



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 19 januari 2015

Voorstel evaluatie kansspelbeleid

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Veiligheid en
Justitie (VenJ)*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Bastiaan Overvest

Datum: 19 januari 2015

Betreft: Voorstel evaluatie kansspelbeleid

1 Inleiding

Het kabinet is van plan om het kansspelbeleid de komende jaren te wijzigen. Vooruitlopend op de komende beleidsveranderingen heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) het Centraal Planbureau gevraagd om nu vast na te denken over de opzet van een evaluatie van het nieuwe beleid.¹ De vragen van VenJ aan het CPB zijn:

1. Hoe kunnen de effecten gemeten worden van modernisering van het kansspelbeleid op:
 - Substitutie tussen kansspelen op afstand en landgebonden kansspelen;
 - Substitutie van illegaal naar vergund aanbod van kansspelen op afstand ('kanalisatie');
 - Kansspelverslaving
2. Hoe kunnen de effecten gemeten worden van het gedifferentieerde kansspelbelastingtarief op substitutie en kanalisatie?
3. Wat is er nodig om deze effecten te kunnen meten?

De opvallendste geplande beleidsveranderingen zijn het legaliseren van *online* kansspelen en het toelaten van nieuwe aanbieders op de casinomarkt. Bij goed beleid hoort een zorgvuldige beleidsevaluatie. Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie schetst het Centraal Planbureau in deze notitie de contouren voor een

¹ Brief van de staatssecretaris van VenJ aan het CPB van 8 juli 2014, met kenmerk 539007.

effectmeting van het nieuwe kansspelbeleid. Het nieuwe kansspelbeleid als zodanig is geen onderwerp van deze notitie.

De basis van een goede effectmeting bestaat uit drie elementen. Als eerste een nauwkeurig geformuleerde onderzoeksvraag. Van welke (beleid)verandering wil men het effect onderzoeken? Op welke variabelen precies? Deze notitie gaat uit van drie onderzoeksvragen zoals die eerder door het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn geformuleerd. Voor concreet empirisch onderzoek moeten de onderzoeksvragen verder aangescherpt worden.

Als tweede is de onderzoeksstrategie belangrijk. Een onderzoeksstrategie laat zien hoe en waarom het onderzoek daadwerkelijk het causale effect van een (beleids-) verandering meet. In deze notitie bespreken we een aantal onderzoeksstrategieën voor een beleidsevaluatie van het nieuwe kansspelbeleid. Voor een nauwkeurige effectmeting zou het wenselijk zijn om bij de invoering van nieuw beleid een controlegroep van kansspelgebruikers te organiseren die (tijdelijk) geïsoleerd wordt van de beleidswijziging.

Als derde moeten er voldoende en betrouwbare gegevens zijn. Dataverzameling via enquêtes is riskant, omdat het feitelijke gedrag van mensen vaak anders is dan wat ze verklaren, vooral als het over een gevoelig onderwerp als verslaving gaat. Potentieel waardevolle databronnen zijn de kansspelaanbieders zelf.

De volgende sectie bespreekt eerst kort de beleidsplannen voor de kansspelmarkt. Daarna gaan we aantal manieren af waarmee de effecten van het nieuwe beleid gemeten kunnen worden (Sectie 3) en geven we aan welke soorten databronnen hiervoor nodig zijn (Sectie 4). Sectie 5 bevat evaluatiemogelijkheden voor verschillende onderzoeksvragen. Tot slot geven we een aantal suggesties om tot een goede evaluatie te komen.

2 Veranderingen kansspelbeleid

Onder de wet op de kansspelen ('Wok') is op de markt voor kansspelen nu nog weinig ruimte voor nieuwe aanbieders van kansspelen. Er is bijvoorbeeld een wettelijk monopolie op casinospelen, dat in handen is van staatsbedrijf Holland Casino. *Online* kansspelen zijn geheel verboden. Op 11 juli 2014 heeft het kabinet besloten om het kansspelbeleid te herzien. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de beleidsplannen per marktsegment.²

² De beleidsvoornemens zijn uitgewerkt in het Wetsvoorstel 'KOA Wet op de kansspelen' en de Kamerbrieven over herijking loterijstelsel en de herinrichting van het speelcasinoregime van 11 juli 2014.

Tabel 2.1 Huidig en voorgenomen kansspelbeleid

Marktsegment	Huidige situatie	Plan kabinet
Casino's	Holland Casino heeft het wettelijk monopolie	Holland Casino wordt in 2017 gesplitst en geprivatiseerd
	Veertien vestigingen verspreid door Nederland	Tien vestigingen verkocht als groep, vier vestigingen elk afzonderlijk
	Casino's betalen 29% kansspelbelasting over het brutospelresultaat ³	Uitgifte van twee nieuwe vergunningen In totaal maximaal zeven verschillende aanbieders Vergunningen verdeeld over vijf regio's
Online kansspelen (casinospellen en sportwedenschappen)	Verboden in Nederland	Aanbieden toegestaan onder voorwaarden vanaf 2015
	Consumenten hebben wel toegang tot online aanbieders zonder vergunning	Voor toetreding is vergunning vereist
	Aanbieders van online kansspelen houden geen kansspelbelasting in; de consument is verplicht om eventuele winsten aan te geven bij de Belastingdienst	Vergunninghouders betalen 22% over het brutospelresultaat ⁴
Loterijen	Beperkt aantal legale aanbieders	Verlaging afdrachtspercentage van 50% naar 40%
	Legale aanbieders dragen ten minste 50% af aan goede doelen	Toetreding vanaf 2017 mogelijk voor nieuwe loterijen met maatschappelijke doelstelling
	De netto-opbrengst van de Staatsloterij gaat naar de staat	
	Loterijen betalen 29% kansspelbelasting over het uitgekeerde prijzengeld boven de 454 euro	
Speelautomaten	Ca. 760 legale aanbieders. Voor legale exploitatie is een vergunning vereist.	Nog geen voorgenomen wijzigingen bekend

Naast bovenstaande beleidswijzigingen moet er ook een centraal register komen van probleemspelers. Deze spelers kunnen tijdelijk worden uitgesloten van *online* kansspelen en van casino's.

De gestelde doelstellingen van het kansspelbeleid zijn het voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming, en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. De verwachting van het kabinet is dat drie jaar na het openstellen van de markt voor *online* kansspelen 80% van het totale door Nederlandse spelers gegenereerde brutospelresultaat wordt behaald bij legale aanbieders.

³ Het brutospelresultaat is het verschil tussen de totale inzet en de uitgekeerde prijzen.

⁴ Deze 22% is opgebouwd uit 20% belasting, 0,5% bijdrage aan het verslavingsfonds en 1,5% bijdrage aan de Kansspelautoriteit.

3 Strategieën voor effectmeting

VenJ wil weten hoe de effecten van het nieuwe kansspelbeleid in kaart gebracht kunnen worden. Leidt de nieuwe wetgeving voor *online* kansspelen bijvoorbeeld tot minder omzet voor casino's en loterijen? En komen er als gevolg van het nieuwe beleid meer of juist minder kansspelverslaafden? Het gaat dus om het meten van causale verbanden tussen het nieuwe beleid en een aantal indicatoren die de doelstellingen van het beleid kwantificeren.

Voor een goede effectmeting moeten onderzoekers van te voren nadenken over (ten minste) drie zaken. Als eerste moet de onderzoeksvraag voldoende concreet geformuleerd zijn. Voor welk beleid wil men het effect meten? Op welke variabelen? In deze notitie gaan we nog uit van een breed geformuleerde onderzoeksvraag; namelijk wat de effecten van het nieuwe kansspelbeleid zijn op de vraag naar kansspelen en de omvang van kansspelverslaving. Omdat we niet kunnen vooruitlopen op een eventuele effectstudie, laten we de precieze invulling van de onderzoeksvraag nu nog open.

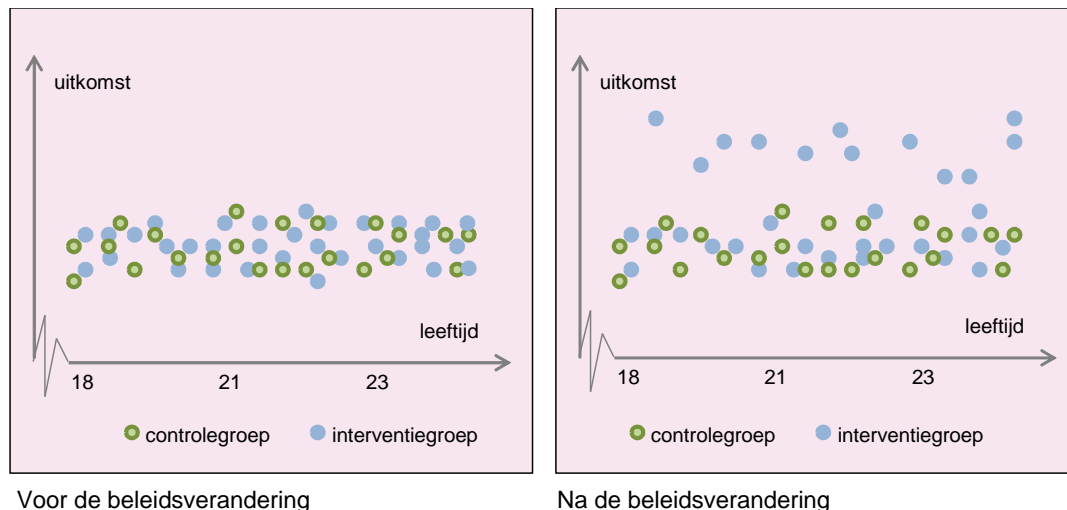
Als tweede zijn er data nodig. Vragen die hierbij passen zijn: welke gegevens worden verzameld?; hoe vaak wordt er gemeten?; hoe betrouwbaar zijn de indicatoren? In hoofdstuk 4 bespreken we welke data onderzoekers kunnen verzamelen bij een daadwerkelijke effectmeting van het kansspelbeleid.

