

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) Ministerie van
Justitie en Veiligheid (JenV)
Trimbos-instituut
Verslavingskunde Nederland

Datum 28 februari 2024
Betreft Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen

Geachte heer/mevrouw,

Zoals bekend heeft Atlas Research het rapport "Rood-zwart ontward: Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen" opgesteld in opdracht van het WODC en op aanvraag van het ministerie van JenV. Dit rapport is in september 2023 door minister Weerwind naar de Tweede Kamer verzonden. Het Trimbos-instituut en Verslavingskunde Nederland hebben 8 februari een behartigenswaardige reactie gegeven op dit rapport.

In de bijlage bij deze brief geven we onze beknopte inhoudelijke reactie. We hebben ons beperkt tot de onzes inziens vier belangrijkste thema's. Daarbij zijn we ons bewust van het indicatieve karakter van onze kosten-batenanalyse. Desondanks zijn we niet overtuigd dat de reactie van het Trimbos-instituut en Verslavingskunde Nederland zou nopen tot een aanpassing van de conclusies van ons rapport. Wel beamen we dat nader onderzoek naar de maatschappelijke baten en kosten (en andere aspecten) van kansspelen gewenst is.

Met vriendelijke groet,



Dr. R.S. (Rein) Halbersma, directeur Atlas Research, mede namens mijn coauteurs

Dr. J.P. (Joost) Poort, associate senior onderzoeker

Dr. N.M. (Nancy) Blaker, senior onderzoeker

F. (Francine) Burema MSc, onderzoeker

J. A. M. (Joran) Veldkamp MSC, onderzoeker



Inhoudelijke reactie

1. Consumentensurplus is een valide maat voor de baten, ook bij verslaving

Uitgangspunt bij het consumentensurplus als maat voor de maatschappelijke baten is dat een consument vrijwillig een keuze maakt en de gevolgen daarvan (ook op lange termijn) overziet. Tegenover deze baten staan maatschappelijke kosten die op derden worden afgewend (zogeheten externaliteiten).

Bij verslavende producten (zoals tabak, alcohol en gokken) zijn er ook intra-personele externaliteiten (zogeheten internaliteiten) waarbij een consument de gevolgen voor zijn toekomstige zelf niet goed inschat, of onvoldoende in staat is naar een goede inschatting van die kosten te handelen.

Zowel externaliteiten als internaliteiten ingegeven door verslaving horen uiteraard op correcte wijze in een MKBA te worden verwerkt, en zoals we hieronder uiteenzetten, zijn wij van mening dat we dat voor kansspelen op een juiste manier en conform de CPB/PBL leidraad hebben uitgevoerd.

Het consumentensurplus als zodanig is een valide maat voor de brutobaten voor consumenten. Een verslaafde consument overziet wellicht niet de (volledige) lange termijn gevolgen van zijn overmatige consumptie of is niet in staat daarnaar te handelen, maar is wel degelijk goed geïnformeerd over het (exces aan) plezier dat tabak, alcohol of gokken hem op korte termijn oplevert. Juist dit genot maakt zulke producten zo verslavend, en de consumenten navenant prijsongevoelig (lage prijselasticiteit), wat leidt tot een hoog consumentensurplus.

Dat er hoge maatschappelijke kosten kleven aan door verslaving gedreven consumptie maakt een hoog consumentensurplus tot een wrange constatering. En het is een politieke afweging om daar afzonderlijk een (moreel) oordeel over te vellen, en om bijvoorbeeld consumenten via drang of dwang aan te sporen zich te bezinnen of te beperken. Maar in een MKBA is er geen reden om het consumentensurplus van gokken niet volledig mee te tellen, zolang er tevens voldoende oog is voor de kosten van problematisch gokgedrag.

Net als het RIVM in 2016 deed in haar MKBA-alcohol hebben we het consumentensurplus van kansspelen bepaald op basis van de marktomzet (het bruto spelresultaat) en de prijselasticiteit. Dit consumentensurplus reflecteert onze inziens de maatschappelijke baten voor alle consumenten tezamen, inclusief van mensen met een gokverslaving.



2. In een MKBA mogen internaliteiten niet dubbel worden meegeteld

We hebben ervoor gekozen om (net als het RIVM deed in haar MKBA-alcohol) aan de kostenkant de externaliteiten (zoals de kosten van verslavingszorg, schuldhulpverlening) te vermeerderen met de internaliteiten die samenhangen met verslaving (verminderde kwaliteit van leven, suïcide).¹ Een alternatieve rekenwijze zou zijn geweest om aan de batenkant het consumentensurplus te verminderen met deze internaliteiten rondom verslaving.

Wat Trimbos-instituut en Verslavingskunde Nederland voorstellen is om de internaliteiten zowel aan de batenkant af te trekken als aan de kostenkant op te tellen. Dit impliceert een dubbeltelling en dat is volgens de CPB/PBL leidraad niet toegestaan en zou leiden tot een onderschatting van de netto maatschappelijke welvaart die samenhangt met kansspelen.

