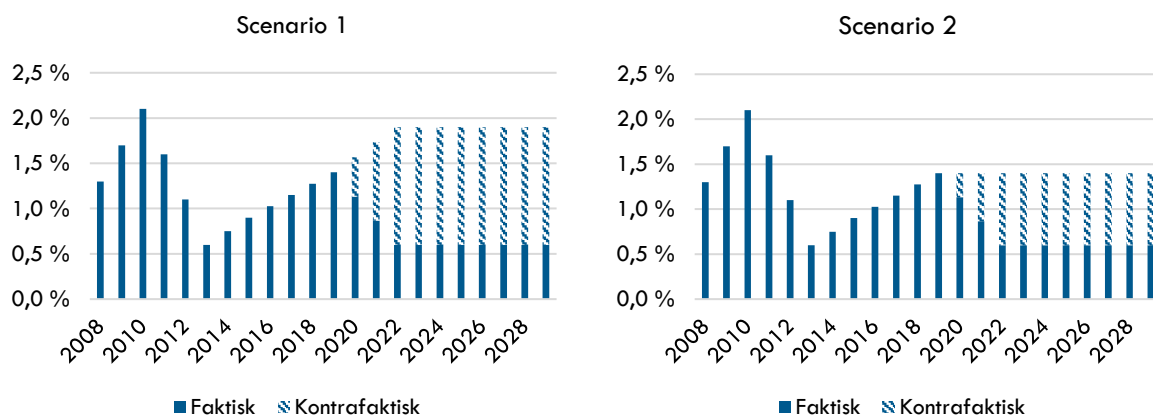
Sammenlignet med den faktiske situasjonen beskrevet over, der det antas et problemspillomfang på 0,6 prosent, kan den samlede besparelsen beregnes til i overkant av 50 milliarder kroner (Figur 5-1). Reduksjonen i antall problemspillere har med det gitt en årlig besparelse på i underkant av 6 milliarder, som reflekterer at det antas at det ville ha vært i overkant av 50 000 flere problemspillere i fravær av reguleringen.

### 5.2.3 Scenario 2: Omfang tilsvarende som før nye reguleringstiltak (cirka 2019)

Et alternativt scenario, som er mer konservativt, er at problemspillomfanget i fravær av de nye reguleringstiltakene ville ha vært tilsvarende som i 2019. I og med at digitaliseringen og nye spilltyper siden 2019 forventes å gi mer spilling, kan dette omfanget forstås som et nedre anslag. Vi vurderer med andre ord at det er usannsynlig at problemspillomfanget etter 2019 ville blitt redusert uten noen reguleringstiltak.

Som vist i befolkningsundersøkelsen hadde om lag 1,4 prosent av befolkningen spilleproblemer i 2019. Med samme forutsetninger som over (110 000 kroner i kostnad per spiller), gir dette en samfunnskostnad på 6,3 milliarder kroner i 2024 og en kostnad på 62 milliarder over en tiårsperiode fra 2020 til 2029. Reduksjonen i problemspillomfanget fra 1,4 til 0,6 prosent, tilsvarende en nedgang på i overkant av 30 000 spillere, gir en påfølgende reduksjon i totale samfunnskostnader på litt over 30 milliarder kroner over en tiårsperiode.

**Figur 5-1: Andel i befolkningen med pengespillproblemer og samfunnsøkonomiske gevinster i ulike scenarier for omfang av problemspill**



Illustrasjon: Oslo Economics. Samfunnskostnadene reflekterer netto nåverdi av årlige kostnader i en tiårsperiode fra 2020 til 2029 for en situasjon der en gitt andel av befolkning har pengespillproblemer.

### 5.3 Diskusjon og samlet vurdering

Samfunnskostnadene ved problemspill utgjør flere milliarder kroner hvert år, fordelt på produksjonstap, helsetjenestekostnader og redusert livskvalitet (immaterielle kostnader). Fordi myndighetenes reguleringstiltak og de lovlige aktørenes ansvarlighetsarbeid virker positivt i forebyggingen av spilleproblemer, bidrar dette også til å redusere disse samfunnskostnadene.

Våre beregninger tyder på de årlige samfunnskostnadene ved problemspilling, gitt omfanget beskrevet i befolkningsundersøkelsen, utgjør opp mot 3 milliarder kroner. Vi estimerer at dagens regulering og ansvarlighetsrammeverk gjør at samfunnskostnadene over en tiårsperiode kan være 30 til 50 milliarder kroner lavere enn det som ville ha vært hvis problemspillomfanget var som før forbudet mot spilleautomatene (før 2007) eller før ytterligere innstramminger (før 2019). Anslaget er også avhengig av omfanget av problemspill vil videre reduseres.

