



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

**Eindredactie**

Atlas Research  
Capital C, 4<sup>e</sup> etage  
Weesperplein 4a  
1018 XA Amsterdam  
020 2371400  
info@atlasresearch.nl  
www.atlasresearch.nl

© Atlas Research, Amsterdam, 2023

In opdracht van het Wetenschappelijk  
Onderzoek- en Documentatiecentrum  
(WODC)

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
Aanleiding en kennisbehoefte	5
Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
Onderzoeksmethodiek	6
Kwalitatieve inventarisatie	9
Kwantitatieve uitwerking	12
Conclusies en aanbevelingen	15
<b>Summary</b>	<b>23</b>
Rationale and knowledge needs	23
Problem definition and research questions	23
Research methodology	24
Qualitative inventory	27
Quantitative elaboration	29
Conclusions and recommendations	33
<b>1 Inleiding</b>	<b>41</b>
1.1 Aanleiding	41
1.2 Kennisbehoefte	41
1.3 Leeswijzer	42
<b>2 Doelstelling</b>	<b>43</b>
2.1 Probleemstelling	43
2.2 Onderzoeksvragen	43
<b>3 Onderzoeksmethodiek</b>	<b>45</b>
3.1 MKBA-methodiek	45
3.2 Stappenplan MKBA	47
3.3 Onderzoeksmethoden en bronnen	56
<b>4 Baten van kansspelen</b>	<b>61</b>

4.1 Consumentensurplus	61
4.2 Producentensurplus	68
4.3 Afdrachten aan goede doelen, sport en staat	72
4.4 Belastingeffecten	75
<b>5 Kosten van kansspelen</b>	<b>79</b>
5.1 Consumentenbescherming	79
5.2 Kansspelverslaving	86
5.3 Illegaliteit en criminaliteit	95
5.4 Overheid	100
5.5 Baten en kosten per actor	101
<b>6 Kwantitatieve uitwerking</b>	<b>103</b>
6.1 Consumentensurplus	103
6.2 Afdrachten aan goede doelen, sport en staat	105
6.3 Belastingeffecten	106
6.4 Kansspelverslaving	108
6.5 Overheid	123
<b>7 Synthese</b>	<b>125</b>
7.1 Saldo van baten en kosten	125
7.2 Effecten naar PGSI-risicoklasse van spelers	128
7.3 Gevoeligheidsanalyses	130
<b>8 Conclusies</b>	<b>135</b>
8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen	135
8.2 Beperkingen onderzoek en aanbevelingen vervolgonderzoek	141
8.3 Verdere beleidsvorming en beleidsevaluatie	143
<b>Bijlage 1: Verantwoording</b>	<b>145</b>
<b>Bijlage 2: Focusgroepen</b>	<b>147</b>
<b>Bijlage 3: Analyse enquête</b>	<b>149</b>

# 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 suïcide. 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 plaatst 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
<b>Baten</b>	<b>941</b>	<b>188</b>	<b>752</b>
Kansspelverslaving	-403	-171	-231
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	+/-PM
Overheid	-22	-3	-19
<b>Kosten</b>	<b>-425</b>	<b>-174</b>	<b>-250</b>
<b>Baten minus kosten</b>	<b>516</b>	<b>14</b>	<b>502</b>

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 aan-nemelijk 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.



- 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.
- 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 kentallen 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.



# Summary

## Rationale and knowledge needs

On April 1<sup>st</sup> 2021, the Remote Gambling Act (hereinafter: Koa Act) came into force and from October 1<sup>st</sup> 2021, online licence holders became active in the Netherlands. Against the background of these and other developments in the Dutch gambling landscape, the Ministry of Justice and Security (Directorate-General for Punishment and Protection, Department of Integrity and Gambling; hereafter: Ministry of JenV) has the following knowledge needs:

1. A broad exploration of both the financial and non-financial costs and benefits of all types of gambling (including remote gambling) for Dutch society. These are costs and benefits related to the three public interests: protecting consumers, preventing gambling addiction and combating illegality and criminality. Therefore, attention is also requested for illegal supply.
2. Knowledge of any changes in the above costs and benefits due to the opening of the online gambling market.
3. Knowledge of whether the findings of the above two items are in any way useful for the future evaluation of the Koa Act.

To meet this knowledge need, this study provides an exploration of the social costs and benefits of gambling. In addition, this report presents an indicative cost-benefit analysis of the social impact of the introduction of the Koa Act on the online gambling market.

## Problem definition and research questions

The problem definition is that it is currently not clear what the most relevant, financial and non-financial, costs and benefits of gambling are for Dutch society. Nor is it clear what the scale of these costs and benefits is. To this end, the WODC has formulated the ten research questions below.

1. What (lighter) form of an SCBA methodology is appropriate to reflect the costs and benefits of gambling for Dutch society?
2. What costs and benefits are there and can be explored within the scope of this research project?
3. What existing data sources are available for this purpose? What is the quality of this data? What data is missing? What are the possibilities to still collect it?

4. How can non-financial costs and benefits be monetised or otherwise included in the analysis?
5. What are the most relevant costs and benefits of gambling for Dutch society and what is an indication of their magnitude?
6. What uncertainties surround the estimates of costs and benefits? Can these uncertainties be reduced?
7. What can be said about the relationship between costs and benefits? How can value diversity be dealt with?
8. What opportunities are there for follow-up research to provide a more accurate picture of the costs and benefits of gambling?
9. To what extent is it possible to assess (in the future) the impact of the Koa Act on the costs and benefits of gambling for Dutch society?
10. What role could an SCBA play in such a review of the Koa Act?

## Research methodology

An exploration of the social costs and benefits of gambling has not been conducted in the Netherlands before. The present study is therefore in a sense pioneering. On this voyage of discovery, we have sailed on the 2013 *General Guide to Social Cost-Benefit Analysis* by the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Netherlands Environmental Assessment Agency (hereafter CPB & PBL, 2013) and its supplements. These documents form the methodological compass of this study. The guide prescribes several research steps.

### Problem analysis

The first step involves a solid problem analysis to get a sharp focus on what exactly the SCBA is about, what the bottlenecks and policy objectives are, and what solutions are possible. This has been dealt with extensively in the Koa legislative process. The policy objectives in the gambling policy domain can be concisely summarised in the following three public interests:

1. Protecting consumers;
2. Preventing gambling addiction;
3. Combating illegality and crime.

The Gambling Act (Wok) and its associated lower regulations aim to safeguard these public interests. Specifically for safeguarding interests in the online market, the Koa Act and its associated lower regulations were introduced. This act aims to channel as many players as



possible to a regulated legal online offering with a relatively high level of protection and also to increase the level of protection in high-risk *land-based* games of chance.

#### Baseline alternative and policy alternative

For a social cost-benefit analysis of the introduction of the Koa Act, the obvious starting point for the analysis is the situation just before the introduction of the law and all associated measures as of April 1<sup>st</sup> 2021, known as the baseline alternative. The situation on April 1<sup>st</sup> 2023, two years after the introduction of the law, is then an obvious policy alternative. The welfare effect is a measure expressed in euros of how much better or worse off society is because of the introduction of the Koa Act.

However, some complications arise with this choice of baseline and policy alternative: due to the COVID-19 pandemic, figures on (in particular) the land-based gambling market for 2020 and 2021 do not give a representative picture, while figures for 2022 are still insufficiently available. Moreover, enforcement towards illegal online offers in the run-up to the opening of the market has been stricter than in previous years, which means that the online market does not give a good picture of the situation post-Koa until 2022.

As a **baseline alternative**, we therefore use the situation in 2019, the last year representative of the situation without the Koa Act. As a **policy alternative**, we look at the year 2022. By necessity, we restrict ourselves to the online market because comprehensive and representative data for the land-based market for the year 2022 are not yet available.

The present study then firstly provides an exploration of all financial and non-financial social costs and benefits of all types of gambling in 2019. This exploration identifies all costs and benefits relative to a fictional scenario in which the gambling sector (including illegal games of chance) is 'eliminated' altogether.

However, the results of this exploration cannot be interpreted as a welfare gain (in the case of a positive balance) or welfare loss (in the case of a negative balance). 'Thinking away' a sector or phenomenon in the economy is different from the consequences of a concrete policy measure such as, for example, a total ban, which may, after all, be accompanied by an increase in illegality and high enforcement costs. However, the situation in 2019 can serve as a starting point for future social cost-benefit analyses of concrete policy proposals. With this exploration of costs and benefits, we follow RIVM's approach for its 2016 SCBA of alcohol consumption (supplemented in 2018).

Second, this report presents an indicative cost-benefit analysis of the impact of the introduction of the Koa Act on the online gambling market. We use the predicate 'indicative' because the substitution between land-based games of chance and online games of chance in 2022 cannot yet be properly portrayed with the currently available data.

We believe that this limitation of the present study can be adequately remedied in the near future. A full social cost-benefit analysis of the introduction of the Koa Act from 2024 is expected to be feasible by comparing the development of land-based and online gambling markets in 2019 and 2023.

#### Identify and quantify effects and monetise them as costs and benefits

The research steps involve identifying, quantifying and, where possible, monetising all effects as costs and benefits. In addition to the international scientific literature, relevant Dutch sources such as the *Market Vision on Gambling* published by the Kansspelautoriteit ('Ksa') in 2021 and the insights from the *knowledge synthesis* and *research agenda* recently published by the Trimbos Institute were used. Furthermore, several interviews were conducted with focus groups of experts. These interviews served both to test and supplement the identified effects and to gather sources and to quantify and value the effects.

An important source of quantitative data on the various segments of the gambling market are the *Market Scans* published periodically by the Kansspelautoriteit. These market scans contain data on the financial flows of licensed providers. In addition, the Ksa has periodically published a *Monitoring Report on Online Gambling* since the opening of the online market. In the Netherlands, the most recent detailed available data source on player numbers and (problematic) playing behaviour is the survey conducted in 2021 by bureau Breuer&Intraval with 5,876 respondents. We were able to use the raw data from this study in this research. The National Alcohol and Drugs Information System (LADIS) is the main source for information on addiction in the Netherlands, including the prevalence of gambling addiction.

#### Presentation overview and sensitivity analysis

Sensitivity analyses should then be conducted for the key assumptions and uncertainties surrounding the effects, an overall cost-benefit breakdown is made, and the results are presented in an accessible way.

## Qualitative inventory

### Benefits

We distinguish four categories of gambling benefits in this study. First, the so-called **consumer surplus**: Consumers who participate in gambling generally derive pleasure from it that exceeds their deposit and other costs of participation. They experience healthy excitement around a result or draw; experience a night out to the casino or an online poker match as a pleasant use of their free time and enjoy dreaming of a big prize. They can also derive a good feeling from the contributions to charities and sports made possible partly thanks to their participation in charity lotteries or the Lotto. All this contributes to consumer welfare and is classified by economists as 'consumer surplus'. This is by far the largest item on the benefit side and can be quantified readily by submarket. Note that participation in illegal gambling also generates consumer surplus, which is offset by costs in the form of lost tax revenue and the costs of addiction and enforcement, which are discussed later.

Second, wealth can be created in the form of **producer surplus**. This is when producers receive benefits in excess of their economic costs and are allowed to keep it for their own gain. However, in competitive sectors, according to the SCBA guidance, producer surplus is generally not created because the profit made is no more than a market remuneration for the owners' capital and labour. In the competitive submarkets of the Dutch gambling landscape (online gambling, gambling machines), producer surplus is therefore set to zero.

In the lottery market, the surplus created on the provider side does not benefit (private) owners as producer surplus, but is distributed to charities, sports and the state in the form of compulsory **contributions**. Charity lotteries have been legally obliged to contribute at least 40 per cent of their deposits to charities since 2020. The Lotto remits at least 18% of its deposits to sports and the State Lottery at least 15% to the state. The state is also (sole) shareholder of the Dutch Lottery and Holland Casino. These cash flows can be entered as social benefits.

The fourth category of possible benefits is **tax effects**. Gambling providers pay gambling tax, gambling levy for the Ksa and a levy for the Addiction Prevention Fund. On the other hand, VAT is not levied on games of chance, which in turn has the effect that VAT paid on the purchase value of business turnover cannot be reclaimed. The sum of these taxes and levies, set against the average VAT rate of 18.8 per cent on consumers' overall consumption, gives an in-gain (benefit) or out-gain (cost) effect, which varies by sub-market.

## Costs

The main cost of gambling is related to **gambling addiction**. Not surprisingly, this is one of three public interests in the gambling market. We distinguish here:

- Material costs, namely costs of addiction treatment, other care and debt relief;
- Opportunity costs, such as lower labour productivity due to gambling problems;
- Intangible costs, namely loss of quality of life due to financial, emotional and relationship problems and, in extreme cases, suicide. People in the immediate environment or household of the problem gambler may also face significant intangible costs.

The costs associated with gambling addiction are significant. They have been estimated by combining data sources for the Netherlands, key figures from the literature relating to other countries and some assumptions. A range is used to express the underlying uncertainties. These costs are then allocated to the submarkets based on the spending of moderate- and high-risk players in the various submarkets compared to the spending of recreational players. They thus mainly end up in casino games, slot machines and online gambling.

A second category of costs relates to **illegality and criminality**, also in line with the public interests in the gambling market. Illegal gambling supply is thereby analysed in the first place as a 'black sector' in the Dutch economy, losing tax revenue. In addition, legal providers incur costs to combat money laundering and match-fixing. However, these costs are part of the total costs of licence holders and, as such, are already included when determining the producer surplus or contributions. If these costs were not there, these benefits would have been higher. The government's costs in this context are identified below.

Match-fixing also affects gambling participants, but the bulk of these costs are either incurred abroad or involve transfers between Dutch actors, so we set this effect at zero. In addition, there is no evidence that match-fixing in Dutch sport is so widespread that it significantly impairs the enjoyment of sports fans or athletes.

A remaining cost of gambling-related illegality and crime concerns the consequences of undermining, money laundering, getting mixed up with the criminal world, and crime that may result from gambling debts. These costs were only discussed in this study but could not be budgeted for. Together with any negative impact of match-fixing on the attractiveness of sport, these costs constitute a significant negative PM item in the analyses.

A third source of costs is **government** spending on policy making and its implementation by the government through supervision, detection and enforcement. Various government organisations are involved, such as the Ksa, the Ministry of JenV, municipalities and enforcement organisations.

No additional social costs have been identified around the third public interest in the gambling market, namely **consumer protection**. After all, the costs associated with the efforts of policymakers and enforcement are already counted under the aforementioned public costs. Consumer protection focuses, among other things, on providing information to consumers and preventing deception. This cannot in all cases prevent consumers from stepping into behavioural pitfalls, such as overestimating their chances of winning. However, the consequences of such behavioural pitfalls are factored into the calculated consumer surplus. They are so-called internalities: after all, consumers can also derive value from their not entirely rational perception of the odds of winning. Partly because of this, they may dream of a big prize or experience excitement at *narrowly* missing out on winning a sports bet.

### Quantitative elaboration

Table 1 shows the inventory of benefits and costs for all games of chance in 2019. As mentioned above, these are the costs and benefits relative to the thought experiment where the legal and illegal gambling sectors are 'eliminated'. The table allocates the government's costs for each submarket in proportion to gross gambling revenue. The table shows that the benefits of all legal submarkets exceed the costs. For the entire gambling market, the balance of benefits minus costs is over €2 billion. This is the difference of €3.2 billion in total benefits and €1.2 billion in costs. On the benefits side, consumer surplus dominates, followed by charitable, sports and state contributions. The known costs are largely related to gambling addiction, with another unknown PM item for the unquantified effects of illegality and crime.

Table 1 Inventory of benefits and costs for all games of chance in 2019, in million euros, 2019 price level

Effect	Total	Lotteries	Betting	Casinos and vending machines	Illegal (L)	Illegal (O)
Consumer surplus	2.232	557	74	1.273	86	242
Contributions	815	725	17	73	0	0
Tax effect	157	-72	-4	322	-13	-77
Benefits	3.204	1.211	87	1.668	74	165
Gambling addiction	-1.137	-61	-39	-800	-87	-150
Illegality & crime	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Government	-18	-7	-0	-8	-1	-2
Costs	-1.156	-68	-39	-808	-88	-152
Benefits minus costs	2.049	1.143	48	860	-14	12

Source: Atlas Research. (L) = land-based, (O) = online.

The overall outcome that benefits exceed costs holds up in all sensitivity analyses, namely sensitivity analyses for the shape of the demand curve, price elasticity, confidence intervals for the population of moderate- and high-risk players and key assumptions and key ratios when valuing the effects of addiction. We do not consider it plausible that any further underpinning and valuation of quantified and unquantified costs would overturn that picture and change the overall balance of benefits and costs of sign.

For illegal gambling – both land-based (L) and online (O) – the difference between benefits and costs is a lot smaller than for legal gambling. This is related to the lost tax revenue, combined with the relatively high costs of addiction problems. The standing policy of channelling towards legal supply and enforcement against illegal supply, seems to be supported by these results.

Table 2 provides the same overview for the online market in 2022. An underlying assumption here is that addiction-related costs per euro of gross gambling revenue for the legal market in 2022 are reduced by 25 per cent compared to the illegal market in 2019 as a result of the Koa Act and lower regulations around addiction prevention. However, the online market itself has grown considerably, making the cost of addiction considerably higher on balance than for the illegal online market in 2019.

Table 2 Inventory of benefits and costs of online gambling 2022, in m euro, price level 2022

Effect	Total	Legal	Illegal
Consumer surplus	739	576	163
Contributions	0	0	0
Tax effect	201	253	-52
<b>Benefits</b>	<b>941</b>	<b>830</b>	<b>111</b>
Gambling addiction	-403	-302	-101
Illegality & crime	-PM	-PM	-PM
Government	-22	-17	-4
<b>Costs</b>	<b>-425</b>	<b>-319</b>	<b>-106</b>
Benefits minus costs	516	511	6

Source: Atlas Research.

The table shows that the online market has a positive balance in 2022 thanks to consumer surplus. This positive balance would have been achieved even without the additional tax revenue.

Finally, the costs and benefits of the Koa Act can be depicted by comparing the figures from Table 1 and Table 2. Because to do so, the 2019 figures from Table 1 have been inflated to the 2022 price level with the CBS price index. Methodologically, this is an indicative cost-benefit analysis of the impact of the Koa Act on the online gambling market, where not all items – in particular not all costs and interactions with the land-based sector – could be estimated.

Table 3 Indicative cost-benefit analysis Koa Act, in m euro, price level 2022. Substitution between land-based and online gambling is not included here due to lack of data.

Effect	Policy alternative	Baseline alternative	Welfare effect
Consumer surplus	739	277	463
Contributions	0	0	0
Tax effect	201	-88	290
<b>Benefits</b>	<b>941</b>	<b>188</b>	<b>752</b>
Gambling addiction	-403	-171	-231
Illegality & crime	-PM	-PM	+/-PM
Government	-22	-3	-19
<b>Costs</b>	<b>-425</b>	<b>-174</b>	<b>-250</b>
Benefits minus costs	516	14	502

Source: Atlas Research. Baseline alternative based on 2019 figures expressed in 2022 price level, policy alternative based on 2022 figures.

The table shows that, assuming all known data and the choices made in the calculations, the total welfare effect of the Koa Act is, on balance, €502 million. This is the combination of a €752 million increase in benefits and a €250 million increase in costs. On the benefit side,

consumer surplus increased by €463 million, followed by tax revenues of €290 million. On the cost side, the main item is the €231 million increase in costs around gambling addiction.

The PM item for the remaining unknown effects of illegality and crime could theoretically still influence the conclusions. However, we consider it reasonable to assume that this PM item has not increased between 2019 and 2022 such that the balance would change sign. In the table, this is represented by a +/-PM in the last column: the change in this item can be either positive (less cost of illegality/crime, i.e., a benefit) or negative (more cost of illegality/crime). An indication of the former, i.e., an additional benefit, is that the online illicit market shrunk by over 40 per cent in 2022 compared to 2019. In fact, the decline in the online illicit market between 2019 and 2022 is larger than the size of the land-based illicit market in 2019.

On average, and also for those players with no to low or medium risk on the PGSI screening tool for problematic gambling, the benefits of gambling related to them exceed the costs. However, this is not the case for high-risk players. For this small group of players, the related benefits do not outweigh the costs of gambling addiction in particular.

Table 4 Distribution of benefits and costs of gambling in 2019 by risk class of players, in euros per player per year, price level 2019

Baseline alternative	Average	None to low	Middle	High
Benefits	346	213	1.509	3.752
Cost	-125	-1	-177	-5.020
Benefits minus costs	221	212	1.332	-1.268

Source: Atlas Research calculations based on tables from chapter 6.

An average moderate-risk player generates a surplus of benefits minus costs of over €1,300 per year. In contrast, a high-risk player generates on average almost €1,300 less benefits than costs due to the substantial costs of gambling addiction of over five thousand euros per year. So, while on average benefits exceed costs, there is also a small but not negligible group of high-risk players for whom the reverse is true. In addition to high-risk players needing policy attention because of these outcomes, this also applies to moderate-risk players because it is likely that this group is also at risk of slipping into a higher risk class.



## Conclusions and recommendations

### Answering the research questions

We conclude with the answers to the research questions.

#### 1. What (lighter) form of a SCBA methodology is appropriate to reflect the costs and benefits of gambling for Dutch society?

This study provides an initial exploration of the social costs and benefits of gambling in the Netherlands. In addition, this report contains an indicative cost-benefit analysis of the social impact of the introduction of the Koa Act on the online gambling market.

The lion's share of the costs and benefits can be properly quantified and valued. A few (in terms of expected size limited) items around illegality and criminality could not be quantified and have been included as negative PM items. Furthermore, when estimating costs around gambling addiction, it was necessary to make assumptions and/or use key figures from abroad. Moreover, there is no insight into the nature and extent of substitution between land-based and online games of chance in 2022: the effects of the Koa Act on the land-based market cannot be properly mapped with the available market data.

With the above caveats and limitations considered, an SCBA for gambling is not only useful as a framework for thinking, but also provides a sufficiently representative and reliable picture as a calculation tool.

#### 2. What costs and benefits are there and can be explored within the scope of this research project?

We classify the benefits of gambling into the following four main categories:

- **Consumer surplus:** what consumers would have wanted to pay more for their consumption. This appears to be by far the largest item on the benefit side.
- **Producer surplus:** what producers received in excess of their economic costs and were allowed to keep for their own gain. In gambling, excess profits do not occur because of competition or mandatory contributions.
- **Contributions:** lotteries and land-based sports betting contribute to charities and sports, and the state is (sole) shareholder of the Dutch Lottery and Holland Casino.

- **Tax effects:** this is the difference between the actual pressure of gambling taxes and levies compared to the average VAT rate of 18.8 per cent.

We classify the costs of gambling according to the three public interests plus the government:

- **Consumer protection:** the effects of *recreational* gambling behaviour due to imperfect information and behavioural problems. These are discussed qualitatively but are discounted in the consumer surplus to the extent that they are not related to gambling addiction (they are externalities).
- **Gambling addiction:** the effects of *problematic* playing behaviour. We distinguish costs of addiction care, other care, debt relief, lower labour productivity, loss of quality of life due to financial, emotional and relationship problems, and finally suicides.
- **Illegality and crime:** we look at this as a 'black sector' in the Dutch economy without making moral judgements.
  - Consumer surplus includes the benefits of participating in illegal gambling. Legal providers' compliance costs for match-fixing and money laundering are factored into the producer surplus. Tax effects include evaded taxes and fees. The costs of detection and enforcement are included in the government item.
  - The costs of match-fixing largely fall abroad or involve transfers between Dutch actors, so on balance we set this effect at zero.
  - This leaves the costs of undermining, getting mixed up in the criminal world, crime that may result from gambling debts, costs of money laundering and match-fixing on the attractiveness of sport. These cost items have only been discussed qualitatively and we include them as a negative PM item.
- **Government:** the government's expenditure on making policy and monitoring it through licensing, detection and enforcement. Organisations involved are the Ksa, the Ministry of JenV, municipalities and enforcement organisations.

### 3. What existing data sources are available for this purpose? What is the quality of this data? What data is missing? What are the possibilities to still collect it?

The main quantitative data sources for this study are:

- The Ksa's **market scans, monitoring reports** and **annual reports**;

- **Annual reports** of licence holders;
- The player survey conducted by agency *Breuer&Intraval* in 2021;
- The *National Alcohol and Drug Information System (LADIS)*.

The quality of these data sources is good in itself. However, data on the costs of gambling addiction for the gambler and their environment are only very sporadically available for the Netherlands, often must be calculated based on foreign figures and are (partly because of this) surrounded by a lot of uncertainty. Figures on costs associated with debt relief in relation to gambling problems, money laundering and undermining also proved very limited or unavailable.

#### 4. How can non-financial costs and benefits be monetised or otherwise included in the analysis?

On the benefit side, consumer surplus is a non-financial benefit, which can be calculated directly from gross game outcomes and price elasticity.

On the cost side, most of the costs associated with gambling addiction are non-financial. These are the costs resulting from lower labour productivity due to presenteeism (monetised through average labour costs in the Netherlands and key figures from abroad) and intangible costs of loss of quality of life due to financial, emotional and relationship problems.

The intangible costs are high for both the gambler and the environment. Furthermore, there are high costs due to suicide. Intangible costs are estimated using the loss of quality-of-life years (QALYs) for this issue from the literature, combined with the values of 50 thousand and 100 thousand euros per QALY, respectively, used in the SCBA guidance for the social domain.

#### 5. What are the most relevant costs and benefits of gambling for Dutch society and what is an indication of their magnitude?

Table 1 (shown previously) shows the most relevant costs and benefits by game type for the year 2019, and their estimated size. Across all submarkets combined, consumer surplus is the most significant benefit (over €2.2 billion), followed by charitable, sports and state contributions (over €0.8 billion). On the cost side, the costs of gambling addiction are significant (over €1.1 billion). For the illegal market, these are estimated to exceed the benefits.

The costs of illegality and criminality could not be fully quantified. The unquantified costs constitute a negative PM item, which is not expected to be so large as to tilt the picture as a whole or in a submarket.

#### **6. What uncertainties surround the estimates of costs and benefits? Can these uncertainties be reduced?**

For benefits, consumer surplus is sensitive to the specification of the demand curve. We have calculated with the most conservative assumption: a linear demand curve. Other assumptions lead to 55 per cent more consumer surplus than in the baseline alternative.

There is also a strong sensitivity to the degree of price elasticity. Changes of plus 25 to minus 25 per cent on the price elasticities used from the baseline variant result in changes of minus 20 to plus 33 per cent in consumer surplus.

For costs, the sampling uncertainty gives a range of almost €80 million around the base variant. The choice of the amount per QALY implies a bandwidth of almost €50 million around the baseline variant. More concrete *gambling harms-related* questions and a larger sample could reduce these uncertainties.

Finally, there is an uncertainty about the allocation of benefits and costs to submarkets. For this purpose, we have combined the spending patterns by risk class with the gross game outcomes by submarket. In doing so, we made the simple but mathematically consistent assumption that the *extra* expenditure per risk class relative to low-risk players is a good indication of the costs surrounding gambling addiction and that the *total* expenditure per risk class is a good estimate for the benefits and costs of government supervision. Further research could improve this attribution.

#### **7. What can be said about the relationship between costs and benefits? How can value diversity be dealt with?**

The relationship between costs and benefits by submarket for the status quo in 2019 is shown in Table 1 of this summary. This table reflects the costs and benefits of the sector as a whole in 2019 and shows that the benefits of all legal submarkets exceed the costs. The budgeted costs and benefits and associated welfare effects of the introduction of the Koa Act are shown in Table 3 of this summary. On balance, the total welfare effect of the Koa Act amounts to €502 million, with the (positive or negative) effect of the PM item for the

effects of the law on the remaining components around illegality and criminality still to be accounted for. There is also no insight into substitution between land-based and online gambling because of the introduction of the Koa Act due to lack of data.

On average, benefits far exceed costs. However, costs and benefits are skewed across actors. As an example, we worked out the distribution across the various PGSI risk classes. Table 4 of this summary shows the benefits and costs in euros per player per year for the different risk classes. High-risk players generate almost 1,300 euros more in costs than benefits per year. For medium-risk players, benefits actually exceed costs by over EUR 1,300 per year. This indicates not only that high-risk players are rightly a focus of gambling policy, but also that medium-risk players are a category that should not drift towards more serious forms of gambling behaviour.

#### Research limitations and recommendations for follow-up study

The eighth research question includes recommendations for follow-up research.

#### **8. What opportunities are there for follow-up research to provide a more accurate picture of the costs and benefits of gambling?**

The present exploratory inventory of social costs and benefits of all games of chance, and the indicative cost-benefit analysis of the introduction of the Koa Act has several limitations. First, we have delineated (indirect) effects. There are effects that we know exist (such as the negative PM costs around illegality and criminality and substitution between land-based and online gambling) but which we could not include due to lack of usable data.

Second, the exploratory nature of this study implies that there may be distributional effects other than the distribution by PGSI risk class mentioned in the report. A third limitation is that knowledge about the magnitude of certain effects is lacking and where it does exist, it is generally surrounded by uncertainty. A fourth limitation is that not all stakeholders were spoken to in the focus interviews, but a selection of stakeholders.

As far as we are concerned, the above limitations lead to the following research recommendations. First, empirical research on consumption in Dutch gambling markets would lead to an accurate specification of the demand curve and price elasticity. This could significantly reduce the range of uncertainty around the baseline alternative.

Second, the periodic population survey as conducted in 2016 and 2021 could be enriched with questions specifically targeting *gambling harms*. More attention could also be paid to the experiences of people in the immediate environment of the problem gambler. Furthermore, municipal debt relief registration could be improved so that the link with problematic gambling behaviour could be better established. It would be good to bring gambling-related suicide (attempts) into sharper focus.

Third, the in-depth but now considerably dated studies by Regioplan (2009) and Spapens & Bruinsma (2015) on illegal land-based gambling markets and betting kiosks could be updated.

#### Further policymaking and policy evaluation

Research questions 9 and 10 relate to the usefulness of the study for further policymaking and policy evaluation.

#### **9. To what extent is it possible to assess in the future the impact of the Koa Act on the costs and benefits of gambling for Dutch society?**

For a few items, it is already possible to estimate the impact. The open questions here remain the effect of the Koa Act on the gambling problem and what the interaction is with other submarkets. For the former, a new population survey will start to provide more insight, especially if the above recommendations for deepening that survey are taken to heart. The second is more difficult to establish empirically, as the Koa Act was introduced during the COVID-19 pandemic, which had maverick effects on the land-based gambling sector. As of 2024, the effect of the pandemic is expected to have dissipated sufficiently to determine such interaction effects adequately. Finally, the future development of the online market is also uncertain, as is the hypothetical development of the illegal market in the baseline alternative without the law.

#### **10. What role can an SCBA play in such a review of the Koa Act?**

The evaluation of the Koa Act is a broad evaluation, looking at the matter not only through an economic lens, but where the legal, administrative, process and social effects of the Act's introduction will all be considered. An SCBA comes into the picture as a tool only for the latter aspect.

However, an SCBA is ideally suited to identify and analyse, quantify and monetise all the diverse financial and non-financial costs and benefits of the law in a coherent manner. It avoids a one-sided focus on one or a few effects, whether or not motivated by a private interest.

In addition, the present study offers starting points for future *ex ante* SCBAs of concrete policy alternatives for the current gambling market. Examples include an exploration of alternative future options for state ownership (such as privatisation) of the Dutch Lottery or Holland Casino, or harmonisation of the various lottery licences or modernisation of the gambling machine market. Such *ex-ante* SCBAs can assess coherent policy packages against the current (post-Koa) situation.





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 april 2021 trad na een lang en moeizaam wetgevingstraject de wet Kansspelen op afstand (hierna: wet Koa) in werking, negen jaar na de oprichting van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa). Vanaf 1 oktober 2021 werden online vergunninghouders actief in Nederland. Deze ontwikkeling ging niet zonder slag of stoot. Diverse stakeholders roerden zich om hun belangen te behartigen, daarbij bezwerend ook de belangen van consumenten hoog in het vaandel te hebben. Consumenten kregen er ook het nodige van mee in de vorm van een stortvloed aan reclame van nieuwe online aanbieders die hen probeerden te verleiden tot een legaal gokje. Op de achtergrond speelt daarbij nog een gestart, maar nog onvoltooid moderniseringstraject van de uit 1964 daterende wetgeving rondom loterijen, casino's en speelautomaten, waarbij de overheid eigenaar is van enkele van die kansspelaanbieders.

## 1.2 Kennisbehoefte

In het licht van deze 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Het ministerie noemde daarbij thema's als kansspelverslaving, oneerlijk spel, informatie-asymmetrie (onduidelijkheid over winkansen of welk bedrijf achter een merknaam zit), witwassen door en illegale deelname aan kansspelen.

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 werken we de doelstelling van het onderzoek uit in de probleemstelling en tien concrete onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 komt de gebruikte onderzoeksmethodiek aan bod. We benoemen kort de algemene MKBA-leidraad van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: CPB en PBL), de aanvullingen daarop en de verbijzonderingen voor het sociale en justitiële domein. Vervolgens bespreken we de acht onderzoekstappen die de leidraad voorschrijft. Deze stappen koppelen we aan de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 2, waarna we aangeven welke onderzoeksmethoden en gegevensbronnen zijn gebruikt.

In de hoofdstukken 4 en 5 *inventariseren* we de verschillende maatschappelijke effecten van kansspelen en bespreken we op kwalitatieve wijze hoe deze effecten al dan niet leiden tot welvaartseffecten en voor welke actoren. We volgen daarbij een indeling naar de aard van de effecten. Hoofdstuk 4 bespreekt de maatschappelijke baten van kansspelen. We staan daarbij stil bij het consumentensurplus, het producentensurplus, de maatschappelijke waarde van de afdrachten aan goede doelen, sport en staat, en de belastingeffecten. Hoofdstuk 5 brengt de maatschappelijke kosten van kansspelen in kaart. We hanteren hierbij de beleidsmatig herkenbare indeling langs de drie publieke belangen van kansspelen: het beschermen van consumenten, het tegengaan van kansspelslaving en het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit.

In hoofdstuk 6 *kwantificeren* en *monetariseren* we – waar de beschikbare gegevens dit toelaten – de gevonden maatschappelijke kosten en baten, waarbij we telkens aangeven bij welke actoren deze effecten terechtkomen: de consumenten en hun omgeving, de producenten, goede doelen, sport- en overheidsorganisaties en de verslavingszorg. In hoofdstuk 7 volgt een synthese met een overzicht per deelmarkt en een gevoeligheidsanalyse voor de belangrijkste parameters.

Hoofdstuk 8 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Verantwoording van het onderzoek, de lijst van geconsulteerde experts in focusgroepen en interviews, en ondersteunende analyses van enquêtegegevens staan in de bijlagen.

## 2 Doelstelling

Dit onderzoek levert een inventarisatie op van de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving en voert een indicatieve kosten-batenanalyse uit van de invoering van de wet Koa. Het gaat hierbij zowel om financiële als niet-financiële kosten en baten. Hieronder werken we dit uit in een probleemstelling en vervolgens in tien concrete onderzoeksvragen, in lijn met de startnotitie zoals die door het WODC is geformuleerd.

### 2.1 Probleemstelling

Op dit moment is niet duidelijk 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. Dit onderzoek richt zich erop om dit inzicht te krijgen. Het accent ligt daarbij op de kosten en baten die samenhangen met de publieke belangen die voor kansspelmarkten zijn geformuleerd, te weten het beschermen van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit.

### 2.2 Onderzoeksvragen

Vanuit de probleemstelling heeft het WODC tien onderzoeksvragen geformuleerd. De vragen komen over het geheel genomen goed overeen met het stappenplan van de MKBA-leidraad (2013) van het CPB en het PBL, en met de in 2022 door het CPB & PBL gepubliceerde aanvulling hierop. In hoofdstuk 3 gaan we in op de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

MKBA's zijn er in verschillende smaken, variërend van denkkader tot rekeninstrument (zie paragraaf 3.1). De eerste vraag is daarom de keuze van de vorm van de MKBA-methodiek:

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

Het antwoord op vraag 1 hangt af van de beschikbare gegevens en de bijbehorende maatschappelijke waarderungen in euro's. Dit is geformuleerd in onderzoeksvragen 2 t/m 4:

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?

De antwoorden op vragen 2 t/m 4 bepalen de vorm van de MKBA-methodiek. De uitvoering van de MKBA-methodiek ligt besloten in onderzoeksvragen 5 t/m 7 (zie paragraaf 3.2):

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?

De antwoorden op vragen 5 t/m 7 leiden tot een indicatief beeld. Van belang is hoe dat beeld verscherpt kan worden door vervolgonderzoek. Ook dient de beleidsmatige relevantie van de gevonden inzichten getoetst te worden. Dit leidt tot onderzoeksvragen 8 t/m 10:

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?

## 3 Onderzoeksmethodiek

Een verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen is 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 CPB & PBL en de aanvullingen daarop. Deze documenten vormen het methodologische kompas van deze studie. De leidraad schrijft een aantal onderzoekstappen voor, die we in dit hoofdstuk nader uiteenzetten en koppelen aan de onderzoeksvragen die zijn genoemd in het vorige hoofdstuk. Vervolgens bespreken we de onderzoeksmethoden en belangrijkste gegevensbronnen die zijn gebruikt bij het identificeren, kwantificeren en monetair waarderen van de kosten en baten van kansspelen.

