

Vergaderjaar 2022–2023

24 557

Kansspelen

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2023

In antwoord op schriftelijke vragen in april 2022 heb ik uw Kamer toegezegd de mogelijkheden van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voor kansspelen te verkennen.¹ Om deze toezegging gestand te doen heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht onderzoek te doen naar de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen. Hierbij zend ik uw Kamer het onderzoek «Rood-zwart ontward. Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen» dat Atlas Research in opdracht van het WODC heeft verricht.

In het onderzoek zijn de verschillende soorten maatschappelijke kosten en baten van kansspelen geïdentificeerd. Deze indicatoren zijn behulpzaam bij het in beeld brengen van de effecten van het kansspelbeleid en worden meegenomen in de evaluatie van de wet Kansspelen op afstand (Koa). Daarnaast is waar mogelijk een eerste indicatie gegeven van de omvang van kosten en baten. Die resultaten zijn met de nodige onzekerheden omkleed. Dit is onder andere het geval omdat sommige kostenposten niet konden worden gekwantificeerd. Bij andere posten liggen aannames aan de berekeningen ten grondslag waardoor niet met zekerheid te zeggen is of de uitkomsten de huidige stand van zaken weerspiegelen.

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 195.

Inventarisatie maatschappelijke kosten en baten

In het onderzoek worden vier baten van kansspelen beschreven:

- Consumentensurplus: hetgeen consumenten meer zouden hebben willen betalen voor hun consumptie;²
- Producentensurplus: hetgeen producenten meer hebben ontvangen dan hun economische kosten;
- Afdrachten aan goede doelen, de sport en de Staat en
- Belastingeffecten.

De kosten die daar tegenover staan zijn kosten die gepaard gaan met:

- Consumentenbescherming;
- Kansspelverslaving;
- Illegaliteit en criminaliteit en
- Kosten voor de overheid.

Kwantificering maatschappelijke kosten en baten

De onderzoekers hebben getracht de kosten en baten uit te drukken in euro's waar dat kon. Het indicatieve beeld dat daaruit naar voren komt is dat de baten van alle kansspelmarkten tezamen genomen opwegen tegen de kosten. Op basis van de beschikbare informatie en de keuzes die de onderzoekers gemaakt hebben bij het wegen van deze informatie, draagt consumentensurplus voor een groot deel bij aan de baten en kansspelverslaving aan de kosten.

De onderzoekers schatten het totale saldo van de baten minus de kosten van de gehele legale kansspelmarkt op ruim 2 miljard euro. Het beeld dat de baten van kansspelen de kosten overstijgen ontstaat wanneer alle soorten kansspelen en typen spelers bij elkaar worden genomen. Per legale deelmarkt kan de verdeling van kosten en baten echter verschillen. Zo schatten de onderzoekers dat loterijen het grootste positieve saldo hebben, door de afdrachten die hiermee gemoeid gaan en een relatief laag risico op kansspelverslaving. Risicovolle kansspelen, in het bijzonder casino's, speelautomaten en kansspelen op afstand, laten aanzienlijk hogere kosten van kansspelverslaving zien. De indicatieve berekening van de kosten en baten van online kansspelen laat ook zien dat bij legaal aanbod van online kansspelen de baten de kosten overstijgen. Daarbij is wel van belang dat de kosten en baten voor online kansspelen na de opening van de vergunde online markt in oktober 2021 nog niet volledig in beeld zijn en daarmee nog geen volledig beeld beschikbaar is. Ik vind wel dat de tot nu toe ingeschatte kosten van kansspelverslaving aanzienlijk zijn. Hoewel het hier gaat om een verkenning waarbij slechts een indicatief beeld gegeven kan worden, bevestigt dit beeld het belang van verslavingspreventie en onderzoek en monitoring hieromtrent. Ik leg de komende tijd in mijn beleid dan ook de nadruk op verslavingspreventie, zoals ik ook in mijn brief van 1 juni 2023 heb aangegeven.³

Onzekerheden

Bij deze indicatieve beelden moet een aantal belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. Voor bepaalde kosten en baten geldt allereerst dat het niet mogelijk is gebleken deze te kwantificeren vanwege ontbrekende informatie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij witwassen en ondermijning.

² Het consumentensurplus is hetgeen consumenten meer zouden hebben willen betalen dan de prijs van het product. Die bereidheid zit bijvoorbeeld in de anticipatie om iets te winnen of een goed gevoel dat spelers kunnen hebben omdat ze met hun deelname bijdragen aan de afdrachten aan goede doelen.

³ Kamerstuk 24 557, nr. 209.

Daarnaast is bij de berekeningen uitgegaan van aannames over het aantal spelers van voor de opening van de online kansspelmarkt. Ook wordt uitgegaan van de verdeling van spelers per risicoklasse van voor de opening van de online markt. Het is niet gezegd dat deze verdeling op dit moment nog hetzelfde is.

Vervolg

Het onderzoek biedt een inventarisatie van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen en een eerste monetaire kwantificering van deze indicatoren. Het onderzoek geeft daarmee belangrijke inzichten die gebruikt worden voor de evaluatie van de wet Kansspelen op afstand in 2024. Bij die evaluatie wordt ook vanuit andere aspecten – zoals maatschappelijke impact, de effecten op de beleidsdoelen voor kansspelen en juridische aspecten – naar de wet gekeken. Momenteel loopt het vooronderzoek voor de evaluatie. Ik trek op basis van deze de indicatieve kosten- batenanalyse specifiek dan ook geen conclusies voor het kansspelbeleid, maar zie het als een van de bouwstenen voor de evaluatie van de wet Kansspelen op afstand.

Ook vanuit methodologisch oogpunt is dit onderzoek interessant voor beleid. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat MKBA's, of lichtere vormen daarvan, soms geschikt zijn om (voorgenomen) beleid op het terrein van justitie en veiligheid te onderzoeken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind