



atlas research

Rood-zwart ontward

Verkenning van de maatschappelijke
kosten en baten van kansspelen

Rein Halbersma
Joost Poort
Nancy Blaker
Francine Burema
Joran Veldkamp
Juni 2023

Samenvatting

Aanleiding en kennisbehoefte

Op 1 april 2021 trad de wet Kansspelen op afstand (hierna: wet Koa) in werking en vanaf 1 oktober 2021 werden online vergunninghouders actief in Nederland. Tegen de achtergrond van deze en andere ontwikkelingen in het Nederlandse kansspelandschap heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, afdeling Integriteit en Kansspelen; hierna: ministerie van JenV) de volgende kennisbehoefte:

1. Een brede verkenning van zowel de financiële als niet-financiële kosten en baten van alle soorten kansspelen (waaronder kansspelen op afstand) voor de Nederlandse samenleving. Het gaat daarbij om kosten en baten die gerelateerd zijn aan de drie publieke belangen: het beschermen van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit. Daarom wordt ook aandacht voor het illegale aanbod gevraagd.
2. Kennis over eventuele veranderingen van de bovengenoemde kosten en baten als gevolg van de opening van de markt voor online kansspelen.
3. Kennis of de bevindingen van de bovenstaande twee items op enigerlei wijze bruikbaar zijn voor de toekomstige evaluatie van de wet Koa.

Om te voorzien in deze kennisbehoefte geeft dit onderzoek een verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen. Daarnaast presenteert dit rapport een indicatieve kosten-batenanalyse van de maatschappelijke gevolgen van de invoering van de wet Koa voor de markt voor online kansspelen.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling is dat op dit moment niet duidelijk is wat de meest relevante, financiële en niet-financiële, kosten en baten van kansspelen zijn voor de Nederlandse samenleving. Evenmin is duidelijk wat de omvang van deze kosten en baten is. Het WODC heeft daarvoor onderstaande tien onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Welke (lichtere) vorm van een MKBA-methodiek is geschikt om de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving weer te geven?
2. Welke kosten- en batenposten zijn er en kunnen worden onderzocht in het onderzoeksbestek?

3. Welke bestaande databronnen zijn hiervoor beschikbaar? Wat is de kwaliteit van deze data? Welke data ontbreekt? Wat zijn de mogelijkheden om die alsnog te verzamelen?
4. Hoe kunnen niet-financiële kosten en baten in geld worden uitgedrukt of op een andere manier in de analyse worden meegenomen?
5. Wat zijn de meest relevante kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving en wat is een indicatie van de omvang daarvan?
6. Met welke onzekerheden zijn de inschattingen van kosten en baten omgeven? Kunnen deze onzekerheden verkleind worden?
7. Wat is er te zeggen over de verhouding tussen de kosten en baten? Hoe kan worden omgegaan met waardendiversiteit?
8. Welke kansen zijn er om met vervolgonderzoek een nauwkeuriger beeld te krijgen van de kosten en baten van kansspelen?
9. In hoeverre is het mogelijk om (in de toekomst) na te gaan wat de invloed van de wet Koa is op de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving?
10. Welke rol kan een MKBA spelen in een dergelijke evaluatie van de wet Koa?

Onderzoeksmethodiek

Een verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen is in Nederland nog niet eerder uitgevoerd. Het voorliggende onderzoek is daarom in zekere zin pionierswerk. Op deze ontdekkingsreis hebben we gevaren op de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse* uit 2013 van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: CPB & PBL, 2013) en de aanvullingen daarop. Deze documenten vormen het methodologische kompas van deze studie. De leidraad schrijft een aantal onderzoekstappen voor.

Probleemanalyse

De eerste stap betreft een solide probleemanalyse om scherp te krijgen waar precies de MKBA betrekking op heeft, wat de knelpunten en beleidsdoelstellingen zijn, en welke oplossingen mogelijk zijn. Dit is uitgebreid behandeld in het wetgevingstraject Koa. De beleidsdoelstellingen in het kansspeldomein kunnen kernachtig worden samengevat in de volgende drie publieke belangen:

1. Het beschermen van consumenten;
2. Het voorkomen van kansspelverslaving;
3. Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

De Wet op de kansspelen (Wok) en de bijbehorende lagere regelgeving hebben tot doel deze publieke belangen te borgen. Specifiek voor het borgen van de belangen op de online markt, is de wet Koa met de daarbij bijbehorende lagere regelgeving geïntroduceerd. Deze wet heeft als doel om zoveel mogelijk van de spelers te kanaliseren naar een gereguleerd legaal online aanbod met een relatief hoog beschermingsniveau en tevens om het beschermingsniveau bij risicovolle *landgebonden* kansspelen te verhogen.

Nulalternatief en beleidsalternatief

Voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de invoering van de wet Koa ligt het voor de hand de situatie vlak voor de invoering van de wet en alle bijbehorende maatregelen per 1 april 2021 als vertrekpunt te hanteren voor de analyse, het zogeheten nulalternatief. De situatie per 1 april 2023, twee jaar na de invoering van de wet, is dan een voor de hand liggend beleidsalternatief. Het welvaartseffect is een in euro's uitgedrukte maat voor hoeveel beter of slechter de samenleving af is als gevolg van de invoering van de wet Koa.