### 3.1 MKBA-methodiek

Maatschappelijke kosten-batenanalyses kennen in het Nederlandse beleidsonderzoek een geschiedenis van ruim twintig jaar, die begon met de zogeheten OEI-leidraad voor het evalueren van investeringen in infrastructurele projecten.<sup>2</sup> In de loop der jaren is de methodologie steeds verder uitgewerkt, verfijnd en verbreed naar andere beleidsdomeinen. De meest actuele algemene leidraad, de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, stamt uit 2013 en is geschreven door onderzoekers van het CPB en PBL (hierna: CPB/PBL, 2013).<sup>3</sup> Daarop verscheen in 2022 een aanvulling (hierna: CPB/PBL, 2022).<sup>4</sup> De methodologie uit die leidraad en de aanvulling vormen de basis voor de aanpak van ons onderzoek.

De leidraad en de aanvulling zijn algemeen genoeg om in veel domeinen toegepast te kunnen worden. Voor sommige domeinen is de daadwerkelijke uitvoering van een MKBA echter moeilijker, bijvoorbeeld doordat effecten lastig te kwantificeren of in geld uit te drukken zijn. Een verbijzondering van de algemene MKBA-leidraad is dan behulpzaam. Tegen die achtergrond is in 2016 de *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein* ontwikkeld, specifiek met het oog op investeringen en beleidswijzigingen in het sociale

<sup>2</sup> Eijgenraam, C.J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G., Verster, A.C.P., (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor Kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*, Den Haag.

<sup>3</sup> Romijn, G. en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: CPB/PBL.

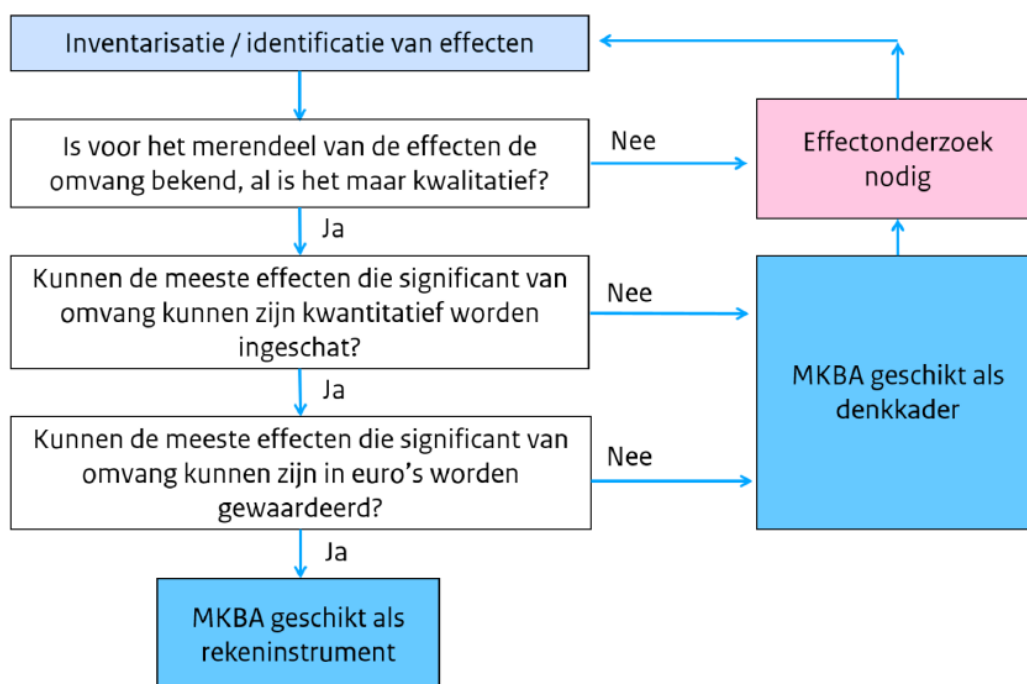
<sup>4</sup> Bos, F., B. Hof en J. Tijm (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: CPB/PBL.

domein (hierna: SEO, 2016).<sup>5</sup> Een laatste bron die vanuit MKBA-methodisch perspectief relevant is, is de *Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid* (hierna: SEO, 2020).<sup>6</sup> In vervolg daarop ontwikkelen onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek en Ecorys momenteel samen in opdracht van het WODC een MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid (hierna: SEO & Ecorys, 2023).<sup>7</sup> In het kader van dit onderzoek hebben wij tweemaal met enkele van de betrokken onderzoekers gesproken (zie bijlage Verantwoording).

**Denkkader of rekeninstrument?**

CPB/PBL (2022) gaat in op de manieren waarop een MKBA kan worden ingezet in beleidsdiscussies en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Onderstaande figuur geeft schematisch aan wanneer de methodiek geschikt is als rekeninstrument en wanneer primair als denkkader.

Figuur 3.1 MKBA: denkkader of meetinstrument



Bron: figuur 3.1, CPB/PBL, 2022

<sup>5</sup> Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B. Imandt, M., Kok, L., Pomp, M. (2016). *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

<sup>6</sup> Koopmans, C. (2020). *Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

<sup>7</sup> <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3366---mkba-werkwijzer-jenv>

De figuur neemt de identificatie van effecten als uitgangspunt. Als de verwachting is dat effecten overheersen waarvan het bestaan of de omvang zelfs in kwalitatieve zin onbekend is, dan is het advies om geen MKBA toe te passen, omdat dit geen relevante beslisinformatie zal opleveren. Eerst is dan **effectonderzoek** nodig.<sup>8</sup> Als voor de meeste effecten de omvang kan worden ingeschat en de waarde in monetaire termen kan worden weergegeven, is een MKBA geschikt als **rekeninstrument**. Ontbreken voor meerdere significante effecten kwantitatieve inschattingen of monetaire waarderingen, dan is een MKBA minder geschikt als rekeninstrument, maar heeft het wel waarde als **denkkader**.

Zoals blijkt uit onze uitwerking in paragraaf 3.2 (stappen 1 t/m 3 en het eerste deel van stap 4 van de CPB/PBL-leidraad) is er voldoende consensus over het leeuwendeel van de kwalitatieve effecten van kansspelen. Daarmee is een volledig *ab initio* effectenonderzoek voor kansspelen niet nodig en kan worden volstaan met het verzamelen van de bestaande kennis en het incorporeren van de in de literatuur aangeduide witte vlekken.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat **een MKBA voor kansspelen in elk geval geschikt is als denkkader**. Een MKBA brengt namelijk op een samenhangende en evenwichtige manier uiteenlopende effecten in kaart, en maakt inzichtelijk welke effecten welke actoren en stakeholders raken. Hiermee worden dubbeltellingen van effecten voorkomen en ontstaat geen te rooskleurig of te somber totaalbeeld van een onderzochte maatregel of investering. Ook kan een eenzijdige focus op één of enkele maatschappelijke effecten zo worden voorkomen.

Na afloop van de acht in paragraaf 3.2 uitgewerkte stappen van de CPB/PBL-leidraad kan aan het eind van dit onderzoek **onderzoeksvraag 1** beantwoord worden. Dan blijkt ook of de kwantitatieve en monetaire uitwerking op alle punten voldoende is om de MKBA als rekeninstrument te gebruiken.<sup>9</sup>

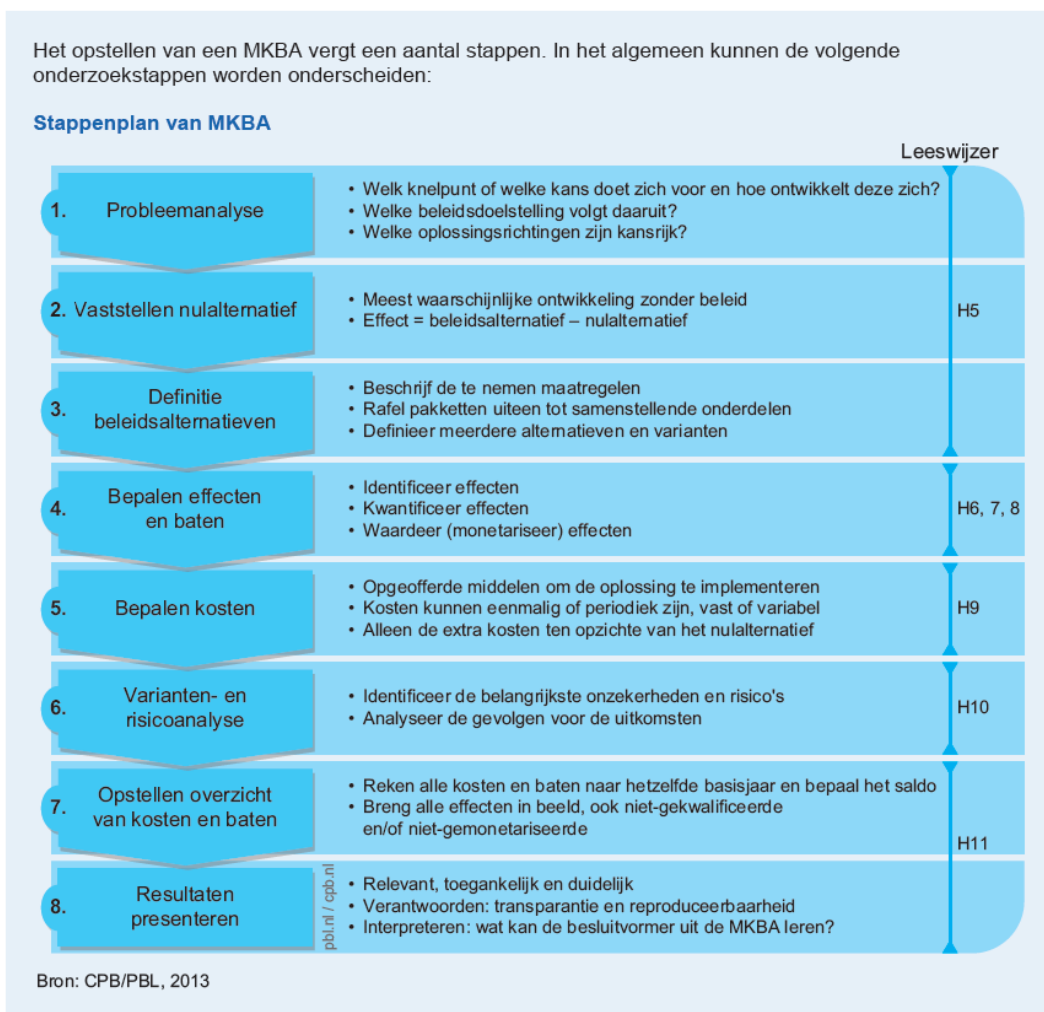
### 3.2 Stappenplan MKBA

De MKBA-methodiek (CPB/PBL 2013) bestaat uit acht stappen. Deze staan weergegeven in onderstaande uit de CPB/PBL-leidraad overgenomen figuur 3.2:

<sup>8</sup> Een MKBA als denkkader is ook mogelijk bij een ex-ante effectonderzoek, waarbij de beleidstheorie wordt uitgewerkt, eventueel in combinatie met een effectenarena (SEO & Ecorys, 2023).

<sup>9</sup> Voor een overzicht van MKBA-alternatieven als een KKBA (kengetallen KBA), een KBA op basis van veronderstellingen, of een KEA (kosteneffectiviteitsanalyse) zie het [Integraal afwegingskader \(IAK\)](#) van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving.

Figuur 3.2 Stappenplan van een MKBA



Bron: figuur op p. 70, CPB/PBL, 2013

Hieronder bespreken we voor elk van deze acht stappen hoe we ze toepassen op het domein van kansspelen. De eerste drie stappen worden hier direct doorlopen. De stappen 4 tot en met 8 worden hier alleen conceptueel besproken, waarbij we aangeven welke onderzoeksmethoden we hebben ingezet en welke databronnen we hebben gebruikt. In de hierop volgende hoofdstukken worden die stappen in detail uitgewerkt. De uitwerking van de stappen uit de leidraad beantwoordt de onderzoeksvragen 2 t/m 7 die zijn benoemd in het vorige hoofdstuk en vormt vervolgens de benodigde input voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 8 t/m 10.



### Stap 1: Probleemanalyse

De eerste stap betreft een solide probleemanalyse om scherp te krijgen waar precies de MKBA betrekking op heeft. Daarbij komen vragen aan bod als: Welk knelpunt of welke kans doet zich voor en hoe ontwikkelt deze zich? Welke beleidsdoelstelling volgt daaruit? Welke oplossingsrichtingen zijn kansrijk? Met name bij een *ex ante* MKBA in een domein waar dit nog niet eerder is gedaan, kan in deze probleemanalyse veel tijd gaan zitten. Het voorliggende onderzoek dient echter primair als (denkkader dan wel rekeninstrument voor) een *ex post* MKBA voor (online) kansspelen en kan een input vormen voor de brede evaluatie van de wet Koa. De genoemde vragen zijn uitgebreid behandeld in het wetgevingstraject Koa.

Het grootste knelpunt was dat er tot de inwerkingtreding van de wet Koa sprake was van een wettelijk verbod op online kansspelen, dat in de praktijk echter niet goed te handhaven bleek. Hierdoor speelde een gestaag toenemend aantal Nederlanders relatief onbeschermd (tegen o.a. kansspelverslaving) bij buitenlandse aanbieders die in Nederland illegaal waren.

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 Koa en de bijbehorende lagere regelgeving hadden als doel om zoveel mogelijk van de illegaal spelende spelers te kanaliseren naar een gereguleerd legaal online aanbod met een relatief hoog beschermingsniveau en ook om het beschermingsniveau bij risicovolle *landgebonden* kansspelen te verhogen. Onder landgebonden kansspelen vallen de loterijen, instantloterijen (krasloten) en alle sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten die op een fysieke speellocatie worden aangeboden. Feitelijk gaat het om alle kansspelen die niet vallen onder de wet Koa.

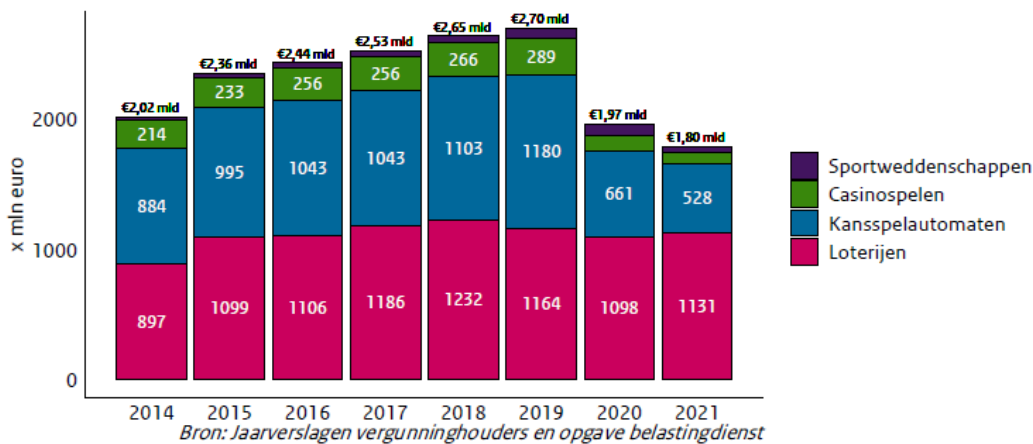
De inventarisatie van maatschappelijke kosten en baten van alle kansspelen in dit onderzoek kan secundair worden ingezet bij *ex ante* MKBA's van toekomstige beleidsvoornemens op het terrein van kansspelen. In die gevallen horen nieuwe probleemanalyses van de knelpunten, doelstellingen en oplossingsrichtingen te worden gemaakt.

### Stap 2 en 3: Vaststellen nulalternatief en beleidsalternatief

Als tweede en derde stap van de CPB/PBL-leidraad worden het nulalternatief en het beleidsalternatief vastgesteld. Hiermee worden de twee beleidssituaties aangeduid die met elkaar vergeleken worden. Het welvaartseffect is (voor zover de beschikbare gegevens dit toelaten) een in euro's uitgedrukte maat voor hoeveel beter of slechter de samenleving af is in het beleidsalternatief ten opzichte van het nulalternatief.

Bij een *ex post* MKBA, zoals beoogd in het voorliggende onderzoek dat als input kan worden gebruikt voor de evaluatie van de wet Koa, ligt het voor de hand om de situatie vlak voor de invoering van de wet Koa per 1 april 2021 als **nulalternatief** te nemen, en als **beleidsalternatief** de situatie per 1 april 2023 te nemen, twee jaar na de invoering van de wet Koa en alle bijbehorende maatregelen. Idealiter wordt daarbij ook de trendmatige (autonome) ontwikkeling van de online markt in beide alternatieve meegewogen. Daarbij treden echter drie complicaties op: de impact die de COVID-19 pandemie had op (met name) de landgebonden kansspelmarkt, de beleidskeuze voor stringente handhaving in de aanloop naar de opening van de online markt in 2021, en de mate waarin cijfers (voor de landgebonden markt) over 2022 nog onvoldoende beschikbaar zijn.

Figuur 3.3 Bruto spelresultaat landgebonden kansspelen



Bron: figuur 0.1, Ksa, najaar 2022.

Zoals bovenstaande figuur en de marktscans over 2019 en 2020 (Ksa, 2022)<sup>10</sup> en over 2021 (Ksa, najaar 2022)<sup>11</sup> laten zien, was 2019 het laatste representatieve jaar voor de landgebonden kansspelmarkt.<sup>12</sup> In 2020 en 2021 was de totale omvang van de markt als gevolg van de COVID-19 pandemie ruim een kwart lager dan in 2019. Gedetailleerde cijfers over 2022 zijn nog niet door de Ksa gepubliceerd, en komen naar verwachting in het najaar van 2023 beschikbaar. De verwachting binnen de industrie zelf is echter dat pas in 2023 de situatie voor de landgebonden kansspelmarkten weer genormaliseerd zal zijn (Ksa, 2022). Voor online kansspelmarkten (en loterijen) bleef de impact van COVID-19 relatief beperkt, al hadden (met name in 2020) sportwedenschappen te kampen met uitgestelde of afgelaste sportwedstrijden.

Naast het effect van COVID-19, maakt ook het beleid van de Ksa de jaren 2020 en 2021 minder representatief. Vooruitlopend op de invoering van de wet Koa per 1 april 2021 en de opening van de markt per 1 oktober 2021, was het een bewuste beleidskeuze om in die jaren de Ksa veel scherper te laten kijken of aspirant-vergunninghouders zich niet op de Nederlandse markt richtten, in lijn met de zogeheten “motie-Bouwmeester” en “motie-Postema”. De (destijds illegale) online aanbieders hebben zich dus terughoudender opgesteld dan het geval zou zijn geweest als er geen sprake was geweest van de wet Koa.<sup>13</sup> Dit maakt dat het extrapolatie van trendmatige (autonome) ontwikkelingen na 2019 niet goed mogelijk is. Voor een uitvoerige verhandeling over de forse, systematische foutenmarge van zulke extrapolaties in bijvoorbeeld Zweden, verwijzen we naar de analyse van de Ksa (2021).

Bovengenoemde ontwikkelingen en de beschikbare gegevens hebben tot de volgende pragmatische keuze geleid. **Als nulalternatief hanteren we de situatie in het jaar 2019.** We kunnen voor dat jaar voor zowel de online als de landgebonden kansspelmarkt putten uit de marktscans en monitoringsrapportages<sup>14</sup> van de Ksa, en daarmee een groot deel van de relevante geldstromen voor alle kansspelen in kaart brengen. **Als beleidsalternatief kijken we naar het jaar 2022.** We beperken ons hier noodgedwongen tot de online markt omdat representatieve gegevens over 2022 voor de landgebonden markt niet beschikbaar zijn, en sowieso pas vanaf 2023 weer representatief zullen zijn. Omwille van de omvang van

<sup>10</sup> Kansspelautoriteit, Marktscan landgebonden kansspelen 2022.

<sup>11</sup> Kansspelautoriteit, Marktscan landgebonden kansspelen, najaar (2022).

<sup>12</sup> We verwijzen de niet-ingewijde lezer naar de geciteerde marktscans voor een precieze afbakening van de vier in de figuur genoemde kansspelmarkten. Met name de definitie van casinospelen is enkel van toepassing op de door Holland Casino aangeboden spellen, en niet op de in de volksmond ook wel met “casino’s” aangeduide speelhallen.

<sup>13</sup> Kansspelautoriteit, Omvang online kansspelen 2021.

<sup>14</sup> Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen, najaar 2022; Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage online kansspelen, voorjaar 2023.

dit onderzoek, hebben we daarbij ook geen uitzondering gemaakt voor de loterijmarkt, waar de impact van COVID-19 beperkt was en 2022 in beginsel wel representatief is.

Met deze keuze maken we een **indicatieve kosten-batenanalyse voor online kansspelen** (de vergelijking tussen de situatie in 2019 en die in 2022) en daarnaast een **inventarisatie van de kosten en baten van alle kansspelen** (de situatie in 2019).

Een belangrijke beperking van het voorliggende onderzoek is daarmee dat **de substitutie tussen landgebonden kansspelen en online kansspelen als gevolg van de opening van de online markt nog niet goed in beeld is**. We denken dat pas in 2024 een integrale en representatieve analyse van zowel landgebonden als online kansspelen mogelijk is op basis van een vergelijking tussen 2019 en 2023.

Een dergelijke integrale analyse (die waar mogelijk voortborduurde op het voorliggende onderzoek) is om verschillende redenen van belang. In de eerste plaats is de wet Koa een veelomvattend stelsel van wetgeving en lagere regelgeving, die zich ook uitstrekt tot buiten het domein van de pure online kansspelen. Zo zijn de bevoegdheden van de Ksa in haar toezicht op alle vergunninghouders fors uitgebreid. Daarnaast zijn er ook diverse aanscherpingen gekomen voor landgebonden kansspelen op het terrein van verslavingspreventie en de gerichtheid van kansspelreclame op kwetsbare groepen zoals jongvolwassenen. Tot slot is substitutie tussen landgebonden kansspelen naar (legale) online kansspelen als gevolg van de opening van de (legale) online markt niet bij voorbaat uit te sluiten, maar ontbreken vooralsnog de gegevens om dit te onderzoeken. De verwevenheid van de bevoegdheden, verplichtingen en spelersvoorkeuren tussen de diverse deelmarkten, nopen tot een integrale analyse van de hele kansspelmarkt.

**Het voorliggende onderzoek creëert een bruikbaar vertrekpunt wanneer in de toekomst alternatieve beleidsscenario's worden onderzocht.** Dit is de reden dat het ministerie van JenV in haar opdrachtformulering ook zelf uitdrukkelijk heeft gevraagd om een volledige inventarisatie van alle financiële en niet-financiële kosten en baten van alle soorten kansspelen (niet alleen kansspelen op afstand). Een dergelijke brede inventarisatie kan daarmee als input dienen voor *ex ante* MKBA's waarin toekomstig kansspelbeleid kan worden doorgerekend, of op zijn minst systematisch doordacht.

CBP/PBL (2013) geeft aan hoe het verschil van de baten en kosten in het beleidsalternatief *ten opzichte van* het nulalternatief als een maatschappelijk welvaartseffect geïnterpreteerd kan worden. Het verschil van de integrale met kansspelen samenhangende

maatschappelijke kosten en baten *binnen* het nulalternatief heeft echter geen status van welvaartseffect van een concrete beleidsmaatregel. *Binnen* het nulalternatief zijn die kosten en baten te interpreteren als de kosten en baten ten opzichte van een  *fictief scenario* waarin de kansspelsector (inclusief illegale kansspelen) in zijn geheel wordt ‘weggedacht’, zonder dat daar beleid voor is uitgevoerd. Deze aanpak sluit aan op hoe het RIVM in 2016 de kosten en baten van alcohol in kaart heeft gebracht.<sup>15</sup>

Het verschil tussen baten en kosten kan dus niet worden gelezen als een welvaartswinst (bij een positief verschil) of welvaartsverlies (bij een negatief verschil) ten opzichte van een concreet beleidsscenario. Het wegdenken van een sector of fenomeen in de economie is immers geen gevolg van een concrete beleidsmaatregel en iets anders dan een totaalverbod, dat gepaard kan gaan met toename van de illegaliteit en hoge handhavingskosten.

Een positief verschil betekent daarom ook niet dat (onderdelen van) de bestaande kansspelregelgeving overbodig zou(den) zijn. Omgekeerd betekent een negatief verschil evenmin dat een totaalverbod op kansspelen tot een betere uitkomst zou leiden. De doorrekening van een “totale drooglegging” of een “ongereguleerde markt” vallen buiten de scope van dit onderzoek. Met deze duiding presenteren we – net zoals het RIVM in haar MKBA-alcohol – de inventarisatie van alle kosten en baten van kansspelen.

#### Stappen 4 en 5: Bepalen van de effecten en de vertaling naar kosten en baten

De CPB/PBL-leidraad richt zich vooral op *ex ante* MKBA’s waarbij de begrippen “effecten”, “baten” en “kosten” voor de context van dit onderzoek mogelijk verwarrend gehanteerd worden. Zo kunnen baten zowel positief als negatief uitpakken en hebben kosten vooral betrekking op de implementatie van het beleid. In de context van het voorliggende onderzoek spreken we van effecten als het gaat om de kwalitatieve impact van kansspelen. De kwantitatieve vertaling daarvan met bijbehorend prijskaartje resulteert in kosten en baten. We voeren kosten op als negatieve bedragen en baten als positieve bedragen (behalve bij de in paragraaf 6.3 beschreven belastingeffecten die per deelmarkt van teken verschillen).

De bepaling van de effecten en de vertaling naar kosten en baten kent in de CPB/PBL-leidraad drie onderdelen:

<sup>15</sup> Wit, G. de, P. van Gils, E. Over et al. (2016) *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Bilthoven: RIVM.

1. **Identificeren:** welke verschillende effecten zijn er als gevolg van kansspelen?<sup>16</sup> Bij welke van de verschillende actoren (consumenten en hun omgeving, producenten, overheidsorganisaties, goede doelen, sport en verslavingszorg) slaan die neer?
  - a. Hierbij is van belang onderscheid te maken tussen enerzijds netto-effecten, en anderzijds overdrachten. Bij overdrachten is er namelijk sprake van een tegenovergesteld effect bij verschillende stakeholders, maar wordt per saldo geen welvaart gecreëerd of verloren: de kosten van de een zijn gelijk aan de baten van de ander.
  - b. Het kwalitatieve beeld dat zich na de inventarisatiefase heeft uitgekristalliseerd is uitgesplitst naar type kansspel en type effect. Deze stap beantwoordt onderzoeksvraag 2.
2. **Kwantificeren:** wat is de omvang van en wat zijn de bijbehorende aantallen voor elk van de geïdentificeerde effecten? Wederom zoveel mogelijk uitgesplitst naar actoren. Dit beantwoordt onderzoeksvraag 3.
3. **Monetair waarderen:** wat is het prijskaartje dat aan de bijbehorende kosten en baten van elk van de effecten kan worden toegekend? Wederom zoveel mogelijk uitgesplitst naar actoren. Dit beantwoordt onderzoeksvraag 4.

Tot slot worden na deze drie onderdelen de gevonden aantallen en prijskaartjes vermenigvuldigd en de kosten en baten bij elkaar opgeteld om te komen tot een saldo van maatschappelijke kosten en baten. Dit beantwoordt onderzoeksvraag 5. In paragraaf 3.3 bespreken we de onderzoeksmethoden en belangrijkste gegevensbronnen die zijn gebruikt bij het identificeren, kwantificeren en monetair waarderen van de kosten en baten van (online) kansspelen.

#### Stap 6: Gevoeligheidsanalyse

Deze stap voeren we minder uitgebreid uit dan de CPB/PBL-leidraad voorstelt, maar uitgebreid genoeg om te komen tot een antwoord op onderzoeksvraag 6. In plaats van een uitgebreide varianten- en risicoanalyse – wat proportioneel zou zijn bij een *ex ante* MKBA waarbij grote investeringen worden overwogen – beperken we ons voor deze *ex post* MKBA tot een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste aannames en onzekerheden rondom de effecten die in de stappen 4 en 5 zijn gekwantificeerd en gewaardeerd. Dit geeft een indruk

---

<sup>16</sup> CPB/BPL (2013, paragraaf 3.4.2) maakt daarbij onderscheid tussen directe en indirecte effecten. Directe effecten hebben betrekking op de markten waarop wordt ingegrepen en indirecte effecten op alle andere markten. Voorts kunnen zowel directe als indirecte effecten tevens externe effecten zijn, namelijk als ze optreden op een ontbrekende markt. Een voorbeeld is de stress die wordt ervaren door de mensen in de directe omgeving of het huishouden van een probleemgokker. Deze onderscheiden hebben geen welvaartseconomisch effect. Ze kunnen wel helpen om dubbelstellingen te voorkomen.

welke aannames of parameters de grootste impact op de conclusies hebben. Dit komt aan bod in paragraaf 7.2.

### Stap 7: Opstellen overzicht van kosten en baten

In deze voorlaatste stap volgen we de CPB/PBL-leidraad en komen we tot een antwoord op **onderzoeksvraag 7**. We kunnen effecten, baten en kosten per jaar uitrekenen. Zoals in stappen 2 en 3 toegelicht, nemen we daarvoor in het nulalternatief het jaar 2019 en voor het beleidsalternatief het jaar 2022. Om het nulalternatief en beleidsalternatief vervolgens te kunnen vergelijken, drukken we alle posten uit in het prijspeil van 2022. Door de veranderingen voor alle posten bij elkaar te tellen, wordt het saldo van kosten en baten verkregen. Dit MKBA-saldo geeft aan of het beleidsalternatief maatschappelijk rendabel is (positief saldo) of niet (negatief saldo) ten opzichte van het nulalternatief. Het saldo is belangrijk, maar zegt niet alles. Er zijn niet te kwantificeren of niet te waarderen effecten. Deze moeten worden afgewogen tegen de gewaardeerde effecten (het saldo).

#### Waardendiversiteit rondom kansspelen bij beleidsmakers en consumenten

Het MKBA-instrument meet de gemiddelde waardering die aan effecten wordt gegeven. De impact van de effecten is echter zeer scheef verdeeld. Tegenover een grote recreatieve spelers met ieder een klein plezier, staat een relatief kleine groep probleemspelers die ernstige problematiek en leed ervaren. Deze scheve verdeling brengen we kwalitatief in kaart als we de effecten per actor ordenen naar hun aard en verwachte impact.

Mensen hebben daarnaast verschillende voorkeuren. Zo spelen bij sommige bevolkingsgroepen morele opvattingen over kansspelen.<sup>17</sup> Niet alleen negatieve effecten worden als ongewenst beschouwd, maar ook de consumptie van (en het plezier aan) kansspelen. Deze waardendiversiteit is in beperkte mate besproken in de focusgroepen. Er zijn echter geen concrete handvatten gevonden om dit in een welvaartseffect te vertalen.

Tot slot is uit de literatuur bekend dat er tussen bevolkingsgroepen (met verschillende migratieachtergrond) diversiteit bestaat in speelgedrag en ook in de mate van stigmatisering van problematisch gokgedrag.<sup>18</sup> Stigmatisering kan tot schaamte bij betrokkenen leiden, tijdige diagnose en adequate behandeling belemmeren en herstel in de weg

<sup>17</sup> Zie paragraaf 3.3.4 van de Ksa-marktvisie.

<sup>18</sup> Bruin, D.D., Fris, M., Braam, R. en Verbraeck, H., 2008. Kansspelen in andere aarde: Een onderzoek naar kansspelproblematiek onder allochtone Nederlanders. WODC rapport 1475; Meerkerk, G.J., van Straaten, B., Rodenburg, G. Rotterdam, I.V.O., 2017. Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek.

staan. Dit heeft in potentie ook invloed op het saldo van maatschappelijke kosten en baten. Breuer&Intraval (2021) hebben gegevens verzameld over diverse sociaaleconomische kenmerken van respondenten. Bij de verdiepende analyses van deze gegevens gaan we beknopt in op deze diversiteit aan achtergronden.

### Stap 8: Resultaten presenteren

Deze stap volgt vrijwel letterlijk de CPB/PBL-leidraad. Om de inzichten die met de MKBA zijn verkregen helder weer te geven, presenteren we de resultaten op een duidelijke, toegankelijke en reproduceerbare manier. De belangrijkste resultaten zijn opgenomen in een overzichtstabel waarin de effecten van de wet Koa en de hieraan verbonden baten worden afgezet tegen de kosten, waarmee het saldo wordt bepaald. Ook belangrijke, niet-gekwantificeerde of gemonetariseerde effecten staan in de overzichtstabel, evenals de belangrijke onzekerheden. Tevens wordt per kansspelmarkt een overzichtstabel gemaakt waarin voor het nulalternatief alle kosten en baten worden weergegeven tegenover het fictieve scenario waarin de deelmarkt wordt 'weggedacht' zonder nadere handhavingskosten en substitutie-effecten. We benadrukken nogmaals dat het daarbij dus niet gaat om een MKBA per deelmarkt.

Ter beantwoording van **onderzoeksvraag 8** leveren we in deze stap een beknopte lijst van suggesties voor vervolgonderzoek dat uitgevoerd kan worden om de onzekerheden en witte vlekken nader in te vullen om zo een nog nauwkeuriger beeld te krijgen van de kosten en baten van kansspelen.

In dit stadium van het onderzoek hebben we ook voldoende informatie om **onderzoeksvragen 1, 9 en 10** te beantwoorden: namelijk of een MKBA inderdaad als rekeninstrument geschikt is of alleen als denkkader, wat de omvang is van de kosten en baten van kansspelen en hoe de gevonden informatie kan helpen bij de evaluatie van de wet Koa.

### 3.3 Onderzoeksmethoden en bronnen

De kern van dit onderzoek betreft de stappen 4 en 5 uit de vorige paragraaf, namelijk het identificeren, kwantificeren en waarderen van de kosten en baten van (online) kansspelen. We hanteren daarbij verschillende onderzoeksmethoden en bronnen.



Een belangrijke bron voor de identificatie van de effecten is de **Marktvisie Kansspelen**, die de Ksa in 2021 publiceerde (hierna: Ksa-Marktvisie).<sup>19</sup> Dit visiedocument maakt een welvaartseconomische analyse van de verschillende effecten van kansspelen die kunnen leiden tot maatschappelijk ongewenste marktuitskomsten die niet zonder overheidsingrijpen verholpen kunnen worden. We volgen ook de indeling in verschillende deelmarkten voor kansspelen uit de Ksa-Marktvisie: loterijen (waarbij ook krasloten zijn inbegrepen), weddenschappen, casinospelen en speelautomaten, en online kansspelen.

In de identificatiefase verwerken we ook de inzichten uit de door het **Trimbos-instituut** recent gepubliceerde kennissynthese en **onderzoeksagenda**.<sup>20</sup> Deze onderzoeksagenda belicht indirecte effecten van problematisch gokken zoals schulden, huiselijk geweld, ruzie met familie, zware stress, gebrek aan diversiteit in tijdsbesteding en problemen op het werk. Daarbij benoemt het Trimbos-instituut het belang van het goed vaststellen van de richting van de causaliteit, wat ook voor een MKBA cruciaal is. Tot slot is er nog veel onbekend over wat de effecten van gokken zijn voor kwetsbare groepen als jeugd (minderjarigen en jongvolwassenen tot 25 jaar), mensen met een migratieachtergrond, ouderen, mensen met een lage sociaaleconomische status, mensen met een (licht) verstandelijke beperking, delinquenten en mensen die kampen met andere psychiatrische problematiek. Waar voor de genoemde indirecte effecten voor Nederland geen cijfermateriaal beschikbaar was, hebben we ons gebaseerd op buitenlandse bronnen die we hebben vertaald naar de Nederlandse situatie, waarbij we de inherente onzekerheden benoemen.

In aanvulling op deze bronnen, hebben we de **internationale wetenschappelijke literatuur** onderzocht die betrekking heeft op de maatschappelijke effecten van kansspelen, met name literatuur die erop gericht is deze kosten en baten te kwantificeren en waarderen. Voor een aanzienlijk deel komt die literatuur ook al aan de orde in de Ksa-Marktvisie. De relevante geraadpleegde literatuur wordt in de komende hoofdstukken nader besproken.

Voorts is een aantal gesprekken gevoerd met **focusgroepen**. In vijf afzonderlijke groepen deskundigen bespraken we de drie centrale publieke belangen, het perspectief van de kansspelaanbieders en van de overheid en maatschappij (zie bijlage Verantwoording).

<sup>19</sup> Kansspelautoriteit (2021). Marktvisie Kansspelen: Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen. Den Haag: Kansspelautoriteit.

<sup>20</sup> Van Rooij, T., Tuijnman, A. en Kleinjan, M., 2021. Kennissynthese en onderzoeksagenda: Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek.

Deze gesprekken dienden zowel om de reeds geïdentificeerde effecten te toetsen en aan te vullen, als om bronnen te verzamelen en de effecten te kwantificeren en waarderen.

Een belangrijke bron van kwantitatieve gegevens over de verschillende segmenten van de kansspelmarkt vormen de **marktscans** die de Ksa periodiek publiceert. Deze marktscans bevatten gegevens over de financiële stromen van vergunde aanbieders, zoals de omzet, het bruto spelresultaat, de afdrachten aan goede doelen, kansspelbelasting en indien relevant de Rijksoverheid. Ook zijn de marktscans een goede bron van informatie over de actuele situatie op de markt. De meest recente marktscan van de landgebonden kansspelen dateert van najaar 2022 en bevat financiële cijfers tot en met 2021 (Ksa, najaar 2022). Waar de marktscans niet volledig voorzagen in onze informatiebehoefte, zijn we te rade gegaan bij de **jaarverslagen** van de grote vergunninghouders.

Daarnaast publiceert de Ksa sinds de opening van de online markt periodiek een **Monitoringsrapportage online kansspelen** met de meest actuele gegevens over de online markt, zoals het aantal afgegeven vergunningen, het bruto spelresultaat onderscheiden naar marktsegment, de ontwikkeling van het aantal spelersaccounts bij vergunde aanbieders, ontwikkelingen rondom het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) en de geschatte kanalisatie van het online spelen bij vergunde aanbieders. De meest recente monitoringsrapportage dateert van april 2023 (Ksa, voorjaar 2023).

De meest gedetailleerde, beschikbare gegevensbronnen over spelersaantallen en (probleematisch) spelersgedrag zijn in Nederland de in 2016 en 2021 door bureau **Breuer&Intraval** afgenomen enquêtes met respectievelijk 5.873 en 5.876 respondenten (hierna: Breuer&Intraval, 2016 en Breuer&Intraval, 2021).<sup>21</sup> De gegevens van de rapporten uit jaar  $[t]$  hebben voornamelijk betrekking op speelgedrag in jaar  $[t-1]$ , dus respectievelijk 2015 en 2020. De ruwe gegevens bij deze onderzoeken bevatten meer informatie dan in de genoemde rapporten is gepubliceerd. We hebben in dit onderzoek gebruik kunnen maken van de (ruwe) data van de meest recente meting van Breuer&Intraval (2021), opgevraagd bij en ontvangen van het WODC. We achten 2020 voldoende dicht bij 2019 liggen om voor wat betreft de **kenmerken** van de spelerspopulatie ook representatief voor het nulalternatief te zijn. Voor de **omvang** van de (online) markt baseren we ons in het nulalternatief en het beleidsalternatief op bruto spelresultaten uit de marktscans en monitoringsrapportages van de Ksa.

<sup>21</sup> A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Modernisering Kansspelbeleid. Nulmeting 2016. Intraval/WODC, Groningen/Den Haag. WODC-rapport 2573B; A. Kruize, J. Snippe, J. de Muijnck (2021). Nieuwe meting modernisering Kansspelbeleid 2021. Intraval/WODC, Groningen/Den Haag. WODC-rapport 3118.

De dataset van Breuer&Intraval (2021) bevat informatie over deelname en uitgaven per kansspel. Hierin worden loterijen, krasloten, bingo, speelautomaten, poker, casinospelen, paardenraces, sportwedstrijden en overige kansspelen onderscheiden. Naast het deelname- en uitgavenpatroon kunnen we op basis van de speellocaties tevens onderscheid maken tussen het spelgedrag op de legale versus de illegale markt. De analyses zijn ook te relateren aan kwetsbare groepen (zoals jongvolwassenen van 18 t/m 24 jaar), inkomensklassen en risicoprofiel. Het risicoprofiel wordt bepaald door de *Problem Gambling Severity Index* (PGSI), een *screenner* die drie verschillende groepen spelers identificeert: 'geen tot laag risico', 'matig risico' en 'hoog risico' (zie paragraaf 5.2). Daarnaast bevat de enquête ook gegevens over andere relevante persoonskenmerken, zoals het aantal gescheiden en werkloze respondenten in de sample. Dit stelt ons in staat om deze persoonskenmerken te relateren aan het (problematische) spelgedrag (zie bijlage Analyse enquêtedata).

Het **Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS)** is de belangrijkste bron voor informatie over verslavingszorg in Nederland, ook voor de prevalentie van gokverslaving. Het gaat om dat deel van de gokverslaafde populatie dat daadwerkelijk behandeld is voor de verslaving. In verband met AVG-beperkingen was LADIS de afgelopen jaren niet beschikbaar, maar sinds 1 juli 2022 is LADIS weer operationeel.<sup>22</sup> De Kerncijfers Verslavingszorg 2016-2021 die op 22 maart 2023 beschikbaar zijn gekomen, zijn meegenomen in dit onderzoek. Helaas zijn op dit moment nog geen Kerncijfers Verslavingszorg 2022 beschikbaar.

<sup>22</sup> <https://www.ladis.eu/nl/nieuws/nieuws>



## 4 Baten van kansspelen

In dit hoofdstuk inventariseren we de positieve maatschappelijke effecten van kansspelen. Per effect geven we aan welke actoren op de kansspelmarkt erbij betrokken zijn, dan wel op welke actoren buiten de kansspelmarkt deze effecten impact hebben. We geven in dit hoofdstuk een kwalitatieve beschrijving. In hoofdstuk 6 kwantificeren en waarderen we de gevonden positieve effecten als maatschappelijke baten. Dit hoofdstuk bestaat uit de volgende paragrafen: Consumentensurplus, Producentensurplus, Afdrachten aan goede doelen, sport en staat en tot slot Belastingeffecten.

### 4.1 Consumentensurplus

Consumenten die deelnemen aan kansspelen kunnen daar over het algemeen plezier aan ontlenen. 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 ontlenen aan de afdrachten aan goede doelen en sport die mede dankzij hun deelname aan goede-doelenloterijen of de Lotto mogelijk zijn. Deze positieve effecten voor consumenten – waar ook vergunninghouders in de focusgroep op wezen – dragen bij aan de welvaart van consumenten en worden door economen onder het ‘consumentensurplus’ geschaard.

De MKBA-leidraad van CPB/PBL (2013) schrijft op pagina 48 over het consumentensurplus:

*Als een individu overgaat tot aanschaf – en dus vraag uitoefent – is de betalingsbereidheid voor de aanschaf van een goed of dienst minstens zo groot als de prijs ervan. Het verschil tussen de betalingsbereidheid en de prijs wordt het consumentensurplus genoemd. Dit is het saldo van de baten van de aankoop (de betalingsbereidheid) en de kosten van de aankoop (de prijs) en is daarmee een maatstaf voor de welvaartswinst die het individu ondervindt van de aanschaf.*

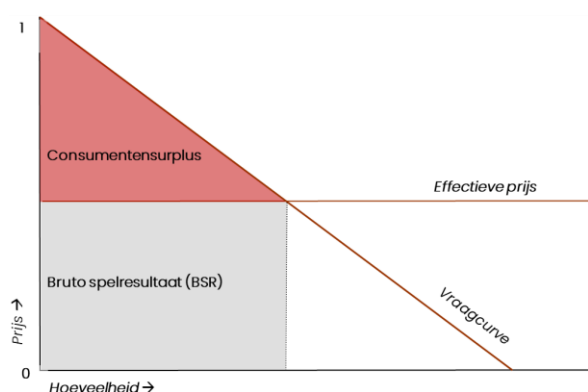
Dit surplus van individuele consumenten wordt opgeteld tot het *geaggregeerde consumentensurplus*, dat gelijk is aan het verschil tussen de geaggregeerde betalingsbereidheid – beschreven door de vraagcurve naar een goed of dienst – en de prijs. Het consumentensurplus meet zo op kansspelmarkten de welvaart die consumenten ontlenen aan hun activiteiten op die markten. Dat staat los van de vraag of een consument met zijn inleg

(achteraf) wint of verliest. Sommigen zullen winnen en anderen verliezen; die winst of verlies is een overdracht tussen consumenten onderling en in beginsel welvaartsneutraal.

### De prijs van kansspelen

Consumenten winnen samen minder dan ze verliezen. Een deel van de inleg wordt niet uitgekeerd – *‘the house always wins’* – en dekt de kosten (en bij sommige kansspelen de winst) van de kansspelaanbieder, de afdrachten (aan goede doelen, sport en staat), belastingen en heffingen. Deze posten samen vormen het bruto spelresultaat (BSR) van de aanbieder: het deel van de inleg dat niet als prijs wordt uitgekeerd aan de spelers. Dit deel van de inleg dat niet aan spelers wordt uitgekeerd wordt vaak gedefinieerd als de ‘effectieve prijs’ van een kansspel. De effectieve prijs kan in theorie lopen van 0 (alle inleg wordt uitgekeerd) tot 1 (er wordt niets uitgekeerd). Anders dan de aanschafprijs van een lot of de minimale inleg of inworp zijn de hier genoemde maten voor de effectieve prijs niet gevoelig voor het feit of iemand met een heel of een half lot speelt, of een klein of groot fiche inzet: een hogere inzet leidt immers ook tot een navenant hogere verwachte uitkering.

Figuur 4.1 Consumentensurplus in kansspelmarkt



In MKBA's wordt vaak aangenomen dat vraag- en aanbodcurven in het relevante bereik (bij benadering) lineair zijn (CPB/PBL, 2013, p. 134). Figuur 4.1 illustreert hoe voor een kansspel met een lineaire vraagfunctie (dus een lineaire relatie tussen de vraag naar het kansspel en de effectieve prijs), het consumentensurplus en het bruto spelresultaat gedefinieerd zijn. Het betreft hier een kansspel (zoals een loterij) met een effectieve prijs van ongeveer 50 procent. Als het uitkeringspercentage van een kansspel stijgt, dan daalt de effectieve prijs en neemt het consumentensurplus toe: het kansspel wordt aantrekkelijker.

De oppervlakte van het rode driehoekje is gelijk aan het consumentensurplus. Het kan worden berekend uit geaggregeerde marktgegevens. In zijn algemeenheid geldt bij een lineaire vraagcurve dat het consumentensurplus gelijk is aan de helft van het bruto spelresultaat gedeeld door de zogeheten **prijselasticiteit**.<sup>23</sup> De prijselasticiteit meet de procentuele daling (stijging) in de vraag bij een procentuele stijging (daling) in de prijs.

### Internaliteiten en de rationele consument

Vrijwillige transacties van goed geïnformeerde, rationele consumenten zullen over het algemeen tot consumentensurplus leiden. Dat is op kansspelmarkten niet anders dan in andere markten. De negatieve rendementsverwachting van een kansspel doet daar niets aan af: ook na de aanschaf van bijvoorbeeld een bioscoopkaartje is de consument zijn 'inleg' kwijt en staat hij na afloop met lege handen. Tegenover de prijs van het bioscoopkaartje staan echter immateriële baten zoals het plezier dat de consument heeft beleefd aan het bioscoopbezoek. Zo ook bij kansspelen waar tegenover de inleg immateriële baten staan zoals de hoop en spanning van het kunnen winnen en die (gemiddeld) hoger zijn.

Wel verdient de vraag aandacht of er op kansspelmarkten sprake is van vrijwillige transacties gemaakt door goed geïnformeerde en rationeel handelende consumenten. Wanneer niet aan die eisen is voldaan, kan een kansspeltransactie netto leiden tot welvaartsvernietiging. Dit houdt nauw verband met een discussie rondom de vermeende 'internaliteiten' in een MKBA van alcoholconsumptie door het RIVM samen met het Trimbos-instituut, Ecorys en Maastricht University (zie Box 4.1). De kernvraag is daarbij in hoeverre consumenten hun eigen toekomstige kosten van imperfect geïnformeerd zijn en/of beperkt rationeel gedrag als gevolg van verslaving al voldoende hebben meegewogen in de vraag naar dit product.

Het uitgangspunt in onze studie is dat de gevolgen van 'lichte' vormen van 'consumentenfalen', zoals het niet lezen van de kleine lettertjes bij loterijabbonnementen, het overschatten van de eigen sportkennis bij sportwedenschappen of een imperfect begrip van de statistische winstkans, verdisconteerd zijn in het consumentensurplus. Zulke gedragsvalkuilen verhogen weliswaar de vraag naar kansspelen,<sup>24</sup> maar dat neemt niet weg dat deze consumenten welvaart ontlenuen aan hun niet geheel rationele perceptie van de winkansen:

<sup>23</sup> Coryn, T. (2008). Casinos: Lessons Learnt from Cost-Benefit Analysis. In *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives* (pp. 31-55). Brill Nijhoff.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld: B. Lockwood, H. Allcott, D. Taubinsky, A.Y. Sial (2022). What drives demand for state-run lotteries? Evidence and welfare implications. *NBER Working Paper 28975*, waarin empirisch wordt aangetoond dat loterijuitgaven binnen de onderzoekspopulatie positief significant samenhangen met problemen met zelfbeheersing, financiële ongeletterdheid en statistische denkfouten.

mede daardoor kunnen ze dromen van een grote prijs of spanning beleven bij het *net* niet winnen van een sportwedstrijd.<sup>25</sup>

Voor problematisch speelgedrag en kansspelverslaving gaat dit uitgangspunt in alle waarschijnlijkheid niet op. Zoals in paragraaf 5.2 uitvoerig wordt besproken, kan circa vijf tot zeven procent van de deelnemers aan kansspelen (op basis van het screeningsinstrument PGSI) worden gekenschetst als risicospeler of probleemspeler<sup>26</sup> en heeft een (aanzienlijk) kleiner deel van de deelnemers een diagnose 'kansspelverslaving' of zou die diagnose hebben gekregen indien hulp zou zijn gezocht. Voor deze groepen kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de vrijwilligheid van de transactie en daardoor ook bij het welvaartsverhogende karakter ervan. Dat betekent niet dat deze spelers geheel geen baten – consumentensurplus – ontleen aan de transacties. Er zijn echter ook kosten verbonden aan het problematisch spelgedrag of de verslaving die ze weliswaar grotendeels zelf dragen, maar waarvan aannemelijk is dat zij ze onvoldoende meewegen bij het aangaan van transacties. In de voorliggende studie worden die kosten separaat zo goed mogelijk geïnventariseerd, gekwantificeerd en in geld uitgedrukt in paragraaf 5.2 en 6.4 en als kost meegeteld in alle saldi. In het licht van de discussie over internaliteiten zou dit een conservatief uitgangspunt kunnen worden genoemd waarbij de kosten van verslaving (in negatieve zin) volledig additioneel worden geacht.

#### Box 4.1 Kosten en baten van alcohol

In 2016 publiceerde het RIVM samen met het Trimbos-instituut, Ecorys en Maastricht University een MKBA van alcoholconsumptie in Nederland, alsmede van enkele mogelijke maatregelen om het alcoholgebruik terug te dringen (De Wit et al., 2016).<sup>27</sup> De studie concludeerde dat alcohol per saldo een sterk negatief welvaartseffect heeft, en dat de onderzochte maatregelen de maatschappelijke welvaart flink zouden verhogen.

In een artikel in ESB later dat jaar formuleerden Hummel et al. (2016) twee hoofdpunten van kritiek, die ook relevant zijn voor de voorliggende analyse van kansspelen.<sup>28</sup> Ten eerste stelden de auteurs dat de kosten van productiviteitsverlies en alcohol-gerelateerde

<sup>25</sup> De Marktvisie van de Kansspelautoriteit (par. 4.4) bespreekt in dat kader diverse 'gedragsvalkuilen' (begrensde rationaliteit, beperkte zelfbeheersing, zelfoverschatting). Met name minderjarigen, jongvolwassenen en kwetsbare groepen zijn vatbaar voor dergelijke valkuilen (zie verder paragraaf 5.1).

<sup>26</sup> A. Kruijze, J. Snippe, J. de Muijnck (2021). Nieuwe meting modernisering Kansspelbeleid 2021. IntraVal/WODC, Groningen/Den Haag. WODC-rapport 3118. Op basis van p. II.

<sup>27</sup> Wit, G. de, P. van Gils, E. Over et al. (2016) *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Bilthoven: RIVM.

<sup>28</sup> Hummel, A.J., B. Jacobs, M. Oosterveen (2016). Een nuchtere blik op de kosten en baten van alcohol. *ESB*, 101 (4744), p. 766-9.



ziekten hoofdzakelijk private kosten van alcoholconsumenten zijn, en dus al meegewogen zijn bij de berekening van het consumentensurplus. Het apart meenemen van deze 'internaliteiten' (in hun ogen) zou leiden tot een dubbeltelling, met een doorslaggevend effect op het saldo van kosten en baten. Ten tweede stelden de auteurs dat de veronderstelde vorm van de vraagfunctie van grote invloed is op de uitkomsten en het saldo. Andere plausibele functionele vormen geven een veel hogere uitkomst voor het consumentensurplus.

Twee van de auteurs van de oorspronkelijke studie schreven op de website van ESB een replek, in de vorm van een blog getiteld 'De mythe van de rationele consument'.<sup>29</sup> Ze stellen dat veel consumenten zich niet bewust zijn van de negatieve effecten van alcohol, of door het verslavende karakter ervan er geen weerstand aan kunnen bieden en dus geen rationele keuze maken. Voorts geven ze aan dat de functionele vorm van de vraagcurve minder relevant is bij de doorrekening van de concrete beleidsscenario's.

In 2018 verscheen een herziene versie van de MKBA waarin deze twee punten zijn geïntegreerd (De Wit et al., 2018).<sup>30</sup> De auteurs presenteren niet langer een schatting van het totale consumentensurplus, waarvoor ze als argument geven dat het lastig is het surplus te schatten vanwege het verslavende karakter. Voorts presenteren ze aan de kostenkant zowel berekeningen met als zonder de genoemde internaliteiten. Bij de analyses van de concrete preventiemaatregelen becijferen ze wel verlagingen van het consumentensurplus, maar tevens presenteren ze – om diezelfde reden – uitkomsten zonder deze verliezen bij wijze van gevoeligheidsanalyse.

De studie van De Wit et al. (2018) is een relevante bron bij de becijfering van de kosten van kansspelen in de voorliggende studie.<sup>31</sup> Ook het potentieel verslavende karakter van kansspelen is een relevante parallel.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> <https://esb.nu/de-mythe-van-de-rationele-consument/>.

<sup>30</sup> Wit, G. de, P. van Gils, E. Over et al. (2018) *Maatschappelijke kosten-baten analyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Bilthoven: RIVM.

<sup>31</sup> Dat geldt tevens ook voor een soortgelijke studie naar de kosten en baten van tabaksbeleid van deels dezelfde groep onderzoekers: Kinderen, J.A. de et al. (2016). *Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands*. Maastricht University/RIVM/Trimbos Instituut.

<sup>32</sup> De keuze van De Wit et al. (2018) om afnames van het consumentensurplus als gevoeligheidsanalyse op nul te stellen wordt niet gevolgd. Immers, verkleining van dat surplus door een gegeven maatregel is een maatschappelijke kost, waar baten tegenover kunnen staan in de vorm van minder externe kosten. Het wel meetellen van die (verandering van de) externe kosten maar niet van (de verandering van) het consumentensurplus leidt dus altijd tot een overschatting van de netto baten van een maatregel, los van de vraag of internaliteiten nu wel of niet verdisconteerd zijn in het consumentensurplus.

### Vraagcurve en partieel evenwicht

Bij het bepalen van (veranderingen van) het consumentensurplus op kansspelmarkten maken we, in lijn met paragraaf 3.2.2 en 3.2.3 (over berekening consumentensurplus) en paragraaf 3.4 (over afbakening van relevante markten) van CPB/PBL (2013), geen inschatting van het potentiële consumentensurplus dat in een alternatief scenario met de bestedingen zou kunnen worden gecreëerd in andere markten.<sup>33</sup> In economisch jargon heet dit ook wel een analyse in een *partieel evenwicht*.<sup>34</sup> Zie ook paragraaf 10.5 van het micro-economie standaardwerk van Varian.<sup>35</sup>

Een ander punt van aandacht bij de berekening van het consumentensurplus is de vorm van de vraagcurve. Bij de MKBA van alcoholconsumptie was dit een belangrijk discussiepunt (zie Box 4.1). De onderzoekers gingen uit van de gangbare functionele vorm van een lineaire vraagcurve (zoals in figuur 4.1), maar alternatieve functionele vormen (kwadratische, semi-elastische en iso-elastische vraagcurve) bleken grote gevolgen te hebben (of zelfs niet goed gedefinieerd te zijn) voor het saldo van kosten en baten in de basisopstelling, waarin *alle kosten en baten van alcoholconsumptie* in kaart waren gebracht.

Omdat in een dergelijke opstelling – die zoals besproken in paragraaf 3.2 niet moet worden verward met een concreet beleidsscenario maar met het simpelweg ‘wegdenken’ van de hele sector – het gehele surplus onder de vraagcurve wordt berekend, is de gevoeligheid voor de vorm van deze curve dan groot. Daarbij geldt echter wel dat de lineaire vraagcurve ten opzichte van alle andere consistente functionele verbanden tussen vraag en prijs (gefit op geaggregeerde marktgegevens zoals prijzengeld, bruto spelresultaat en prijselasticiteit) leidt tot de laagst mogelijke uitkomst voor het consumentensurplus. **Het hanteren van een lineaire vraagcurve is dus de meest conservatieve keuze voor het bepalen van de baten.**

Bij een feitelijke kosten-batenanalyse van een concreet beleidsscenario zijn de verschuivingen van de vraag over het algemeen kleiner en is de gevoeligheid voor aannames over de vorm van de vraagcurve kleiner. De formules voor het bepalen van veranderingen in consumentensurplus in paragraaf 3.2.3 van de leidraad van CPB/PBL (2013) gaan eveneens uit van een lineaire vraagcurve. In paragraaf 7.2 voeren we een vergelijkbare gevoeligheidsanalyse uit als die in de genoemde MKBA van alcoholconsumptie.

<sup>33</sup> Willig, R. D. (1976). Consumer's surplus without apology. *The American Economic Review*, 66(4), 589–597.

<sup>34</sup> Deze vereenvoudigde berekening van het consumentensurplus is echter een goede benadering van de consumentenwelvaart zoals dat in veel complexere *algemene-evenwichtsmodellen* met zogeheten *equivalente of compenserende variaties* kan worden bepaald.

<sup>35</sup> Varian, H. R. (1992). *Microeconomic analysis* (Vol. 3). New York: Norton.

### Illegale kansspelen

Een laatste punt van aandacht bij de berekening van het consumentensurplus is hoe moet worden omgegaan met illegale kansspelen. Illegale kansspelen voorzien in een vraag van consumenten waarin legaal (vergund) aanbod niet (vanwege de vergunningseisen en/of het ontbreken van een vergunningstitel) of niet zo goedkoop (vanwege toezichtkosten, kansspelbelasting en afdrachten aan goede doelen en sport) kan voorzien. Zo kunnen “zwarte Lotto’s” extreem grote jackpotten bieden, is het bij illegale sportweddenschappen mogelijk om op exotische events te wedden, en bieden illegale speelhallen en casino’s anonimiteit en hogere uitkeringspercentages. Kansspelen op afstand waren tot 1 oktober 2021 in Nederland niet legaal te spelen, behalve de e-commerce van sportweddenschappen. Wel was er een omvangrijk (grotendeels buitenlands) illegaal online aanbod waar enkele honderdduizenden spelers gebruik van maakten.

**Uitgangspunt in deze MKBA is dat illegale kansspelen net als legale kansspelen consumentensurplus opleveren dat als maatschappelijke baat moet worden meegewogen.** Wel zijn er maatschappelijke kosten bij illegale kansspelen, met name in de vorm van ontdoken kansspelbelasting, en kansspelheffing (in feite betalen vergunde aanbieders de kosten van opsporing en handhaving van illegaal aanbod).<sup>36</sup> Ook ligt het in de rede aan te nemen dat er bij illegale kansspelen geen of minder aandacht is voor verslavingspreventie en detectie van witwassen en matchfixing. Tot slot brengt het illegale karakter, door het gebrek aan juridische bescherming, aan criminaliteit gerelateerde risico’s met zich mee, die in paragraaf 5.3 verder worden uitgewerkt.

Bovenstaand uitgangspunt kan net als de neutrale houding van de fiscus ten opzichte van illegaal verkregen inkomsten als amoreel worden bestempeld. Dat wil zeggen: er is geen sprake van een moreel oordeel over het illegale karakter *an sich*. De Verkenning MKBA-werkwijzer Justitie en Veiligheid (2020, box 2.2, p.17) maakt het punt dat bij immorele handelingen als bijvoorbeeld geweldsmisdrijven de satisfactie van de dader niet zozeer teniet wordt gedaan door het leed van het slachtoffer, maar vanuit ethisch perspectief überhaupt niet meegewogen zou horen te worden in het MKBA-saldo. Bij illegale kansspelen is onzes inziens er echter geen sprake van (lichamelijk) geweld, uitbuiting of evident slachtofferchap. Consumenten maken grotendeels (vanwege hierboven genoemde redenen) vrijwillig de keuze voor dit in sommige opzichten aantrekkelijkere aanbod. Dit maakt het op grond van economische en morele overwegingen redelijk om illegale kansspelen neutraal mee te tellen, met inachtneming van de genoemde maatschappelijke kosten ervan.

<sup>36</sup> In par. 4.4 bespreken we hoe de kansspelbelasting volgens de CPB/PBL-leidraad gewaardeerd dient te worden.

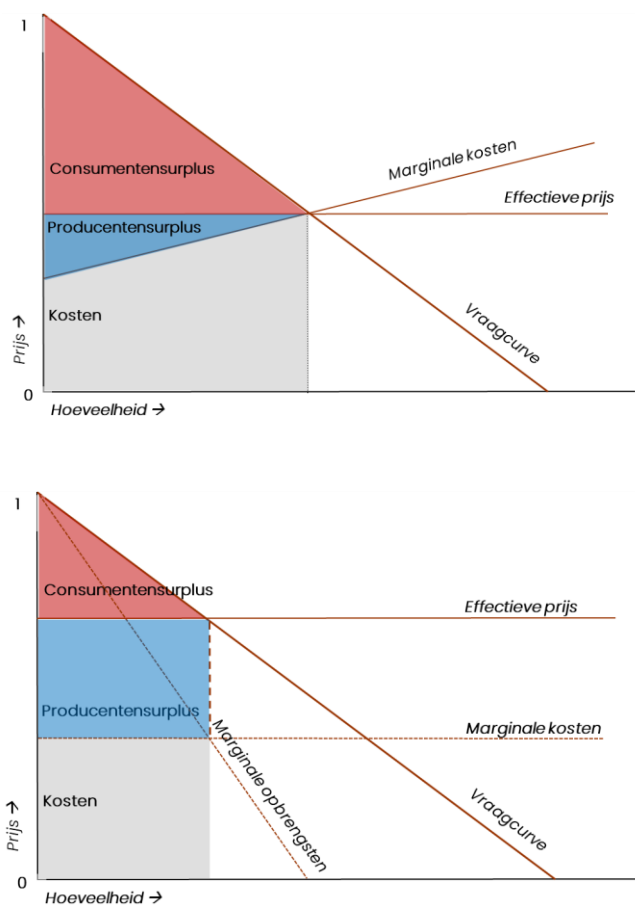
## 4.2 Producentensurplus

Naast het consumentensurplus telt ook het producentensurplus in beginsel als baat mee in een MKBA. De leidraad van CPB/PBL (2013, p. 52) schrijft dat producenten en de overheid weliswaar geen rol spelen in de sociale welvaartsfunctie van de MKBA, maar dat winsten van bedrijven inkomen vormen voor consumenten, de uiteindelijke eigenaren van de bedrijven. De leidraad vervolgt evenwel dat het producentensurplus in de praktijk vaak niet relevant is, omdat bedrijfswinsten in markten met voldoende concurrentie doorgaans niet meer zijn dan een marktconforme vergoeding voor de arbeid en het kapitaal van de eigenaren. Het producentensurplus is dus niet hetzelfde als de fiscale winst van de betrokken ondernemingen, maar de winst die boven op die marktconforme vergoeding wordt gerealiseerd. Dit wordt ook wel 'overwinst' genoemd. In specifieke gevallen, bij afnemende schaalopbrengsten, door het bestaan van aanbodrestricties of in het geval van monopoliewinsten kan wel sprake zijn van producentensurplus dat van betekenis is in een MKBA.<sup>37</sup>

Het eerste paneel in Figuur 4.2 illustreert dit grafisch voor een aanbieder of markt met afnemende schaalopbrengsten (stijgende marginale kosten): het bruto spelresultaat (BSR) uit figuur 4.1 valt uiteen in een deel kosten, en een deel producentensurplus ter grootte van de blauwe driehoek. Het onderste paneel illustreert dit voor een aanbieder met marktmacht, die de effectieve prijs zodanig kiest dat de marginale opbrengsten gelijk zijn aan de marginale kosten. In dat geval wordt het producentensurplus weergegeven door de blauwe rechthoek.

<sup>37</sup> In een studie naar de welvaartseffecten van beleidsscenario's voor de loterijenmarkt definiëren Hof et al. het producentensurplus als de omzet minus het prijzengeld en de kosten. Zie figuur 2.1 en p. 7 in: Hof, B., Tieben, B., Witteman, J. (2019). *De bijdrage van loterijen aan de welvaart. Wat is de maatschappelijke impact van beleidsscenario's voor aanpassing van het loterijstelsel?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. Aldus scharen ze de afdrachten aan goede doelen, sport en het Rijk conceptueel onder het producentensurplus. Wij kiezen ervoor deze baten (die vrij uniek zijn voor kansspelmarkten) separaat te behandelen (zie paragraaf 4.3). Uiteindelijk is dat een boekhoudkundige keuze zonder effect op de saldi van kosten en baten.

Figuur 4.2 Producentensurplus met afnemende schaalopbrengsten (boven) of marktmacht (onder)



De Nederlandse landgebonden markten voor loterijen, weddenschappen en speelcasino's zijn sterk geconcentreerd, onder meer door de tot 2016 beleidsmatig beperkte vergunningverlening voor meerjarige goede-doelenloterijen, en vooral door de wettelijke monopolies van de Nederlandse Loterij, ZEturf en Holland Casino.

Voor de loterijmarkt geldt echter dat de vermoedelijke marktmacht van de grote loterijen niet als overwinst verdwijnt in de zakken van private aandeelhouders, maar grotendeels terugvloeit naar de maatschappij via afdrachten aan goede doelen, sport en de staat (zie paragraaf 4.3). Ook Holland Casino keert haar monopoliewinst op het speeltafel aanbod uit als dividend aan de staat. Tegelijkertijd ondervindt Holland Casino ook concurrentie van (ketens van) speelautomatenhallen.

De markt voor landgebonden weddenschappen is weliswaar ook na de inwerkingtreding van de wet Koa nog steeds via twee wettelijke monopolies ingericht, maar beide

monopolievergunningen (van Nederlandse Loterij en ZETurf) werd het al ruim twintig jaar geleden toegestaan om internet te gebruiken als distributiemiddel/verkoopkanaal (de zogeheten e-commerce). Via het internet werden de Nederlandse landgebonden wedmonopolies ook stevig beconcurrereerd door een groot illegaal online aanbod uit het buitenland. De in 2021 geopende Nederlandse markt voor kansspelen op afstand is weliswaar geconcentreerd maar goed te betreden zonder een beperking op het aantal vergunningen. Het aantal vergunningen voor online kansspelen bedroeg in maart 2023 23, waarvan er op dat moment twintig daadwerkelijk werden geëxploiteerd.<sup>38</sup>

De aanname in concurrerende marktsegmenten is het uitgangspunt van CPB/PBL (2013, p. 53), dat voor zover er boekwinsten gemaakt worden, deze een marktconforme vergoeding zijn voor de inzet van de arbeid en het kapitaal van de eigenaren. De aanname is daarom dat er in economische zin geen overwinsten worden gemaakt in deze marktsegmenten die als producentensurplus zouden moeten worden meegeteld.<sup>39</sup> De uitkeringen van de Nederlandse Loterij en Holland Casino aan de staat (als wettelijke afdracht respectievelijk als dividend) kunnen gelet op hun beschermde marktposities wel als overwinst/producentensurplus worden gezien en vormen dus een positief welvaartseffect. De wettelijke afdrachten tellen daarbij volledig als baat, in het geval van dividend inclusief de daarover betaalde vennootschapsbelasting. Eventuele boekwinsten daarboven worden gezien als bovengrens voor het producentensurplus dat in dit geval aan de staat toevalt.<sup>40</sup>

Illegale kansspelen kunnen in beginsel ook producentensurplus genereren. Echter, voor zover het gaat om buitenlands online aanbod is dit producentensurplus niet relevant vanwege de nationale scope van een kosten-batenanalyse: kosten en baten die in het buitenland neerslaan, blijven buiten beschouwing (zie CPB/PBL 2013, p. 47).<sup>41</sup> Voor zover het gaat om illegaal binnenlands aanbod kan er bij een illegaal monopolie of kartel overwinst worden gegenereerd. Voor een dergelijk illegaal Nederlands gokkartel zijn echter geen concrete empirische aanwijzingen. Bovendien is er op de illegale markt per definitie sprake van

<sup>38</sup> Kansspelautoriteit (2023). *Monitoringsrapportage online kansspelen 2023*, p. 6. Merk op dat één aanbieder (concern) meerdere vergunningen kan hebben.

<sup>39</sup> Voor zover in deze marktsegmenten vennootschapsbelasting (vpb) wordt afgedragen, geldt eveneens dat deze passend is bij genoemde marktconforme vergoeding en ook zou worden afgedragen bij een alternatieve aanwending van arbeid en vermogen van de eigenaren. Deze vpb is daarom geen inverteerend effect voor het Rijk.

<sup>40</sup> Het gaat hier om een bovengrens, omdat de boekwinsten fluctueren en ten dele net als in de concurrerende marktsegmenten niet meer dan een marktconforme vergoeding zijn voor het geïnvesteerde vermogen. Ook een deel van de af te dragen vpb, die onderdeel is van de bruto boekwinst, is te relateren aan deze marktconforme boekwinst.

<sup>41</sup> Een latere aanvulling op de leidraad nuanceert dit enigszins en beveelt aan grensoverschrijdende effecten ten minste te benoemen (Bos, F., B. Hof en J. Tijm (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: CPB/PBL). Daarmee wordt hier volstaan, met de extra kanttekening dat online kansspelen ook in het buitenland concurrerend zijn, en er daarom naar verwachting ook daar geen of weinig producentensurplus wordt gecreëerd.

vrije toe- en uittreding en daarmee van illegale concurrentie. Overigens kunnen zich bij strenge opsporing en handhaving wel tijdelijk hoge winsten voordoen bij illegale aanbieders die de dans ontspringen. Maar daar staan even hoge verliezen tegenover van illegale aanbieders die voortijdig tegen de lamp lopen. Per saldo maakt een concurrerende illegale markt geen overwinst.<sup>42</sup> Producentensurplus van illegale aanbieders (en veranderingen daarin) kan daarom buiten beschouwing worden gelaten.

### Werkgelegenheidseffecten en synergie met horeca

Net als andere economische activiteiten zijn kansspelen een bron van werkgelegenheid. Dikwijls benadrukken economische sectoren hun maatschappelijk belang onder meer door te wijzen op de werkgelegenheid die zij bieden. Ook naar aanleiding van de focusgroep-gesprekken werd hier door vergunninghouders op gewezen. Echter, in een economie waar arbeid in toenemende mate een schaarse factor is, telt werkgelegenheid op zichzelf niet als economische baat. CPB/PBL (2013) schrijft hierover:

*Extra werkgelegenheid die ontstaat als gevolg van een maatregel op een locatie of in een bedrijfstak, gaat dan ten koste van werkgelegenheid elders. Niet omdat bedrijvigheid verschuift, maar omdat het arbeidsaanbod verschuift. Alleen als maatregelen effect hebben op de arbeidsproductiviteit, is er sprake van welvaartswinst. (...) Dit betekent dat de doorwerking op de arbeidsmarkt van niet-arbeidsmarkt-gerelateerde maatregelen op nationale schaal over het algemeen geen effect heeft op de werkgelegenheid.*

De leidraad schrijft echter ook dat dit anders kan zijn in geval van “onvrijwillige werkloosheid die het frictieniveau overstijgt”. Maatregelen die dergelijke werkloosheid tegengaan of het frictieniveau (de evenwichtswerkloosheid) verlagen, kunnen zo toch een positief welvaartseffect hebben. Wanneer in een sector veel mensen werken met grotere afstand tot de arbeidsmarkt, die buiten de sector niet of moeilijk aan werk zouden komen, kan daar dus een positief welvaartseffect van uitgaan.

In 2019 publiceerde SEO Economisch Onderzoek een studie die als oogmerk had de maatschappelijke impact van drie beleidsscenario's voor de loterijenmarkt in kaart te brengen (SEO, 2019).<sup>43</sup> De studie werd uitgevoerd in opdracht van de Nationale Postcode Loterij,

<sup>42</sup> Becker, G. S., Murphy, K. M., & Grossman, M. (2006). The market for illegal goods: the case of drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), 38-60.

<sup>43</sup> Hof, B., Tieben, B., Witteman, J. (2019). *De bijdrage van loterijen aan de welvaart. Wat is de maatschappelijke impact van beleidsscenario's voor aanpassing van het loterijstelsel?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

BankGiro Loterij en Vriendenloterij. De onderzoekers berekenen werkgelegenheidseffecten van de beleidsscenario's en schrijven daar in beperkte mate wel welvaartseffecten aan toe, al schrijven ze op p. 34 in lijn met de leidraad (CPB/PBL, 2013):

*Op de middellange en lange termijn reageert de arbeidsmarkt via loonaanpassingen en zullen de genoemde effecten uitdoven. In deze zin zijn het tijdelijke effecten.*

Het gaat in de berekeningen van Hof et al. om werkgelegenheidseffecten die niet ontstaan bij de loterijaanbieder zelf, maar bij de beneficianten via de bestedingen van de goede-doelenopbrengst.<sup>44</sup> De welvaartseffecten van die opbrengsten komen in paragraaf 4.3 hieronder vanuit een iets andere invalshoek aan bod.

Analoog aan het producentensurplus en de werkgelegenheidseffecten in concurrerende sectoren, worden ook de vermeende baten als gevolg van synergie tussen met name speelautomaten en horeca-inkomsten op nul gesteld. Tegenover de extra inkomsten die speelautomaten voor een horecaonderneming teweeg kunnen brengen, staan de kosten van de automaat en de kosten van de horecadiensten zelf. In een concurrerende markt zal dit gemiddeld niet leiden tot overwinsten die uitstijgen boven de kosten van de arbeid en het kapitaal van de eigenaren.

### 4.3 Afdrachten aan goede doelen, sport en staat

In de loterijenmarkt wordt het surplus dat wordt gecreëerd aan de aanbiederskant 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, sinds 2005 was dit percentage nog vijftig procent, en daarvoor zestig procent. Jaarlijks gaat dat om honderden miljoenen euro's die ten goede komen aan onder meer natuurbescherming, gezondheidszorg, (breedte)sport, cultuur, welzijn en erfgoed.<sup>45</sup> Circa dertig procent van de afdrachten komt ten goede aan goede doelen buiten Nederland (Hof et al. 2019, p. 31-32). De Lotto draagt ten minste 18 procent van de inleg af aan sport en de Staatsloterij ten minste vijftien procent aan de staat.<sup>46</sup> In de totale filantropie maakten loterij-inkomsten in 2020 met € 591 miljoen ruim tien procent uit van het totaal van € 5,7 miljard aan particuliere giften (0,8 procent van het bbp). Voor de

<sup>44</sup> In Hof et al. (2019, voetnoot 22) wordt de directe werkgelegenheid bij de loterijen zelf wel genoemd: "Het aantal werknemers bij de grootste artikel 3-loterijen is 620; bij NLO werken 246 personen (in deeltijd of voltijd)."

<sup>45</sup> Zie voor een uitgebreidere analyse van de geldstromen van de bestedingen, uitgesplitst naar sector, Hof et al. (2019).

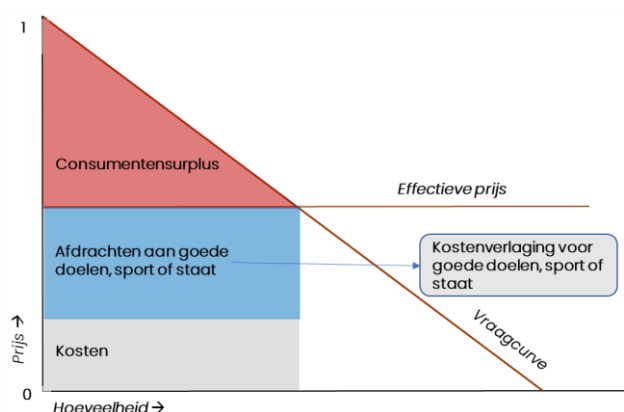
<sup>46</sup> In paragraaf 6.2 berekenen we de baten van afdrachten op grond van de Ksa-marktscans en het NLO-jaarverslag.



goede doelen die van de nationale goede-doelenloterijen afdrachten ontvangen, is de maximale bijdrage 33 procent van de totale inkomsten van een beneficiant, dit vanuit oogpunt van *good governance* en geen onevenredige afhankelijkheidsrelaties.

Vanuit MKBA-perspectief is de behandeling van deze geldstromen als volgt. De afdrachten zijn een verbijzondering van wat onder het producentensurplus zou zijn geschaard als de afdrachten als winst zou zijn geboekt of als dividend aan private aandeelhouders zou zijn uitgekeerd. In plaats daarvan worden deze bedragen uitgekeerd aan beneficianten die daar hun filantropische activiteiten van bekostigen. De afdrachten zijn daarom te zien als een kostenvoordeel voor de beneficianten.<sup>47</sup> Figuur 4.3 geeft dit hieronder schematisch weer: het bruto spelresultaat (BSR) uit figuur 4.1 valt uiteen in een deel kosten en een deel dat wordt afgedragen aan goede doelen, sport of de staat.

Figuur 4.3 Afdrachten aan goede doelen, sport of staat



In paragraaf 3.2.4 van CPB/PBL (2013) wordt een voorbeeld van sinaasappelen en sinaasappelsap uitgewerkt en geconcludeerd dat de analyse zich kan beperken tot de bepaling van het consumentensurplus op de markt voor de primaire output (sinaasappelen) en het kostenvoordeel verderop in de keten (sinaasappelsap). Het is niet nodig om het consumentensurplus van de secundaire output verderop in de keten te bepalen.<sup>48</sup> Concreet betekent dit dat we niet het (uiteindelijke) consumentensurplus van goede-

<sup>47</sup> Morgan, J. (2000). Financing public goods by means of lotteries. *The Review of Economic Studies*, 67(4), 761-784.

<sup>48</sup> Dit is wel wat Hof et al. (2019) doen, zie Box 4.2, maar is voor de doeleinden van dit onderzoek niet nodig.

doelenactiviteiten in al hun diversiteit hoeven te bepalen, en daarvoor de bijdrage vanuit kansspelen daaraan hoeven toe te rekenen. CPB/PBL (2013, p. 53) schrijft in dat kader:

*De vraag naar een goed of dienst kan ook worden uitgeoefend door een producent of door de overheid (als producent van collectieve goederen en diensten) als input voor het productieproces. De productie van goederen en diensten is echter gebaseerd op de betalingsbereidheid van consumenten voor die geproduceerde goederen en diensten. (...) Het kostenvoordeel van de producent wordt onder invloed van concurrentie uiteindelijk doorgegeven aan de consument en leidt dus tot een stijging van het consumentensurplus. Het is niet altijd eenvoudig om deze effecten op het consumentensurplus te berekenen omdat er wellicht veel verschillende markten bij betrokken zijn. In zo'n geval kan het aanvankelijke kostenvoordeel voor de producent worden gebruikt als maatstaf voor de uiteindelijke stijging van het consumentensurplus. Als de producent zijn productie uitbreidt als gevolg van een kostenvoordeel en zijn vraag naar het intermediaire goed hierdoor toeneemt, kan het voordeel weer worden berekend met de halveringsregel.*

De vraag of goede-doelenafrachten substitueerbaar zijn met of complementair zijn aan private giften of overheidsbijdragen aan diezelfde goede doelen komt pas aan bod wanneer een beleidsscenario wordt beschouwd waarbij de hoogte of het verplichtende karakter van de afdrachten wordt heroverwogen.<sup>49</sup> In dat geval dient een *counterfactual* van de huidige geldstromen te worden beredeneerd of berekend op grond van consumptievoorkeuren en de bereidheid van de overheid om bij te springen waar afdrachten aan maatschappelijk belangrijk geachte initiatieven wegvallen. Daarbij komt ook de in het citaat genoemde halveringsregel in beeld. **In deze MKBA wordt daarom gekozen om goede-doelenafrachten één-op-één als baat te tellen.** We laten dus zowel eventuele alternatieve financieringen als mogelijke multipliereffecten buiten beschouwing in dit onderzoek.

#### Box 4.2 Welvaartseffecten van afdrachten

Hof et al. (2019) bewandelen een eveneens correcte maar veel bewerkelijkere route door te trachten de welvaartseffecten van (veranderingen van) de goede-doelenafrachten via de bestedingen zelf in kaart te brengen. Daarbij doemt wel een aantal subtiliteiten op dat in dit onderzoek wordt omzeild door alleen naar het bedrag aan afdrachten te kijken.

In lijn met de MKBA-leidraad kijken Hof et al. (2019) alleen naar effecten in Nederland en dus naar de afdrachten die binnen Nederland worden besteed. Bij die binnenlandse bestedingen maken ze vervolgens onderscheid tussen de werkgelegenheidseffecten van

<sup>49</sup> Daarbij moet ook het verschil tussen het meerjarige en niet-verplichtende karakter van afdrachten door loterijen en het resultaat- en tijdgebonden karakter van overheidssubsidies worden meegewogen. Dit is soms ook een reden voor sommige goede doelen om bijvoorbeeld principieel af te zien van het ontvangen van overheidssubsidies.

de bestedingen en de externe effecten op kunst, cultuur en sport. Bij de werkgelegenheidseffecten valt echter de kanttekening te plaatsen dat dergelijke effecten over het algemeen hooguit tijdelijk zijn, zoals de auteurs ook zelf aangeven. Voorts is de berekening van de externe effecten op kunst, cultuur en sport zeer tentatief en is het niet mogelijk gebleken externe effecten van andere bestedingsdoelen te kwantificeren. De berekende welvaartseffecten op kunst, cultuur en sport worden als ‘indicatief’ aange-merkt, terwijl ‘overige goede doelen’ een niet gekwantificeerde PM-post blijven. Hof et al. (2019) presenteren ruime bandbreedtes voor de welvaartseffecten in de diverse beleidsscenario’s, die in dezelfde orde van grootte liggen als de becijferde effecten op de opdrachten zelf. Dit laatste sluit aan op de in dit onderzoek gemaakte keuze om de waarde via de opdrachten te begroten als kostenverlaging op de intermediaire markt voor goede doelen en sport.

#### 4.4 Belastingeffecten

Volgens CPB/PBL (2013, par. 9.3.2.) horen kosten en baten in marktprijzen inclusief btw te worden gewaardeerd.<sup>50</sup> De btw-opbrengsten zelf worden in beginsel niet als separate baat opgevoerd. Kansspelen zijn echter vrijgesteld van btw.<sup>51</sup> In plaats daarvan wordt kansspelbelasting (hierna: KSB) geheven. Daarbovenop komt nog de kansspelheffing voor de Ksa en het Verslavingspreventiefonds. De consument merkt niets van de voor kansspelen afwijkende belastingen en heffingen omdat aanbieders nettoprijzen uitkeren en zelf – net als bij btw-plichtige goederen of diensten – de verschuldigde KSB afdragen aan de Belastingdienst. Het consumentensurplus is daarmee al in marktprijzen uitgedrukt.

Zoals uitgelegd in de werkwijzer kosten-batenanalyse in het sociale domein (2016) dient over de van btw-vrijgestelde omzet echter nog wel een correctiepost te worden opgenomen ter hoogte van het verschil tussen het gemiddelde btw-tarief en de feitelijke belastingdruk c.q. de kansspelbelasting en kansspelheffing. Zwaneveld (2011, p. 10) schrijft in dit kader:

*Projecten kunnen veranderingen in belastinginkomsten of overheidsuitgaven tot gevolg hebben. Bijvoorbeeld als er sprake is van een (substantiële) verschuiving van consumptie van laagbelaste naar hoogbelaste goederen en diensten (of*

<sup>50</sup> P.J. Zwaneveld (2011). *De btw in kosten-batenanalyses*. CPB-notitie. Den Haag: CPB. Paragraaf 2.1 van die studie legt uitvoerig uit waarom marktprijzen exclusief btw leiden tot een overheidstekort. Bij een budgettair neutraal begrotingsbeleid dient dit met belastingheffing te worden gecompenseerd. Hierdoor kan btw niet worden afgedaan als een welvaartseconomisch neutrale overdracht. We volgen de CPB/PBL-leidraad ook op dit punt.

<sup>51</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven\\_en\\_vrijstellingen/vrijstellingen/vrijstelling\\_voor\\_kansspelen](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/vrijstellingen/vrijstelling_voor_kansspelen)

*andersom), of als het project het exploitatietekort bij een openbaarvervoerbedrijf verlaagt waardoor minder overheidssubsidie nodig is. De extra belastinginkomsten of verminderde overheidsuitgaven moeten in de MKBA als welvaartseffecten meegenomen worden.*

Meer specifiek schrijven Koopmans et al, (2016, p. 76):

*Als de consumptie verschuift van goederen en diensten waarover (hoge) btw wordt betaald naar goederen en diensten waarover geen of minder btw wordt betaald, dient de daling van de btw-opbrengsten apart te worden ingeboekt als kostenpost en te worden verhoogd met 18 procent.*

Die achttien procent was het gemiddelde btw-tarief op consumptieve bestedingen bij de toenmalige tarieven van 21 en 6 procent. Bij de huidige btw-tarieven van 21 en 9 procent en een gelijke bestedingsmix komt het gemiddelde op 18,8 procent.<sup>52</sup> Afhankelijk of de KSB hoger of lager is dan dit gemiddelde btw-tarief is er dan respectievelijk een zogeheten *inverdieneffect* (baten) of een *uitverdieneffect* (kosten) voor de staat.

De KSB kent sinds 1 januari 2023 een nominaal tarief van 29,5 procent.<sup>53</sup> In het jaar 2019 van het nulalternatief was dit 30,1 procent en in het jaar 2022 van het beleidsalternatief 29,0 procent. De KSB kent echter niet voor alle kansspelen dezelfde grondslag. Voor loterijen is de grondslag gelijk aan de uitgekeerde prijzen vanaf € 449.<sup>54</sup> Door de specifieke samenstelling van het prijzenpakket, met relatief veel kleine prijzen onder deze drempel, is de effectieve belastingdruk bij loterijen aanmerkelijk lager dan het nominale tarief van de prijzenpot en ook lager dan het nominale btw-tarief. Voor casinospelen, speelautomaten en online kansspelen is de grondslag het bruto spelresultaat (BSR), de totale omzet minus de uitgekeerde prijzen: het bedrag dat deelnemers samen netto 'verspelen'. Voor sportwedenschappen is de situatie hybride: voor de inwerkingtreding van de wet Koa gold dezelfde grondslag van brutoprijzen boven € 449 als voor loterijen, maar na de inwerkingtreding van de wet is de grondslag gelijk geworden aan het bruto spelresultaat.

<sup>52</sup> Zwaneveld (2011) hanteert een gemiddeld btw-tarief van 16,6 procent, bij de toenmalige btw-tarieven van 19 en 6 procent. Dat correspondeert met een verhouding in de bestedingen van 81,5 en 18,5 procent. Die verhoudingsgetallen geven bij btw-tarieven van 21 en 6 procent een gemiddeld btw-tarief van 18,8 procent.

<sup>53</sup> Tot 1 januari 2018 was het tarief 29,0 procent, daarna tot 1 oktober 2021 30,1 procent, vervolgens tot 1 januari 2023 weer 29,0 procent. Bij updates van het voorliggende onderzoek naar latere jaren dient voor het beleidsalternatief 29,5procent of het dan geldende tarief gehanteerd te worden.

<sup>54</sup> Zie Kansspelautoriteit (2022). *Marktscan landgebonden kansspelen 2022*, paragraaf 4.3.

Ook de grondslagen en tarieven voor de kansspelheffing verschillen per type kansspel. Loterijen en sportweddenschappen hebben gestaffelde tarieven die voor vergunninghouders met meer dan € 50 miljoen prijzengeld neerkomen op 0,21 procent van het prijzengeld. Voor casino's, speelhallen en horeca geldt een nominaal bedrag van enkele tientjes tot honderden euro's per speeltafel of spelersplaats aan een automaat. Voor online kansspelen wordt 1,95 procent van het bruto spelresultaat ingehouden, waarvan 0,25 procent toekomt aan het Verslavingspreventiefonds. Ook de casino's, speelhallen en horeca betalen sinds de invoering van de wet Koa een toeslag voor het Verslavingspreventiefonds.

Een verdere complicatie van het gegeven dat kansspelen niet btw-plichtig zijn maar wel kansspelbelasting betalen, is dat aanbieders van kansspelen de btw over de inkoopwaarde van hun omzet (d.w.z. btw-plichtige goederen en diensten die zij op de markt inkopen om hun eigen goederen en diensten te kunnen produceren) niet kunnen terugvorderen. Aan de inkoopzijde is er daardoor een extra inverdieneffect voor de staat, ter hoogte van de btw die over de inkoop wordt betaald. Per saldo is er per type kansspel dus een inverdieneffect (baat) of uitverdieneffect (kost) voor de staat, afhankelijk hoe de som van de kansspelbelasting, kansspelheffing en de btw-inverdieneffecten over de inkoopwaarde zich verhoudt tot het gemiddelde btw-tarief van 18,8 procent over de bestedingsmix van consumenten.

Tot slot: een discussiepunt in MKBA's bij de inzet van overheidsgeld – dat bij belastingopbrengsten tot een spiegelbeeldige discussie leidt – vormen de marginale kosten van overheidsgeld, ofwel *marginal cost of public funds* (MCF). CPB/PBL (2013, p. 143) schrijft:

*De overheid gebruikt belastingen voor de financiering van haar uitgaven en deze belastingen hebben een versturende werking op de economie, waardoor welvaartsverlies optreedt.*

Gesteld wordt dat – hoewel deze kosten volgens de geciteerde schattingen aanzienlijk kunnen zijn – het ontbreekt aan voldoende empirische informatie voor Nederland hierover. Sinds 2016 is de richtlijn om de MCF op 1 te stellen, welke in dit rapport ook gevolgd wordt.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Kosten van belastingheffing, baten van inkomensherverdeling en MKBA's, werkgroep Kosten van belastingheffing en MKBA's (2016).



## 5 Kosten van kansspelen

In dit hoofdstuk inventariseren we de negatieve effecten, oftewel de maatschappelijke kosten van kansspelen. Per effect geven we aan welke actoren op de kansspelmarkt erbij betrokken zijn, dan wel op welke actoren buiten de kansspelmarkt deze effecten impact hebben. Ook bespreken we bij welke typen kansspelen deze effecten zich (waarschijnlijk) het vaakst voordoen. Verder gaan we per effect in op de vraag of er een onderscheid is tussen landgebonden en online kansspelen en welke impact de wet Koa hier (naar verwachting) op heeft gehad.

We geven in dit hoofdstuk een kwalitatieve beschrijving. In het volgende hoofdstuk kwantificeren en waarderen we de gevonden negatieve effecten. We hanteren daarbij een paragraafindeling in drie clusters: de kosten die aanleiding geven tot het beleidsdoel consumentenbescherming, de kosten van kansspelverslaving en die van illegaliteit & criminaliteit. Deze drie clusters komen thematisch overeen met de drie publieke belangen die de Nederlandse overheid als doel heeft te borgen. We vervolgen dit hoofdstuk met een inventarisatie van de inzet van personeel door de overheid voor beleid, vergunningverlening, toezicht, opsporing, handhaving en verslavingspreventie rondom kansspelen. Tot slot bevat paragraaf 5.5 een kwalitatief overzicht van de effecten uit hoofdstuk 4 en 5 per actor.

### 5.1 Consumentenbescherming

Om overlap met de volgende twee paragrafen Kansspelverslaving en Illegaliteit & criminaliteit te voorkomen, bakenen we consumentenbescherming af als de problemen waar niet alleen probleemspelers, maar ook potentiële en recreatieve spelers mee te maken kunnen krijgen bij legaal kansspelaanbod. Dit omvat reclame, imperfecte informatie en gedragsvalkuilen bij spelers. Al deze aspecten zijn potentiële risico's voor het op goed geïnformeerde en weloverwogen wijze deelnemen aan kansspelen. Dit geldt in het bijzonder voor kwetsbare groepen als minderjarigen en jongvolwassenen. Daarnaast en om te beginnen bespreken we ook de gevolgen van imperfecte concurrentie en van de overheid als aanbieder op de markt in deze paragraaf.

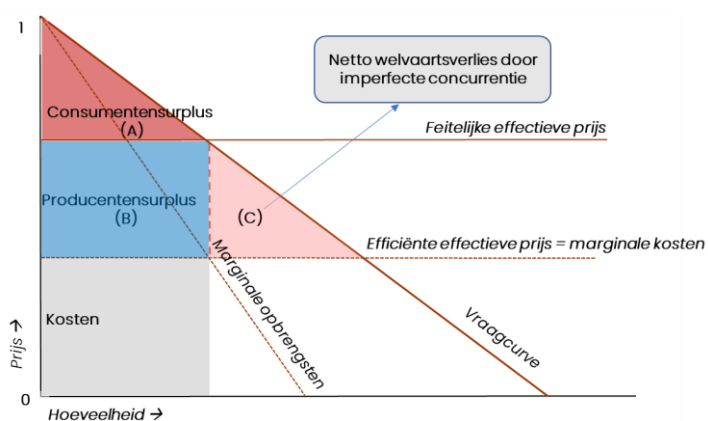
#### Imperfecte concurrentie

In een concurrerende markt hebben individuele bedrijven geen economische machtspositie en kunnen ze zich niet onafhankelijk van hun concurrenten, klanten of leveranciers gedragen. Daardoor hebben bedrijven een prikkel om zich op de prijs of kwaliteit van hun

aanbod te onderscheiden, waarmee welvaart wordt gecreëerd. Wanneer concurrentie niet of onvoldoende tot stand komt, kan er een mededingingsprobleem ontstaan. Voorbeelden zijn kartels, fusies en overnames die economische machtsposities creëren of versterken, en misbruik van dergelijke machtsposities. In de economische literatuur is er brede consensus dat zulke mededingingsproblemen gepaard gaan met forse negatieve welvaartseffecten.

In concurrerende kansspelmarkten zouden consumenten vermoedelijk hogere uitkeringspercentages ontvangen en kunnen kiezen uit een breder spelaanbod op meer locaties dan in het huidige bestel. Beperkte concurrentie brengt een verschuiving van het consumentensurplus naar het producentensurplus (zie paragraaf 4.2) teweeg, die al is verdisconteerd in de status quo.

Figuur 5.1 Welvaartsverlies als gevolg van imperfecte concurrentie



Naast deze verschuiving van welvaart, creëert beperkte concurrentie ook zogeheten “Harberger-driehoeken” onder de vraag- en aanbodcurves die een potentiële welvaartswinst impliceren. Figuur 5.1 illustreert dit voor het fictieve voorbeeld van de monopolistische aanbieder uit Figuur 4.2, die een feitelijke effectieve prijs (de doorgetrokken horizontale lijn) vaststelt die boven de marginale kosten (de efficiënte effectieve prijs, de gestippelde horizontale lijn) ligt. Bij die feitelijke prijs is het consumentensurplus de driehoek (A) en is er (abstraherend van vaste kosten) een producentensurplus ter grootte van de rechthoek (B). Echter, bij de efficiënte prijs zou het consumentensurplus gelijk zijn aan de grote driehoek die bestaat uit de driehoek (A), de rechthoek (B) en de kleine driehoek (C). De hogere prijs die het gevolg is van imperfecte concurrentie leidt dus tot een welvaartsverlies voor consumenten ter grootte van B + C, en een toename van welvaart voor de aanbieder ter grootte



van B. Per saldo is er een welvaartsverlies ter grootte van C. Tabel 5.1 geeft dit weer, waarbij als ‘actoren’ consumenten en aanbieders worden onderscheiden.<sup>56</sup>

Tabel 5.1 Welvaartseffecten Aantal bezoekers (2019) en herkomst van bezoekers

Effect	Consumenten	Aanbieders	Totaal
Hogere prijs door imperfecte concurrentie	-(B+C)	+B	-C

Er zijn geen aanwijzingen dat met de opening van de online kansspelmarkt door de wet Koa de mate van concurrentie in de reeds bestaande deelmarkten is veranderd. Het omgekeerde is mogelijk wel het geval. De Nederlandse Loterij, ZEturf en Holland Casino zijn als vergunninghouder actief op zowel de landgebonden als de online markt. In theorie zouden hun landgebonden monopolies hun online aanbod via kruissubsidies kunnen versterken. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit zich momenteel voordoet.<sup>57</sup> Ook heeft de Autoriteit Consument en Markt op de fusie van Staatsloterij en De Lotto (ACM, 2015)<sup>58</sup> en de voorgenomen privatisering van Holland Casino (ACM, 2015)<sup>59</sup> na geen mededingingszaken gepubliceerd over kansspelen. Tot slot bieden de wettelijk bepaalde uitkeringspercentages de consument ook bescherming tegen misbruik.

Ook voor de in deze studie beoogde inventarisatie van alle financiële en niet-financiële kosten en baten van alle soorten kansspelen (de kosten en baten van het ‘wegdenken’ van alle kansspelen, zie paragraaf 3.2) is het negatieve welvaartseffect van imperfecte concurrentie niet relevant, omdat het impliciet onderdeel is van de status quo. In eventuele *ex ante* MKBA's van beleidsscenario's om meer concurrentie te introduceren op momenteel geconcentreerde kansspelmarkten zoals loterijen en speelcasino's of om de afdrachtsverplichtingen van loterijen te wijzigen, zou dit wel nader onderzocht dienen te worden.<sup>60</sup>

**In deze *ex post* MKBA werken we de welvaartseffecten van imperfecte concurrentie vanwege bovengenoemde redenen niet verder kwantitatief uit.**

<sup>56</sup> De oppervlakte van deze Harberger-driehoeken zijn bij een lineaire vraagcurve gelijk aan de helft van het BSR maal de prijselasticiteit maal het kwadraat van de procentuele prijsopslag als gevolg van imperfecte concurrentie.

<sup>57</sup> Tegenover de wettelijke monopolies van de landgebonden vergunninghouders die hen mogelijk een goede uitgangspositie verschafden bij de opening van de online markt, stonden de opgebouwde marktaandeelen van de voormalig illegale aanbieders die nadien ook een vergunning wisten te bemachtigen. Op grond van de beschikbare informatie uit de Ksa-marktscans beschouwen we de online markt per saldo als een concurrerende markt.

<sup>58</sup> Autoriteit Consument en Markt (2015), Zaaknummer: 15.0783.24/SENS-SNS.

<sup>59</sup> Autoriteit Consument en Markt (2015). Advies over uitwerking privatisering Holland Casino.

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld Hof et al. (2019) en Tieben, B., Baarsma, B., Poort, J., de Goeij, M., Smits, T., Rosenboom, N. en Hof, B., 2012. Speelruimte: naar een nieuwe marktordening van de land-based kansspelmarkt. SEO-rapport, (2012-55), voor studies waarin al wel aan dergelijke welvaartseffecten wordt gerekend.

### De overheid als aanbieder van kansspelen

De Nederlandse overheid is sinds mensenheugenis aandeelhouder van de Nederlandse Loterij en Holland Casino. De redenering is dat de overheid als eigenaar invloed kan uitoefenen op het reilen en zeilen van deze ondernemingen en op die manier de publieke belangen kan borgen. Een staatsdeelneming zou zelfs een modelrol kunnen innemen die voor andere aanbieders als voorbeeld dient. De vraag is echter of deze beoogde effecten niet ook zonder staatsdeelneming gerealiseerd kunnen worden.

In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 stelt het ministerie van Financiën dat wet- en regelgeving de voorkeur verdient als sturingsinstrument. Pas als wet- en regelgeving niet de door de overheid gewenste zeggenschap biedt en de publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden, komt een sturingsinstrument als staatsdeelneming in beeld.

Involed door staatsdeelneming komt over het algemeen tegen een prijs. Er is in het verleden, vooral in de internationale privatiseringsgolf in de jaren tachtig en negentig, veel onderzoek gedaan naar prestaties van overheidsbedrijven in vergelijking met private ondernemingen, waaruit naar voren komt dat private bedrijven doorgaans efficiënter en innovatiever zijn. Vanuit welvaartsperspectief impliceert dat dat de kosten mogelijk hoger zijn dan het efficiënte niveau waardoor welvaart verloren gaat. Dit is vergelijkbaar met wanneer de effectieve prijs boven de efficiënte kosten ligt als gevolg van imperfecte concurrentie in figuur 5.1. Daar komt bij dat in staatsdeelnemingen de rollen van de overheid als ontvanger van de dividenden, regelgever en werkgever juist tot belangenconflicten kunnen leiden.

Naar aanleiding van Kamervragen over de omvang van de reclame-uitgaven van de staatsdeelnemingen bij kansspelen heeft het ministerie van Financiën het volgende toegezegd:<sup>61</sup>

*Het aandeelhouderschap van Holland Casino en Nederlandse Loterij wordt de komende tijd geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de beoordeling van de mate waarin het deelnemen in de betreffende onderneming effectief bijdraagt aan de borging van de publieke belangen en of het beheer de gewenste toegevoegde waarde heeft. In deze evaluatie zal daarom naar voren komen in welke mate het staatsaandeelhouderschap heeft geleid tot borging van de publieke belangen van*

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 28 165, nr. 379.

*de deelnemingen [...]. Beide evaluaties worden in de loop van 2023 aan de Eerste en Tweede Kamer toegestuurd.*

Voorjaar 2023 publiceerde het ministerie van Financiën de uitkomsten van de evaluaties.<sup>62</sup> Daarin werd de algemene lijn bevestigd dat wet- en regelgeving genoeg waarborgen bieden, maar werd ook geconstateerd dat de eerste ervaringen met Koa wel laten zien dat er ook restrisico's zijn die altijd om bijsturing vragen. In de tussenliggende periode zijn excessen zeker niet uitgesloten en enkele incidenten kunnen nooit helemaal worden uitgesloten.

Voor Nederlandse Loterij is het voornemen om in 2024 een nadere verkenning naar alternatieve toekomstoptie te starten. Bij Holland Casino is ervoor gekozen op dit moment nog geen besluit te nemen om te starten met een verkenning naar alternatieve toekomstopties. In deze studie werken we de potentiële welvaartswinst van een eventuele toekomstige privatisering van de staatsmonopolies niet nader uit omdat deze in zowel het nulalternatief als het beleidsalternatief even groot zouden zijn. In toekomstige *ex ante* MKBA's van beleidsscenario's om de staatsdeelnemingen van loterijen, sportweddenschappen en speelcasino's te privatiseren, zou dit wel nader onderzocht kunnen worden.

### Reclame

Vrijwel elk bedrijf maakt in een of andere vorm reclame voor zijn producten. Landgebonden kansspelmarkten zijn reclame-intensief, min of meer vergelijkbaar met producenten van wasmiddelen, zeep of tandpasta. Voor online aanbieders komt daarbij dat ze geen fysieke zichtbaarheid hebben, anders dan via reclame. Naar schatting geven aanbieders van online kansspelen vijftien tot twintig procent van hun bruto spelresultaat uit aan reclame, wat beduidend meer is dan landgebonden vergunninghouders.<sup>63</sup> De opening van de online markt ging dan ook – net als in diverse andere landen – gepaard met veel reclame. De ontwikkelingen en zorgen over de hoeveelheid reclame hebben geleid tot een verbod op ongerichte reclame vanaf 1 juli 2023 en een verbod op sponsoring dat naar verwachting vanaf 2024 zal gaan gelden voor evenement en vanaf 2025 voor de sport.

De Ksa volgt de ontwikkeling van de reclame-intensiviteit op televisie, online en in de publieke omgeving en het aantal berichten van aanbieders op sociale media sinds de opening van de online markt.<sup>64</sup> Na een intensieve start bij de opening van de markt is het

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 28 165, nr. 395.

<sup>63</sup> Zuiderveen Borgesius, F., Zimin, A., Power, L. & Poort, J. (2020). Rien ne va plus: reclame en online kansspelen. *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2020/3 (Maart), p. 116-126.

<sup>64</sup> Kansspelautoriteit (2023). *Monitoringsrapportage online kansspelen 2023*, p. 22-25.

aantal reclames op televisie voor online aanbieders de afgelopen maanden gedaald. Waar het aantal reclames tot medio 2022 ongeveer gelijk was aan dat van loterijen, is het daarna lager. Een toename rond het WK voetbal werd niet waargenomen. In de buitenreclame is geen duidelijke trend te zien, terwijl het aantal advertenties op sociale media en elders op internet sinds de opening van de markt duidelijk doorstijgt.

Een periode met intensieve reclame past bij de opening van een nieuwe markt.<sup>65</sup> Aanbieders concurreren in die fase voor hun marktaandeel in een groeiende markt en intensieve reclame kan die groei versnellen, zij het vooral door het aantrekken van incidentele spelers en niet zozeer van intensieve spelers. In een verzadigde markt is reclame vooral gericht op de strijd om marktdeel en is het effect op de omvang van de markt beperkt. Het is dan niet aannemelijk dat het aantal probleemspelers nog verder toeneemt,<sup>66</sup> tenzij reclame specifiek gericht is op kwetsbare groepen of spelers die trachten te stoppen of te minderen. Niettemin kwam uit de focusgesprekken naar voren dat de langetermijneffecten van reclame op speelgedrag nog onvoldoende gemonitord worden. Ook is het nog niet duidelijk in welke mate de online markt momenteel verzadigd is.

Vanuit MKBA-perspectief geldt dat de reclame-uitgaven een kostenpost zijn voor aanbieders, die onderdeel uitmaakt van de effectieve prijs van een kansspel en is verdisconteerd in het berekende consumenten- en producentensurplus. Voor de in deze studie gemaakte inventarisatie van alle financiële en niet-financiële kosten en baten van alle soorten kansspelen zijn reclame-uitgaven daarom per saldo geen kost of baat. Ook voor de indicatieve kosten-batenanalyse van de wet Koa spelen de huidige uitgaven aan reclame voor online kansspelen geen rol: in het nulalternatief ontbreken ze, en in het beleidsalternatief zijn ze verdisconteerd in het berekende consumenten- en producentensurplus. In een eventuele *ex ante* MKBA van beleidsscenario's specifiek gericht op reclame zou wel nader gekeken dienen te worden naar de link tussen reclame, marktomvang en probleemspelen. De hierboven genoemde literatuur en de onderliggende bronnen kunnen daar aanknopingspunten voor bieden.

### Imperfecte informatie en gedragsvalkuilen

De winkansen, uitkeringspercentages en eerlijkheid van kansspelen zijn vaak niet eenvoudig door consumenten te beoordelen. Maar zelfs als spelers beschikken over goede informatie,

<sup>65</sup> Zie: Zuiderveen Borgesius, F., Zimin, A., Power, L. & Poort, J. (2020). Rien ne va plus: reclame en online kansspelen. *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2020/3 (Maart), p. 116-126.

<sup>66</sup> Meerkerk, G-J, A. Hammink en D. van de Mheen, Literatuuronderzoek naar de relatie tussen kansspelmarketing en gokken (IVO, 2015, in opdracht van de Kansspelautoriteit); Regulus Partners, *Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention*, 2019.

handelen zij niet altijd in lijn met hun eigen voorkeuren of belang, als gevolg van bijvoorbeeld begrensde rationaliteit, beperkte zelfbeheersing en zelfoverschatting.

De marktvisie van de Ksa (paragrafen 4.3 en 4.4) geeft een uitgebreide uiteenzetting van de verschillende aspecten van imperfecte informatie en gedragsvalkuilen die een rol spelen bij kansspelen, met een beschrijving en onderbouwing van de bijbehorende regulering die de problemen kan mitigeren. Voor doeleinden van deze MKBA volstaat de constatering dat wat betreft het publieke belang consumentenbescherming de gevolgen van imperfecte informatie en gedragsvalkuilen *internaliteiten* zijn (zie ook paragraaf 4.1), en als zodanig al zijn verdisconteerd in het consumentensurplus en niet separaat meegeteld hoeven te worden. Desalniettemin kunnen begrensde rationaliteit en zelfoverschatting de consument soms bewegen tot andere keuzes dan die een perfect rationele en goed geïnformeerde consument zou maken, bijvoorbeeld doordat ze de kans op een grote prijs overschatten, het gevoel hebben dat het vandaag hun geluksdag is, of dat ze superieure kennis denken te hebben over de kansen van het Nederlands elftal. Maar zolang het niet gaat om problematisch speelgedrag, maken deze beperkingen onderdeel uit van hun vraagcurve en het plezier dat ze ontleenen aan het spel. Dankzij de overschatting van hun kansen en kennis, kunnen ze dromen van een grote prijs of meer plezier hebben tijdens een avond in het casino, terwijl het algemene beleid gericht op consumentenbescherming in de kansspelmarkten voorkomt dat consumenten misleid worden. Dit geldt niet voor de overige twee publieke belangen: kansspelslaving en illegaliteit & criminaliteit.

Daarbij is het algemene beeld van kansspelmarkten – dat ook in de focusgroepen naar voren kwam – dat wet- en regelgeving, het algemeen consumentenrecht, het toezicht daarop en het zelfreinigend vermogen van markten, genoeg waarborgen bieden om excessen als gevolg van imperfecte informatie en gedragsvalkuilen te voorkomen. Uit de focusgroep consumentenbescherming komt tot slot naar voren dat het overheidstoezicht op consumentenbescherming is verschoven van de fictieve rationele consument naar welk effect het daadwerkelijk op die consument heeft. Vanwege bovengenoemde redenen nemen we geen apart welvaartseffect op voor gedragsvalkuilen en imperfecte informatie.<sup>67</sup>

### Minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen

Voor volwassen consumenten geldt dat zij gemiddeld genomen in beperkte mate risico lopen door de in de vorige paragraaf geschetste informatieproblemen en gedragsvalkuilen die met kansspelen samenhangen. Uit de focusgroepen kwam daarnaast naar voren dat

<sup>67</sup> De beschikkingenpraktijk van de Autoriteit Consument en Markt kende het afgelopen decennium alleen aan kansspelen gerelateerde zaken: het opzeggen van online abonnementen en agressieve verkoopmethoden aan de deur.

de een daar – om genetische of andere redenen – gevoeliger voor is dan de ander, en dat kwetsbaarheid bovendien ook situationeel (alcohol verlaagt de remmingen om te spelen) of tijdgebonden (de dagen na de storting van het salaris is de verleiding groter) kan zijn.

Voor bepaalde kwetsbare groepen consumenten geldt echter dat zij categorisch kwetsbaar zijn.<sup>68</sup> De informatieproblemen worden bijvoorbeeld uitvergroot voor groepen die verstandelijke beperkingen kennen of die de Nederlandse taal minder goed machtig zijn. Dit vergroot de kans dat kwetsbare consumenten geen weloverwogen keuze kunnen maken.

De gedragsvalkuilen doen zich eveneens sterker voor bij minderjarigen en (in mindere mate) bij jongvolwassenen. Bij hen is de impulsbeheersing nog onvoldoende volgroeid om complexe beslissingen te nemen die op langere termijn grote gevolgen kunnen hebben voor de eigen financiën of geestelijke gezondheid. Toch experimenteren veel jongeren met riskant gedrag. Daarom geldt in veel landen een totaalverbod voor kansspeldeelname door minderjarigen, en is kansspelreclame gericht op jongvolwassenen gelimiteerd of zelfs verboden. In deze MKBA stellen de beschikbare gegevens ons niet in staat deze constatering uit te werken tot een zelfstandige kostenpost, maar wordt bij effecten die samenhangen met kansspelverslaving specifieke aandacht besteed aan de effecten op kwetsbare groepen.