Fortsatt tilpasset regulering i pengespillmarkedet er trolig samfunnsøkonomisk lønnsomt. I lys av den

begrensede kostnaden ved reguleringstiltakene, kan det være samfunnsøkonomisk effektivt å vurdere ytterligere tiltak. Dette kan være særlig viktig ettersom de positive samfunnsvirkningene ved den norske pengespillmodellen er kritisk avhengig av en lav markedsandel for det uregulerte pengespilltilbudet. Det må antas å alltid være en spillelyst i befolkningen, og fordi tilbud av pengespill kan være kommersielt lønnsomt, vil det forventes at ulovlige aktører bestandig vil søke å tilby spill til nordmenn. Effektiv regulering er følgelig nødvendig for å gjøre tilbud av pengespill mindre kommersielt attraktivt, slik at de ulovlige aktørene ikke finner det lønnsomt å være i Norge.

Stadige endringer i markedet gjør at det kan variere over tid hvor effektive tiltakene er. Forbudet mot TV-reklame vil for eksempel være mindre effektivt dersom nordmenn uansett får reklamen andre steder, mens virkningene av betalingsformidlingsforbudet kan svekkes av for eksempel mulighet for bruk av kryptovaluta eller tredjepartsløsninger. Den raske utviklingen i både teknologi og ulovlige spillsektors tilpasning er et viktig argument for å opprettholde ressursbruken på monitorering av problemspilling og jevnlig kartlegge behovet for nye reguleringstiltak.

## 6. Referanser

- Auer, M. & Griffiths, M., 2016. The use of personalized behavioral feedback for online gamblers: an empirical study. *Front Psychol* 2016 Nov. Vol. 7, November.
- Auer, M. & Griffiths, M., 2023. The Effect of a Mandatory Play Break on Subsequent Gambling Behavior among British Online Casino Players: A Large-Scale Real-World Study. *J Gamb Stud* 39, p. 383–399.
- Auer, M., Hopfgartner, N. & Griffiths, M., 2018. The effect of loss-limit reminders on gambling behavior: A real-world study of Norwegian gamblers. *J Behav Addict* 2018 Dec., 7(4), p. 1056–1067.
- Auer, M., Hopfgartner, N. & Griffiths, M., 2019. The effects of a mandatory play break on subsequent gambling among Norwegian video lottery terminal players. *J Behav Addict*, 2019 Sep; 8(3), p. 522–529.
- Auer, M., Reiestad, S. & Griffiths, M., 2020. Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think?. *Int J Ment Health Addiction* 18, p. 14–26.
- Browne, M. et al., 2017. *The social cost of gambling to Victoria*, s.l.: Victorian Responsible Gambling Foundation.
- Fiedler, I., 2016. *Verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse des Glücksspiels*, Bundesministerium für Finanzen, Wien: 6. Fachtagung zu Glücksspiel & Spielerschutz: "Spielsucht – verschiedene analytische, präventive und therapeutische".
- Folkhälsomyndigheten, 2022. *Folkhälsomyndigheten*. [Internett]  
Available at: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/om-vara-datainsamlingar/nationella-folkhalsoenkaten/>  
[Funnet 10 01 2024].
- Folkhälsomyndigheten, 2022. *Swelogs befolkningsstudie - Swedish longitudinal gambling study*. [Internett]  
Available at: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/det-har-gor-vi-inom-andts/spel/swelogs-befolkningsstudie/>  
[Funnet 10 01 2024].
- Forsström, D. et al., 2022. Gamblers' Perception of the Playscan Risk Assessment: A Mixed-Methods Study. *J Gamb Stud*. 2022 Jun;38(2), pp. 591-606.
- Gainsbury, S. M., 2015. Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling. *Current addiction reports*, 2(2), pp. 185-193.
- Griffiths, M. D., Wood, R. T. A. & Parke, J., 2009. Social responsibility tools in online gambling: A survey of attitudes and behaviour among Internet gamblers. *CyberPsychology and Behavior*, 12, p. 413–421.
- HelseNorge, 2022. *Pengespill og avhengighet*. [Internett]  
Available at: [https://www.helsenorge.no/rus-og-avhengighet/spillavhengighet/?qclid=CjwKCAiAhJWsBhAaEiwAmrNyqzYAoH8gnXQVPD0XWmxj-97Ni4RTf3i8ygmSiixnjUd7RIA3t04qQxoC2KQQAvD\\_BwE](https://www.helsenorge.no/rus-og-avhengighet/spillavhengighet/?qclid=CjwKCAiAhJWsBhAaEiwAmrNyqzYAoH8gnXQVPD0XWmxj-97Ni4RTf3i8ygmSiixnjUd7RIA3t04qQxoC2KQQAvD_BwE)  
[Funnet 18 Desember 2023].
- Hjelpelinjen, 2023. *Samtalestatistikk 2022*, Førde: Lotteritilsynet.
- Hoffmann, B. H., 2023. *Powerpoint presentasjon: Ansvarlig spillvirksomhet 2023*. Hamar: Norsk Tipping.
- Hofmarcher, T., Gustafsson, A. & Persson, U., 2020. *Samhallets kostnader før spelproblem i Sverige*, s.l.: Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi.
- Hopfgartner, N. et al., 2022. The Effect of Mandatory Play Breaks on Subsequent Gambling Behavior Among Norwegian Online Sports Betting, Slots and Bingo Players: A Large-scale Real World Study. *J Gamb Stud*, 2022 Sep 38(3), p. 737–752.
- Inrikesministeriet, 2023. *Esiselvitys rahapelijärjestelmän vaihtoehtoista*, Helsinki: Inrikesministeriet .