Bij deze keuze van nulalternatief en beleidsalternatief treden echter enkele complicaties op: als gevolg van de COVID-19 pandemie geven de cijfers over (met name) de landgebonden kansspelmarkt voor 2020 en 2021 geen representatief beeld, terwijl cijfers over 2022 nog onvoldoende beschikbaar zijn. Bovendien is de handhaving richting illegaal online aanbod in de aanloop naar de opening van de markt strenger geweest dan in de jaren ervoor waardoor de online markt pas in 2022 een goed beeld geeft van de situatie post-Koa.

Als **nulalternatief** hanteren we daarom de situatie in 2019, het laatste jaar dat representatief is voor de situatie zonder de wet Koa. Als **beleidsalternatief** kijken we naar het jaar 2022. We beperken ons daarbij noodgedwongen tot de online markt omdat integrale en representatieve gegevens voor de landgebonden markt over het jaar 2022 nog niet beschikbaar zijn.

Het voorliggende onderzoek geeft vervolgens in de eerste plaats een verkenning van alle financiële en niet-financiële maatschappelijke kosten en baten van alle soorten kansspelen in 2019. Deze verkenning inventariseert alle kosten en baten ten opzichte van een fictief scenario waarin de kansspelsector (inclusief illegale kansspelen) in zijn geheel is 'weggedacht'.

De uitkomsten van deze verkenning kunnen echter niet worden geïnterpreteerd als een welvaartswinst (bij een positief saldo) of welvaartsverlies (bij een negatief saldo). Het 'wegdenken' van een sector of fenomeen in de economie is iets anders dan de gevolgen van een concrete beleidsmaatregel zoals bijvoorbeeld een totaalverbod, dat immers gepaard kan gaan met toename van de illegaliteit en hoge handhavingskosten. De situatie in 2019

kan wel als vertrekpunt gelden voor toekomstige maatschappelijke kosten-batenanalyses van concrete beleidsvoornemens. Met deze verkenning van kosten en baten volgen we de aanpak van het RIVM voor haar MKBA van alcoholconsumptie uit 2016 (aangevuld in 2018).

In de tweede plaatst presenteert dit rapport een indicatieve kosten-batenanalyse van de gevolgen van de invoering van de wet Koa voor de markt voor online kansspelen. We hanteren het predicaat 'indicatief' omdat de substitutie tussen landgebonden kansspelen en online kansspelen in 2022 met de momenteel beschikbare gegevens nog niet goed in beeld gebracht kan worden.

We denken dat deze beperking van het voorliggende onderzoek in de nabije toekomst afdoende verholpen kan worden. Naar verwachting is een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse van de invoering van de wet Koa vanaf 2024 uitvoerbaar door de ontwikkeling van landgebonden en online kansspelmarkten in 2019 en 2023 te vergelijken.

Identificeren en kwantificeren van de effecten en in geld waarderen als kosten en baten

De onderzoekstappen betreffen het identificeren, kwantificeren en waar mogelijk in geld waarderen van alle effecten als kosten en baten. Daarbij is naast de internationale wetenschappelijke literatuur gebruikgemaakt van relevante Nederlandse bronnen zoals de *Marktvisie Kansspelen* die de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) in 2021 publiceerde en de inzichten uit de door het Trimbos-instituut recent gepubliceerde *kennissynthese en onderzoeksagenda*. Voorts is een aantal gesprekken gevoerd met focusgroepen van deskundigen. Deze gesprekken dienden zowel om de geïdentificeerde effecten te toetsen en aan te vullen, als om bronnen te verzamelen en om de effecten te kwantificeren en waarderen.

Een belangrijke bron van kwantitatieve gegevens over de verschillende segmenten van de kansspelmarkt vormen de *Marktscans* die de Kansspelautoriteit periodiek publiceert. Deze marktscans bevatten gegevens over de financiële stromen van vergunde aanbieders. Daarnaast publiceert de Ksa sinds de opening van de online markt periodiek een *Monitoringsrapportage online kansspelen*. De meest recente gedetailleerde beschikbare gegevensbron over spelersaantallen en (problematisch) speelgedrag is in Nederland de in 2021 door bureau Breuer&Intraval afgenomen enquête met 5.876 respondenten. We hebben in dit onderzoek gebruik kunnen maken van de ruwe data van deze studie. Het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) is de belangrijkste bron voor informatie over verslavingszorg in Nederland, ook voor de prevalentie van gokverslaving.

Presentatie overzicht en gevoeligheidsanalyse

Vervolgens dienen gevoeligheidsanalyses te worden uitgevoerd voor de belangrijkste aannames en onzekerheden rondom de effecten, wordt een totaalopstelling van de kosten en baten gemaakt en worden de resultaten op een toegankelijk manier gepresenteerd.

Kwalitatieve inventarisatie

Baten

We onderscheiden in dit onderzoek vier categorieën baten van kansspelen. In de eerste plaats het zogeheten **consumentensurplus**: Consumenten die deelnemen aan kansspelen kunnen daar over het algemeen plezier aan ontleen die hun inleg en andere kosten van deelname overstijgt. Ze ervaren gezonde spanning rondom een uitslag of trekking; beleven een avondje uit naar het casino of een onlinepokerwedstrijd als een aangename besteding van hun vrije tijd en genieten ervan te dromen over een grote prijs. Ook kunnen ze een goed gevoel ontleen aan de afdrachten aan goede doelen en sport die mede dankzij hun deelname aan goede-doelenloterijen of de Lotto mogelijk zijn. Dit alles draagt bij aan de welvaart van consumenten en wordt door economen onder het 'consumentensurplus' geschaard. Dit is veruit de grootste post aan de batenkant en kan goed per deelmarkt worden gekwantificeerd. Merk op dat ook deelname aan illegale kansspelen consumentensurplus oplevert, waar wel kosten tegenover staan in de vorm van misgelopen belastinginkomsten en de kosten van verslaving en handhaving die verderop aan de orde komen.

Ten tweede kan welvaart worden gecreëerd in de vorm van **producentensurplus**. Dat is het geval wanneer producenten meer inkomsten ontvangen dan hun economische kosten en deze voor eigen gewin mogen behouden. In concurrerende sectoren ontstaat volgens de MKBA-leidraad over het algemeen echter geen producentensurplus, omdat de winst die gemaakt wordt niet meer is dan een marktconforme vergoeding voor het kapitaal en de arbeid van de eigenaren. In de concurrerende deelmarkten van het Nederlandse kansspel-landschap (online kansspelen, speelautomaten) wordt het producentensurplus daarom op nul gesteld.

In de loterijenmarkt komt het surplus dat wordt gecreëerd aan de aanbiederskant niet als producentensurplus ten goede aan (private) eigenaren, maar wordt het in de vorm van verplichte **afdrachten** uitgekeerd aan goede doelen, sport en de staat. Goede-doelenloterijen zijn sinds 2020 wettelijk verplicht ten minste veertig procent van hun inleg af te dragen aan goede doelen. De Lotto draagt ten minste achttien procent van de inleg af aan sport

en de Staatsloterij ten minste vijftien procent aan de staat. Ook is de staat (enig) aandeelhouder van de Nederlandse Loterij en Holland Casino. Deze geldstromen kunnen als maatschappelijke baat worden ingeboekt.

De vierde categorie mogelijke baten vormen de **belastingeffecten**. Kansspelaanbieders betalen kansspelbelasting, kansspelheffing voor de Ksa en een heffing voor het Verslavingspreventiefonds. Daar staat tegenover dat er geen btw wordt geheven over kansspelen en dat heeft op zijn beurt weer tot gevolg dat betaalde btw over de inkoopwaarde van de bedrijfsomzet niet kan worden teruggevorderd. De optelsom van deze belastingen en heffingen geeft, afgezet tegen het gemiddelde btw-tarief van 18,8 procent over de algehele consumptie van consumenten, een inverdieneffect (baat) of uitverdieneffect (kost), dat per deelmarkt verschilt.

Kosten

De belangrijkste kosten van kansspelen hangen samen met **kansspelerverslaving**. Niet voor niets is dit een van drie publieke belangen op de kansspelmarkt. We onderscheiden daarbij:

- Materiële kosten, te weten kosten van verslavingszorg, andere zorg en schuldhulpverlening;
- Opportuïteitskosten, zoals lagere arbeidsproductiviteit als gevolg van gokproblemen;
- Immateriële kosten, te weten verlies aan levenskwaliteit door financiële, emotionele en relatieproblemen en in extreme gevallen suicide. Ook mensen in de directe omgeving of het huishouden van de probleemgokker kunnen met aanzienlijke immateriële kosten worden geconfronteerd.

De kosten die samenhangen met kansspelerverslaving zijn aanzienlijk. Ze zijn begroot door een combinatie van gegevensbronnen voor Nederland, kengetallen uit de literatuur die betrekking hebben op andere landen en enkele aannames. Een bandbreedte wordt gehanteerd om uitdrukking te geven aan de onderliggende onzekerheden. Deze kosten zijn vervolgens toegewezen aan de deelmarkten op basis van de uitgaven van matig- en hoog-risicospelers in de diverse deelmarkten in vergelijking met de uitgaven van recreatieve spelers. Ze komen zo hoofdzakelijk terecht bij casinospelen, speelautomaten en online kansspelen.

Een tweede categorie kosten hangt samen met **illegaliteit en criminaliteit**, eveneens in lijn met de publieke belangen op de kansspelmarkt. Illegaal kansspelaanbod wordt daarbij in de eerste plaats geanalyseerd als een 'zwarte sector' in de Nederlandse economie, waarbij belastingopbrengsten worden misgelopen. Daarnaast maken legale aanbieders kosten

ter bestrijding van witwassen en matchfixing. Deze kosten zijn echter onderdeel van totale kosten van de vergunninghouders en als zodanig al meegeteld bij het bepalen van het producentensurplus dan wel de afdrachten. Als deze kosten er niet waren, waren die baten hoger geweest. De kosten van de overheid in dit kader worden hieronder benoemd.

Matchfixing heeft ook gevolgen voor deelnemers aan kansspelen, maar deze kosten slaan voor het leeuwendeel neer in het buitenland of betreffen overdrachten tussen Nederlandse actoren, waardoor we dit effect op nul stellen. Daarbij zijn er geen aanwijzingen dat matchfixing in de Nederlandse sport zo wijdverbreid is, dat het significant afbreuk doet aan het plezier van sportliefhebbers of sporters.

Een resterende kost van aan kansspelen verbonden illegaliteit en criminaliteit betreft de gevolgen van ondermijning, witwassen, verwevenheid met en de aanzuigende werking van het criminele circuit, en van criminaliteit die het gevolg kan zijn van gokschulden. Deze kosten zijn in dit onderzoek alleen besproken, maar konden niet worden begroot. Samen met een eventueel negatief effect van matchfixing op de aantrekkelijkheid van de sport, vormen deze kosten een belangrijke negatieve PM-post in de analyses.

Een derde bron van kosten zijn de uitgaven van de **overheid** voor het maken van beleid en het uitvoeren daarvan door de overheid via toezicht, opsporing en handhaving. Diverse overheidsorganisaties zijn hierbij betrokken, zoals de Ksa, het ministerie van JenV, gemeenten en handhavingsorganisaties.

Rond het derde publieke belang op de kansspelmarkt, te weten **consumentenbescherming** zijn geen additionele maatschappelijke kosten geïdentificeerd. De kosten die samenhangen met de inzet van beleidsmakers en handhaving zijn immers al meegeteld onder bovengenoemde overheidskosten. Consumentenbescherming richt zich onder meer op informatieverschaffing aan consumenten en het voorkomen van misleiding. Dat kan niet in alle gevallen voorkomen dat consumenten in gedragsvalkuilen stappen, zoals het overschatten van hun winkansen. De gevolgen van dergelijke gedragsvalkuilen zijn echter verdisconteerd in het berekende consumentensurplus. Het zijn zogeheten internaliteiten: consumenten kunnen immers ook welvaart ontlenen aan hun niet geheel rationele perceptie van de winkansen. Mede daardoor kunnen ze dromen van een grote prijs of spanning beleven bij het *net* niet winnen van een sportwedstrijd.

Kwantitatieve uitwerking

Tabel 1 geeft de inventarisatie van baten en kosten voor alle kansspelen in 2019. Dit zijn zoals gezegd de kosten en baten ten opzichte van het gedachtenexperiment waarbij de legale en illegale kanspelsector zij 'weggedacht'. In de tabel zijn de kosten van de overheid per deelmarkt naar rato van het bruto spelresultaat toebedeeld. De tabel laat zien dat de baten van alle legale deelmarkten de kosten overtreffen. Voor de gehele kansspelmarkt is het saldo van de baten minus de kosten ruim 2 miljard euro. Dit is het verschil van 3,2 miljard euro aan totale baten en 1,2 miljard euro aan kosten. Aan de batenkant domineert het consumentensurplus, gevolgd door de afdrachten aan goede doelen, sport en staat. De bekende kosten zijn grotendeels gerelateerd aan kansspelverslaving, waarbij er nog een onbekende PM-post is voor de niet gekwantificeerde effecten van illegaliteit en criminaliteit.

Tabel 1 Inventarisatie baten en kosten voor alle kansspelen in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Effect	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Consumentensurplus	2.232	557	74	1.273	86	242
Afdrachten	815	725	17	73	0	0
Belastingeffect	157	-72	-4	322	-13	-77
Baten	3.204	1.211	87	1.668	74	165
Kansspelverslaving	-1.137	-61	-39	-800	-87	-150
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Overheid	-18	-7	-0	-8	-1	-2
Kosten	-1.156	-68	-39	-808	-88	-152
Baten minus kosten	2.049	1.143	48	860	-14	12

Bron: Atlas Research. (L) = landgebonden, (O) = online.

De globale uitkomst dat de baten de kosten overtreffen, houdt stand in alle gevoeligheidsanalyses, te weten gevoeligheidsanalyses voor de vorm van de vraagcurve, de prijselasticiteit, de betrouwbaarheidsintervallen voor de populatie spelers met matig en hoog risico en de belangrijkste aannames en kengetallen bij de waardering van de effecten van verslavingsproblematiek. We achter het niet plausibel dat een eventuele nadere onderbouwing en waardering van gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde kosten dat beeld doet kantelen, c.q. het totale saldo van baten en kosten van teken doet veranderen.

Voor illegale kansspelen – zowel landgebonden (L) als online (O) – is het verschil tussen baten en kosten een stuk kleiner dan bij de legale kansspelen. Dat hangt samen met de misgelopen belastinginkomsten, in combinatie met de relatief hoge kosten van verslavingsproblematiek. Het staande beleid van kanalisering richting legaal aanbod en handhaving jegens illegaal aanbod, lijkt door deze resultaten te worden gesteund.

Tabel 2 geeft eenzelfde overzicht voor de online markt in 2022. Een onderliggende aanname is daarbij dat de aan verslaving gerelateerde kosten per euro bruto spelresultaat voor de legale markt in 2022 als gevolg van de wet Koa en lagere regelgeving rondom verslavingspreventie met 25 procent zijn gereduceerd ten opzichte van de illegale markt in 2019. De online markt zelf is echter flink gegroeid, waardoor de kosten van verslaving per saldo aanmerkelijk hoger zijn dan voor de illegale online markt in 2019.

Tabel 2 Inventarisatie baten en kosten online kansspelen 2022, in mln. euro, prijspeil 2022

Effect	Totaal	Legaal	Illegaal
Consumentensurplus	739	576	163
Afdrachten	0	0	0
Belastingeffect	201	253	-52
Baten	941	830	111
Kansspelverslaving	-403	-302	-101
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM
Overheid	-22	-17	-4
Kosten	-425	-319	-106
Baten minus kosten	516	511	6

Bron: Atlas Research.

De tabel laat zien dat de online markt in 2022 een positief saldo heeft dankzij het consumentensurplus. Dit positieve saldo zou zelfs zonder de extra belastinginkomsten zijn gerealiseerd.

Tot slot kunnen de kosten en baten van de wet Koa in beeld worden gebracht door de cijfers van Tabel 1 en Tabel 2 te vergelijken. Omdat te doen zijn de cijfers over 2019 uit Tabel 1 opgehoogd naar het prijspeil van 2022 met de prijsindex van het CBS. Methodologisch is dit een indicatieve kosten-batenanalyse van het effect van de wet Koa op de online kansspelmarkt, waarbij niet alle posten – met name niet alle kosten en de interacties met de landgebonden sector – konden worden begroot.

Tabel 3 Indicatieve kosten-batenanalyse wet Koa, in mln. euro, prijspeil 2022. Substitutie tussen landgebonden en online kansspelen is door gebrek aan gegevens hierin niet meegenomen.

Effect	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Welvaartseffect
Consumentensurplus	739	277	463
Afdrachten	0	0	0
Belastingeffect	201	-88	290
Baten	941	188	752
Kansspelverslaving	-403	-171	-231
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	+/-PM
Overheid	-22	-3	-19
Kosten	-425	-174	-250
Baten minus kosten	516	14	502

Bron: Atlas Research. Nulalternatief op basis van cijfers 2019, uitgedrukt in prijspeil 2022, beleidsalternatief op basis van cijfers 2022.

De tabel laat zien dat, uitgaande van alle bekende gegevens en de gemaakte keuzes bij de berekeningen, het totale welvaartseffect van de wet Koa per saldo 502 miljoen euro bedraagt. Dit is de combinatie van een stijging van de baten met 752 miljoen euro en een toename van de kosten van 250 miljoen euro. Aan de batenkant is het consumentensurplus met 463 miljoen euro toegenomen, gevolgd door de belastingopbrengsten met 290 miljoen euro. Aan de kostenkant vormen de met 231 miljoen euro toegenomen kosten rondom kansspelverslaving de belangrijkste post.

De PM-post voor de resterende onbekende effecten van illegaliteit en criminaliteit kan de conclusies in theorie nog beïnvloeden. Wij achten het echter redelijk om te veronderstellen dat deze PM-post tussen 2019 en 2022 niet dusdanig is gestegen dat het saldo van teken zou wisselen. In de tabel is dat weergegeven door een +/-PM in de laatste kolom: de verandering van deze post kan zowel positief zijn (minder kosten van illegaliteit/criminaliteit, een baat dus) als negatief (meer kosten van illegaliteit/criminaliteit). Een aanwijzing voor dat eerste, dus een additionele baat, is dat de online illegale markt in 2022 met ruim veertig procent is gekrompen ten opzichte van 2019. De daling in de online illegale markt tussen 2019 en 2022 is zelfs groter dan de omvang van de landgebonden illegale markt in 2019.

Gemiddeld genomen en ook voor de spelers met geen tot laag of midden risico op het PGSI-screeningsinstrument voor problematisch gokken overtreffen de aan hen gerelateerde baten van kansspelen de kosten. Dit is echter niet het geval voor de hoogrisicospelers. Voor deze kleine groep van spelers wegen de gerelateerde baten niet op tegen de kosten van met name kansspelverslaving.

Tabel 4 Verdeling van baten en kosten van kansspelen in 2019 naar risicoklasse van spelers, in euro's per speler per jaar, prijspeil 2019

Nulalternatief	Gemiddeld	Geen tot laag	Midden	Hoog
Baten	346	213	1.509	3.752
Kosten	-125	-1	-177	-5.020
Baten minus kosten	221	212	1.332	-1.268

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. tabellen uit hoofdstuk 6.

Een gemiddelde speler met matig risico genereert een overschot aan baten minus kosten van ruim 1.300 euro per jaar. Een hoog-risicospeler daarentegen genereert door de forse kosten van kansspelverslaving van ruim vijfduizend euro per jaar gemiddeld bijna 1.300 *minder* baten dan kosten. Hoewel gemiddeld genomen de baten de kosten overtreffen, is er dus ook een kleine maar niet verwaarloosbare groep van hoog-risicospelers waarvoor het omgekeerde het geval is. Behalve dat de hoog-risicospelers vanwege deze uitkomsten beleidsmatig aandacht behoeven, geldt dit ook voor matig-risicospelers omdat het aanmerkelijk is dat deze groep ook risico loopt om af te glijden naar een hogere risicoklasse.

Conclusies en aanbevelingen

Antwoord op de onderzoeksvragen

We concluderen met de antwoorden op de onderzoeksvragen.

1. Welke (lichtere) vorm van een MKBA-methodiek is geschikt om de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving weer te geven?

Dit onderzoek geeft een eerste verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen in Nederland. Daarnaast bevat dit rapport een indicatieve kosten-batenanalyse van de maatschappelijke gevolgen van de invoering van de wet Koa voor de markt voor online kansspelen.

Het leeuwendeel van de kosten en baten is goed te kwantificeren en te waarderen. Enkele (qua verwachte omvang beperkte) posten rondom illegaliteit en criminaliteit konden we niet kwantificeren en zijn als negatieve PM-post opgenomen. Voorts was het nodig bij de raming van kosten rondom kansspelverslaving aannames te maken en/of kengetallen uit het buitenland te hanteren. Bovendien is er geen zicht op de aard en omvang van de substitutie tussen landgebonden en online kansspelen in 2022: de effecten van de wet Koa op de landgebonden markt zijn met de beschikbare marktgegevens niet goed in kaart te brengen.

Met bovengenoemde kanttekeningen en beperkingen in acht genomen, is een MKBA voor kansspelen niet alleen bruikbaar als denkkader, maar geeft het ook als rekeninstrument een voldoende representatief en betrouwbaar beeld.

2. Welke kosten- en batenposten zijn er en kunnen worden onderzocht in het onderzoeksbestek?

De baten van kansspelen delen we in naar de volgende vier hoofdcategorieën:

- Het **consumentensurplus**: wat consumenten meer zouden hebben willen betalen voor hun consumptie. Dit blijkt veruit de grootste post aan de batenkant te zijn.
- Het **producentensurplus**: wat producenten meer hebben ontvangen dan hun economische kosten en voor eigen gewin mogen behouden. Bij kansspelen doen overwinsten zich niet voor vanwege concurrentie of verplichte afdrachten.
- **Afdrachten**: loterijen en landgebonden sportwedenschappen dragen af aan goede doelen en sport en de staat is (enig) aandeelhouder van de Nederlandse Loterij en Holland Casino.
- **Belastingeffecten**: dit is het verschil tussen de feitelijke druk aan kansspelbelasting en -heffingen ten opzichte van het gemiddelde btw-tarief van 18,8 procent.

De kosten van kansspelen delen we in naar de drie publieke belangen plus de overheid:

- **Consumentenbescherming**: de effecten bij *recreatief* speelgedrag als gevolg van imperfecte informatie en gedragsproblemen. Deze worden kwalitatief besproken, maar zijn voor zover ze niet samenhangen met kansspelverslaving verdisconteerd in het consumentensurplus (het zijn internaliteiten).
- **Kansspelverslaving**: de effecten bij *problematisch* speelgedrag. We onderscheiden kosten van verslavingszorg, overige zorg, schuldhulpverlening, lagere arbeidsproductiviteit, verlies aan levenskwaliteit door financiële, emotionele en relatieproblemen, en tot slot zelfdodingen.
- **Illegaliteit en criminaliteit**: we bekijken dit als een 'zwarte sector' in de Nederlandse economie zonder daarbij een moreel oordeel te vellen.
 - Het consumentensurplus bevat de baten van deelname aan illegale kansspelen. De kosten van legale aanbieders voor compliance voor matchfixing en witwassen zijn verdisconteerd in het producentensurplus. De belastingeffecten omvatten de ontdoken belastingen en heffingen. De kosten van opsporing en handhaving worden meegeteld bij de post overheid.

- o De kosten van matchfixing slaan grotendeels neer in het buitenland of betreffen overdrachten tussen Nederlandse actoren, waardoor we dit effect per saldo op nul stellen.
- o Daarmee resteren de kosten van ondermijning, verwevenheid met en de aanzuigende werking van het criminele circuit, criminaliteit die het gevolg kan zijn van gokschulden, kosten van witwassen en van matchfixing op de aantrekkelijkheid van de sport. Deze kostenposten zijn alleen kwalitatief besproken en nemen we op als negatieve PM-post.
- **Overheid:** de uitgaven van de overheid voor het maken van beleid en het toezicht daarop via vergunningverlening, opsporing en handhaving. Betrokken organisaties zijn de Ksa, het ministerie van JenV, gemeenten en handhavingsorganisaties.

3. Welke bestaande databronnen zijn hiervoor beschikbaar? Wat is de kwaliteit van deze data? Welke data ontbreekt? Wat zijn de mogelijkheden om die alsnog te verzamelen?

De belangrijkste kwantitatieve gegevensbronnen voor dit onderzoek zijn:

- De **marktscans, monitoringsrapportages** en **jaarverslagen** van de Ksa;
- **Jaarverslagen** van vergunninghouders;
- De in 2021 door bureau *Breuer&Intraval* afgenomen spelersenquête;
- Het *Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS)*.

De kwaliteit van deze gegevensbronnen is op zichzelf goed. Gegevens over de kosten van kansspelverslaving voor de gokker en zijn omgeving zijn echter slechts zeer sporadisch beschikbaar voor Nederland, moeten veelal op basis van buitenlandse cijfers worden berekend en zijn (mede daardoor) met veel onzekerheid omkleed. Ook cijfers over kosten die samenhangen met schuldhulpverlening in relatie tot kansspelproblematiek, witwassen en ondermijning bleken zeer beperkt of niet beschikbaar.

4. Hoe kunnen niet-financiële kosten en baten in geld worden uitgedrukt of op andere manier in de analyse worden meegenomen?

Aan de batenkant is consumentensurplus een niet-financiële baat, die direct kan worden berekend op basis van de bruto spelresultaten en de prijselasticiteit.

Aan de kostenkant zijn de meeste kosten die samenhangen met kansspelverslaving niet-financieel. Het betreft de kosten als gevolg van lagere arbeidsproductiviteit door

presenteïsme (in geld uit de drukken via de gemiddelde loonkosten in Nederland en kengedaten uit het buitenland) en immateriële kosten van verlies aan levenskwaliteit door financiële, emotionele en relatieproblemen.

De immateriële kosten zijn hoog voor zowel de gokker als de omgeving. Verder zijn er hoge kosten door zelfdoding. De immateriële kosten worden begroot aan de hand van het verlies aan levenskwaliteitsjaren (QALY's) voor deze problematiek uit de literatuur, in combinatie met de in de MKBA-leidraad voor het sociale domein gehanteerde waarden van 50 duizend respectievelijk 100 duizend euro per QALY.

5. Wat zijn de meest relevante kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving en wat is een indicatie van de omvang daarvan?

De hiervoor getoonde Tabel 1 geeft voor het jaar 2019 de meest relevante kosten en baten per spelsoort, en de geschatte omvang ervan. Over alle deelmarkten samen vormt het consumentensurplus de belangrijkste baat (ruim 2,2 miljard euro), gevolgd door de afdrachten aan goede doelen, sport en staat (ruim 0,8 miljard euro). Aan de kostenkant zijn de kosten van kansspelverslaving aanzienlijk (ruim 1,1 miljard euro). Voor de illegale markt zijn die naar schatting groter dan de baten. De kosten van illegaliteit en criminaliteit konden niet geheel worden gekwantificeerd. De niet gekwantificeerde kosten vormen een negatieve PM-post, die naar verwachting niet zo groot is dat deze het beeld in zijn geheel of in een deelmarkt kan doen kantelen.

6. Met welke onzekerheden zijn de inschattingen van kosten en baten omgeven? Kunnen deze onzekerheden verkleind worden?

Bij de baten is het consumentensurplus gevoelig voor de specificatie van de vraagcurve. We hebben gerekend met de meest conservatieve aanname: een lineaire vraagcurve. Andere aannames leiden tot 55 procent meer consumentensurplus dan in de basisvariant.

Ook is er een sterke gevoeligheid voor de mate van prijselasticiteit. Mutaties van plus 25 tot minus 25 procent op de gehanteerde prijselasticiteiten uit de basisvariant resulteren in veranderingen van minus 20 tot plus 33 procent in het consumentensurplus.

Bij de kosten geeft de steekproefonzekerheid een bandbreedte van bijna 80 miljoen euro rondom de basisvariant. De keuze voor het bedrag per QALY brengt een bandbreedte van bijna 50 miljoen euro rondom de basisvariant met zich mee. Concretere aan *gambling*

harms gerelateerde vragen en een grotere steekproef zouden deze onzekerheden kunnen inperken.

Tot slot is er nog een onzekerheid over de toerekening van de baten en kosten naar deelmarkten. We hebben hiervoor de uitgavenpatronen per risicoklasse gecombineerd met de bruto spelresultaten per deelmarkt. Hierbij hebben we de eenvoudige maar rekenkundig consistente aanname gemaakt dat de *extra* uitgaven per risicoklasse ten opzichte van laag-risicospelers een goede indicatie vormen van de kosten rondom kansspelverslaving en dat de *totale* uitgaven per risicoklasse een goede inschatting zijn voor de baten en de kosten van overheidstoezicht. Nader onderzoek zou deze toerekening kunnen verbeteren.

7. Wat is er te zeggen over de verhouding tussen de kosten en baten? Hoe kan worden omgegaan met waardendiversiteit?

De verhouding tussen kosten en baten per deelmarkt voor de status quo in 2019 wordt weergegeven in tabel 1 van deze samenvatting. Deze tabel weerspiegelt de kosten en baten van de sector als geheel in 2019 en laat zien dat de baten van alle legale deelmarkten de kosten overtreffen. De begrote kosten en baten en de bijbehorende welvaartseffecten van de invoering van de wet Koa zijn weergegeven in tabel 3 van deze samenvatting. Het totale welvaartseffect van de wet Koa bedraagt per saldo 502 miljoen euro, waarbij het (positieve of negatieve) effect van de PM-post voor de effecten van de wet op de resterende componenten rondom illegaliteit en criminaliteit nog moet worden verrekend. Ook is er door gebrek aan gegevens geen zicht op de substitutie tussen landgebonden en online kansspelen als gevolg van de invoering van de wet Koa.

Gemiddeld genomen overtreffen de baten de kosten ruimschoots. De kosten en baten zijn echter scheef verdeeld over de verschillende actoren. Als voorbeeld werkten we de verdeling over de diverse PSGI-risicoklassen uit. Tabel 4 van deze samenvatting geeft de baten en kosten weer in euro's per speler per jaar voor de verschillende risicoklassen. De hoog-risicospelers genereren bijna 1.300 euro per jaar meer kosten dan baten. Voor midden-risicospelers overtreffen de baten juist de kosten met ruim 1.300 euro per jaar. Dit geeft niet alleen aan dat hoog-risicospelers terecht een speerpunt van het kansspelbeleid zijn, maar ook dat midden-risicospelers een categorie zijn die niet moet afglijden richting ernstigere vormen van speelgedrag.

Beperkingen onderzoek en aanbevelingen vervolgonderzoek

De achtste onderzoeksvraag behelst de aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

8. Welke kansen zijn er om met vervolgonderzoek een nauwkeuriger beeld te krijgen van de kosten en baten van kansspelen?

De voorliggende verkennende inventarisatie van maatschappelijke kosten en baten van alle kansspelen, en de indicatieve kosten-batenanalyse van de invoering van de wet Koa kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats hebben we een afbakening van (indirecte) effecten gemaakt. Er zijn effecten waarvan we weten dat ze bestaan (zoals de negatieve PM-kosten rondom illegaliteit en criminaliteit en de substitutie tussen landgebonden en online kansspelen) maar die we door gebrek aan bruikbare gegevens niet konden meewegen.

Het verkennende karakter van dit onderzoek brengt als tweede met zich mee dat er mogelijk nog andere verdelingseffecten zijn dan de verdeling naar PGSI-risicoklasse die in het rapport genoemd worden. Een derde beperking is dat er kennis ontbreekt over de omvang van bepaalde effecten en waar die er wel is, is die doorgaans met onzekerheid omgeven. Een vierde beperking is dat niet met alle stakeholders is gesproken in de focusgesprekken, maar met een selectie van betrokkenen.

Wat ons betreft leiden de bovengenoemde beperkingen tot de volgende aanbevelingen voor onderzoek. In de eerste plaats zou empirisch onderzoek over consumptie op Nederlandse kansspelmarkten tot een nauwkeurige specificatie van de vraagcurve en de prijselasticiteit leiden. Dit zou de bandbreedte van onzekerheid rondom de basisvariant flink kunnen verkleinen.

Ten tweede zou de periodieke bevolkingsenquête zoals die in 2016 en 2021 zijn uitgevoerd, kunnen worden verrijkt met vragen specifiek gericht op *gambling harms*. Ook zou er meer aandacht kunnen komen voor de ervaringen van de mensen in de directe omgeving van de probleemgokker. Verder kan de registratie van de gemeentelijke schuldhulpverlening worden verbeterd zodat de link met problematisch gokgedrag beter gelegd kan worden. Het zou goed zijn om gokgerelateerde suïcide(pogingen) scherper in beeld te brengen.

Ten derde zouden de diepgravende maar inmiddels flink gedateerde onderzoeken van Regioplan (2009) en Spapens & Bruinsma (2015) naar de illegale landgebonden kansspelmarkten en gokzuilen van een update kunnen worden voorzien.

Verdere beleidsvorming en beleidsevaluatie

De onderzoeksvragen 9 en 10 hebben betrekking op de bruikbaarheid van het onderzoek voor verdere beleidsvorming en beleidsevaluatie.

9. In hoeverre is het mogelijk om in de toekomst na te gaan wat de invloed van de wet Koa is op de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving?

Voor een aantal posten is het nu al mogelijk de invloed te begroten. De open vragen daarbij blijven het effect van de wet Koa op de kansspelproblematiek en wat de interactie is met andere deelmarkten. Voor dat eerste zal een nieuw bevolkingsonderzoek meer inzicht gaan verschaffen, zeker wanneer de hierboven genoemde aanbevelingen voor verdieping van dat onderzoek ter harte worden genomen. Het tweede is empirisch lastiger vast te stellen, omdat de wet Koa is ingevoerd tijdens de COVID-19 pandemie, die majeure effecten heeft gehad op de landgebonden kansspelsector. Vanaf 2024 is het effect van de pandemie naar verwachting voldoende verdwenen om dergelijke interactie-effecten afdoende te bepalen. Tot slot is ook de toekomstige ontwikkeling van de online markt onzeker, evenals de hypothetische ontwikkeling van de illegale markt in het nulalternatief zonder de wet.

10. Welke rol kan een MKBA spelen in een dergelijke evaluatie van de wet Koa?

De evaluatie van de wet Koa is een brede evaluatie, waarbij niet alleen door een economische bril naar de materie gekeken wordt, maar waarbij zowel de juridische, bestuurlijke, procesmatige als de maatschappelijke effecten van de invoering van de wet aan bod zullen komen. Een MKBA komt alleen bij dat laatste aspect in beeld als instrument.

Een MKBA is echter bij uitstek geschikt om op een samenhangende manier alle uiteenlopende financiële en niet-financiële kosten en baten van de wet te benoemen en te analyseren, te kwantificeren en monetair te waarderen. Het voorkomt een eenzijdige focus op één of enkele effecten, al dan niet ingegeven door een particulier belang.

Daarnaast biedt de voorliggende studie aanknopingspunten voor toekomstige *ex ante* MKBA's van concrete beleidsalternatieven voor de huidige kansspelmarkt. Te denken valt aan een verkenning van alternatieve toekomstopties voor staatsaandeelhouderschap (zoals privatisering) van de Nederlandse Loterij of Holland Casino, of harmonisering van de verschillende loterijvergunningen of modernisering van de speelautomatenmarkt. In dergelijke *ex ante* MKBA's kunnen samenhangende beleidspakketten worden getoetst ten opzichte van de huidige (post-Koa) situatie.