## 5.2 Kansspelverslaving

Een klein deel van het totale aantal mensen dat gokt, vertoont risicovol of problematisch gokgedrag, en een deel daarvan belandt uiteindelijk in de verslavingszorg. Verslavingszorg brengt kosten met zich mee. De materiële kosten (die we hieronder verder uitwerken) van verslavingszorg zijn volgens de internationale literatuur over met Nederland vergelijkbare Westerse landen echter maar een klein deel van de totale maatschappelijke kosten die komen kijken bij problematisch gokgedrag.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Sharman, S., Butler, K., & Roberts, A. (2019). Psychosocial risk factors in disordered gambling: A descriptive systematic overview of vulnerable populations. *Addictive Behaviors*, 99, 106071.

<sup>69</sup> Zie bijvoorbeeld:

Productivity Commission (1999). *Australia's gambling industries*, Report no. 10. Canberra: AusInfo; Productivity Commission (2010). *Gambling*, Report no. 50. Canberra: Commonwealth of Australia.

Winkler, P., Bejdova, M., Csémy, L., Weissová, A. (2017). Social costs of gambling in the Czech Republic 2012. *Journal of Gambling Studies*, 33, pp.1293-1310.

Belloni et al. (2021). Gambling-related harms evidence review: the economic and social cost of harms. London: Public Health England.

Hofmarcher, T., Romild, U., Spangberg, J., Persson, U., Hakansson, A. (2020). The societal costs of problem gambling in Sweden. *BMC Public Health*, 20(1921).

In plaats van alleen naar de materiële kosten van verslavingszorg te kijken, wordt beargumenteerd dat probleemgokken in bredere zin maatschappelijke schade aanricht. Ook probleemgokkers die niet (of veel later) in de verslavingszorg terechtkomen dragen bij aan deze schade. Gokschade (*gambling harms*) heeft volgens internationaal onderzoek een negatief effect op de maatschappij, de probleemgokker zelf, en de naaste omgeving van de probleemgokker. Het gaat om materiële kosten (kosten van verslavingszorg en schuld-hulpverlening), opportuiniteitskosten (lagere arbeidsproductiviteit door verzuim), en immateriële kosten (verlies aan levenskwaliteit door financiële, emotionele, en relatieproblemen). We werken deze kostenposten hieronder uit.

### Materiële kosten: Verslavingszorg

Mensen die problematisch gokgedrag vertonen en een kansspelverslaving ontwikkelen kunnen hulp krijgen van verschillende instanties. Minder dan tien procent van de mensen die problematisch gokgedrag vertonen, zoekt volgens verschillende onderzoeken daadwerkelijk enige vorm van hulp (waarvan verslavingszorg slechts één soort hulp is). De barrière om hulp te zoeken is groot, mede door schaamte en ontkenning.<sup>70</sup> De geestelijke gezondheidszorg classificeert kansspelverslaving als gokstoornis (*Gambling Disorder*), zoals beschreven in de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 5th Edition* (DSM-5)<sup>71</sup>. Hierin valt gokstoornis onder de categorie verslavingsgerelateerde stoornissen.

LADIS, het Landelijke Alcohol en Drugs Informatie Systeem, houdt cijfers bij over de prevalentie van kansspelverslaving. Het gaat om dat deel van de gokverslaafde populatie dat daadwerkelijk behandeld is voor de verslaving. De werkelijke prevalentie is vermoedelijk veel groter, aangezien een groot deel van de mensen met een gokstoornis geen hulp zoekt, of (te) lang rondloopt met het probleem voordat hulp wordt gezocht. Kerncijfers over de verslavingszorg tussen 2016 en 2021 zijn recent gepubliceerd.<sup>72</sup> Om de materiële kosten van verslavingszorg te berekenen kunnen de gemiddelde kosten van een behandeltraject voor gokstoornis vermenigvuldigd worden met het aantal mensen in behandeling volgens LADIS. Indien de gemiddelde kosten per persoon voor behandeling niet beschikbaar zijn, kan een aandeel geschat worden voor behandeling van gokstoornis uit de totale uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg.

<sup>70</sup> Loy JK, Grüne B, Braun B, Samuelsson E, Kraus L. Help-seeking behaviour of problem gamblers: A narrative review. *Sucht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis*. 2018;64: 259–272. doi:10.1024/0939-5911/a000560.

<sup>71</sup> American Psychiatric Association, 2013. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders (DSM-5)*. American Psychiatric Pub., pp.405–407.

<sup>72</sup> Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T., Kerssies, J.P., van der Slink, J.B. (2023). Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016–2021. Houten: Stichting IVZ

Meer dan driekwart van de personen in LADIS met een gokstoornis had geen andere problematiek. Onder de groep die wel secundaire problematiek vertoonde, kwam alcohol het vaakst voor. Naast mensen die primair hulp zoeken voor gokproblematiek, waren er ook mensen die voor andere verslavingszorg (voornamelijk alcohol) hulp zochten, maar die gokken als nevenproblematiek hadden. Uit de focusgesprekken komt eveneens naar voren dat er veel co-morbiditeit wordt gezien, met name met andere verslavingen (alcohol en drugs) en aandoeningen (ADHD, spectrumstoornissen en PTSS).

Naast de kosten voor verslavingszorg van een gokstoornis, rekenen Hofmarcher et al. (2020)<sup>73</sup> ook behandelkosten mee voor consequenties van probleemgokken. Voor zover mogelijk berekenen wij deze kosten ook voor de Nederlandse situatie. Het gaat dan om een inschatting van kosten voor behandeling voor psychische problemen die het resultaat zijn van probleemgokken, namelijk stemmings- en angststoornissen, en pogingen tot zelfdoeding. Probleemgokkers hebben volgens internationaal onderzoek een verhoogde kans op deze aandoeningen. Om de kosten te berekenen wordt eerst het verschil genomen tussen de prevalentie van deze psychische problemen in een groep probleemgokkers en de algemene populatie. Dit overschot wordt echter niet in het geheel toegerekend aan gokproblematiek. De aanname is dat een deel van deze psychische problemen er ook waren geweest zonder de invloed van gokproblematiek. Om hier rekening mee te houden wordt een causaliteitscorrectie toegepast, op basis van eerder onderzoek (Productivity Commission, 1999). Een causaliteitscorrectie van twintig procent betekent bijvoorbeeld dat de berekende kosten met twintig procent worden verminderd, zodat een schatting overblijft van de kosten die het gevolg zijn van gokken. Waar van toepassing nemen wij een causaliteitscorrectie over op basis van eerder onderzoek.

Tot slot komt uit de focusgesprekken naar voren dat er mogelijk een na-ijleffect kan optreden van verslavingskosten als gevolg van de opening van de legale online markt in 2021. De toerekening daarvan aan de voormalige illegale aanbieders versus de huidige legale aanbieders wordt als complex ingeschat. Voor doeleinden van een MKBA is de vertraging waarmee problemen zich manifesteren ten opzichte van de periode waarin de kiem is gelegd wel van belang. Bij toekomstig vervolgonderzoek zou het nuttig zijn een meerjarig perspectief te hanteren waarin na-ijleffecten en de impact van kanalisatie worden ontrafeld om zo de vermeende baten van de legalisering van online kansspelen beter te meten.

<sup>73</sup> Hofmarcher, T., Romild, U., Spangberg, J., Persson, U, Hakansson, A. (2020). The societal costs of problem gambling in Sweden. *BMC Public Health*, 20(1921)



### Materiële kosten: Schuldhulpverlening

Door deel te nemen aan kansspelen kunnen mensen geld verliezen. Voor recreatieve spelers zal dit in beperkte mate opgaan en is het publieke belang consumentenbescherming niet in het geding; het gaat dan om een recreatieve besteding van tijd en geld die niet fundamenteel anders is dan naar de bioscoop of een sportwedstrijd gaan. Voornamelijk voor risico- en probleemspelers zal dit echter kunnen leiden tot problematische schulden als gevolg van problematisch gokgedrag. De schulden zelf tellen niet mee in een MKBA omdat tegenover elke schuldenaar een schuldeiser staat. Daarom is er sprake van een overdracht zonder welvaartseffect. De kosten van schuldhulpverlening als gevolg van gokschulden tellen wel mee als materiële maatschappelijke kosten. Net als in de (Amerikaanse) literatuur over faillissementen bij hoge medische kosten is het evenwel lastig om de causaliteit van een schuldhulpverleningstraject goed te ontrafelen. Vaak spelen er ook andere factoren een rol, zoals financiële laaggeletterdheid.

Het is niet bekend welk deel van de risico- en probleemspelers problematische schulden heeft. Van alle huishoudens in Nederland had 7,6 procent volgens het CBS in 2021 een geregistreerde problematische schuld.<sup>74</sup> Welk deel daarvan ook werkelijk schuldhulpverlening krijgt, is echter niet bekend. Wel zijn de ingangseisen voor schuldhulpverlening hoog. Ook ontbreekt het (per definitie) aan een overzicht van de niet-geregistreerde schulden. We hebben hier dus te maken met een onderschatting.

Een deel van de mensen met problematische schulden krijgt hulp van de gemeente via een schuldhulpverleningstraject. Een groot deel van de mensen met problematische schulden zit lange tijd zonder hulp, omdat er een hoge drempel is om hulp te zoeken. Sinds 2012 zijn gemeenten verplicht deze ondersteuning te bieden aan inwoners met problematische schulden. Dit gebeurt volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs).<sup>75</sup> Deze wet stelt dat gemeenten minstens elke vier jaar een beleidsplan moeten opstellen voor het bieden van schuldhulp.

Een inwoner met problematische schulden kan zelf hulp zoeken bij de gemeente, of de gemeente kan contact zoeken bij signalen van problematische schulden. Als de inwoner en de gemeente daadwerkelijk samen gaan werken om de schuldproblematiek op te lossen, kan dit op verschillende manieren verlopen.<sup>76</sup> De gemeente biedt bij een

<sup>74</sup> Voor een duiding van problematische schulden volgens het CBS zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/aantal-huishoudens-met-problematische-schulden-niet-toegenomen/geregistreerde-problematische-schulden>

<sup>75</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2022-01-01>

<sup>76</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden/vraag-en-antwoord/wat-doet-de-gemeente-om-mij-te-helpen-bij-schulden>

schuldhulpverleningstraject over het algemeen niet alleen hulp bij de financiële problemen, maar ook bij gerelateerde problemen. Dit zijn bijvoorbeeld problemen op het werk of thuis. Een schuldhulpverleningstraject kan verschillende vormen aannemen. De gemeente kan een minnelijk traject starten, en biedt dan hulp bij schuldbemiddeling en/of schuldsanering. Als een minnelijk traject niet mogelijk is, wordt een wettelijk traject gestart. Verder kan de gemeente ondersteuning bieden met (al dan niet verplichte) budgetbeheer, cursussen en trainingen, of het regelen van een betalingspauze bij schuldeisers (moratorium).

Er zijn dus meerdere kosten die voor de rekening van de gemeente kunnen komen bij het uitvoeren van schuldhulpverlening. Het is echter lastig te achterhalen hoeveel gemeenten daadwerkelijk uitgeven aan schuldhulpverlening. Het is niet verplicht om uitgaven aan schuldhulpverlening te rapporteren in de begroting van het schuldenbeleidsplan of in de jaarrekening van de gemeenten, en dit gebeurt dan ook vaak niet. Onderzoek van KWIZ uit 2017<sup>77</sup> liet zien dat van een steekproef van 191 gemeenten, slechts 26 gemeenten de lasten van schuldhulpverlening hadden gepubliceerd, waarbij grotendeels geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten kosten. Uit de beschikbare gegevens van gemeenten concludeerden de onderzoekers dat ze geen beeld konden geven van de kosten die gemeenten maken wat betreft schuldhulpverlening.

In hun onderzoek naar de kosten en baten van schuldenproblematiek verzamelden In 't Veld, Westerbeek, en Winters (2016)<sup>78</sup> gegevens over de kosten van verschillende soorten schuldhulpverlening. Zij kwamen tot vier varianten van schuldhulpverlening, oplopend in kosten. Ten eerste is er een basisvariant, met aanmelding en intake bij de gemeente, gevolgd door informatie en advies. De tweede variant is aangevuld met budgetbeheer en budgetcoaching. Bij de derde variant is schuldsanering nodig, en bij de meest uitgebreide variant wordt er doorgeleid naar de wettelijke schuldsanering (Wsnp). De gemiddelde kosten van deze varianten lopen zeer uiteen, van 931 euro voor de basisvariant tot bijna 16 duizend euro wanneer schuldsanering nodig is.<sup>79</sup>

Om een schatting te maken van het aantal mensen dat in Nederland schuldhulpverlening ontvangt naar aanleiding van gokproblematiek zal gebruik worden gemaakt van secundaire analyse van de enquêtegegevens van Breuer&Intraval (2021), aangevuld met andere

<sup>77</sup> Van Putten, B., Schoot Uiterkamp, T. (2017). Schuldhulpverlening in Nederland: Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland. Groningen: KWIZ BV.

<sup>78</sup> In 't Veld, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). Een onbemind probleem: Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek. Tilburg: Tilburg University

<sup>79</sup> Deze kosten zijn gebaseerd op het jaar 2011. Bij gebruik van deze cijfers voor het berekenen van de kosten in 2019 wordt de CBS prijspeil-indexatie toegepast.

relevante bronnen. Om de gemiddelde kosten per traject in te schatten maken we gebruik van cijfers uit In 't Veld et al. (2016).

#### Opportunitetskosten: Verlies aan arbeidsproductiviteit

Internationale studies naar de kosten van kansspelen erkennen verschillende kostenposten gerelateerd aan het verlies van arbeidsproductiviteit van probleemspelers. Dit productiviteitsverlies neemt verschillende vormen aan. Ten eerste kunnen probleemspelers wel aanwezig zijn op het werk, maar een lagere productiviteit hebben door stress gerelateerd aan de gokproblematiek. Een Tsjechische studie van Winkler et al. (2017)<sup>80</sup> naar de negatieve uitkomsten van gokproblematiek besteedt aandacht aan dit onderwerp, en berekent op basis van onderzoek<sup>81</sup> onder Tsjechische mannen in behandeling voor een gokstoornis een afname van zeven tot twaalf procent aan productiviteit op het werk. Hofmarcher et al. (2020) nemen deze percentages over om de afname van productiviteit op het werk te berekenen voor de Zweedse populatie probleemgokkers. Ook de Australische *Productivity Commission* concludeerde in 1999 op basis van survey-onderzoek dat er een afname van ongeveer zeven procent in productiviteit op het werk (*reduced work performance*) plaatsvindt onder probleemgokkers. Er zijn, voor zover wij weten, geen Nederlandse studies die de relatie uitlichten tussen probleemgokken en productiviteit op het werk.

Ten tweede kan de arbeidsproductiviteit dalen door meer ziekteverzuim. Hofmarcher (2020) rekent ziekteverzuim niet als extra kost mee, aangezien uit Zweedse data blijkt dat probleemgokkers niet meer ziekteverzuim hebben dan anderen. Er is voor zover wij weten geen Nederlandse data die aantoont dat probleemgokkers een verhoogde kans hebben op ziekteverzuim. Uit de focusgesprekken komt naar voren dat het merendeel van de mensen met een gokstoornis (die hulp zoeken) een baan heeft, en dat er een verschil is in arbeidsproductiviteitsverlies in vergelijking met een alcoholverslaving: bij een gokverslaving komen mensen wel opdagen op werk, maar zijn zij minder productief. Bij alcoholverslaving komt men vaker niet opdagen.

Ten derde kan er minder arbeidsproductiviteit zijn doordat probleemspelers meer kans maken om werkloos te worden door gokproblematiek. Uit een studie onder Engelse probleemgokkers bleek dat probleemgokkers 2,65 keer zoveel kans hadden als een recreatieve

<sup>80</sup> Winkler, P., Bejdová, M., Csémy, L., Weisssová, A. (2017). Social costs of gambling in the Czech Republic 2012. *Journal of Gambling Studies*, 33, p.1293-1310.

<sup>81</sup> NIMH. (2014). Survey on gamblers in treatment. Prague: National Institute of Mental Health. Unpublished dataset.

speler om een werkloosheidsuitkering aan te vragen.<sup>82</sup> Hofmarcher (2020) concludeert op basis van longitudinaal Zweeds survey-onderzoek dat er verhoogde werkloosheid is onder probleemgokkers vergeleken met de gemiddelde populatie, en neemt vervolgens aan dat vijftig procent van deze extra werkloosheid onder probleemgokkers veroorzaakt wordt door problematisch gokgedrag.<sup>83</sup> Winkler et al. (2017) rekenen ook kosten voor verhoogde werkloosheid op basis van Tsjechische data, en Lucchini & Comi (2022) gebruiken Italiaanse databronnen om te bepalen wat de kosten zijn die veroorzaakt worden door hogere werkloosheid onder probleemgokkers.<sup>84</sup> Voor de Nederlandse situatie kunnen we deels gebruikmaken van de enquêtegegevens verzameld door Breuer & Intraal uit 2021 (werkloosheid wordt gemeten), en deels van kengetallen uit internationaal onderzoek.

#### Immateriële kosten: Verlies aan levenskwaliteit

De kosten van probleemgokken en kansspelverslaving zijn voor een deel immaterieel, en dus ook lastig te kwantificeren en te monetariseren. Het is echter duidelijk dat probleemgokken en kansspelverslaving een negatief effect hebben op de ervaren levenskwaliteit. Deze afname in levenskwaliteit komt voornamelijk door stress gerelateerd aan financiële problemen, problemen in de familiesfeer, problemen op het werk, en aanverwante (psychische) gezondheidsproblemen.<sup>85</sup> Empirisch onderzoek onder Zwitserse personen in behandeling voor een gokstoornis wees uit dat een gokstoornis gepaard gaat met een afname in levenskwaliteit van 7,6 procent.<sup>86</sup> Een volledig gezond levensjaar waarderen wij conform de MKBA Leidraad Sociaal Domein van SEO (2016, p. 64) op 50 duizend tot 100 duizend euro.

Problemen veroorzaakt door het gokgedrag hebben niet alleen een effect op de gokker zelf, ook de naaste omgeving ervaart meer stress en een afname van de levenskwaliteit. Denk daarbij aan kinderen, partners, ouders, en andere familieleden van de gokker. In internationale studies is een verband gevonden tussen probleemgokken en een verhoogde kans op echtscheiding, relatieproblemen, en de kans op huiselijk geweld, wat een grote impact

---

<sup>82</sup> Belloni, A. et al. (2021) Gambling-related harms evidence review: the economic and social cost of harms. London: Public Health England

<sup>83</sup> The Public Health Agency of Sweden. Swedish longitudinal gambling study (Swelogs).

<sup>84</sup> Lucchini, F., Comi, S. L. (2022). Social costs of gambling harm in Italy. *Critical gambling studies*, 3(1), p.71-82.

<sup>85</sup> McDaid, D., Patel, A. (2019). Measuring gambling-related harms: Methodologies & data scoping study. London: London School of Economics and Political Science

<sup>86</sup> Kohler, D. (2014). A monetary valuation of the quality-of-life loss associated with pathological gambling: an application using a health utility index. *Journal of Gambling Studies*, 29, p.1-23

heeft op de naaste omgeving.<sup>87</sup> Ook de financiële problemen die veroorzaakt worden door de gokker zelf hebben een impact op partners en familieleden. De Nederlandse enquête van Breuer&Intraval (2021) neemt geen vragen op over impact op naasten, en bevraagt respondenten niet over de impact die zij ervaren door problematisch gokgedrag van anderen. Hierdoor hebben we geen duidelijk beeld van de impact op de naaste omgeving in de Nederlandse context. Dit zou een nuttige aanvullende vraag zijn voor vervolgonderzoek.

Relatieproblemen als gevolg van gokproblematiek zijn één van de redenen waarom de levenskwaliteit kan afnemen. Deze immateriële kosten zijn, voor zover het de probleemgokker zelf betreft, inbegrepen in de eerder genoemde afname van 7,6 procent. Er kunnen echter ook materiële kosten bij komen kijken als deze relatieproblemen een echtscheiding veroorzaken. Met secundaire analyse van de Breuer&Intraval-enquêtegegevens (2021) is het mogelijk om te analyseren of probleemgokken en echtscheidingen in de Nederlandse populatie met elkaar verband houden.

### Zelfdoding

Internationaal onderzoek wijst uit dat er een relatie is tussen zelfdoding en gokproblematiek. Een Zweedse studie laat bijvoorbeeld zien dat mensen met een gokstoornis 15,1 keer zo vaak overlijden door zelfdoding als de algemene populatie.<sup>88</sup> Meerdere internationale studies laten een verband zien tussen gokproblematiek en suïcidale gedachten en gedrag.<sup>89</sup> In dit onderzoek maken we gebruik van cijfers uit internationale studies om een inschatting te maken van het aantal personen dat door zelfdoding veroorzaakt door gokproblematiek om het leven komt in Nederland.

De effecten die in deze paragraaf besproken zijn, hebben we tot nu toe ingedeeld in de categorieën materieel, productiviteitsverlies en immaterieel. Zelfdoding veroorzaakt echter

<sup>87</sup> Zie voor een overzicht Orford, J., Cousins, J., Smith, N., & Bowden-Jones, H. (2016). Stress, strain, coping and social support for affected family members attending the National Problem Gambling Clinic, London. *International Gambling Studies*, 17(2),

<sup>88</sup> Karlsson, A., & Håkansson, A. (2018). Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: A longitudinal nationwide register study. *Journal of behavioral addictions*, 7(4), 1091-1099.

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld:

Battersby, M., Tolchard, B., Scurrah, M. et al. Suicide Ideation and Behaviour in People with Pathological Gambling Attending a Treatment Service. *Int J Ment Health Addiction* 4, 233-246 (2006);

Carr, M. M., Ellis, J. D., & Ledgerwood, D. M. (2018). Suicidality among gambling helpline callers: A consideration of the role of financial stress and conflict. *The American Journal on Addictions*, 27(6), 531-537.

Cook, S., Turner, N. E., Ballon, B., Paglia-Boak, A., Murray, R., Adlaf, E. M., ... & Mann, R. E. (2015). Problem gambling among Ontario students: Associations with substance abuse, mental health problems, suicide attempts, and delinquent behaviours. *Journal of Gambling Studies*, 31, 1121-1134.

Jang, S. M., & Hong, S. (2018). Do addictive behaviors matter for college students' depression and suicidal ideation? *International Journal of Mental Health and Addiction*, 16, 1095-1112.

Andreeva, M., Audette-Chapdelaine, S., & Brodeur, M. (2022). Gambling-related completed suicides: a scoping review. *Addiction Research & Theory*, 30(6), 391-402.

alle drie deze typen kosten, die in eerder onderzoek naar de maatschappelijk kosten van zelfdoding voor Nederland zijn geïnventariseerd.<sup>90</sup> De directe of materiële kosten omvatten kosten die gemaakt worden naar aanleiding van een zelfdoding op het gebied van zorg voor de overleden persoon (ambulance, medische ingrepen, autopsie), schade aan infrastructuur (door zelfdodingen op het spoor) en zorg voor de nabestaanden. De kosten door productiviteitsverlies betreffen de arbeidsproductiviteit die verloren gaat van de overleden persoon zelf, maar ook van nabestaanden die na de zelfdoding verzuimen op het werk. Als laatste zijn er de immateriële kosten van de overleden persoon en van de omgeving. Voor dit onderzoek combineren wij in hoofdstuk 6 de kosten die geïnventariseerd zijn in bovengenoemd onderzoek met kengetallen van een zogeheten Value of a Statistical Life (VSL).

### Voorschriften voor verslavingspreventie

Om kansspelverslaving tegen te gaan en nog liever te voorkomen, kunnen spelers gebaat zijn bij voorschriften die zelfbeheersing vergemakkelijken of zelfs afdwingen. Het gaat dan dus niet om een effect van gokken of kansspelverslaving, maar om beleid om gokproblemen te voorkomen. Een in de internationale literatuur veelgebruikte term voor dergelijke maatregelen is *'responsible gambling'*. Een effectief zelfbeheersingsinstrument is een door de speler zelf te bepalen speellimiet. Die speellimiet hoeft niet aan een wettelijke maximuminzet vast te zitten. Een aanbieder mag hogere inzetten dan de door de speler gekozen speellimiet niet accepteren.

Een speciaal geval van een speellimiet is om helemaal niet meer te willen spelen, oftewel zelfuitsluiting. Na inwerkingtreding van de wet Koa kwam er in Nederland een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) waar ook speelhallen en casino's op zijn aangesloten. Met dit register kunnen spelers zichzelf voor een periode van minimaal zes maanden de toegang tot legale risicovolle kansspelen ontzeggen. Uit de focusgesprekken kwam echter naar voren dat veel mensen die hulp zoeken voor kansspelverslaving Cruks niet kennen. Waar dit rondom de inwerkingtreding van de wet Koa een bewuste keuze was van de overheid om niet onnodig aan te zetten tot deelname, werkt de Ksa ondertussen wel aan een gerichte campagne voor Cruks en wordt ook vanuit de overheid met bewustwordingsactiviteiten ingezet op een grotere bekendheid van Cruks.

<sup>90</sup> Deloitte & 113 zelfmoordpreventie (2021). Maatschappelijke kosten van zelfdoding. Amsterdam: Deloitte

### 5.3 Illegaliteit en criminaliteit

In deze paragraaf beschrijven we de verschillende aspecten van illegaliteit en criminaliteit rondom kansspelen. Voor een literatuuroverzicht verwijzen we naar Spapens (2008).<sup>91</sup>

#### Deelname aan illegale kansspelen

Zonder deelname geen illegaal aanbod.<sup>92</sup> Uit de literatuur is bekend dat deelname aan illegale kansspelen zich vooral voordoet als het legale aanbod onvoldoende inspeelt op de voorkeuren van consumenten. Een hoger uitkeringspercentage, geen kansspelbelasting, anonimiteit en uitbetaling in contant geld zijn redenen om aan illegale kansspelen deel te nemen.<sup>93</sup> De Breuer&Intraval-enquête (2021) bevat per respondent ook informatie over of en hoe vaak er is deelgenomen aan illegale kansspelen. Er is niet gevraagd naar de motieven om aan illegale spellen mee te doen.

#### Aanbod van illegale kansspelen

De Wet op de kansspelen (Wok) uit 1964 behelst een verbod om kansspelen aan te bieden tenzij er een vergunningstitel in de wet is opgenomen. Sinds de inwerkingtreding van de Wok is het legale kansspelaanbod uitgebreid wanneer vormen van illegaal aanbod dermate populair waren dat het handhaven van het verbod als onmogelijk en/of onwenselijk werd beschouwd. Dan werd gekozen om spelers te kanaliseren naar een veilige en gecontroleerde omgeving. De wet Koa uit 2021 is het (voorlopige) sluitstuk van deze ontwikkelingen. Daarbij was een belangrijk argument dat opsporing en handhaving van illegaal online aanbod complexer en kostbaarder zijn dan bij illegaal landgebonden aanbod.

#### Opsporing en handhaving

In een reeks publicaties van de criminoloog Spapens is de aanpak beschreven van het illegale aanbod in Nederland dat zich voordoet naast de vergunde casino's, bingo, lotto's en sportwedenschappen. Zoals ook uit de focusgesprekken naar voren kwam, is een integrale aanpak met goede informatiedeling tussen en voldoende prioriteit en deskundigheid bij alle handhavingsinstanties vereist. De praktijk blijkt soms weerbarstig, maar via een dergelijke integrale aanpak vanuit de overheid (Belastingdienst, gemeenten, politie en

<sup>91</sup> Spapens, T. (2008). Crime problems related to gambling: an overview. *Crime, addiction and the regulation of gambling*, 19-54.

<sup>92</sup> Deelname aan illegale kansspelen is gedecriminaliseerd, alleen het aanbieden ervan is strafbaar.

<sup>93</sup> McCormack, A., & Griffiths, M. D. (2012). Motivating and inhibiting factors in online gambling behaviour: A grounded theory study. *International journal of mental health and addiction*, 10, 39-53.

Openbaar Ministerie) zijn illegale speelcasino's sinds 2005 vrijwel verdwenen.<sup>94</sup> Deze integrale aanpak slaagde er minder goed in om illegale bingo's niet alleen te sluiten maar ook om een illegale 'doorstart' elders te voorkomen. Redenen daarvoor waren dat bingo minder infrastructuur vereist dan een speelcasino, en het daarom makkelijker is om van gelegenheid te wisselen.<sup>95</sup> Sinds de introductie van grote jackpotten in lottospelen zijn de kleinere landgebonden illegale lotto's naar de achtergrond verdwenen.<sup>96</sup> Nieuw zijn illegale online lotto's, maar de omvang daarvan is onbekend.

Online speelautomaten en casinospelen daarentegen kenden sinds de opkomst van het internet geen legaal aanbod in Nederland maar het buitenlandse aanbod (dat elders al dan niet legaal was) werd op grote schaal door Nederlanders bezocht, mede vanwege het grenzeloze karakter van het internet waartegen handhaving onder meer door beperkte bevoegdheden betrekkelijk ineffectief bleek. Datzelfde gold voor illegale online weddenschappen, ondanks de beschikbare e-commercekanalen van de landgebonden wedmonopolies. Na inwerkingtreding van de wet Koa was de doelstelling om minimaal tachtig procent kanalisatie naar het legale online aanbod te realiseren. In het volgende hoofdstuk gaan we in detail hierop in.

Een ander illegaal wedfenomeen zijn de zogeheten gokzuilen: dit zijn via laptops, mobiele telefoons of andere apparaten aangeboden sportweddenschappen. Vooral jonge mannen in de Turkse gemeenschap namen hieraan deel, vaak in besloten ruimtes. Bijzonder kenmerk van gokzuilen is de verwevenheid met de georganiseerde misdaad. Samen met gemeenten, politie en Openbaar Ministerie treedt de Ksa hiertegen op, maar het fenomeen is hardnekkig door het relatief gesloten milieu waarin het spel plaatsvindt.<sup>97</sup>

#### Ondermijning, verwevenheid met en aanzuigende werking van het criminele circuit

Naast de directe effecten van illegale deelname aan en aanbod van kansspelen zijn er ook indirecte negatieve effecten buiten de kansspelmarkten (Ksa marktvisie, 2021, par. 4.6.2). Bij zogeheten 'ondermijning' is er sprake van ongewenste vermenging tussen boven- en onderwereld, bijvoorbeeld in de vorm van investeringen van met illegaal gokken verkregen

<sup>94</sup> Spapens, T., 2008. Joker. De aanpak van illegale casino's in Nederland. The Hague: Boom Juridische uitgevers.

<sup>95</sup> Spapens, T., 2010. Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. The Hague: Boom Juridische uitgevers.

<sup>96</sup> Spapens, T., 2012. Prijs. Zwarte lotto's en illegale sportweddenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. The Hague: Boom Lemma uitgevers.

<sup>97</sup> Spapens, A. and Bruinsma, M.Y., 2015. Fenomeenonderzoek gokzuilen. Boom Lemma uitgevers.



winst in vastgoed of bedrijven. Daarnaast vormen illegale gokwinsten een startkapitaal voor overige criminele activiteiten.

In de focusgroepen werd het beeld bevestigd dat illegaal gokaanbod vaak is verweven met andere criminaliteit. Behalve dat dit de vaststelling van de precieze omvang van het illegale circuit lastig maakt, brengt dit tevens overlast bij illegale gokpanden met zich mee. Ook kunnen betrokken criminelen opsporing en handhaving belemmeren door bedreiging.

Tot slot kunnen deelnemers aan zowel illegale als legale kansspelen (dieper) de criminaliteit in worden gezogen. Een voorbeeld hiervan is het met diefstal of verduistering bekostigen van hun gokgedrag of het aflossen van hun gokschulden. Ook het verrichten van criminele handelingen voor geldverschaffers om een openstaande schuld in te lossen, is een fenomeen waar spelers aan ten prooi kunnen vallen. De bijbehorende maatschappelijke kosten van de hier aangestipte indirecte negatieve effecten van illegaliteit en criminaliteit zijn echter lastig te kwantificeren.

#### Witwassen en financiering van terrorisme

Het witwassen van zwart geld via kansspelen kan op verschillende manieren plaatsvinden (Ksa marktvisie, 2021, par. 4.6.2): via investeringen met crimineel vermogen door de kansspelaanbieder, door het fingeren van een legale herkomst van crimineel vermogen van de spelers of van de kansspelaanbieder, of door het vergokken van zwart geld door spelers ("consumptief witwassen").

Het toezicht van de Ksa en handhavingpartners als de Financial Intelligence Unit richt zich zowel op de integriteit van aanbieders en hun vermogensverschaffers, als op de ongebruikelijke transacties van hun cliënten die speelcasino's en online aanbieders moeten signaleren en onderzoeken. Uit de focusgesprekken kwam naar voren dat de kosten voor handhaving en compliance aanzienlijk zijn gestegen als gevolg van invoering van de wet Koa doordat de hele online kansspelsector onder toezicht kwam.

#### Matchfixing

Anders dan bij loterijen, speelautomaten en casinospelen staan de verwedbare gebeurtenissen bij sportwedenschappen niet onder controle van de wedaanbieders. Er is sprake van matchfixing als bijvoorbeeld spelers of de scheidsrechters omgekocht of gechanteerd worden de wedstrijd te manipuleren. Deze voorkennis kan dan door de daders gebruikt worden om hoge inzetten te doen ten faveure van de (onwetende) tegenstanders. Deze

manipulaties hebben een negatief effect op de markt voor sportweddenschappen doordat de quoteringen niet langer de werkelijke krachtsverhoudingen weerspiegelen.

We tellen het welvaartseffect van weddenschappen op gemanipuleerde wedstrijden als volgt mee. In de eerste plaats is matchfixing onderdeel van het brede fenomeen corruptie in de sport, waar ook doping en omkoping onderdeel van uitmaken. Deze vormen van corruptie doen zich ook voor zonder dat er sprake is van een motief tot het manipuleren van weddenschappen. Dergelijke corruptie is gericht op het *ongeoorloofd winnen* van sportwedstrijden en het daaraan verbonden prijzengeld. Zulke gemanipuleerde wedstrijden hebben weliswaar impact op de weddenschappen die erop zijn ingezet, maar de causaliteit loopt hier van corruptie naar kansspelen. We bakenen in dit onderzoek matchfixing af als het *opzettelijk verliezen* van sportwedstrijden (of het manipuleren van verwedbare spелеlementen zoals gele kaarten, strafschoppen, etc.) om via sportweddenschappen hiervan te profiteren. Hierbij loopt de causaliteit van kansspelen naar corruptie.

Daarnaast maken onwetende wedaانبieders en de wedders die hadden ingezet op winst van de manipulerende partij weliswaar een verlies, maar de verloren bedragen komen terecht bij zowel de manipulerende daders als bij onwetende wedders die hadden ingezet op de partij die de overwinning in de schoot geworpen krijgt. Dit is een overdracht zonder netto welvaartseffect. Ook de omkoopbedragen zijn overdrachten tussen manipulator en sporters en/of arbiters. Het is daarom niet nodig om in deze MKBA de aard en omvang van deze bedragen te ontrafelen.

Tot slot kwam uit het focusgesprek naar voren dat de bulk van de inzet op Nederlandse wedstrijden plaatsvindt in het buitenland, en dat dit vermoedelijk *a fortiori* geldt voor (pogingen tot) matchfixing. Ook vanwege die reden vallen de met matchfixing verweven geldstromen grotendeels buiten het kader van een MKBA van Nederlandse kansspelen.

De *directe* maatschappelijke kosten van matchfixing bestaan uit de kosten van detectie, opsporing en handhaving van matchfixing die de betrokken overheidsinstanties, sportbonden en wedaانبieders maken. In Nederland is informatiedeling over matchfixing georganiseerd via gremia als het Strategisch Beraad, het Nationaal Platform en het Signalenoverleg, met de Informatie Coördinator als verbindende schakel. De detectiekosten die wedaانبieders maken, worden doorberekend in de quoteringen en komen tot uitdrukking in verlaging van het consumentensurplus (zie paragraaf 4.1) en producentensurplus (zie paragraaf 4.2). Dit geldt voor zowel vergunde wedaانبieders als illegale online wedbedrijven, die beide een prikkel hebben om verdachte wedpatronen te detecteren en te delen

met overheidsinstanties en sportbonden via de genoemde overlegstructuren. De betreffende overheidskosten worden in paragraaf 5.4 besproken.

Daarnaast bestaat een *indirect* negatief effect op de sport doordat de amusementswaarde van gemanipuleerde wedstrijden afneemt. Wie wil er kijken naar of fan zijn van sporters die betrokken zijn bij wedstrijden waarbij niet de vorm van de dag de uitslag bepaalt, maar waar deze vooraf al door manipulatie vaststaat? Uit onderzoek blijkt dat bij een kritische massa aan corruptie de bezoekersaantallen en kijkcijfers voor een hele competitie kunnen instorten.<sup>98</sup> Voor Nederlandse sportcompetities lijkt dit effect momenteel nihil.

De wet Koa en lagere regelgeving beperken de toegestane weddenschappen tot uitslagen van door erkende sportbonden georganiseerde wedstrijden van voldoende niveau, zodat de integriteit en het verloop ervan zich goed laat vaststellen. Zo zijn bij vergunde (online) wedaانبieders *event betting* en inzetten op wedstrijdonderdelen als hoekschoppen en gele kaarten niet toegestaan. Deze kunnen wel bij (sommige) illegale aanbieders worden afgesloten. De aard en omvang ervan is echter lastig te achterhalen.

#### Tussenconclusie: weging van effecten van illegaliteit en criminaliteit

We nemen de effecten rondom illegaliteit en criminaliteit bij kansspelen als volgt mee. Bekijken als een 'zwarte sector' in de Nederlandse economie tellen we de baten van deelname aan illegale kansspelen mee in het consumentensurplus (zie paragraaf 4.1) en de kosten van ontdoken belastingen en heffingen (zie paragraaf 4.4).

In het producentensurplus en consumentensurplus van de legale aanbieders zijn voorts hun kosten voor compliance voor matchfixing en witwassen al verdisconteerd (waarbij het producentensurplus op nul is gesteld, zie paragraaf 4.2). De overheidsuitgaven voor opsporing en handhaving tellen we eveneens mee (zie paragraaf 5.4). De kosten van matchfixing slaan voor het leeuwendeel neer in het buitenland of betreffen overdrachten tussen Nederlandse actoren, waardoor we dit effect op nul stellen (deze paragraaf).

Wat resteert zijn binnen het bestek van het voorliggende onderzoek niet goed in kaart te brengen kosten van ondermijning, verwevenheid met en de aanzuigende werking van het criminele circuit, van witwassen en van matchfixing op de aantrekkelijkheid van de sport.

**We nemen deze resterende effecten gezamenlijk op als PM-post voor illegaliteit en criminaliteit in hoofdstukken 6 en 7.**

<sup>98</sup> Hill, D. (2010), *A critical mass of corruption: why some football leagues have more match-fixing than others*, International Journal of Sports Marketing and Sponsorship, Vol. 11 No. 3, pp. 38-52.

## 5.4 Overheid

De overheid maakt het beleid voor kansspelen en vertaalt dit naar wet- en regelgeving. Primair via het beleidsverantwoordelijke ministerie van JenV, en secundair via de ministeries van Financiën vanwege de staatsdeelnemingen, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vanwege de verslavingszorg en de afdrachten aan sport. Wanneer kansspelbeleid raakt aan afdrachten aan goede doelen zijn zijdelings ook ministeries als Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen of Buitenlandse Zaken betrokken in beleidsvormende overleggen.

Daarnaast houdt de overheid toezicht op de wet- en regelgeving. Primair verloopt dit via de Ksa en gemeenten (aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten). De Ksa werkt op het terrein van financieel toezicht samen met instanties als de Belastingdienst, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), Bureau Financieel Toezicht (BFT), en op het terrein van opsporing en handhaving met de politie en het Openbaar Ministerie. Op het terrein van matchfixing is naast diverse van de genoemde handhavingsorganisaties de Informatie Coördinator Matchfixing betrokken. Het verslavingspreventiefonds wordt primair ingezet voor hulp, behandeling en onderzoek en bevat ook beheerskosten voor de onderzoeksorganisatie ZonMw.

We halen de personeelsomvang en de begroting van de Ksa uit haar jaarverslagen. Van het ministerie van JenV ontvingen we het aantal medewerkers dat zich daar voltijds bezighoudt met kansspelbeleid. We schatten in dat alle ministeries tezamen ongeveer zeventien procent van het personeelsbestand van de Ksa in 2019 op kansspelen inzette (10 versus 60 FTE).

Het aantal betrokken medewerkers bij gemeenten en de overige hierboven genoemde overheidsorganisaties dat zich (deeltijds) bezighoudt met kansspelen is ons niet bekend. Vanwege het grote aantal organisaties (waaronder 342 gemeenten) hebben we geen systematische poging ondernomen dit nauwkeuriger in beeld te krijgen. We nemen hiervoor als aanname dat dit in 2019 ongeveer 33 procent van het personeelsbestand van de Ksa bedroeg (20 versus 60 FTE). De totale kosten van de overheid rondom kansspelen ramen we daarmee op anderhalf keer de kansspelheffing c.q. de Ksa-begroting in 2019.

Voor 2022 meten we de (stijging van de) kansspelheffing c.q. de Ksa-begroting, waarbij ook het beheer van Cruks is inbegrepen. We nemen aan dat de overige overheidsorganisaties hun inzet van personeel op kansspelen niet hebben aangepast als gevolg van de wet Koa.

## 5.5 Baten en kosten per actor

Onderstaande samenvattende tabel bevat per actor de kwalitatieve duiding van de in hoofdstukken 4 en 5 benoemde baten en kosten. Een eerder concept van dit overzicht is besproken in de verschillende focusgroepen. Hun input hierop is waar mogelijk verwerkt.

Tabel 5.1. Overzicht van effecten per actor

Effect	Consument (PGSI-risicoklasse)			Omgeving	Producent	Goede doelen	Sport	Overheid	Zorg	Werkgever
	Niet-speler	Geen-laag	Midden-hoog							
Baten:										
Consumentensurplus (CS)		+	+		0					
Producentensurplus (PS)										
Afdrachten		Bij CS	Bij CS		Bij PS	+	+	+		
Belastingeffect		Bij CS	Bij CS		Bij PS			+/-		
Kosten:										
Consumentenbescherming		Bij CS	Bij CS		Bij PS			Bij OU		
Kansspelverslaving			-	-	Bij PS			-	-	-
Illegaliteit en criminaliteit		Bij CS en -PM	Bij CS en -PM		Bij PS		-PM	Bij OU		
Overheidsuitgaven (OU)								-		

Het consumentensurplus (CS) bevat behalve de expliciete waardering (in marktprijzen incl. btw) van consumenten ook de impliciete waardering voor afdrachten en belastingeffecten. Ook de (beperkte) risico's die samenhangen met niet-verslavende en niet-illegale aspecten van kansspelen beschouwen als reeds verdisconteerd in het consumentensurplus.

Evenzo bevat het producentensurplus (PS) allereerst de expliciete winsten (in marktprijzen incl. btw) van producenten. Vanwege de aanwezigheid van voldoende concurrentie of het verplichte karakter van afdrachten waar dat niet het geval is, stellen we het producentensurplus op nul. De door aanbieders afgedragen afdrachten, belastingen en eigen kosten voor compliance met wet- en regelgeving zijn hierbij inbegrepen.

Verder maken we de omvang van overheidsuitgaven (OU) aan kansspelen zelf expliciet, maar de toedeling ervan aan de verschillende effecten (in termen van toezicht b.v.) kunnen in hoofdstuk 6 hierna niet kwantitatief worden bepaald op grond van de bestaande gegevens. De uitzondering hierop zijn de kosten voor preventie van kansspelverslaving, die een expliciete geldstroom kent (de kansspelheffing voor het Verslavingspreventiefonds). Tot slot bevat de tabel per betrokken c.q. getroffen actor de in paragraaf 5.3 besproken PM-posten voor de resterende illegale en criminele aspecten die niet goed in beeld te brengen zijn.



## 6 Kwantitatieve uitwerking

Dit hoofdstuk geeft – voor zover mogelijk – een kwantitatieve uitwerking en waardering van de kosten en baten van kansspelen voor de Nederlandse samenleving zoals die kwalitatief zijn besproken in de voorgaande twee hoofdstukken. De paragrafen volgen de indeling van hoofdstuk 4 en 5. Daarbinnen zijn ze waar mogelijk uitgewerkt naar actor en per spel. Tabel 6.1 geeft voor het lezersgemak de paragraafindeling van de kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van effecten.

Tabel 6.1 Paragraafindeling van de kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van effecten

Effect	Kwalitatief	Kwantitatief
Consumentensurplus	4.1	6.1
Producentensurplus	4.2	op nul gesteld
Afdrachten	4.3	6.2
Belastingeffecten	4.4	6.3
Consumentenbescherming	5.1	op nul gesteld
Kansspelveslaving	5.2	6.4
Illegaliteit & criminaliteit	5.3	PM-post
Overheid	5.4	6.5

### 6.1 Consumentensurplus

De berekening van het consumentensurplus gebeurt in twee stappen. Uit de marktscans en marktmonitoringsrapportages van de Ksa over het jaar 2019 van het nulalternatief zijn de bruto spelresultaten van vergunninghouders op vier legale deelmarkten bepaald: loterijen (inclusief krasloten), weddenschappen (inclusief de totalisator voor paardenraces), casinospelen (inclusief bingo en poker) en speelautomaten, en online (welke in 2019 nog volledig illegaal was). Deze indeling volgt die van de Ksa.

Voor de illegale landgebonden kansspelen nemen we voor gokzuilen de cijfers van Spapens & Bruinsma (2015: 36,7 miljoen euro in prijspeil 2015). Voor illegale poker, bingo, toto en lotto grijpen we terug op de cijfers van Regioplan (2009). Dit bedroeg zestig miljoen euro in prijspeil 2009. Omgerekend naar prijspeil 2019 komen we daarmee uit op jaarlijks 109 miljoen euro aan bruto spelresultaat voor de illegale landgebonden kansspelmarkt.

Daarnaast zijn per deelmarkt prijselasticiteiten bepaald. Voor de Nederlandse markt is er geen empirisch onderzoek dat dit in kaart heeft gebracht. We baseren ons daarom op een

uitgebreide studie die het onderzoeksbureau Frontier Economics in 2014 uitvoerde voor de Britse belastingdienst.<sup>99</sup> Dit onderzoek bevatte zowel een uitgebreide meta-analyse van de economische literatuur over kansspelen als empirisch onderzoek voor de Britse situatie.

We hanteren de zogeheten *preferred elasticities* uit Figuur 7 (p. 138) van deze studie. Daarbij zijn de prijselasticiteiten voor de afzonderlijke Nederlandse kansspelvergunningen gewogen met hun bruto spelresultaat tot een geaggregeerde prijselasticiteit voor elk van de vier deelmarkten. We hebben ervoor gekozen om voor het aanbod van de Toto (de weddenschappen aanboden door de Nederlandse Loterij) de elasticiteit van online weddenschappen te hanteren omdat dit product via een groot deel via het e-commercekanaal werd verkocht.

De basisberekeningen gaan uit van een lineaire vraagcurve. Het consumentensurplus is dan gelijk aan de helft van het bruto spelresultaat gedeeld door de absolute waarde van de prijselasticiteit (zie paragraaf 4.1). Het consumentensurplus per deelmarkt staat in onderstaande tabel (de landgebonden en online illegale markten zijn met L en O aangeduid).

Tabel 6.2 Consumentensurplus van kansspelmarkten in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Kengetal	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Bruto spelresultaat	3.274	1.211	74	1.470	109	411
Prijselasticiteit	-0,73	-1,09	-0,50	-0,58	-0,63	-0,85
Consumentensurplus	2.232	557	74	1.273	86	242

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens van de Kansspelautoriteit, Frontier Economics, Regioplan, Spapens & Bruinsma.

De tabel laat zien dat het consumentensurplus bij de casino- en automatenmarkt het grootst is: bijna 1,3 miljard euro (in prijzen van 2019). Het totale consumentensurplus van alle kansspelmarkten tezamen bedraagt ruim 2,2 miljard euro. Met andere woorden: terwijl consumenten in 2019 bijna 3,3 miljard euro uitgaven aan kansspelen, hadden ze samen maximaal 5,5 miljard euro willen betalen voor hetzelfde speelplezier. Ook de illegale landgebonden en online kansspelen geven een niet verwaarloosbaar consumentensurplus.

Voor het jaar 2022 van het beleidsalternatief heeft de Ksa in het voorjaar van 2023 een monitoringsrapportage uitgebracht met het bruto spelresultaat van zowel het legale als het nog illegale deel van de online markt. Dit staat weergegeven in onderstaande tabel.

<sup>99</sup> Frontier Economics (2014), *The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions*. In opdracht van HM Revenue & Customs.



Tabel 6.3 Consumentensurplus van online kansspelen in 2022, in mln. euro, prijspeil 2022

Kengetal	Totaal	Legaal	Illegaal
Bruto spelresultaat	1.385	1.108	277
Prijselasticiteit	-0,94	-0,96	-0,85
Consumentensurplus	739	576	163

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens van de Kansspelautoriteit, Frontier Economics.

In totaal werd er in 2022 voor bijna 1,4 miljard euro online vergokt, waar consumenten ruim 739 miljoen euro aan consumentensurplus aan ontleenden. We kunnen voor de online markt het nulalternatief vergelijken met het beleidsalternatief, waarbij we de bedragen voor de online markt in 2019 met 14,4 procent ophogen naar het door het CBS gepubliceerde consumentenprijsniveau van 2022. Dit staat weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6.4 Welvaartseffect door verandering in consumentensurplus van online kansspelen in 2019 (nulalternatief) versus in 2022 (beleidsalternatief), in mln. euro, prijspeil 2022

Kengetal	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Welvaartseffect
Bruto spelresultaat	1.385	470	915
Prijselasticiteit	-0,94	-0,85	
Consumentensurplus	739	277	463

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens van de Kansspelautoriteit, Frontier Economics.

Door de opening van de online markt per 1 oktober 2021 zijn Nederlandse consumenten in 2022 zo'n 915 miljoen euro meer online gaan gokken dan in 2019. Daaraan ontleenden ze 463 miljoen euro aan extra consumentensurplus.

## 6.2 Afdrachten aan goede doelen, sport en staat

De loterijen, sportweddenschappen en casino's hebben (wettelijk verplichte) afdrachten aan goede doelen, sport en de staat. De afdrachten aan sport betreffen de bijdrage van de Nederlandse Loterij aan NOC\*NSF en de bijdrage van ZEturf aan de Nederlandse Draf en Rensport. We hebben daarbij niet de afdrachten van goede-doelenloterijen aan goede doelen gericht op (breedte)sport weten te ontrafelen: we presenteren deze geaggregeerd.

Waar de marktscans van de Ksa en jaarverslagen van vergunninghouders onvoldoende details gaven over de verdeling van afdrachten van vergunninghouders binnen individuele spellen, hebben we deze naar rato van het bruto spelresultaat toebedeeld.

Vanwege in de volgende paragraaf uitgelegde belastingheffing zijn de afdracht en dividenduitkering aan de staat van de Nederlandse Loterij en Holland Casino opgehoogd met het gemiddelde btw-tarief van 18,8 procent. Daarnaast is de dividenduitkering van Holland

Casino opgehoogd met het tarief van 25 procent voor de vennootschapsbelasting in 2019. De resulterende bedragen staan weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6.5 Afdrachten aan goede doelen, sport en staat in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Afdracht	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Goede doelen	565	561	5	0	0	0
Sport	47	34	12	0	0	0
Staat	203	130	0	73	0	0
<b>Afdrachten</b>	<b>815</b>	<b>725</b>	<b>17</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Kansspelautoriteit, jaarverslagen vergunninghouders.

De totale baten als gevolg van de afdrachten aan goede doelen, sport en staat bedroegen in 2019 totaal in totaal 815 miljoen euro. Het leeuwendeel was afkomstig van de loterijmarkt.

### 6.3 Belastingeffecten

Zoals uitgelegd in paragraaf 4.4, dienen we op grond van de CBP/PBL leidraad welvaartseffecten in marktprijzen inclusief btw te hanteren. We berekenen daarvoor de totale belastingdruk als percentage van het bruto spelresultaat. Naast de expliciete posten als de kansspelbelasting en de kansspelheffing (voor zowel de Ksa als het Verslavingspreventiefonds) is er ook een impliciete belastingdruk door de btw-vrijstelling die kanspelaanbieders verhindert de door hun leveranciers in rekening gebrachte btw te verrekenen. De btw over de inkoopwaarde van hun omzet dient daarom te worden meegeteld als onderdeel van de huidige belastingdruk.

Het CBS publiceert geen inkoopwaarde voor de kanspelsector, maar een mix van horeca en IT-dienstverlening zou qua kostenstructuur goed moeten aansluiten bij kansspelen als loterijen, weddenschappen en casino's, speelhallen en horecagelegenheden met speelautomaten. In onderstaande tabel is dit weergegeven.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> De overwegend in het buitenland gevestigde illegale online aanbieders zijn aldaar btw-plichtig. Bij de illegale landgebonden kansspelen zijn we ervan uitgegaan dat er in Nederland btw over de inkoopwaarde wordt afgedragen. Het gaat hier over bijvoorbeeld ingekocht meubilair en drank voor een pokertoernooi of een bingoavond.

Tabel 6.6 Inkoopwaarde in vergelijkbare bedrijfstakken, in mln. euro, prijspeil 2020

Bedrijfstakken (SBI 2008)	Omzet	Inkoopwaarde	Percentage
56 Eet- en drinkgelegenheden	14.547	4.754	32,7%
62 IT-dienstverlening	45.526	14.152	31,1%
63 Informatie-dienstverlening	7.777	2.657	34,2%
Totaal	67.850	21.563	31,8%

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. CBS/Statline (81156ned).

Op grond van bovenstaande tabel hanteren we 31,8 procent van het bruto spelresultaat (geschoond van afdrachten en expliciete belastingen en heffingen) als inkoopwaarde bij kansspelen, en berekenen we daarover wat de btw zou zijn geweest. Samen met de genoemde kansspelbelasting en de kansspelheffing leidt dit tot de totale belastingeffecten.

Tabel 6.7 Belastingeffect van de kansspelmarkten in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Kengetal	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Kansspelbelasting	551	104	5	442	0	0
Kansspelheffing	8	4	1	4	0	0
Verslavingspreventiefonds	0	0	0	0	0	0
Btw over inkoopwaarde	91	24	3	57	6	0
Belastingdruk	19,9%	10,8%	11,5%	34,3%	6,0%	0,0%
Belastingeffect	157	-72	-4	322	-13	-77

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens van de Kansspelautoriteit, jaarverslagen aanbieders, CBS/Statline (81156ned).

Een enkel rekenvoorbeeld: de feitelijke belastingdruk over alle kansspelen tezamen is 19,9 procent van het totale BSR (inclusief die belastingen). Het aandeel btw in elke euro consumptie is 15,8 procent. Het verschil met de feitelijke belastingdruk is 4,1 procent, vermenigvuldigd met 1,188 maal het totale BSR van 3,274 miljard euro geeft een totaal belastingeffect van 157 miljoen euro. De overige bedragen zijn ook zo bepaald.

Het belastingeffect is ongelijk verdeeld over de deelmarkten. Loterijen en sportwedenschappen hebben een lagere belastingdruk dan de btw (dit wordt een uitverdieneffect genoemd) terwijl casino's en speelautomaten een (fors) hogere belastingdruk kennen dan de btw (dit wordt een inverdieneffect genoemd). Bij de illegale online markt in 2019 bestond het uitverdieneffect vanwege het feit dat de kansspelbelasting werd ontdoken, dit gaf een uitverdieneffect van 77 miljoen euro die de Nederlandse overheid misliep.

Dezelfde exercitie kan ook uitgevoerd worden voor de online kansspelmarkt in het jaar 2022. Dit staat in onderstaande tabel weergegeven in vergelijking met het jaar 2019, evenals het welvaartseffect. Daarbij hebben we het belastingeffect voor de online markt in 2019 met 14,4 procent opgehoogd naar het door het CBS gepubliceerde consumentenprijsniveau

van 2022. We hebben daarbij de kansspelheffing voor de Ksa en het Verslavingspreventiefonds ook meegeteld.

Voor het Verslavingspreventiefonds heeft de wet Koa ook een bijdrage ingevoerd voor risicovolle landgebonden kansspelen. Anders dan voor online aanbieders die 0,25% van het bruto spelresultaat bijdragen, is de grondslag voor landgebonden aanbieders gebaseerd op het aantal speeltafels en speelautomaten. Deze maatstaven zijn volgens de Ksa (najaar 2022) niet gedaald als gevolg van COVID-19. We tellen de landgebonden bijdrage aan het Verslavingspreventiefonds volledig mee in het beleidsalternatief. Het gaat om de helft van de totale zes miljoen euro die het Verslavingspreventiefonds beslaat.

Tabel 6.8 Welvaartseffect door verandering in belastingeffect van online kansspelen in 2019 (nulalternatief) versus in 2022 (beleidsalternatief), in mln. euro, prijspeil 2022

Kengetal	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Welvaartseffect
Kansspelbelasting	321	0	321
Kansspelheffing	19	0	19
Verslavingspreventiefonds	6	0	6
Btw over inkoopwaarde	46	0	46
Belastingdruk	28,1%	0,0%	
Belastingeffect	201	-88	290

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Kansspelautoriteit, CBS/Statline (81156ned).

De openstelling van de online markt voor vergunninghouders als beleidsalternatief ging gepaard met een welvaartseffect van 290 miljoen euro als gevolg van de extra geïnde belastingen en heffingen ten opzichte van het nulalternatief.

## 6.4 Kansspelverslaving

Om de kosten te bepalen van probleemgokken maken we op verschillende plaatsen in deze studie gebruik van cijfers uit Breuer&Intraval (2021) wat betreft het aantal spelers per risicocategorie. In Tabel 6.9 is te zien welk aandeel van de steekproef van die meting (voor de invoering van de wet Koa) in de verschillende risicocategorieën valt. Dit is ongeveer zestig procent spelers met geen tot laag risico, 2,5 procent spelers met matig risico, en 1,5 procent spelers met hoog risico. Spelers worden in deze categorieën ingedeeld door middel van een screeningsinstrument voor problematisch gokgedrag, de PGSI. De overige 36 procent in de steekproef zijn de niet-spelers.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Deze percentages zijn berekend d.m.v. secundaire analyse van de Breuer&Intraval (2021) enquêtedata.

In de andere twee kolommen van Tabel 6.9 staat een schatting van wat dit betekent als deze spelerscategorieën (gewogen naar persoonskenmerken) worden opgeschaald naar de Nederlandse bevolking van zestien jaar en ouder. Deze schatting is gemaakt door Breuer&Intraval (2021), en levert een bandbreedte op per risicocategorie.<sup>102</sup> Omdat het een bandbreedte betreft, hebben we een lage en een hoge schatting. We gebruiken deze lage en hoge populatieschattingen beide bij het berekenen van de kosten. In deze paragraaf over de kosten die samenhangen met kansspelverslaving (en in bredere zin probleemgokken) verwijzen wij regelmatig naar de cijfers in onderstaande tabel.

Tabel 6.9 Overzicht van de populatie spelers per risicocategorie

Risicocategorie	% in de steekproef	Aantal personen in bevolking (16+)	
		Laag	Hoog
Geen tot laag	59,68%	8.479.000	8.911.800
Matig risico	2,48%	294.000	431.500
Hoog risico	1,48%	162.400	268.900

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021).

#### Materiële kosten: Behandeling Kansspelverslaving

Voor dit onderzoek is op de websites van alle deelnemers aan het LADIS-systeem<sup>103</sup> naar informatie over behandeling van gokstoornis gezocht. Behandelingen voor gokstoornis lopen zeer uiteen; van een aantal sessies cognitieve gedragstherapie (CGT) in een online programma tot een opname van meerdere weken in een kliniek in Nederland of het buitenland. Ambulante dagbehandelingen van een aantal dagen per week over een periode van meerdere weken wordt vaker genoemd, waarbij patiënten doorgaans een behandelprogramma volgen met een combinatie van individuele sessies met een behandelaar en therapieën in groepsverband.

Maximale kosten voor de verschillende individuele onderdelen van de behandelingen zijn op te zoeken via de website van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA).<sup>104</sup> Zo kost een ambulante sessie CGT (of andere gesprekstherapie) van zestig minuten door een GZ-psycholoog 143,17 euro, en een verblijfsdag in een kliniek met gemiddelde verzorgingsgraad 355,33 euro.

<sup>102</sup> De bandbreedtes zijn gebaseerd op een betrouwbaarheidsinterval van 95%, rekening houdend met een design-effect als gevolg van de steekproefgewichten. Voor meer informatie over de populatieschatting per risicocategorie, zie: Kruize, Snippe, & de Muijnck (2021).

<sup>103</sup> <https://www.ladis.eu/nl/over-ladis/deelnemende-instellingen>

<sup>104</sup> [https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC\\_641029\\_22/7/](https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_641029_22/7/)

Ook kan verwezen worden naar de iMTA-costing tool<sup>105</sup> die referentieprijzen geeft voor economische evaluaties in de gezondheidszorg. Omdat de behandelingen sterk uiteenlopen, en een “gemiddelde behandeling” niet binnen de scope van dit onderzoek te bepalen is, maken we via deze wijze geen inschatting van de behandelkosten per persoon. Voor vervolgonderzoek kan dit wel een optie zijn.

Een inschatting van de macrokosten voor verslavingszorg van personen met een gokstoornis kan gemaakt worden op basis van beschikbare gegevens over jaarlijkse uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg (GGZ). De totale uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg bedroegen 4,2 miljard euro in 2019.<sup>106</sup> Het aandeel voor behandeling van verslaving is gebaseerd op het percentage van primaire diagnoses in de GGZ in Categorie C (Middelengereleerde verslavingsstoornissen) van de DSM-5, wat overeenkomt met ongeveer negen procent per jaar.<sup>107</sup> Vervolgens is het aandeel specifiek voor behandeling van een gokstoornis gebaseerd op cijfers van LADIS, die uitwijzen dat drie procent van de behandelenden in de verslavingszorg een gokstoornis heeft als primaire problematiek. Hiermee komen we uit op een grove schatting van 11,4 miljoen euro GGZ-uitgaven aan gokstoornis voor het jaar 2019, wat overeenkomt met gemiddeld ongeveer 4.600 euro per behandeld persoon.<sup>108</sup>

#### Materiële kosten: Zorg voor consequenties van probleemgokken

Naast een gokstoornis kan probleemgokken ook leiden tot andere problemen die zorg behoeven. In Hofmarcher et al. (2020) worden ook kosten berekend voor het behandelen van stemmings- en angststoornissen veroorzaakt door probleemgokken, en voor ziekenhuiszorg voor pogingen tot zelfdoding veroorzaakt door probleemgokken. Wij nemen de berekening in het onderzoek van Hofmarcher als voorbeeld, en gebruiken voor zover mogelijk Nederlandse cijfers in plaats van de Zweedse cijfers. Het percentage probleemgokkers met een slechte mentale gezondheid veroorzaakt door probleemgokken komt in de Zweedse studie uit op 68 procent van de populatie hoog-risicospelers<sup>109</sup>. Aangezien er geen equivalente

<sup>105</sup> Hakkaart-van Roijen, L., Van der Linden, N., Bouwmans, C.A.M., Kanters, T.A., TAN, S.S. Kostenhandleiding. Methodologie van kostenonderzoek en referentieprijzen voor economische evaluaties in de gezondheidszorg. Zorginstituut Nederland. Geactualiseerde versie 2015.

<sup>106</sup> Zie “Kerncijfers GGZ” op de website van de NZa, op basis van gegevens van Vektis: <https://www.nza.nl/zorgsector/geestelijke-gezondheidszorg-ggz-en-forensische-zorg-fz/kerncijfers-geestelijke-gezondheidszorg-ggz>

<sup>107</sup> CBS (DBC-gefinancierde GGZ; personen per hoofdgroepdiagnose, tabel 84857NED).

<sup>108</sup> Navraag bij LADIS wees uit dat in 2019 in totaal 2.465 mensen een gokstoornis hadden (primaire problematiek).

<sup>109</sup> Mentale gezondheid is in de Swelogs studie – de Zweedse versie van de Breuer&Intraval-enquête – gemeten met de Kessler Psychological Distress Scale (K6). Een “overschot” aan probleemgokkers met een slechte mentale gezondheid is berekend door het deel van de algemene populatie met een slechte mentale gezondheid in mindering te brengen op het deel van de populatie probleemgokkers met een slechte mentale gezondheid. Hier is vervolgens een causaliteitscorrectie op toegepast, om tot 68% van de populatie hoog-risicospelers te komen die een slechte mentale gezondheid ervaart door gokproblematiek. Dit betekent dat er geen rekening wordt gehouden met persoonskenmerken van de twee groepen. Voor het huidige onderzoek nemen we deze berekeningswijze over door gebrek aan een Nederlands alternatief.

cijfers beschikbaar zijn voor Nederlandse probleemgokkers, nemen we dit percentage over. Vervolgens wordt het aandeel personen ingeschat dat werkelijk hulp zoekt en zorg krijgt voor stemmings- en angststoornissen. Met gebruik van de behandelkosten per persoon wordt dan een inschatting gemaakt van de totale kosten per jaar.

Uit Nederlands onderzoek blijkt dat 38,6 procent van de personen met een angststoornis en 61,8 procent van de personen met een stemmingsstoornis werkelijk hulp zoekt en enige zorg ontvangt.<sup>110</sup> Gemiddeld is dit 50,2 procent. Het aantal probleemgokkers dat een slechte mentale gezondheid heeft door gokken (68 procent van hoog-risicospelers op basis van Hofmarcher) en vervolgens hulp zoekt (50,2 procent) komt dan uit op 55.799 tot 92.392 personen, gebaseerd op de schatting van hoog-risicogokkers in de populatie uit Tabel 6.9. Voor jaarlijkse behandelkosten per persoon gaan we uit van een bedrag tussen de 2.069 en 3.233 euro. Dit is gebaseerd op de gemiddelde behandelkosten per jaar van personen met depressie volgens de richtlijn van de Federatie Medisch Specialisten, na toepassing van prijsindexcijfers gepubliceerd door de NZa voor personele kosten.<sup>111</sup>

In Tabel 6.10 staat het aantal gokkers dat zorg ontvangt voor stemmings- en angststoornissen, met een inschatting van de bijbehorende kosten. De kosten van zorg voor stemmings- en angststoornissen door probleemgokken staan aangegeven met een bandbreedte, waarbij de lage inschatting de kosten weergeeft bij de lagere inschatting van het aantal gokkers (55.799) die ieder tussen de 2.069 en 3.233 euro aan zorgkosten genereren. Deze komen overeen met 115 tot 180 miljoen euro. De hogere geschatte kosten zijn berekend door de hogere inschatting van het aantal gokkers (92.392) te vermenigvuldigen met de bandbreedte aan zorgkosten. De hoge schatting van kosten liggen tussen de 191 en 299 miljoen euro. Alle kosten worden toegeschreven aan de hoog-risicogroep, in lijn met Hofmarcher et al. (2020).

<sup>110</sup> Zie: <https://cijfers.trimbos.nl/nemesis/nemesis-zorggebruik/tabellenbijlage-zorggebruik/#enige-medicatie>.

<sup>111</sup> Informatie over de richtlijn Depressie van de Federatie Medisch Specialisten zie: [https://richtlijndatabase.nl/richtlijn/depressie/startpagina\\_-\\_depressie.html](https://richtlijndatabase.nl/richtlijn/depressie/startpagina_-_depressie.html). Voor prijsindexcijfer voor personele kosten zie <https://www.nza.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-prijsindexcijfer-voor-personele-kosten>

Tabel 6.10 Aantal gokkers met zorgkosten door stemmings- en angststoornissen, en bijbehorende kosten voor behandeling in miljoenen euro's, prijspeil 2019

Risicocategorie	Aantal gokkers met zorg		Kosten	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0	0
Matig risico	0	0	0	0
Hoog risico	55.799	92.392	115,4 tot 180,4	191,1 tot 298,7
Totaal	55.799	92.392	115,4 tot 180,4	191,1 tot 298,7

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), Federatie Medisch Specialisten, NZa.

Onder probleemgokkers komen (pogingen tot) zelfdoding vaker voor volgens internationaal onderzoek.<sup>112</sup> Hofmarcher et al. (2020) verwijzen naar een Zweedse studie onder mensen met een gokstoornis,<sup>113</sup> die concludeert dat mensen in deze groep 15,1 keer zo vaak overlijden door zelfdoding als de algemene populatie.<sup>114</sup> Hofmarcher et al. nemen aan dat het aantal *pogingen* in dezelfde mate verhoogd is onder alle probleemgokkers (iedereen die volgens de PGSI een hoog-risicospeler is), en passen een causaliteitscorrectie van twintig procent toe.

Er komen naar schatting elk jaar ongeveer 5.700 mensen terecht op de spoedeisende hulp waarvan bekend is dat ze een poging tot zelfdoding gedaan hebben, ofwel 0,03 procent van de populatie in 2019 (of 33 per 100 duizend inwoners).<sup>115</sup> Als de groep hoog-risicospelers 15,1 keer zo vaak een poging tot zelfdoding doet, komt dat neer op 0,5 procent van die groep: 647 tot 1.071 personen na de genoemde causaliteitscorrectie van twintig procent.

De gemiddelde behandelkosten van mensen die zorg ontvangen na een zelfmoordpoging in Nederland zijn niet bekend. Wanneer we de Zweedse behandelkosten van 4.300 euro per persoon overnemen van Hofmarcher et al. (2020), komen we uit op een schatting voor zorgkosten na een poging tot zelfdoding door gokproblemen van tussen de 2,8 en 4,6 miljoen euro per jaar. Een overzicht van deze cijfers staat in Tabel 6.11. Ook hier worden alle zorgkosten aan de hoog-risicogroep toegerekend. Een poging tot zelfdoding veroorzaakt naast materiële ook immateriële kosten voor de gokker en de omgeving. Deze zijn onderdeel van de immateriële kosten van het verlies van levenskwaliteit later in deze paragraaf.

<sup>112</sup> Zie voor een review: Marionneau, V. & Nikkine, J. (2022). Gambling-related suicides and suicidality: A systematic review of qualitative evidence. *Frontiers in Psychiatry*, 13:980303.

<sup>113</sup> Karlsson A, Håkansson A. (2018). Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: a longitudinal nationwide register study. *Journal of Behavioural Addiction*, 7:1091–9

<sup>114</sup> Zogeheten Standardized Mortality Ratios zijn vergeleken in deze studie, waarbij rekening is gehouden met persoonskenmerken zoals leeftijd en geslacht

<sup>115</sup> Van der Does, H., Stam, C., Blatter, B. (2020). Zelf toegebracht letsel 2015–2019. SEH-bezoeken door poging tot zelfdoding en automutilatie. Amsterdam: VeiligheidNL



Tabel 6.11 Geschatte aantal gokkers met pogingen tot zelfdoding, en kosten in mln. euro, prijspeil 2019

Risicocategorie	Aantal gokkers met zorg		Kosten	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0	0
Matig risico	0	0	0	0
Hoog risico	647	1.071	2,8	4,6
Totaal	647	1.071	2,8	4,6

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), VeiligheidNL, Hofmarcher et al (2020).

### Materiële kosten: Schuldhulpverlening

Probleemgokkers kunnen financiële problemen krijgen door hun gokgedrag. Een deel hiervan zal in de schuldhulpverlening terechtkomen, wat een kostenpost voor gemeenten vormt. De uitvoeringskosten van schuldhulpverlening voor gemeenten zijn zoals in hoofdstuk 5 werd beschreven lastig in te schatten. We nemen gebaseerd op eerder onderzoek een gemiddeld bedrag van 6.920 euro kosten per jaar per schuldhulpverleningstraject.<sup>116</sup> Dit is het gemiddelde van de vier mogelijke varianten van schuldhulpverlening die mensen doorgaans krijgen,<sup>117</sup> bestaande uit intake bij de gemeente met informatie en advies (1.054 euro), budgetbeheer en -coaching (2.902 euro), schuldsanering (5.704 euro) en Wsnp (18.019 euro). Omdat we niet weten wat de verdeling is over de verschillende varianten, rekenen we met een ongewogen gemiddelde.

Uit een enquête van de Ksa onder AGOG-deelnemers<sup>118</sup> bleek dat de helft hulp had gezocht mede omdat zij financiële problemen hadden.<sup>119</sup> Een kleiner deel ontving daadwerkelijk een vorm van schuldhulpverlening, namelijk 5,7 procent. Dit aandeel passen we toe op de populatie in behandeling voor een gokstoornis. Daarnaast is er nog een populatie spelers met hoog risico (probleemspelers) en met matig risico die eventueel ook door gokken schuldhulp krijgt. We analyseerden hiervoor een set items uit de Breuer&Intraval-enquête (2021). Respondenten werden daarin gevraagd of ze de afgelopen twaalf maanden hulp hadden gezocht voor problemen die ze hadden met gokken. Eén van de opties was hulp bij de gemeente voor schuldsanering of budgetbeheer. Hieruit blijkt dat 1,5 procent van de hoogrisicospelers een vorm van schuldhulpverlening gezocht heeft naar aanleiding van

<sup>116</sup>In 't Veld, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). Een onbemind probleem: Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek. Tilburg: Tilburg University.

<sup>117</sup> Geïndexeerd naar prijspeil 2019.

<sup>118</sup> Van Woudenberg, M. (2019). Rapportage enquête onder deelnemers bijeenkomsten van Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers. Den Haag: Kansspelautoriteit.

<sup>119</sup> De kosten gerelateerd aan de stress van financiële problemen hebben (ongeacht het ontvangen van schuldhulp) komt later in deze paragraaf aan bod onder "Verlies levenskwaliteit".

gokproblematiek.<sup>120</sup> In de andere risicocategorieën gaf niemand aan deze hulp gezocht te hebben door gokproblemen.

In Tabel 6.12 staat een overzicht van de op die manier geschatte kosten die gemeenten maken voor schuldhulpverlening aan spelers naar aanleiding van hun gokproblematiek. In de eerste kolom staan de drie risicocategorieën volgens de PGSI, en een additionele categorie voor personen in behandeling voor een gokstoornis. In totaal komt de schatting van kosten voor schuldhulpverlening uit tussen de 19,8 en 32,3 miljoen euro, bij een aanname van gemiddelde kosten van 6.920 euro per schuldhulpverleningstraject.

Tabel 6.12 Aantal gokkers met schuldhulpverlening (shv) in 2019 per risicocategorie, en bijbehorende kosten in mln. euro, prijspeil 2019

Risicocategorie	Aantal gokkers met shv		Kosten	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0	0
Matig risico	0	0	0	0
Hoog risico	2.719	4.529	18,8	31,3
In behandeling	138	138	1,0	1,0
Totaal	2.857	4.667	19,8	32,3

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), in 't Veld et al. (2016), Ksa.

### Opportunitetskosten: Verlies arbeidsproductiviteit

Om kosten veroorzaakt door verlies aan arbeidsproductiviteit te berekenen, nemen we Hofmarcher et al. (2020) als voorbeeld. In deze Zweedse studie wordt rekening gehouden met potentiële kosten veroorzaakt door verhoogd verzuim, presenteïsme (wel werkend maar niet honderd procent productief) en werkloosheid als gevolg van probleemgokken. Voor verhoogd ziekteverzuim onder probleemgokkers vinden Hofmarcher et al. (2020) geen bewijs in Zweden. Voor Nederland is geen informatie over ziekteverzuim van probleemgokkers uit de Breuer&Intraval-enquête (2021) te halen, en er zijn verder geen andere geschikte systematische databronnen gevonden. Voor dit onderzoek rekenen we daarom in lijn met de Zweedse studie geen kosten voor ziekteverzuim, wat ook aansluit bij de uitkomsten van de focusgesprekken (zie paragraaf 5.2).

Het is goed denkbaar dat de tijd die probleemgokkers op het werk doorbrengen minder productief is. Dit kan komen door bijvoorbeeld meer ervaren stress door gokgerelateerde financiële, relationele, en psychische problemen, of doordat sommige mensen onder werktijd gokken. Voor dergelijk 'presenteïsme' berekenen we wel kosten. Dit doen we door de

methode uit Hofmarcher et al. (2020) te volgen, met waar mogelijk gebruik van Nederlandse cijfers. Hofmarcher et al. concluderen op basis van de Swelogs studie (de Zweedse Breuer&Intraval-enquête) dat een bepaald deel van de spelers in de PGSI-categorieën ‘matig risico’ en ‘hoog risico’ onder werktijd gokt. Deze groep wordt gebruikt om een schatting te maken van het deel van de risicospelers dat verlaagde arbeidsproductiviteit heeft door presenteïsme. Dit komt overeen met 5,9 procent van de personen met matig risico, en 18,4 procent van de personen met hoog risico<sup>121</sup>. Verder worden cijfers aangehaald uit een Tsjechische studie,<sup>122</sup> die op basis van *expert opinion* concludeert dat mensen met een gokstoornis zeven tot twaalf procent afname in productiviteit op het werk ervaren. Hofmarcher et al. passen de lagere afname van zeven procent toe op de spelers met matig risico die onder werktijd gokken, en de hogere afname van twaalf procent op de spelers met hoog risico die onder werktijd gokken. De totale kosten voor presenteïsme in de twee groepen worden vervolgens berekend op basis van de gemiddelde loonkosten in Zweden.

Voor de Nederlandse situatie maken we gebruik van de gemiddelde loonkosten volgens het CBS voor 2019, namelijk 48.600 euro per jaar,<sup>123</sup> en de populatie matig- en hoog-risicospelers uit de Breuer&Intraval-enquête (2021). Omdat wij geen Nederlandse databronnen hebben die aangeven welk aandeel van spelers tijdens werktijd last heeft van gokproblematiek – bijvoorbeeld informatie over het aandeel van de Nederlandse spelers dat onder werktijd gokt, of dat onder werktijd last heeft van stress gerelateerd aan gokproblematiek – nemen we de Zweedse cijfers over. Dit betekent dat we ervan uitgaan dat 5,9 procent van de personen met matig risico en 18,4 procent van de personen met hoog risico een verlies aan arbeidsproductiviteit door gokken ervaart. De inschatting van zeven procent (voor matig risico) en twaalf procent (voor hoog risico) verloren arbeidsproductiviteit door presenteïsme nemen we over uit eerder onderzoek. In tabel 6.13 staan de kosten van presenteïsme per risicocategorie en in totaal. De totale kosten voor verloren arbeidsproductiviteit door presenteïsme veroorzaakt door probleemgokken liggen tussen de 232 en 373 miljoen euro.

<sup>121</sup> Op deze percentages is door Hofmarcher et al. een causaliteitscorrectie van 20% toegepast. De causaliteitscorrectie is een afname die wordt toegepast omdat ervan wordt uitgegaan dat in een deel van de gevallen mensen met gokgerelateerde problemen ook soortgelijke problemen zouden hebben als zij niet zouden gokken. In dit geval betekent dat een aanname dat een groep mensen die verlaagde arbeidsproductiviteit door gokken ervaart, ook een verlaagde arbeidsproductiviteit zou ervaren als zij geen gokproblematiek zouden hebben. Dergelijke causaliteitscorrecties zijn gebaseerd op *expert opinion* uit een Australische kosten-baten studie van kansspelen (APC, 1999), en is overgenomen door andere studies die de kosten van probleemgokken inschatten. Wij nemen de causaliteitscorrectie voor deze berekening ook over.

<sup>122</sup> Winkler, P., Bejdová, M., Csémy, L., Weissová, A. (2017). Social costs of gambling in the Czech Republic 2012. *Journal of Gambling Studies*, 33, p.1293-1310.

<sup>123</sup> CBS (Loonkosten per werknemer, tabel 84180NED).

Tabel 6.13 Aantal gokkers met verloren arbeidsproductiviteit door presenteïsme, en bijbehorende kosten in miljoenen euro's, prijspeil 2019

Risicocategorie	Aantal gokkers presenteïsme		Kosten	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0,0	0,0
Matig	17.325	25.428	58,6	86,0
Hoog	29.954	49.597	173,6	287,5
Totaal	47.279	75.025	232,2	373,4

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), CBS (84180NED), Hofmarcher (2020).

In internationale studies worden gokproblemen ook in relatie gebracht met verhoogde werkloosheid. Op basis van de Nederlandse data uit de Breuer&Intraval-enquête (2021) hebben we met een regressieanalyse kunnen testen of werkloosheid vaker voorkomt in de hogere PGSI-risicocategorieën, en of er een relatie is tussen werkloosheid en de PGSI-score. Wij vinden geen significant verband tussen werkloosheid en PGSI-score (zie Bijlage 3: Analyse enquête), en hebben geen andere Nederlandse databronnen gevonden waarmee we deze relatie verder kunnen testen.

#### Immateriële kosten: Verlies levenskwaliteit

Om het verlies van levenskwaliteit te berekenen dat gepaard gaat met een gokstoornis of met probleemgokken (en alle gevolgen van dien, zoals de genoemde financiële problemen of stemmings- en angststoornissen) maken we gebruik van een aantal bestaande databronnen en kengetallen. Ten eerste maken we gebruik van empirisch onderzoek dat uitwijst dat de levenskwaliteit van personen in behandeling voor een gokstoornis 7,6 procent lager is dan bij anderen.<sup>124</sup> Voor de bijna 2.500 mensen die volgens LADIS in 2019 behandeld werden voor een gokstoornis berekenen we een afname van 7,6 procent QALY per persoon. Naast de groep mensen die werkelijk behandeld is voor een gokstoornis, is er een grotere groep onbehandelde probleemgokkers die in verschillende mate een afname van levenskwaliteit ervaren, door bijvoorbeeld relatie, emotionele en financiële problemen gerelateerd aan gokken. De Nederlandse enquête van Breuer&Intraval (2021) laat zien dat achttien procent van de spelers in de PGSI-categorie 'hoog risico' aangeeft recent problemen te hebben ervaren door gokken, tegenover vier procent van de spelers in de PGSI-categorie 'matig risico'. Spelers in de categorie 'laag tot geen risico' ervaren vrijwel geen problemen door gokken. Het is aannemelijk dat de groep mensen die problemen ervaart door gokken, ook een afname van levenskwaliteit ervaart. Het is niet aannemelijk dat deze mensen gemiddeld dezelfde afname in levenskwaliteit ervaren als de mensen die werkelijk behandeld worden voor een gokstoornis. We berekenen een gemiddelde afname van levenskwaliteit

<sup>124</sup> Kohler, D. (2014). A monetary valuation of the quality-of-life loss associated with pathological gambling: an application using a health utility index. *Journal of Gambling Studies*, 29, p.1-23.

voor de mensen in de PGSI-categorieën 'matig' en 'hoog risico', door hun gemiddelde PGSI-score te vergelijken met de gemiddelde PGSI-score van mensen in behandeling voor een gokstoornis, en de afname van levenskwaliteit naar rato aan te passen.

Voor de mensen binnen de PGSI-categorie 'hoog risico' is nog een verdere splitsing te maken: mensen die een vergelijkbare PGSI-score hebben als personen in behandeling voor een gokstoornis en personen met een score die onder dat niveau ligt (maar nog steeds verhoogd tegenover de matig-risicospelers). Volgens onderzoek is de gemiddelde PGSI-score van mensen in behandeling 19.<sup>125</sup> Uit de Breuer&Intraval-enquête (2021) blijkt dat de groep mensen met een PGSI-score van 15 en hoger een gemiddelde score van 19 hebben, vergelijkbaar met personen in behandeling voor een gokstoornis. Wij gaan er daarom van uit dat dit deel van de hoog-risicogroep (Hoog risico+)<sup>126</sup> dat aangeeft problemen te hebben<sup>127</sup> een vergelijkbaar verlies aan levenskwaliteit ervaart als mensen in behandeling (afname van 7,6 procent). De afname aan levenskwaliteit voor de personen die problemen ervaren door gokken in de subgroep binnen 'hoog risico' met een score tussen de 8 en de 14 (gemiddelde PGSI van 11) wordt wel naar rato aangepast. Hetzelfde geldt voor de groep spelers die problemen ervaart door gokken binnen de categorie 'matig risico' (gemiddelde PGSI van 4).

In tabel 6.14 staat een overzicht van alle cijfers die gebruikt worden om de kosten te berekenen veroorzaakt door probleemgokken in de verschillende risicocategorieën. Dit zijn de verschillende risicocategorieën, de gemiddelde PGSI-score per risicocategorie, het percentage per risicocategorie dat problemen ervaart, de afname in QALY per persoon per risicocategorie, en een inschatting van het aantal mensen voor wie deze afname per risicocategorie berekend wordt. Deze schatting is gebaseerd op de populatie per risicocategorie volgens Breuer&Intraval (2021) en LADIS, waarvan het percentage genomen is dat problemen ervaart door gokken.

<sup>125</sup> National Gambling Treatment Service (2022). Annual statistics from the National Gambling Treatment Services Great Britain. BeGambleAware.org.

<sup>126</sup> 42% van de mensen in de gehele categorie Hoog risico (gewogen naar de populatie) valt in de categorie Hoog risico +

<sup>127</sup> Door lage absolute aantallen kunnen we geen betrouwbare losse percentages berekenen van personen in de twee Hoog risico categorieën (Hoog risico + en Hoog risico -) die problemen door gokken ervaren. Om deze reden houden we 18% aan, wat overeenkomt met het percentage van de gehele Hoog risico categorie die problemen door gokken zegt te ervaren.

Tabel 6.14 Cijfers om verlies levenskwaliteit te berekenen

Risicocategorie	PGSI score	% gokkers met verlies QALY	afname QALY	Aantal mensen met problemen	
				Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0%	0,0%	0	0
Matig	4	2%	1,6%	5.880	8.630
Hoog -	11	18%	4,4%	16.955	28.073
Hoog +	19	18%	7,6%	11.834	19.885
In behandeling	19	100%	7,6%	2.465	2.465
Totaal				37.133	59.053

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), Kohler (2014).

In Tabel 6.15 staan de kosten die veroorzaakt worden door een afname van levenskwaliteit door gokgerelateerde problemen bij de verschillende risicogroepen. De afname van het aantal QALY's heeft een lagere en een hogere inschatting gebaseerd op de bandbreedte van de populatie gokkers in de verschillende risicocategorieën. Voor de waarde van een levensjaar gaan we uit van een lage waarde van 50 duizend euro en een hoge waarde van 100 duizend euro.<sup>128</sup> In de kolommen met een lage en hoge schatting van de kosten is de lagere schatting van het aantal QALY's bij een waardering van 50 duizend en 100 duizend euro te zien, wat neerkomt op 96 miljoen tot 193 miljoen euro. De hoge schatting van de kosten in de laatste kolom is de hoge schatting van het aantal QALY's bij een waardering van 50 duizend en 100 duizend euro, wat neerkomt op 154 miljoen tot 307 miljoen euro.

Tabel 6.15 Verlies levenskwaliteit (aantal QALY's) en bijbehorende kosten in mln. euro, prijspeil 2019

Risicocategorie	Verlies QALY's (aantal)		Kosten	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0	0
Matig	94	138	4,7 tot 9,4	6,9 tot 13,8
Hoog -	746	1235	37,3 tot 74,6	61,8 tot 123,5
Hoog +	899	1511	45,0 tot 89,9	75,6 tot 151,1
In behandeling	187	187	9,4 tot 18,7	9,4 tot 18,7
Totaal	1.927	3.072	96,3 tot 192,7	153,6 tot 307,2

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021), Kohler (2014), CPB/PBL.

Voor de omgeving van gokkers die problemen ervaren door hun gedrag zal er ook een verlies aan levenskwaliteit zijn, vooral voor mensen in hetzelfde huishouden, aangezien financiële en relatieproblemen vaak gedeeld zullen zijn binnen het huishouden. Er ontbreekt echter empirisch onderzoek dat een percentage aangeeft voor de vermindering van levenskwaliteit voor de omgeving, zoals Kohler (2014) dit berekende voor de gokker zelf. In 2019 was volgens het CBS het gemiddelde aantal personen per huishouden 2,1. Dit betekent dat er gemiddeld voor elke gokker met verlies aan levenskwaliteit door gokgedrag

<sup>128</sup> Romijn G., & Renes, G. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Den Haag: CPB/PBL.

ongeveer één andere persoon is in hetzelfde huishouden die ook een verlies aan levenskwaliteit ervaart. Dit zal waarschijnlijk een deel zijn van de eerder berekende kosten voor het verlies van levenskwaliteit van de gokker zelf, die geschat werden tussen 96 miljoen en de 193 miljoen euro voor de lage schatting, en tussen 154 miljoen en 307 miljoen euro voor de hoge schatting. Verwacht wordt dat personen in hetzelfde huishouden de grootste impact ervaren van financiële, emotionele, en sociale/relatieproblemen, of zelfs (pogingen tot) zelfdoding die het probleemgokken met zich meebrengt. Probleemgokken heeft echter ook een impact op de omgeving buiten het huishouden (ouders, partners die niet samenwonen) die hier niet wordt meegerekend. We nemen als kosten voor de omgeving de volledige kosten over die berekend zijn voor het verlies aan levenskwaliteit van de probleemgokker. De totale kosten voor verlies van levenskwaliteit voor de gokker zelf en de omgeving komen dan opgeteld uit op een lagere bandbreedte van 193 miljoen tot 385 miljoen euro, en een hogere bandbreedte van 307 tot 614 miljoen euro.

### Kosten zelfdoding

Bij zelfdoding komen alle drie de soorten kosten kijken die we tot nu toe apart beschreven hebben, namelijk materiële kosten, kosten door productiviteitsverlies en immateriële kosten. Recent onderzoek naar de maatschappelijke kosten van zelfdoding in Nederland inventariseerde deze kosten, waar we deels gebruik van maken.<sup>129</sup> Hieruit bleek dat per zelfdoding 43 duizend euro aan materiële kosten veroorzaakt worden. Deze bestaan uit zorgkosten voor het slachtoffer en de omgeving, politiekosten en kosten door schade aan infrastructuur. Daarnaast kwamen de kosten door productiviteitsverlies (voor het slachtoffer en de omgeving) op 300 duizend euro per zelfdoding.

De grootste kostenpost rondom zelfdoding betreft echter de immateriële kosten. Hiervoor rekenen we met de Value of a Statistical Life (VSL). Conform de rekenwijze uit de MKBA-leidraad voor het sociale domein (SEO, 2016), berekenen de VSL als de netto-contante waarde van een QALY over een resterende levensduur van 40 jaar met een discontovoet van 3%. Deze parameterwaarden worden eveneens gehanteerd in CPB (2011).<sup>130</sup> Voor een QALY van 50 duizend en 100 duizend euro (zoals voorgeschreven door de leidraad) komt dit neer op respectievelijk een lage schatting van 1,16 miljoen euro en een hoge schatting van

<sup>129</sup> Deloitte & 113 zelfmoordpreventie (2021). Maatschappelijke kosten van zelfdoding. Amsterdam: Deloitte.

<sup>130</sup> Van der Horst, A., Van Erp, F., & De Jong, J. (2011). Omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg. CPB achtergrond-document, Centraal Planbureau, Den Haag.

2,3 miljoen euro per zelfdoding.<sup>131</sup> Wanneer we de overige kosten van zelfdoding hierbij optellen komen we uit op een schatting van 1,5 miljoen tot 2,7 miljoen euro per zelfdoding.<sup>132</sup>

Er zijn geen Nederlandse cijfers beschikbaar over het aantal aan gokproblematiek gerelateerde zelfdodingen. We maken om deze reden gebruik van internationaal onderzoek. Hofmarcher et al. (2020) berekenden dat (na een causaliteitscorrectie van twintig procent) er in 2018 75 zelfdodingen plaatsvonden in Zweden die veroorzaakt werden door gokproblematiek. Dat komt neer op 5,9 procent van de zelfdodingen in Zweden in dat jaar (Official Statistics of Sweden, 2018; hierna: SCB, 2018).<sup>133</sup> Ons is geen onderzoek bekend over gokproblematiek bij zelfdodingen in Nederland. We veronderstellen daarom dat dit percentage ook voor Nederland representatief is. In Nederland overleden in 2019 in totaal 1.811 mensen aan zelfdoding. Wanneer we het Zweedse percentage van 5,9 procent hierop toepassen komen we op een inschatting van 107 zelfdodingen door gokproblematiek in Nederland in 2019. Vermenigvuldigd met de eerdere berekende kosten per zelfdoding, leidt dit tot een inschatting van de kosten van zelfdoding door gokproblematiek van tussen de 160 miljoen en 284 miljoen euro. Gelet op de bandbreedte die al wordt gehanteerd voor de kosten van zelfdoding, hanteren we geen *extra* bandbreedte rondom het percentage van 5,9% van de zelfdodingen in verband met gokproblematiek. Wel bevelen we, mede gelet op de omvang van deze kostenpost, nader onderzoek aan naar de relatie tussen gokproblematiek en zelfdodingen in Nederland.

Tabel 6.16 Geschatte aantal gokgerelateerde zelfdodingen en kosten in mln. euro, prijspeil 2019

Risicocategorie	Zelfdodingen	Kosten	
		Laag	Hoog
Geen tot laag	0	0	0
Matig	0	0	0
Hoog	107	160,3	283,9

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. CBS, SCB (2018), Hofmarcher et al (2020), Deloitte & 113 zelfmoordpreventie (2021).

### Overzicht kosten publiek belang kansspelverslaving

In tabel 6.17 is een overzicht te zien van alle kosten die in deze paragraaf zijn toegeschreven aan kansspelverslaving en probleemgokken. Het betreft de materiële kosten van verslavingszorg, andere zorg en schuldhulpverlening, de opportuniteitskosten van verloren

<sup>131</sup> Ryen, L., & Svensson, M. (2015). The willingness to pay for a quality adjusted life year: a review of the empirical literature. *Health economics*, 24(10), 1289-1301.

<sup>132</sup> Deloitte & 113 zelfmoordpreventie (2021) wijken af van deze voorgeschreven waarden per VSL/QALY voor Nederlandse MKBA's.

<sup>133</sup> Khan, S. (2019). Statistics on causes of death 2018. Official statistics of Sweden, Art.no: 2019-9-96300.



arbeidsproductiviteit door presenteïsme, en het verlies aan levenskwaliteit voor de probleemgokker en de omgeving. De lage inschatting van deze kosten ligt tussen de 735 miljoen en 1.116 miljoen euro, en is gebaseerd op de lagere populatieschatting van de matig- en hoog-risicospelers van Breuer&Intraval (2021). De hoge inschatting ligt tussen de 1,1 miljard en 1,6 miljard euro, en is gebaseerd op de hogere populatieschatting van de matig- en hoog-risicospelers van Breuer&Intraval (2021).

Tabel 6.17 Overzicht van de kosten door probleemgokken in mln. euro, prijspeil 2019

Kostenpost	Actor	Kosten	
		Laag	Hoog
Verslavingszorg	Zorg	11,4	11,4
Andere zorg	Zorg	118,2 tot 183,2	195,8 tot 303,3
Schuldhelpverlening	Gemeenten	19,8	32,3
Presenteïsme	Werkgever	232,2	373,4
Verlies QALY	Gokker	96,3 tot 192,7	153,6 tot 307,2
Verlies QALY	Omgeving gokker	96,3 tot 192,7	153,6 tot 307,2
Zelfdodingen	Gokker, omgeving, zorg	160,3 tot 283,9	160,3 tot 283,9
Totaal		734,5 tot 1.115,7	1.080,3 tot 1.618,7

Bron: berekeningen Atlas Research.

### Toerekening kosten kansspelverslaving naar deelmarkten

De baten in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn opgebouwd vanuit marktgegevens. De kosten daarentegen zijn opgebouwd voor verschillende typen spelers naar risicoklassen op basis van de PGSI-score. Om de totale baten en kosten naar deelmarkt te kunnen vergelijken, hebben we een rekenwijze gehanteerd om de kosten die samenhangen met kansspelproblematiek toe te rekenen aan de verschillende kansspelen. Daarbij hebben we de uitgaven in de Breuer&Intraval-enquête (2021) per deelmarkt opgeschaald naar de aandelen in het bruto spelresultaat in 2019. Hiermee zijn de uitgaven per speler representatief voor de relatieve omvang per deelmarkt. De resultaten staan in tabel 6.18 weergegeven.

Tabel 6.18 Uitgaven per speler naar risicoklasse en deelmarkt, bedragen in euro's per maand

Risicocategorie	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Geen tot laag	17	1	8	1	3
Matig	22	5	140	5	35
Hoog	43	17	343	39	64

Bron: berekening Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021) en marktscan Ksa (2022).

We nemen vervolgens aan dat het uitgavenniveau van laag-risicospelers niet leidt tot kosten rondom kansspelverslaving en berekenen de meerkosten per risicoklasse en deelmarkt ten opzichte van de laag-risicospelers (zie tabel 6.19).

Tabel 6.19 Extra uitgaven per speler naar risicoklasse en deelmarkt, ten opzichte van de laag-risicospelers, bedragen in euro's per maand

Risicocategorie	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Geen tot laag	0	0	0	0	0
Matig	5	4	132	4	32
Hoog	27	17	334	39	61

Bron: berekening Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021) en marktscan Ksa (2022).

Vervolgens nemen we aan dat de procentuele bijdrage aan de meerkosten van elke risicoklasse een goede maat vormt voor de aan kansspelverslaving gerelateerde kosten. Dit leidt tot de volgende toedeling van kosten van kansspelverslaving per deelmarkt in tabel 6.20.

Tabel 6.20 Toerekening van kosten door kansspelverslaving per deelmarkt, in mln. euro, prijspeil 2019

Kengetal	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Bruto spelresultaat	3.274	1.211	74	1.470	109	411
Kansspelverslaving	1.137	61	39	800	87	150
Percentage	35%	5%	53%	54%	80%	37%

Bron: berekening Atlas Research o.b.v. gegevens Breuer&Intraval (2021).

De illegale landgebonden deelmarkt kent op grond van bovenstaande toerekening per euro bruto spelresultaat de meeste kosten rondom kansspelverslaving, gevolgd door casino's en speelautomaten en sportweddenschappen. De ingeschatte verslavingskosten rondom illegale online kansspelen liggen opvallend genoeg een stuk lager. We hebben geen directe verklaring hiervoor of voor de onderliggende relatief beperkte extra uitgaven van hoog-risicospelers aan online kansspelen in Tabel 6.19. In vervolgonderzoek zoals een nieuwe bevolkingsenquête zou hier nader op ingezoomd kunnen worden.<sup>134</sup>

Voor loterijen (inclusief krasloten) rekenen we per euro bruto spelresultaat vijf cent aan kosten toe rondom verslaving. Hoewel een causaal verband met verslaving voor loterijen (anders dan krasloten) niet aannemelijk is, telt elke euro uitgave wel mee aan de kans om bijvoorbeeld in de schuldhulpverlening te belanden en het daarmee samenhangende verlies aan levenskwaliteit. Ook zijn er in de Breuer&Intraval enquête (2021) hoog-risicospelers die enkel aan loterijen meedoen. Het beeld is grotendeels consistent met onderzoek van De Bruin (2017) naar de verslavingsgevoeligheid van het Nederlandse kansspel aanbod.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Een – speculatieve – verklaring zou kunnen zijn dat consumenten in de Breuer&Intraval-enquête (2021) in sommige gevallen illegale sportweddenschappen ten onrechte als legaal hebben aangemerkt waardoor deze meetellen met de via het *e-commerce* kanaal aangeboden *legale* sportweddenschappen.

<sup>135</sup> D.E. de Bruin (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspel aanbod, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

## 6.5 Overheid

We operationaliseren de kwalitatieve beschrijving uit paragraaf 5.4 als volgt. Uit de jaarverslagen van de Ksa halen we de gerealiseerde uitgaven voor 2019 en 2022. We veronderstellen dat de overige overheidsinstanties vijftig procent van de uitgaven in 2019 realiseren. We hogen daarnaast alle uitgaven op met 1,188 omdat in een MKBA overheidsuitgaven uiteindelijk leiden tot derving van btw. Voor de overheidsuitgaven rondom kansspelen in 2019 leidt dit tot de onderstaande tabel. De kosten per deelmarkt zijn naar rato van BSR.

Tabel 6.21 Overheidsuitgaven rondom kansspelen in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Kengetal	Totaal	Loterijen	Weddenschappen	Casino's en automaten	Illegaal (L)	Illegaal (O)
Kansspelautoriteit	-12	-5	-0	-6	-0	-2
Overige instanties	-6	-2	-0	-3	-0	-1
Overheid	-18	-7	-0	-8	-1	-2

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. jaarverslag Kansspelautoriteit (2019).

De totale kosten vanuit de overheid bedragen volgens onze schatting 18 miljoen euro in 2019. We beschikken niet over de feitelijke toedeling van de kosten per deelmarkt.

Voor de met online gemoeide overheidskosten in 2022 baseren we ons voor de Ksa wederom op het jaarverslag en voor de overige instanties nemen we aan dat het bedrag uit 2019 alleen meegroeit met de prijsontwikkeling 2019-2022 (14,4 procent zoals eerder ook gehanteerd voor de overige effecten). Daarnaast delen we de kosten voor landgebonden kansspelen toe naar rato van hun BSR en schonen hiervoor. Dit leidt tot onderstaande tabel met geschatte overheidsuitgaven voor online kansspelen.

Tabel 6.22 Overheidsuitgaven rondom online kansspelen in 2022, in mln. euro, prijspeil 2022

Kengetal	Totaal	Legaal	Illegaal
Kansspelautoriteit	-21	-17	-4
Overige instanties	-1	-1	-0
Overheid	-22	-17	-4

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. jaarverslag Kansspelautoriteit (2022).

We kunnen de overheidsuitgaven in het nulalternatief vergelijken met het beleidsalternatief, waarbij we de overheidsuitgaven in 2019 met 14,4 procent ophogen naar het door het CBS gepubliceerde consumentenprijsniveau van 2022. Dit staat weergegeven tabel 6.23.

Tabel 6.23 Welvaartseffect door verandering in overheidsuitgaven aan kansspelen in 2019 (nulalternatief) versus in 2022 (beleidsalternatief), in mln. euro, prijspeil 2022

Kengetal	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Welvaartseffect
Kansspelautoriteit	-21	-2	-19
Overige instanties	-1	-1	0
Overheid	-22	-3	-19

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. jaarverslagen Kansspelautoriteit (2019, 2022).

Als gevolg van de invoering van de wet Koa zijn de overheidsuitgaven aan online kansspelen met 19 miljoen euro gestegen, gemeten in prijspeil 2022.

## 7 Synthese

In dit hoofdstuk maken we de synthese van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde tabellen per effect. In paragraaf 7.1 brengen we het saldo van baten en kosten in beeld, voor zowel de inventarisatie voor alle kansspelen in 2019 als een indicatieve kosten-batenanalyse voor online kansspelen in 2019 (nulalternatief, in prijspeil 2022) versus in 2022 (beleidsalternatief). Daarna illustreren we in paragraaf 7.2 wat een plausibele toerekening is van de baten en kosten in het nulalternatief naar de PGSI-risicoklasse van spelers uit de enquête van Breuer&Intraval (2021). Tot slot voeren we in paragraaf 7.3 enkele gevoeligheidsanalyses uit van de belangrijkste keuzes die we hebben gemaakt bij de verschillende berekeningen.

### 7.1 Saldo van baten en kosten

In deze paragraaf brengen we verschillende baten en kosten uit hoofdstuk 6 bij elkaar. We combineren de eerdere tabellen over consumentensurplus, afdrachten, belastingen, kansspelverslaving en overheidsuitgaven.

We starten met de onderstaande overzichtstabel met de inventarisatie van baten en kosten voor alle kansspelen in 2019. Hierbij zijn de jaarlijkse kosten van de overheid per deelmarkt naar rato van het bruto spelresultaat toebedeeld. Het gaat in verhouding tot de overige effecten om een beperkt bedrag dat de uitkomsten niet of nauwelijks beïnvloedt.

Tabel 7.1 Inventarisatie baten en kosten voor 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
<b>Baten</b>	<b>3.204</b>	<b>1.211</b>	<b>87</b>	<b>1.668</b>	<b>74</b>	<b>165</b>
Kansspelverslaving	-1.137	-61	-39	-800	-87	-150
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Overheid	-18	-7	-0	-8	-1	-2
<b>Kosten</b>	<b>-1.156</b>	<b>-68</b>	<b>-39</b>	<b>-808</b>	<b>-88</b>	<b>-152</b>
<b>Baten minus kosten</b>	<b>2.049</b>	<b>1.143</b>	<b>48</b>	<b>860</b>	<b>-14</b>	<b>12</b>

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

De tabel laat een aantal pregnante zaken zien. Voor de gehele kansspelmarkt is het saldo van de baten minus de kosten iets meer dan twee miljard euro. Dit is het verschil van 3,2

miljard euro aan totale baten minus bijna 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 kansspelveslaving, waarbij er nog een onbekende PM-post is voor de resterende effecten van illegaliteit en criminaliteit (zie paragraaf 5.3).

We kunnen eenzelfde overzicht geven voor de online markt in 2022. Daarbij nemen we aan dat de kosten gerelateerd aan verslaving *per euro bruto spelresultaat* voor de legale markt in 2022 als gevolg van de voorschriften rondom verslavingspreventie (Cruks, speellimieten etc., zie par. 5.2) met 25 procent zijn gereduceerd ten opzichte van de illegale markt in 2019. De geraamde bedragen staan in onderstaande tabel.

Tabel 7.2 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
Kansspelveslaving	-403	-302	-101
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM
Overheid	-22	-17	-4
Kosten	-425	-319	-106
Baten minus kosten	516	511	6

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

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, mits de onbekende PM-kosten van illegaliteit en criminaliteit niet te hoog zijn.

Tot slot kunnen we de naar het prijspeil 2022 opgehoogde kosten en baten van de online markt in het jaar 2019 van het nulalternatief vergelijken met die van de online markt in 2022. Dit leidt tot de indicatieve kosten-batenanalyse van het effect van de wet Koa op de online markt die in onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 7.3 Indicatieve kosten-batenanalyse voor online kansspelen in 2019 (nulalternatief) versus in 2022 (beleidsalternatief), 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
<b>Baten</b>	<b>941</b>	<b>188</b>	<b>752</b>
Kansspelverslaving	-403	-171	-231
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	+/-PM
Overheid	-22	-3	-19
<b>Kosten</b>	<b>-425</b>	<b>-174</b>	<b>-250</b>
<b>Baten minus kosten</b>	<b>516</b>	<b>14</b>	<b>502</b>

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

De tabel laat zien dat, met 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 toegenomen kosten rondom kansspelverslaving de belangrijkste post. Weliswaar hebben we verondersteld dat de kosten gerelateerd aan verslaving per euro bruto spelresultaat voor de legale markt in 2022 25 procent lager zijn dan voor de illegale markt, maar nominaal impliceert die aanname nog altijd een forse stijging van de kosten rondom verslaving aangezien de online markt veel meer dan 25 procent gegroeid is.

De PM-post voor de resterende onbekende effecten van illegaliteit en criminaliteit kan de conclusies in theorie nog beïnvloeden. Maar we achten het redelijk om te veronderstellen dat deze PM-post tussen 2019 en 2022 onveranderd is gebleven en in elk geval niet dusdanig is gestegen dat deze het saldo van 502 miljoen euro tot nul zou reduceren of negatief zou worden.

Daarbij komt dat volgens de schattingen van de Ksa 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. Dit bevestigt ons vermoeden dat de PM-post voor illegaliteit en criminaliteit qua omvang sowieso beperkt is, maar dat het saldo ervan in de indicatieve KBA voor online kansspelen zelfs een positieve bijdrage kan leveren (vanwege de krimp in de illegale online markt als gevolg van kanalisatie).

## 7.2 Effecten naar PGSI-risicoklasse van spelers

Het positieve welvaartseffect van de wet Koa van 502 miljoen euro zegt niet alles. De aanvulling op de MKBA-leidraad (CPB/PBL, 2022) adviseert om – met name als er sprake is van een scheve verdeling van welvaart – een uitsplitsing van de effecten naar actoren te maken. In hoofdstuk 5 hebben dit in kwalitatieve zin met plussen en minnen in tabelvorm in beeld gebracht. In hoofdstuk 6 zijn voor diverse posten van kosten en baten de betrokken actoren eveneens benoemd. Met name voor kansspelverslaving zijn ook actoren in de omgeving van gokkers geïdentificeerd (familie, werkgevers). Bij de baten geldt omgekeerd dat naasten (met name familie) van spelers ook profiteren van bijvoorbeeld een hoofdprijs in de loterij. Gegevens over deze verdeling van baten ontbreken echter. We laten een volledige kwantitatieve uitsplitsing van de baten en kosten naar alle actoren daarom achterwege.

Een kanttekening vooraf bij de tabellen in deze paragraaf is dat de kosten en baten weliswaar (gegeven de gemaakte aannames) *samenhangen* met de drie verschillende categorieën spelers, maar niet volledig genoten dan wel gedragen worden door diezelfde spelers. Aan de batenkant komt het consumentensurplus bij de spelers, maar de baten van afdrachten aan goeden doelen en de staat niet. Een aanzienlijk deel van de kosten van verslaving komt terecht bij de betreffende spelers, maar onder die kosten vallen bijvoorbeeld ook de kosten voor de omgeving van de verslaafde, verminderde productiviteit op het werk waarvan de werkgever aannemelijk een deel van de kosten draagt, en de aanzienlijke kosten van suicides, die vooral bij een zeer kleine groep terechtkomen.

We beperken ons in deze paragraaf tot een uitsplitsing van de baten en kosten van alle kansspelen in 2019 naar de PGSI-risicoklassen van spelers. Voor de kosten van kansspelverslaving verwijzen we daarvoor naar tabel 6.20 die met behulp van tabel 6.19 tot stand is gekomen. Voor de uitsplitsing van de baten en de overheidskosten hanteren we tabel 6.18. De berekeningen verlopen voor het overige identiek aan de totstandkoming van tabel 6.20. Dit leidt tot onderstaande tabel 7.4.

Tabel 7.4 Verdeling van baten en kosten van alle kansspelen in 2019 naar totalen per risicoklasse van spelers, in mln. euro, prijspeil 2019

Nulalternatief	Totaal	Geen tot laag	Midden	Hoog
Baten	3.204	1.850	547	808
Kosten	-1.156	-11	-64	-1.081
Baten minus kosten	2.049	1.839	483	-273

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



De tabel laat zien dat voor de spelers met geen tot laag of midden risico de aan hen gerelateerde baten van kansspelen de kosten overtreffen, maar dit is niet het geval voor de hoog-risicospelers. Voor deze kleine groep van spelers wegen de gerelateerde baten niet op tegen de kosten van met name kansspelverslaving. Dit beeld wordt nog pregnanter als we tabel 7.4 omrekenen naar euro's per speler per jaar, zie tabel 7.5.

Tabel 7.5 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.

De waarden uit tabel 7.5 volgen uit tabel 7.4 via deling door de schattingen van de landelijke aantallen spelers per PGSI-klasse in tabel 6.9. De tabel laat zien dat een gemiddelde speler per jaar met 221 euro voor zichzelf en de maatschappij meer baten dan kosten genereert via deelname aan kansspelen. Dit bedrag is berekend door de ruim 2 miljard aan baten minus kosten te delen door het totaal aantal van 9,3 miljoen spelers uit de geëxtrapoleerde Breuer&Intraval-enquête (2021).

Voor een speler met matig risico leidt dit tot 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 aanemelijk is dat deze groep ook risico loopt om af te glijden naar een hogere risicoklasse.

Tabellen 7.4 en 7.5 splitsen tabel 7.1 uit naar de PGSI-risicoklasse van spelers. Rekenkundig is het eveneens mogelijk eenzelfde exercitie uit te voeren op tabellen 7.2 en 7.3. Hiermee zou in theorie ook het welvaartseffect van de invoering van de wet Koa kunnen worden uitgesplitst naar PGSI-risicoklasse van spelers. We laten deze berekening echter achterwege. Weliswaar is de omvang (gemeten in bruto spelresultaat) van de online markt in zowel 2019 als 2022 goed in beeld, maar dat geldt beslist niet voor de samenstelling van de spelerspopulatie naar PGSI-risicoklasse in 2022. Daarvoor zou eerst een nieuwe bevolkingsenquête

van 2022 of later beschikbaar moeten komen. Een dergelijke analyse zou met de nu beschikbare gegevens tot een sterk vertekend beeld leiden. Het is wel een aanbevelenswaardig onderwerp voor toekomstig onderzoek.

### 7.3 Gevoeligheidsanalyses

We presenteren hier een aantal gevoeligheidsanalyses voor alternatieve keuzes van parameters in onze berekeningen. In de volgende tabellen zijn de veranderende getallen telkens vetgedrukt; de overige getallen zijn constant gehouden.

#### Specificatie van de vraagcurve

Behalve de in onze berekeningen gehanteerde lineaire vraagcurve, zijn er ook alternatieven denkbaar. In een repliek op de MKBA-alcoholconsumptie van De Wit et al. (2016) hebben Hummel et al. (2016) ook gerekend met een kwadratische en semi-elastische vraagcurve. Hun berekeningen staan in een wiskundige bijlage op de website van het tijdschrift ESB.<sup>136</sup> We hebben deze berekeningen geverifieerd en vervolgens toegepast op de verschillende kansspelmarkten.<sup>137</sup> Deze staan voor het nulalternatief in onderstaande tabel weergegeven.<sup>138</sup>

Tabel 7.6 Gevoeligheidsanalyse van het consumentensurplus voor alternatieve vormen dan een lineaire vraagcurve voor kansspelen in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Nulalternatief	Lineaire vraag	Kwadratische vraag	Semi-elastische vraag
Loterijen	557	1.397	776
Weddenschappen	74	98	162
Casino's en automaten	1.273	1.894	2.479
Illegaal (L)	86	138	158
Illegaal (O)	242	491	373
Consumentensurplus	2.232	4.018	3.948
Afdrachten	815	815	815
Belastingeffect	157	157	157
Baten	3.204	4.990	4.920
Kosten	-1.156	-1.156	-1.156
Baten minus kosten	2.049	3.835	3.764

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. Hummel et al. (2016).

<sup>136</sup> <https://esb.nu/bijlage-hummel-jacobs-oosterveen-2016-een-nuchtere-blik-op-de-kosten-en-baten-van-alcohol-esb-1014744-te-verschijnen/>

<sup>137</sup> De wiskundige formules zijn met het symbolische algebra computerprogramma Wolfram Alpha geverifieerd en de bijbehorende getallen uit de MKBA-alcohol zijn vervolgens vertaald naar de situatie van de kansspelmarkt.

<sup>138</sup> We zien af van het presenteren van een iso-elastische vraagcurve omdat deze tot een oneindig consumentensurplus leiden. Hummel et al. presenteren dit wel om een inconsistentie in de aanpak van De Wit et al. bloot te leggen.

De berekeningen laten zien dat een alternatieve specificatie van de vraagcurve tot een stijging in het consumentensurplus van circa 55 procent leidt. De lineaire vraagcurve is zelfs van alle realistische specificaties de vorm die leidt tot het laagste consumentensurplus. Op dezelfde wijze kunnen we voor de online kansspelen in het beleidsalternatief deze gevoeligheidsanalyse uitvoeren. De resultaten staan hieronder in tabel 7.7 weergegeven.

Tabel 7.7 Gevoeligheidsanalyse van het consumentensurplus voor alternatieve vormen dan een lineaire vraagcurve voor online kansspelen in 2022, in mln. euro, prijspeil 2022

Beleidsalternatief	Lineaire vraag	Kwadratische vraag	Semi-elastische vraag
Legaal	576	1.300	841
Illegaal	163	331	252
Consumentensurplus	739	1.631	1.092
Afdrachten	0	0	0
Belastingeffect	201	201	201
Baten	941	1.833	1.294
Kosten	-425	-425	-425
Baten minus kosten	516	1.408	869

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. Hummel et al. (2016).

Tot slot kunnen we de impact van de specificatie van de vraagcurve op de indicatieve KBA voor de wet Koa bepalen (zie tabel 7.8).

Tabel 7.8 Gevoeligheidsanalyse voor de indicatieve KBA voor de wet Koa voor alternatieve vormen dan een lineaire vraagcurve, in mln. euro, prijspeil 2022

Indicatieve KBA wet Koa	Lineaire vraag	Kwadratische vraag	Semi-elastische vraag
Beleidsalternatief	739	1.631	1.092
Nulalternatief	277	562	427
$\Delta$ Consumentensurplus	463	1.070	666
$\Delta$ Afdrachten	0	0	0
$\Delta$ Belastingeffect	290	290	290
$\Delta$ Baten	752	1.359	956
$\Delta$ Kosten	-250	-250	-250
Welvaartseffect	502	1.109	705

Bron: berekeningen Atlas Research o.b.v. Hummel et al. (2016).

Alternatieve vraagcurves kunnen leiden tot fors hogere welvaartseffecten, maar de kwalitatieve conclusies van de indicatieve KBA blijven onaangetast onder alternatieve vraagcurves.

### Prijselasticiteit

Naast de specificatie van de vraagcurve is ook de gehanteerde prijselasticiteit van invloed op de uitkomsten. Hier is het verband echter eenvoudiger: het consumentensurplus voor een lineaire vraag is omgekeerd evenredig met de prijselasticiteit. Een 25 procent hogere prijselasticiteit leidt zo tot een daling van twintig procent in het consumentensurplus terwijl een 25 procent lagere prijselasticiteit leidt tot een 33 procent hoger consumentensurplus. Dit resultaat is gelijk voor elk van de verschillende deelmarkten. We presenteren daarom enkel onderstaande tabel met de impact op de indicatieve KBA voor de wet Koa.

Tabel 7.9 Gevoeligheidsanalyse voor de indicatieve KBA voor de wet Koa voor verschillende waarden van de prijselasticiteit, in mln. euro, prijspeil 2022

Indicatieve KBA wet Koa	Basisvariant	Elasticiteit 25% hoger	Elasticiteit 25% lager
Δ Consumentensurplus	463	370	617
Δ Afdrachten	0	0	0
Δ Belastingeffect	290	290	290
Δ Baten	752	660	907
Δ Kosten	-250	-250	-250
Welvaartseffect	502	409	656

Bron: berekeningen Atlas Research.

Zoals uit bovenstaande tabel valt op te maken, is de impact van een onzekerheid in de prijselasticiteiten fors. Een 25 procent hogere of lagere elasticiteit kan het welvaartseffect met ruim 90 miljoen euro doen dalen of met ruim 150 miljoen euro doen stijgen. Toekomstig onderzoek naar de prijselasticiteit op Nederlandse kansspelmarkten is daarom gewenst.

### Steekproefonzekerheid en bandbreedte QALY kengetallen

Aan de kostenkant hebben we te maken met twee grote bronnen van onzekerheid. Enerzijds met de steekproefonzekerheden uit het onderzoek van Breuer&Intraval (2021) rondom de populatieschattingen van het aantal spelers per risicoklasse. Anderzijds gebiedt de leidraad om met een bedrag per QALY van zowel 50 duizend als 100 duizend euro te rekenen. Om de variantenbrij in de tabellen zoveel mogelijk te beperken hebben we in paragraaf 7.1 strikt genomen van de leidraad afgeweken door een gemiddelde van zowel de steekproefbetrouwbaarheidsintervallen als van de twee QALY-bedragen te nemen. Hieronder brengen we in kaart wat de gevoeligheid is van beide vereenvoudigingen.

Tabel 7.10 Gevoeligheidsanalyse van de kosten van verslaving aan kansspelen voor steekproefonzekerheid en het bedrag per QALY in 2019, in mln. euro, prijspeil 2019

Nulalternatief	Basisvariant	B&I hoog	B&I laag	QALY €100K	QALY €50K
Baten	3.204	3.204	3.204	3.204	3.204
Verslavingszorg	-11	-11	-11	-11	-11
Andere zorg	-200	-250	-151	-200	-200
Schuldhelpverlening	-26	-32	-20	-26	-26
Presenteïsme	-303	-373	-232	-303	-303
Verlies QALY gokker	-187	-230	-145	-250	-125
Verlies QALY omgeving	-187	-230	-145	-250	-125
Zelfdodingen	-222	-222	-222	-284	-160
Kansspelverslaving	-1.137	-1.350	-925	-1.324	-951
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Overheid	-18	-18	-18	-18	-18
Kosten	-1.156	-1.368	-944	-1.342	-969
Baten minus kosten	2.049	1.837	2.261	1.862	2.236

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

De tabel laat zien dat de steekproefonzekerheden een bandbreedte van ongeveer 210 miljoen euro in de kosten van verslaving en daarmee in het saldo van baten minus kosten impliceren. Een iets kleinere onzekerheid van ongeveer 185 miljoen euro is het gevolg van de bandbreedte in de beide uiterste waarden van 50 en 100 duizend euro per QALY.

Voor het beleidsalternatief laten we de gedetailleerde opbouw van de onzekerheden achterwege, omdat we de kosten van verslaving in de basisvariant eenvoudigweg mogen schalen met dezelfde factor als voor het nulalternatief. Dit leidt tot onderstaande tabel.

Tabel 7.11 Gevoeligheidsanalyse van de kosten van verslaving aan online kansspelen voor steekproefonzekerheid en het bedrag per QALY in 2022, in mln. euro, prijspeil 2022

Beleidsalternatief	Basisvariant	B&I hoog	B&I laag	QALY €100K	QALY €50K
Baten	941	941	941	941	941
Kansspelverslaving	-403	-478	-328	-469	-337
Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Overheid	-22	-22	-22	-22	-22
Kosten	-425	-500	-349	-491	-358
Baten minus kosten	516	441	591	450	582

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

Tot slot presenteren we hieronder de impact op de indicatieve KBA voor de wet Koa.

Tabel 7.12 Gevoeligheidsanalyse van de indicatieve KBA voor de wet Koa voor steekproefonzekerheid en het bedrag per QALY, in mln. euro, prijspeil 2022

Indicatieve KBA wet Koa	Basisvariant	B&I hoog	B&I laag	QALY €100K	QALY €50K
Δ Baten	752	752	752	752	752
Δ Kansspelverslaving	-231	-274	-188	-269	-193
Δ Illegaliteit & criminaliteit	-PM	-PM	-PM	-PM	-PM
Δ Overheid	-19	-19	-19	-19	-19
Δ Kosten	-250	-294	-207	-288	-212
Welvaartseffect	502	459	545	464	540

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

De steekproefonzekerheid en de keuze voor het bedrag per QALY brengen elk een bandbreedte van ongeveer 40 miljoen euro rondom de basisvariant met zich mee.

## 8 Conclusies

In dit hoofdstuk formuleren we de conclusies van het onderzoek ter beantwoording van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 2. We splitsen deze op in drie paragrafen. In paragraaf 8.1 komen de inhoudelijke antwoorden op de eerste zeven onderzoeksvragen aan bod en worden de belangrijkste uitkomsten uit hoofdstuk 7 nogmaals gememoreerd. In paragraaf 8.2 komen de aanbevelingen voor vervolgonderzoek als antwoord op onderzoeksvraag 8 aan de orde. Tot slot beantwoordt paragraaf 8.3 de resterende onderzoeksvragen 9 en 10 hoe het voorliggende onderzoek bruikbaar is voor verdere beleidsvorming en beleidsevaluatie.

### 8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

Hieronder staan de eerste zeven onderzoeksvragen zoals in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

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

Op basis van dit onderzoek achten wij een MKBA een geschikt instrument om een indicatief beeld te krijgen van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen in Nederland. Voor het leeuwendeel zijn de hieronder geïdentificeerde kosten en baten goed te kwantificeren en te waarderen. Enkele posten rondom illegaliteit en criminaliteit (die in aantal en verwachte omvang beperkt zijn) konden we niet kwantificeren en hebben we als PM-post opgenomen. Voorts was het nodig bij de raming van posten aannames te doen en/of kengetallen uit het buitenland te hanteren. Met bovengenoemde slagen om de arm, en indachtig de gevoeligheidsanalyses in hoofdstuk 7, zijn wij van mening dat een MKBA voor kansspelen niet alleen als denkkader maar ook als rekeninstrument een voldoende representatief en betrouwbaar beeld geeft.

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

De baten van kansspelen verdelen we 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. Voor kansspelen doen

dergelijke overwinsten zich ofwel niet voor vanwege concurrentie, ofwel worden ze als afdrachten uitgekeerd.

- **Afdrachten** aan goede doelen, sport en staat. Deze zijn op grond van wet- en regelgeving verplicht voor loterijen en landgebonden sportwedenschappen. Ook is de staat (enig) aandeelhouder van de Nederlandse Loterij en Holland Casino.
- **Belastingeffecten** uitgedrukt als het verschil ten opzichte van het gemiddelde btw-tarief van 18,8 procent. Deze bestaan uit de kansspelbelasting, de kansspelheffing voor de Ksa en het Verslavingspreventiefonds, en de voor kansspelen niet aftrek-bare btw over de inkoopwaarde van de bedrijfsomzet.

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

- **Consumentenbescherming:** de effecten die optreden bij recreatief speelgedrag als gevolg van imperfecte informatie en gedragsproblemen (zoals beperkte rationaliteit, zelfoverschatting en gebrekkige zelfbeheersing). Deze effecten worden kwalitatief besproken, maar zijn voor zover ze niet samenhangen met kansspelverslaving in kwantitatieve zin verdisconteerd in het berekende consumentensurplus (het zijn internaliteiten).
- **Kansspelverslaving:** de effecten die samenhangen met problematisch speelgedrag. Het betreft hier materiële kosten (kosten van verslavingszorg, andere zorg en schuld-hulpverlening), opportunitykosten (lagere arbeidsproductiviteit) en immateriële kosten (verlies aan levenskwaliteit door financiële, emotionele, en relatieproblemen).
- **Illegaliteit en criminaliteit:** bekeken als een 'zwarte sector' in de Nederlandse economie tellen we de baten van deelname aan illegale kansspelen mee in het consumentensurplus en de kosten van ontdoken belastingen en heffingen. Ook de kosten van legale aanbieders voor compliance voor matchfixing en witwassen zijn verdisconteerd in het consumentensurplus. Daarnaast zijn er overheidsuitgaven voor opsporing en handhaving. De kosten van matchfixing slaan voor het leeuwendeel neer in het buitenland of betreffen overdrachten tussen Nederlandse actoren, waardoor we dit effect op nul stellen. Kosten van ondermijning, verwevenheid met en de aanzuigende werking van het criminele circuit, van criminaliteit die het gevolg kan zijn van gokschulden, van witwassen en van matchfixing op de aantrekkelijkheid van de sport 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 uitvoeren daarvan via toezicht, opsporing en handhaving. Diverse overheidsorganisaties zijn hierbij betrokken, zoals de Ksa, het ministerie van JenV, gemeenten en diverse 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?

Belangrijke kwantitatieve gegevensbronnen voor dit onderzoek zijn:

- De **marktscans**, **monitoringsrapportages** en **jaarverslagen** van de Ksa, voor gegevens over financiële stromen van vergunde aanbieders en voor gegevens over de online markt na invoering van de wet Koa.
- **Jaarverslagen** van vergunninghouders voor nadere uitsplitsing van geldstromen naar speltypen.
- De in 2021 door bureau **Breuer&Intraval** afgenomen enquête naar kansspelgedrag van een representatieve steekproef (met 5.876 respondenten) van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder.
- Het **Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS)** voor informatie over verslavingszorg in Nederland, ook voor de prevalentie van gokverslaving.

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 zijn zeer beperkt of niet beschikbaar. In paragraaf 8.2 doen we enkele aanbevelingen voor mogelijke verdieping en verbreding van de genoemde bronnen.

### 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. Voor een lineaire vraagcurve is het verband bekend in de literatuur. Voor alternatieve vraagcurves hebben we de berekeningen uit een replek van Hummel et al. (2016) op de MKBA-alcoholconsumptie gereproduceerd en *mutatis mutandis* toegepast op kansspelen.

Aan de kostenkant zijn de meeste kosten die samenhangen met kansspelverslaving niet-financieel. Het betreft de kosten als gevolg van lagere arbeidsproductiviteit door presentisme (in geld uit de drukken via de gemiddelde loonkosten in Nederland en kengetallen 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 (voornamelijk immateriële) 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. De enquête van Breuer&Intraval (2021) vormde hiervoor een belangrijke databron. Hieruit is een schatting gemaakt van de Nederlandse populatie matig- en hoogrisicospelers en van enkele relevante demografische kenmerken van deze groepen, wat het vertrekpunt vormde voor het kwantificeren en in geld uitdrukken van de kosten van verslaving.

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

Als uitwerking van de onderzoeksvragen 2 tot en met 4 geeft de nogmaals weergegeven tabel 7.1 de meest relevante kosten en baten per spelsoort, en de geschatte omvang ervan. Over alle deelmarkten samen vormt het consumentensurplus de belangrijkste baat, gevolgd door de afdrachten aan goede doelen, sport en staat. Aan de kostenkant zijn de kosten van kansspelverslaving aanzienlijk. 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 PM-post, die naar verwachting niet zo groot is dat deze het beeld in zijn geheel of in een deelmarkt kan doen kantelen.

Tabel 7.1 Inventarisatie baten en kosten voor 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: berekeningen Atlas Research o.b.v. tabellen uit hoofdstuk 6.

## 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. De meest conservatieve aanname is een lineaire vraagcurve. Andere plausible functionele vormen (zoals een kwadratische of semi-elastische vraagcurve) leiden tot een fors hoger consumentensurplus (ruim 55 procent meer 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.

Naar zowel de vraagcurve als de prijselasticiteit is er geen (recent) systematisch onderzoek op de Nederlandse kansspelmarkten uitgevoerd. We hebben ons moeten verlaten op de literatuur en de Britse empirie uit 2014. Nader empirisch onderzoek op (micro)data over consumptie op Nederlandse kansspelmarkten zou tot nauwkeurigere parameters leiden.

Bij de kosten is er een vertaalslag gemaakt van de vragen in de bevolkingsenquête naar concrete *gambling harms*. Daarnaast is er een ruime steekproefonzekerheid bij de risicoklasse van problematisch speelgedrag waarin spelers vallen, en daarnaast een factor twee in het bedrag dat per verloren QALY als gevolg van problematisch gokken wordt toegekend. De steekproefonzekerheid geeft een bandbreedte van bijna 80 miljoen euro rondom het welvaartseffect van 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 steekproefomvang zouden deze onzekerheden kunnen inperken.

Tot slot is er nog een onzekerheid over de toerekening van de baten en kosten naar deelmarkten. We hebben daarbij de uitgaven van spelers per PGSI-risicoklasse uit de Breuer&Intraval-enquête (2021) gecombineerd met de bruto spelresultaten per deelmarkt. Hierbij hebben we de naar onze mening plausible aannames gemaakt dat de *extra* uitgaven per risicoklasse ten opzichte van laag-risicospelers evenredig zijn met de kosten rondom kansspelverslaving en dat de *totale* uitgaven per risicoklasse evenredig zijn voor de baten en de kosten van overheidstoezicht. We hebben hierbij geen gevoeligheidsanalyse uitgevoerd omdat we dit het eenvoudigste, rekenkundig consistente alternatief achten.

## 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 gegeven door de tabel onder vraag 5. 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. Deze uitkomst houdt stand in alle gevoeligheidsanalyses. We achten het niet plausibel dat een eventuele nadere onderbouwing en waardering van gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde kosten dat beeld doet kantelen. Voor illegale kansspelen – zowel online als landgebonden – is het beeld omgekeerd en zijn de kosten hoger dan de baten. Het staande beleid van kanalisering richting legaal aanbod en handhaving jegens illegaal aanbod lijkt door deze resultaten te worden gesteund.

De hieronder nogmaals weergegeven tabel 7.3 geeft de begrote kosten en baten en de bijbehorende welvaartseffecten weer van de invoering van de wet Koa. Hierbij konden niet alle posten – met name niet alle kosten en de interacties met de landgebonden sector – worden berekend. De berekende baten zijn echter ruimschoots groter dan de begrote kosten. Dit resultaat is wederom robuust onder gevoeligheidsanalyses en we achten het niet plausibel dat verfijning van de berekeningen en begroting van PM-posten dit beeld zal veranderen.

Tabel 7.3 Indicatieve kosten-batenanalyse voor online kansspelen in 2019 (nulalternatief) versus in 2022 (beleidsalternatief), 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: berekeningen Atlas Research o.b.v. tabellen uit hoofdstuk 6.

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 typen spelers uit. De onderstaand nogmaals weergegeven tabel 7.5

geeft de baten en kosten weer in euro's per speler per jaar voor de verschillende PGSI-risicoklassen uit Breuer&Intraval (2021).

Tabel 7.5 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.

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.

## 8.2 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 impliceren de bovengenoemde beperkingen de volgende speerpunten voor vervolgonderzoek. In de eerste plaats zou empirisch onderzoek op (micro)data over consumptie op Nederlandse kansspelmarkten tot een nauwkeurige specificatie van de parameters van de vraagcurve en daarmee de prijselasticiteit leiden. Dit zou in belangrijke mate de bandbreedte van onzekerheid rondom de basisvariant 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*, die toegespitst zijn op het uitgebreid meten van de financiële, psychische, werkgerelateerde en relatieproblemen die veroorzaakt kunnen worden door gokproblematiek en op effecten op de arbeidsproductiviteit. Ook zou er meer aandacht kunnen komen voor de ervaringen van de mensen in de directe omgeving/het huishouden van de probleemgokker.

Daarnaast zou overwogen kunnen worden de steekproefomvang te vergroten, maar de effecten daarvan zijn op voorhand beperkt. Immers, de steekproeffout van een deelpopulatie (bijvoorbeeld de hoog-risicospelers) schaalte ruwweg met de wortel van de prevalentie in de steekproef. Om de steekproeffout te halveren moeten daardoor viermaal zoveel respondenten worden bevroegd. Dit maakt een steekproef ook een stuk kostbaarder. Verder zou het wenselijk zijn om andere databronnen te hebben over problematisch gokgedrag dan de Breuer&Intraval-enquête (2021). Het is bijvoorbeeld niet bekend welk deel van de mensen dat aanklopt bij de gemeente voor schuldhulp (deels) in de problemen is gekomen door problematisch gokgedrag, omdat dit niet wordt geregistreerd. Ook verdient het aanbeveling 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. Een extra reden voor zo'n update is dat de illegale markt doorgaans snel inspeelt op handhavingsacties tegen bekende vormen van illegaal gokken om zo toch te voorzien in de speelzucht van een harde kern van spelers die de anonimiteit van en het gebrek aan toezicht op het illegale gokcircuit verkiezen boven het vergunde aanbod. Zo was het fenomeen gokzuilen in 2009 nog zeer beperkt in beeld met een geschatte jaarlijkse omzet van ruim 2,4 miljoen euro, maar was dit in 2015 met een factor 15 gegroeid tot jaarlijks bijna 37 miljoen euro.

Hoewel genoemde onderzoekslijnen de onzekerheid van diverse begrote effecten in deze studie kunnen verkleinen, zullen ze naar onze verwachting niet leiden tot radicaal andere uitkomsten, in termen van saldi van kosten en baten of het welvaartseffect van de wet Koa.

Daarbij komt dat we conservatieve aannames hebben gehanteerd, waarbij de kosten eerder te hoog dan te laag zijn ingeschat, en de baten eerder te laag dan te hoog.

Deze onderzoekslijnen en verdiepingen zijn met name van belang, wanneer in de toekomst kwantitatieve analyses dan wel MKBA's worden gedaan van specifieke beleidswijzigingen op kansspelmarkten. In dat kader kan ook nader onderzoek naar de effecten van reclame opportuun zijn, en verdiepend onderzoek van de bredere maatschappelijke gevolgen van afdrachten aan goede doelen en sport. Daarbij kan ook diepgaander worden geanalyseerd wat de eventuele verdelingseffecten zijn tussen diverse categorieën van betrokkenen van zulke beleidsvoornemens.

### 8.3 Verdere beleidsvorming en beleidsevaluatie

De onderzoeksvragen 9 en 10 hebben betrekking op de bruikbaarheid van het onderzoek voor verdere beleidsvorming en toekomstige 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 in omvang belangrijke posten is het nu mogelijk deze invloed te begroten. De belangrijkste 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 veel inzicht gaan verschaffen, zeker wanneer de hierboven genoemde aanbevelingen voor verdieping van dat onderzoek ter harte worden genomen. Het tweede zal empirisch lastig vast te stellen zijn, temeer omdat de wet Koa is ingevoerd in 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 nog onzeker, evenals de hypothetische ontwikkeling van de illegale markt in het nulalternatief zonder de wet. Omdat het kan tijd kosten voordat een nieuw evenwicht is bereikt, kiest een MKBA doorgaans een analysetermijn, de periode waarin nog kosten en/of baten van een beleidswijziging worden verwacht, die doorgaans (veel) langer dan een jaar is. Een toekomstige update van het voorliggende onderzoek kan deze aspecten ook meewegen.

## 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.



# Bijlage 1: Verantwoording

## Begeleidingscommissie

Dit onderzoek kende een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie met de volgende leden met onafhankelijke, inhoudelijk adviserende bijdragen vanuit hun eigen expertise voor de uitvoering en wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek:

- prof. dr. A.C.M. Spapens, voorzitter, Tilburg University;
- drs. B. Hof, Planbureau voor de Leefomgeving;
- dr. ir. A.A. Németh, Hogeschool Saxion;
- dr. M. Pomp, zelfstandig onderzoeker;
- M.E. Koenders MSc., ministerie van JenV, Directoraat-generaal Straffen en Beschermen;
- drs. O.L. Hendriks, WODC.

De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. De onderzoeksbevindingen zijn geen weergave van standpunten van de leden van de begeleidingscommissie, het WODC of het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## Vermelding voormalige functie en nevenfunctie betrokken onderzoekers

Rein Halbersma was van 2014–2021 werkzaam als onderzoekcoördinator bij de Kansspelautoriteit. Joost Poort is sinds 2016 verbonden aan de Kansspelautoriteit als research partner, waarbij hij een dag per maand adviserende contacten heeft met bestuurders en medewerkers van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit is voorafgaande aan de aanbesteding van dit onderzoek ingelicht over de beoogde betrokkenheid van Poort als associate senior onderzoeker van Atlas Research en heeft hiertegen geen bezwaar gemaakt.

De in dit onderzoek opgenomen inzichten berusten uitsluitend op de geciteerde, openbare, bronnen en gesprekken met de in de volgende bijlage genoemde personen. De voorliggende conclusies zijn voor rekening van de auteurs, en hoeven niet overeen te komen met (toekomstige) bestuurlijke opvattingen van de Kansspelautoriteit.



## Bijlage 2: Focusgroepen

Om de kwalitatieve resultaten (zoals beschreven in de hoofdstukken 4 en 5) te toetsen bij stakeholders en deskundigen op het terrein van kansspelen, hebben we vijf gesprekken met focusgroepen gevoerd. Deze gesprekken vonden online plaats tussen 17 en 24 februari 2023. De focusgroepen waren thematisch ingedeeld: overheid & maatschappij, de industrie, consumentenbescherming, kansspelverslaving en illegaliteit & criminaliteit.

De gesprekken vonden plaats onder de zogeheten *Chatham House Rule*: dat wil zeggen dat we in dit rapport niet herleidbaar naar individuen en individuele organisaties citeren wat er gezegd is.<sup>139</sup> Hieronder geven we de functies en affiliaties van de gesproken personen weer. Met de Kansspelautoriteit is wegens verhinderd separaat gesproken over de onderwerpen overheid & maatschappij en consumentenbescherming.

### Overheid en maatschappij

- Ambtelijk secretaris, Goeden Doelen Platform;
- Bestuurslid, Goeden Doelen Platform;
- Coördinerend adviseur Staatsdeelnemingen, ministerie van Financiën;
- MT-lid Integriteit & Kansspelen, ministerie van Justitie en Veiligheid.

### Kansspelaanbieders

- Hoofd corporate communicatie & Public affairs, Holland Casino;
- Adviseur, Nationale Postcode Loterij;
- Director Corporate Affairs, Nederlandse Loterij;
- Manager Public Affairs & Government Relations, Nederlandse Loterij;
- Directeur, Nederlandse Online Gambling Associate;
- Algemeen secretaris, VAN Kansspelen Brancheorganisatie;
- Secretaris, Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders;
- Managing Director, ZEturf & Gaming.

### Consumentenbescherming

- Senior Enforcement Official, Autoriteit Consument en Markt;
- Jurist, Commissariaat voor de Media;
- Directeur, Stichting Reclame Code;

<sup>139</sup> <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

- Hoogleraar Persuasion & New Media Technologies, Universiteit van Amsterdam; lid Adviesraad Kansspelautoriteit.<sup>140</sup>

### Kansspelverslaving

- Voorzitter, AGOG;
- Senior onderzoeker, Breuer&Intraval;
- Student, Breuer&Intraval;
- Manager Preventie, Jellinek;
- Secretaris, Raad voor de Kansspel Spelers; Externe deskundige kansspelverslaving, Cruks;
- Onderzoekscoördinator, Kansspelautoriteit;
- Strategisch adviseur, Kansspelautoriteit;
- CEO, Loket Kansspel/Hands 24x7;
- Project lead for Gaming, Gambling, & Digital Balance, Trimbos-instituut;
- Universitair docent Psychosociale Problemen, Universiteit Utrecht; research partner Kansspelautoriteit.<sup>141</sup>

### Illegaliteit en criminaliteit

- Senior toezichthouder, Bureau Financieel Toezicht;
- Toezichthouder, De Nederlandsche Bank;
- AML/CFT sector specialist, Financial Intelligence Unit-Nederland;
- Adviseur, gemeente Den Haag;
- Adviseur, gemeente Enschede;
- Expert bij team aanpak ondermijnende criminaliteit, gemeente Rotterdam;
- Strategisch adviseur, Kansspelautoriteit;
- Informatie Coördinator Matchfixing.

Naast de bovengenoemde vijf focusgroepen zijn gedurende het onderzoek ook enkele *ad hoc* achtergrondgesprekken gevoerd met de Kansspelautoriteit, het ministerie van JenV en twee gerichte gesprekken met experts op het terrein van MKBA-methodologie.

### MKBA-methodologie

- Onderzoeksdirecteur, SEO Economisch Onderzoek;
- Senior projectleider, SEO Economisch Onderzoek.

<sup>140</sup> Met deze persoon is gesproken vanuit de functie als hoogleraar Persuasion & New Media Technologies. De affiliatie als lid van de Adviesraad van de Kansspelautoriteit vermelden we hier volledigheidshalve.

<sup>141</sup> Met deze persoon is gesproken van de functie als universitair docent Psychosociale Problemen. De affiliatie als research partner van de Kansspelautoriteit vermelden we hier volledigheidshalve.

## Bijlage 3: Analyse enquête

Mogelijke kostenposten veroorzaakt door probleemgokken zijn werkloosheid en echtscheidingen. De Breuer&Intraval-enquêtedata (2021) geeft de mogelijkheid om nader te onderzoeken of sommige van deze negatieve gevolgen te relateren zijn aan de verschillende PGSI-risicoklassen. De relatie met het PGSI-risicoprofiel hebben we exploratief onderzocht voor de persoonskenmerken echtscheidingen (familiegerelateerd negatief gevolg) en werkloosheid (werkgerelateerd negatief gevolg).

In onderstaande tabel 1 is het aandeel gescheiden en werkloze respondenten in de steekproef weergegeven, uitgesplitst naar risicoprofiel op basis van de PGSI-score. Hierin is geen aanwijzing te zien voor een systematische verhoging van het aandeel gescheiden of werkloze respondenten naarmate het risicoprofiel toeneemt. Bij echtscheidingen lijkt er eerder een tegengesteld verband te zijn, het aandeel gescheiden respondenten ligt lager in de matig- en hoog-risicogroep dan in de groepen 'geen tot laag risico' en de niet-recente spelers.

Tabel 1. Aandeel gescheidenen en werklozen naar PGSI-risicoprofiel (2021)

Risicoprofiel	Gescheiden			Werkloos		
	N totaal	N	%	N totaal	N	%
Niet recent gespeeld	2037	68	3,3%	2083	54	2,6%
Geen tot laag risico	3475	107	3,1%	3498	72	2,1%
Matig risico	133	3	2,3%	136	3	2,2%
Hoog risico	77	1	1,3%	78	2	2,6%
Totaal	5722	179	3,1%	5795	131	2,3%

Bron: Intraval (2021), bewerking Atlas Research (2023-01-03).

Om met meer zekerheid uitspraken te kunnen doen over een eventuele relatie tussen echtscheidingen en werkloosheid enerzijds en risicoprofiel anderzijds, hebben we dit vervolgens getest in multivariate regressiemodellen, waarin we ook controleren voor andere persoonskenmerken. In tabel 2 is een *cumulative link model* (CLM) geschat met de ordinale PGSI-risicoklassen als afhankelijke variabele en zijn ook leeftijd, geslacht, inkomen, sociale klasse en hoogst genoten opleidingsniveau als voorspellers toegevoegd. In het model weergegeven in tabel 3 zijn dezelfde voorspellers opgenomen, maar met de ruwe numerieke PGSI-score in plaats van de risicoklasse als uitkomstvariabele in een lineair regressiemodel.

**Tabel 2. Modellschatting PGSI-categorie (2021)**

Term	Estimate	Std.error	Statistic	Beta	P.value
Leeftijd	-0,042	0,005	-7,903	-0,720	0,000
Vrouw	-0,701	0,163	-4,298	-0,350	0,000
Inkomen	-0,000	0,000	-3,737	-0,291	0,000
Gescheiden	0,292	0,424	0,688	0,053	0,491
Werkloos	-0,308	0,626	-0,493	-0,044	0,622
Sociale klasse (ref = D Laag)					
C	-0,312	0,374	-0,835	-0,312	0,404
B1	0,353	0,345	1,021	0,353	0,307
B2	0,085	0,351	0,241	0,085	0,809
A Hoog	0,703	0,352	1,995	0,703	0,046
Opleidingsniveau (ref = Geen/basis)					
LBO/VBO/VMBO/MBO 1	-0,787	0,558	-1,410	-0,787	0,158
HAVO/VWO ob/MAVO/VMBO	-1,042	0,589	-1,768	-1,042	0,077
MBO 2/3/4	-1,385	0,527	-2,627	-1,385	0,009
HAVO/VWO bb	-1,499	0,559	-2,680	-1,499	0,007
HBO/WO-propedeuse/BSc	-1,150	0,523	-2,200	-1,150	0,028
HBO/WO-MSc/doctor	-1,472	0,552	-2,664	-1,472	0,008

Bron: IntraVal (2021), bewerking Atlas Research (2023-01-20).

**Tabel 3. Modellschatting PGSI-score (2021)**

Term	Estimate	Std.error	Statistic	Beta	P.value
Leeftijd	-0,025	0,003	-8,712	-0,167	0,000
Vrouw	-0,609	0,095	-6,393	-0,117	0,000
Inkomen	-0,000	0,000	-4,749	-0,094	0,000
Werkloos	-0,161	0,329	-0,489	-0,009	0,625
Gescheiden	-0,019	0,261	-0,073	-0,001	0,942
Sociale klasse (ref = D Laag)					
C	0,053	0,196	0,273	0,021	0,785
B1	0,286	0,205	1,392	0,110	0,164
B2	0,153	0,203	0,753	0,059	0,452
A Hoog	0,490	0,217	2,262	0,189	0,024
Opleidingsniveau (ref = Geen/basis)					
LBO/VBO/VMBO/MBO 1	-0,667	0,523	-1,274	-0,258	0,203
HAVO/VWO ob/MAVO/VMBO	-0,416	0,525	-0,792	-0,161	0,429
MBO 2/3/4	-0,807	0,510	-1,582	-0,312	0,114
HAVO/VWO bb	-0,776	0,524	-1,482	-0,300	0,138
HBO/WO-propedeuse/BSc	-0,517	0,513	-1,008	-0,200	0,313
HBO/WO-MSc/doctor	-0,985	0,527	-1,870	-0,381	0,062

Bron: IntraVal (2021), bewerking Atlas Research (2023-01-20).

Beide modellschattingen geven in grote lijnen dezelfde resultaten: zowel gescheiden als werkloos zijn heeft geen significante relatie met de PGSI (categorie dan wel ruwe score). Ook modellschattingen in de tegenovergestelde richting, dus met gescheiden en werkloos als afhankelijke variabele en het risicoprofiel als een van de voorspellers, resulteren in dezelfde uitkomst en falsifiëren de hypothese van een significant verband tussen problematisch gokken (geïndiceerd op basis van de PGSI) en echtscheiding of werkloosheid.

De modellen wijzen wel andere significante verbanden uit: jongere mensen, mannen en lage inkomensgroepen hebben een grotere kans om tot de categorie hoog risico (probleemspelers) te behoren en een hogere PGSI-score te hebben. Ook wanneer leeftijd niet als continue variabele wordt gedefinieerd maar in de vorm van een dummy-variabele voor de leeftijdsgroep 16-25 versus de overige respondenten, blijkt deze groep jongvolwassenen een statistisch significant groter risico te hebben om hoog-risicospeler te zijn dan de rest van de steekproef. Dit bevestigt het beeld dat deze groep vatbaarder is om problematisch speelgedrag te ontwikkelen.