3. De hoog-risicogroep consumeert macro meer bij risicovolle kansspelen dan zowel de laag- als midden-risicogroep, en heeft ook de grootste schadelast

De zogeheten preventieparadox stelt dat de totale schadelast in veel gevallen het grootst is bij de grootste bevolkingsgroep, en niet bij de groep met de hoogste risico's. Dit is echter een empirische bevinding, en geen theoretische wetmatigheid en hangt af van de verdeling van de consumptie en de mate van niet-lineariteit van de dosis-effectrelatie.

Bij alcohol blijkt de preventieparadox wel op te gaan. Zo constateerde het RIVM in 2016 dat drinkers in risicoklassen-3 en 4 ongeveer 3 tot 6 maal zoveel drinken als personen in klasse-2. Doordat slechts 5 tot 2,5 procent van de bevolking in de hoogste twee klassen valt (en 50 procent in klasse-2), komt van de totale alcoholconsumptie 60 procent voor rekening van klasse-2 drinkers, terwijl de klasse-3 en klasse-4 drinkers elk 15 procent van de consumptie voor hun rekening nemen. Daardoor is de schadelast het hoogst voor de klasse-2 drinkers.

Bij gokken zijn de consumptiepatronen echter vele malen schever verdeeld dan bij alcoholgebruik: de hoog risicospelers gokken gemiddeld per speler tientallen malen meer dan de laag risicospelers. In onze MKBA-kansspelen citeren wij Breuer&Intraval (WODC, 2021) die vinden dat midden- en hoog-risicospelers maar liefst 17 tot 42 maal zoveel aan casinospelen en speelautomaten uitgeven dan laag-risicospelers. Deze sterke overconsumptie wordt onvoldoende gecompenseerd door de relatieve omvang van de risicogroepen: zo loopt 60 procent van de bevolking geen tot laag risico bij kansspelen, en 2,5 respectievelijk 1,5 procent midden tot hoog risico.

¹ De internaliteiten van gedragseconomische beperkingen bij consumenten worden als verdisconteerd in het consumentensurplus verondersteld en worden niet als maatschappelijke kosten meegeteld. Zie p. 63-65 van ons rapport.



Al met al nemen de laag/midden/hoog-risicogroepen respectievelijk 36/26/38 procent van de totale uitgaven aan deze risicovolle kansspelen voor hun rekening. De hoogste risicogroep consumeert derhalve macro het meeste. Bij een bovengemiddelde schadelast per hoog-risicospeler, zal daardoor ook de grootste schadelast bij deze groep van spelers neerslaan, en gaat de preventieparadox bij risicovolle kansspelen niet op. Dit wil overigens niet zeggen (en ons rapport zegt dat ook niet) dat er geen aandacht nodig is voor de schadelast bij de midden-risicogroepen. De in de Trimbos-brief genoemde studies zoals Moayeri (2020) zijn bij een toekomstige update van de MKBA dan ook mogelijk relevant.

4. Nader onderzoek naar (de maatschappelijke kosten van) kansspelen is gewenst

Trimbos doet daarnaast enkele suggesties om bij een aantal kostenposten (zoals de zorgkosten, schuldhulpverlening en het verlies aan kwaliteit van leven) te rekenen met andere kengetallen die tot een hogere inschatting van de maatschappelijke kosten zouden leiden. In de MKBA-kansspelen (p. 130-134) is voor een groot aantal kengetallen een uitgebreide gevoeligheidsanalyse gedaan. Het rekenen met hogere verliezen aan kwaliteit van leven (zoals op grond van de studie van Moayeri, 2020) zou deze kosten navenant doen stijgen.

Het voert te ver om in deze brief hiervoor gedetailleerde doorrekeningen te maken. Dit is wel op zijn plaats bij een toekomstige update van de MKBA-kansspelen. Daarbij kunnen ook nieuwe inzichten uit de literatuur en nieuw empirisch cijfermateriaal over de Nederlandse populatie van gokkers, hun consumptiegedrag en zorggebruik zorgvuldig worden beoordeeld, gewogen en waar nodig verwerkt. Nader onderzoek naar de maatschappelijke kosten en andere aspecten van kansspelen kunnen we daarom alleen maar toejuichen.

We willen hierbij overigens ook benadrukken dat we aan de batenkant gekozen hebben voor de conservatieve aanname van een lineaire vraagcurve. Alternatieve vraagcurves (die op grond van het beschikbare empirische cijfermateriaal niet direct vielen uit te sluiten) zouden hebben geleid tot een consumentensurplus dat ruim 50 procent hoger uitpakt. Zoals we in ons rapport ook noemen, is toekomstig onderzoek naar consumptiegedrag (zoals de prijselasticiteit en substitutievoorkeuren tussen online en landgebonden kansspelen) ook zeker aan te bevelen.

We zien op grond van bovenstaande overwegingen daarom vooralsnog geen reden om te twijfelen aan onze hoofdconclusie dat er weliswaar een bandbreedte zit rondom inschattingen van de basisvariant, maar dat voor (online) kansspelen de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten ruimschoots overstijgen.