- Jonsson, J., DC, H., I, M. & P., C., 2020. Reaching out to big losers leads to sustained reductions in gambling over 1 year: a randomized controlled trial of brief motivational contact. *Addiction*. 2020 Aug;115(8), pp. 1522-1531.
- Jonsson, J., Hodgins, D. C., Munck, I. & Carlbring, P., 2019. Reaching out to big losers: A randomized controlled trial of brief motivational contact providing gambling expenditure feedback.. *Psychology of Addictive Behaviors*, 33(3), p. 179–189.
- Jonsson, J., Munck, I., Hodgins, D. C. & Carlbring, P., 2023. Reaching out to big losers: Exploring intervention effects using individualized follow-up. *Psychology of Addictive Behaviors*, 37(7), p. 886–893.
- Karlsson, A. & Håkansson, A., 2018. Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: A longitudinal nationwide register study. *Journal of Behavioral Addictions*, pp. 1091-1099.
- Kristensen, J. H., Leino, T. & Pallesen, S., 2022. *Den samfunnsøkonomiske kostnaden av problemspilling i Norge*, s.l.: Universitetet i Bergen.
- Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022. *Handlingsplan mot spilleproblemer*, Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Latvala, T., Alho, H., Raisamo, S. & Salonen, A. H., 2019. Gambling involvement, type of gambling and grade point average among 18-29 years old Finnish men and women. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 36(2), pp. 63-202.
- Lindenberg, S., 2023. *next.io*. [Internett]  
Available at: <https://next.io/news/finnish-government-end-gambling-monopoly/>  
[Funnet 17 01 2024].
- Lotteritilsynet, 2023. *Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto*, Førde: Lotteri- og stiftelsestilsynet.
- Norsk Tipping, 2021. *Flere sliter med pengespill*. [Internett]  
Available at: <https://2020.norsk-tipping.no/flere-sliter-med-pengespill/>  
[Funnet 18 01 2024].
- Norsk Tipping, 2022. *Årsberetning: Norsk Tipping års- og bærekraftsrapport 2022*, Hamar: Norsk Tipping.
- Norsk Tipping, 2023. *Årsrapporter*. [Internett]  
Available at: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/statistikk-og-tall/arsrapporter>  
[Funnet 10 01 2024].
- Pallesen, S. et al., 2023. Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2022. *Nasjonalt kompetansesenter for spillforskning ved Universitetet i Bergen, Institutt for samfunnspsykologi*.
- Pallesen, S. et al., 2015. *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015*, s.l.: Universitetet i Bergen.
- Rambøll, 2022. *PRÆVALENSUNDERSØGELSE AF PENGESPIL OG PENGESPILSPROBLEMER I DANMARK 2021*, s.l.: Spillemyndigheden.
- Rikstoto, 2022. *Norsk Rikstoto Ansvarlighetsrapport 2022*, Oslo: Norsk Rikstoto.
- Rikstoto, 2023. *Norsk Rikstoto Interndata sent av Anne Mathisen*. Oslo/Økern: Norsk Rikstoto.
- Salonen, H. K. L., 2020. Gambling and problem gambling - Finnish gambling 2019. *THL*, 9(20), pp. 1-47.
- SML, 2023. *Spilleavhengighet*. [Internett]  
Available at: <https://sml.snl.no/spilleavhengighet>  
[Funnet 18 Desember 2023].
- Spelinspektionen, 2023. *Spelinspektionen*. [Internett]  
Available at: <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>  
[Funnet 10 Januari 2023].
- Spillavhengighet Norge, 2021. *Henvendelser 2021*, Lyngseidet: Spillavhengighet Norge.

Statskontoret, 2022. *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden*, Stockholm: Statskontoret.

Sægvog Amble, S. & Engebø, J., 2022. *Spørjeundersøking til bankane*, Førde: Lotteri- og stiftelsefsynet.



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo