



Yttrande
2017-07-30

Ert diarienummer
Fi2017/01644/OU

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande avseende betänkandet *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30)

Nätverket för spelforskare i Sverige – Gambling Research Network (GARN) – önskar lämna följande yttrande avseende betänkandet *En omreglerad spelmarknad* (SOU 2017:30).

SAMMANFATTNING

Vi instämmer i Spellicensutredningens bedömning att den föreslagna omregleringen av spelmarknaden utgör ett ”unikt tillfälle att initiera betydelsefull forskning”. Det är viktigt att omregleringen utvärderas brett och vetenskapligt. För att möjliggöra det föreslår vi följande. (a) Det ska finnas tillräckligt med ekonomiska medel för sådan utvärdering och forskning om spelmarknadsreformen – minst 10 miljoner kronor per år tillgängligt under en sexårsperiod; (b) det finns ett lämpligt tillvägagångssätt för tilldelning av medel för forskning om omregleringen; samt (c) det ska av forskningsstrategiska skäl även fortsättningsvis finnas medel avsatta specifikt för spelforskning som inte primärt har med omregleringen att göra.

1. BAKGRUND – SPELFORSKNING I SVERIGE

Forskning om spel om pengar är ett internationellt forskningsfält – *gambling studies* – med tiotalet specialiserade tidskrifter och flera återkommande internationella konferenser. Forskningsfältet är mångvetenskapligt och innefattar frågeställningar kring bland annat de problem som spel kan ge upphov till, spelberoendets biologiska grunder, spelandets sociala och kulturella aspekter,

psykologi och beslutsfattande i spelsituationer, juridik och reglering, och spelmarknaders ekonomiska struktur.

I Sverige finns för tillfället runt tjugo forskare som fokuserar på olika aspekter av spel om pengar och spelberoende, och därtill ytterligare andra som har ämnet som ett delintresse i sin forskning. De flesta spelforskare i Sverige är medlemmar i GARN – nätverket för spelforskning.

Spelforskningen i Sverige domineras av frågor som har med spelproblem och spelberoende att göra. Även om forskningen – med hänsyn tagen till de resurser som den har tilldelats och dess omfattning – står sig väl internationellt sett, så har den inte räckt till för att täcka det kunskapsbehov som har funnits hos myndigheter, spelmarknadens intressenter och allmänheten.

En utvärdering beställd av forskningsrådet FAS (numera Forte) konstaterade 2012 att svensk spelforskning var lovande, om än inte särskilt omfattande, och att den borde uppmuntras.¹

Riksrevisionen bedömde i en rapport 2012, gällande svensk spelforskning, att: "... tillgänglig forskning ännu inte motsvarar det behov som finns att klarlägga hur man ska motverka spelproblem. ... Sammantaget skulle ökad forskning gynna konsumenthänsyn och underlätta för regeringen att styra spelpolitiken. Detta kan innebära ökade kostnader men ger på sikt samhällsekonomiska vinster i form av effektivare förebyggande åtgärder."²

En skrift om spelforskning, utgiven 2013 av FAS, gav en översikt över svensk och internationell forskning.³ I skriften påvisas en rad luckor i kunskaperna om spel i Sverige och mer allmänt, bland annat gällande regleringssystemets effektivitet, konsumtion av spelprodukter, och hur olika spelmiljöer påverkar spelande och spelproblem.

Forskning om spel ger kunskap som är användbar för evidensbaserade strategier och åtgärder för att reducera spelproblem och effektivt reglera spelmarknaden.

¹ FAS. 2012. *An Evaluation of Swedish Research on Alcohol, Narcotics, Doping, Tobacco and Gambling (ANDTG)*. Stockholm: Swedish Council for Working Life and Social Research.

² RIR 2012:15. (2012). *Staten på spelmarknaden - när man målen?* Stockholm: Riksrevisionen (sid. 125).

³ Binde, P., Svensson, J., & Tengström, A. (2013). *Spelberoende: Forskning för en hållbar spelpolitik*. Stockholm: Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap.

Även spelanordnare kan ha nytta av sådan kunskap, till exempel för att motverka spelproblem bland sina kunder.

2. NUVARANDE FINANSIERING AV SPELFORSKNING

Forskning om spel om pengar i Sverige finansieras idag i huvudsak på följande sätt.

- a) Anslag kan sökas från stora nationella forskningsråd som Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond. Dessa anslag söks i konkurrens med forskare inom samma ämnesområde, till exempel psykologi, psykiatri eller ekonomi. Detta innebär att inomvetenskapliga och teoretiska frågeställningar har stor betydelse för bedömningen av ansökningarna. Tillämpad forskning och forskning där frågeställningarna formuleras inom ett mångvetenskapligt forskningsfält – i det här fallet spelforskning – har svårt att hävda sig i konkurrensen. Endast en liten del av spelforskningen i Sverige har finansierats på detta sätt.
- b) Forskningsrådet Forte har enligt propositionen Forskning och innovation (2012/13:30) uppdrag att stödja bland annat forskning om alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel (ANDTS). Forte gav 2017 ett flerårigt anslag för spelforskning till Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet.
- c) Folkhälsomyndigheten har under de senaste 20 åren själv genomfört två stora studier – Swelogs och föregångaren Swegs – som kan karakteriseras som forskning. I anslutning till dessa studier har myndigheten finansierat en rad undersökningar förlagda till universitet och högskolor. Folkhälsomyndigheten har beställt forskningen, i samråd med de presumtiva forskarna. Utlysning av forskningsmedel förekommer inte. Folkhälsomyndigheten har inga specifika medel avsatta för forskningsfinansiering; pengarna tas från de medel som enheten för spelprevention förfogar över. Det innebär att inga forskningsprojekt kan garanteras finansiering för mer än ett år i taget. Fleråriga projekt måste söka nya medel för varje kalenderår.
- d) Svenska Spels forskningsråd delar sedan 2010 ut medel till forskning främst om hur spelproblem kan förebyggas. Årligen utlyses 5 miljoner kronor och forskningsrådet fattar självt beslut vilka ansökningar som ska beviljas. År 2017 stödde rådet tolv forskningsprojekt av varierande omfattning vid högskolor och universitet.
- e) Anslag från kommersiella spelbolag. Hittills har omfattningen av spelforskning finansierad på detta sätt varit ringa.

Sammanfattningsvis är den svenska spelforskningen lovande men otillräcklig för att fylla nuvarande och i synnerhet kommande kunskapsbehov. Finansieringen av forskningen är splittrad och domineras av ett fokus på spelproblem och folkhälsa. Folkhälsomyndigheten är en stor bidragsgivare, som dock saknar specifik organisation för att dela ut forskningsmedel.

3. SPELLICENSUTREDNINGENS FÖRSLAG AVSEENDE SPELFORSKNING OCH UTVÄRDERING AV OMREGLERINGEN

I sitt betänkande konstaterar Spellicensutredningen att det finns ett stort behov av forskning kring spel och att den föreslagna omregleringen av spelmarknaden utgör ett ”unik tillfälle att initiera betydelsefull forskning” (del 2, sid. 318).

Spellicensutredningen förslår i sammandrag följande gällande spelforskning och utvärdering (främst avsnitten 29.2 – 29.4).

- a) Ett spelmarknadsråd inrättas vid Spelmyndigheten. Rådet ska samordna berörda myndigheters insatser på spelområdet och även förhöra sig om åsikter från spelmarknadens intressenter. Spelmarknadsrådet är en del i Spelmyndighetens roll som regeringens expertmyndighet i spelregleringsfrågor och för att följa utvecklingen på spelmarknaden.
- b) Folkhälsomyndigheten bör fortsatt ansvara för forskning rörande problemspelande m.m.
- c) Dock bör urvalet av forskning som ska finansieras av Folkhälsomyndigheten samverkas i Spelmarknadsrådet. ”Det är dock viktigt att forskning som har bäring på regleringsåtgärder och effekterna av dessa kan koordineras inom det föreslagna spelmarknadsrådet” (del 2, sid. 318). ”Sådan forskning kan bedrivas och finansieras av andra än spelmarknadsrådet” (del 2, sid. 324).
- d) Spellicensutredningen öppnar för möjligheten att avidentifierade och/eller aggregerade spelardata från licensierade bolag via Spelmyndigheten kan göras tillgängliga för forskningsändamål.
- e) Spellicensutredningen föreslår att omregleringen löpande utvärderas och att en samlad utvärdering görs efter tre år. Utvärderingen ska göras av en oberoende aktör. Utredningen föreslår vidare att det bör övervägas att regeringen ger ett antal

myndigheter – bland andra Spelmyndigheten och Folkhälsomyndigheten – i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på spelmarknaden under omregleringsperioden.

4. VÅRA ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Vi instämmer i Spellicensutredningens bedömning att behovet av forskning om spel är stort och att den kommande omregleringen utgör ett gyllene tillfälle, som inte bör försummas, för att studera olika aspekter av spelreglering. Ur forskningssynpunkt utgör omregleringen ett sällsynt förekommande naturligt experiment där flera betydelsefulla variabler ändras: främst regleringssystemet och spelbolagens spelansvarsåtgärder.

Sådan forskning och utvärdering är värdefull för samhället och spelmarknadens intressenter. Som Riksrevisionen skriver i sin rapport (se avsnitt 1) kan forskningen löna sig på sikt genom att ge kunskap som ligger till grund för effektiva regleringsåtgärder och förebyggande av spelproblem.

Vi konstaterar med tillfredsställelse att spelardata från licensierade spelbolag kan komma att göras tillgängliga för forskning. Vi anser också att delar av utvärderingen av reformen bäst kan utföras som uppdragsforskning.

Allt detta förutsätter dock att det finns finansiering för forskning om omregleringen och att det finns en lämplig organisation för hur sådana studier ska initieras, prioriteras och finansieras.

1. Kostnad för forskning om reformen

Behovet av forskning om spel kommer att bli avsevärt större än tidigare under perioden från reformens införande 2019 och cirka sex år därefter. Reformen ska utvärderas efter tre år, vilket bör innefatta akademisk forskning. Reformens långsiktiga konsekvenser lär ha visat sig först när tre år har gått, vilket innebär att forskning och utvärderingar som initieras vid den tidpunkten kan komma att behöva ytterligare tre år för att bearbeta och analysera data, samt presentera resultat i rapporter och akademiska publikationer.

Vi föreslår att minst 10 miljoner kronor per år finns tillgängliga för forskning om spelmarknadsreformen under perioden 2019–2024. Detta innefattar inte de medel som Folkhälsomyndigheten eventuellt tilldelas extra för att på befolkningsnivå följa

omregleringens effekter på skadligt spelande och spelproblem. Utvärdering och forskning behövs kring många aspekter av omregleringen, bland annat folkhälsa, effekt av regleringsåtgärder och påverkan på spelkonsumtion.

2. Det behövs en lämplig procedur för tilldelning av medel för akademiska studier och utvärderingar av omregleringen

Utredningen ger inga närmare förslag till hur medel för forskning och studier om omregleringen ska finansieras och tilldelas. Vi föreslår följande.

a) Staten avsätter årligen medel för uppdragsforskning om omregleringen av spelmarknaden och relaterade frågor (se punkt 4.1). Dessa medel skulle kunna finnas tillgängliga hos Spelmyndigheten. Det är viktigt att dessa medel är öronmärkta för uppdragsforskning och att fleråriga studier kan stödjas, det vill säga att sådana studier garanteras medel för flera år och inte endast per budgetår. Av den anledningen är den nuvarande modellen för beställning och finansiering av akademiska studier hos Folkhälsomyndigheten olämplig.

b) Till Spelmarknadsrådet finns knuten en Forskningskommitté som ger rekommendationer i forskningsfrågor och bedömer kvaliteten hos studier som det finns förslag på. I Forskningskommittén ingår akademiker med kompetens att göra sådana bedömningar. Kommittén bör tillsättas i god tid innan omregleringen, för att kunna planera och utforma rutiner. Det kan antas att tre olika typer av situationer kommer att uppstå i vilka bedömning och urval av forskning blir aktuellt. Den första situationen är när intressenter inom Spelmarknadsrådet, till exempel Spelmyndigheten eller Folkhälsomyndigheten, önskar fördjupad kunskap om specifika förhållanden och bedömer att akademisk och oberoende forskning är ett lämpligt sätt att få den kunskapen. Den andra situationen är att forskare har identifierat kunskapsluckor och föreslår forskning som kan fylla luckorna. Det kan röra sig om att replikera studier som utförts i andra länder och visat sig värdefulla för att till exempel bedöma regleringsåtgärders effektivitet, riskerna med olika spelformer eller inverkan av marknadsföring för spel. Den tredje situationen är när forskningskommittén själv ser behov av forskning kring specifika frågeställningar relaterade till omregleringen av spelmarknaden.

c) Forskningskommittén ska ha en fastlagd procedur för att bedöma förslag till forskning och kompetens hos presumtiva forskare. I enlighet med den proceduren lämnar kommittén till Spelmarknadsrådet kvalitetsbedömningar och rekommendationer. I Spelmarknadsrådet sker sedan den "samverkan" som utredningen föreslår, där behov av forskningsinsatser och utvärderingar diskuteras

och koordineras. Det bör klargöras vilka principer som ska gälla för denna samverkan, då det inte kan utslutas att ett visst mått av oenighet kan uppstå gällande vad som bör prioriteras.

3. Det bör även fortsättningsvis finnas övriga medel till spelforskning

De ovanstående punkterna gäller uppdragsforskning och akademiska studier av utvärderingskaraktär gällande frågor av omedelbart intresse för att bedöma effekterna av omregleringen och spelmarknadsåtgärder som kan tillkomma under åren därefter.

Det är viktigt att forskningsrådet Forte även fortsättningsvis stödjer svensk forskning om spelfrågor. Det finns åtskilliga aspekter av spel och spelproblem utan direkt anknytning till spelreglering, men med samhällsrelevans i övrigt, till exempel biologiska riskfaktorer och vård och behandling av personer med spelberoende. Spelproblem kan även ingå som en del i större studier där även substansberoenden och psykisk samsjuklighet ingår. För att långsiktigt stärka och bredda spelforskningen i Sverige är det viktigt att det finns särskilda medel avsatta.

Vad beträffar forskning om spel om pengar mer allmänt – med forskningsfrågor som formulerats med inomvetenskapliga och teoretiska utgångspunkter – bör som tidigare forskningsmedel fördelas i inomdisciplinär konkurrens av forskningsråd som Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond.

Detta yttrande har skrivits huvudsakligen av Per Binde på uppdrag av GARNs medlemmar, enligt beslut på GARNs möte i Stockholm, 3–4 maj, 2017.

Kontaktpersoner:

Jenny Cisneros Örnberg, föreståndare
Centrum för socialvetenskaplig alkohol-
och drogforskning (SoRAD)
Stockholms universitet
106 91 Stockholm
Tel: 08–16 36 03

Per Binde, docent
Institutionen för globala studier
Göteborgs universitet
Box 700
40530 Göteborg
Tel: 0767–00 21 00