Als derde is een onderzoeksstrategie nodig. De onderzoeksstrategie laat zien hoe en waarom het onderzoek causale effecten zal meten. In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we mogelijke onderzoeksstrategieën voor een effectmeting van het nieuwe kansspelbeleid.

Voor het meten van causale verbanden bestaan verschillende technieken.⁵ De gouden standaard voor het meten van effecten is een gerandomiseerd onderzoek met een controlegroep en een interventiegroep. Bij deze evaluatiemethode zijn twee verschillende en voldoende grote groepen nodig. De twee groepen moeten aselekt zijn samengesteld. De interventiegroep krijgt vervolgens de behandeling 'toegediend'. De behandeling kan in principe van alles zijn, van een nieuw medicijn, een nieuwe onderwijsmethode tot een subsidie voor R&D. De controlegroep ontvangt geen behandeling. Het causale effect van de behandeling volgt uit een vergelijking van de uitkomsten bij de twee verschillende groepen. Het grote voordeel van deze methode is dat er geen systematische verstoring van het gemeten effect kan plaatsvinden. De interventiegroep en controlegroep verschillen immers niet systematisch van elkaar.

⁵ Angrist en Pischke (2008) geven een overzicht van econometrische methoden voor effectmeting. Meer toegespitst op effectmeting van beleid is bijvoorbeeld het rapport van Theeuwes e.a. (2012), waarin de voor- en nadelen van verschillende evaluatietechnieken worden besproken op het gebied van bedrijvenbeleid. De Notitie 'Ontwerpen voor effectevaluatie' (CPB, 2014) bespreekt de mogelijkheden voor effectmetingen in het onderwijs.

Figuur 3.1 Gerandomiseerd experiment kansspelbeleid



Figuur 3.1 laat de werking van een (fictief) beleidsexperiment zien. Op de verticale as staat een uitkomstindicator. Deze uitkomstindicator kan bijvoorbeeld het brutospelresultaat zijn op de markt voor *online* kansspelen of de frequentie. De horizontale as geeft de leeftijd van de onderzochte personen weer. De blauwe punten geven de personen aan die te maken krijgen met het nieuwe beleid (de interventiegroep). De groene punten vormen de controlegroep.

Vóór de beleidsverandering verschilt het gemiddelde gedrag tussen de twee groepen niet merkbaar van elkaar, vanwege de aselechte samenstelling van beide groepen. Het effect van het beleid kan gemeten worden door te kijken naar het gemiddelde verschil tussen de twee groepen na de beleidsinterventie.

In het geval van het nieuwe kansspelbeleid lijkt een dergelijke gerandomiseerde onderzoeksopzet niet haalbaar. Het is bijvoorbeeld praktisch en juridisch niet realistisch om een brede groep mensen willekeurig de toegang tot *online* kansspelen te onttrekken. Toch zijn er nog andere strategieën om het causale effect van beleid te meten.

We bespreken hier de belangrijkste alternatieven om een effectmeting uit te voeren:

1. Instellen van een afkapcriterium (*regression discontinuity analysis*)
2. Vergelijking van twee groepen over de tijd (*differences in differences*)
3. Vergelijking van uitkomsten voor en na beleidsverandering (*structural break*)

1. Effectmeting met een afkapcriterium

Een afkapcriterium geeft op basis van een kwantitatieve selectievariabele aan welke personen wél en welke personen níet onder het nieuwe beleid vallen. In het geval van het kansspelbeleid is leeftijd een voorbeeld van zo'n selectievariabele. Personen die onder de kritische waarde van de selectievariabele vallen, krijgen niet met het nieuwe beleid te maken, personen boven de kritische waarde wel. Individuen die rond de afkapwaarde zitten, zijn waarschijnlijk goed vergelijkbaar. Door de personen net boven het afkappunt te vergelijken met de mensen net onder het afkappunt, kan het causale effect van de beleidswijziging worden geschat.

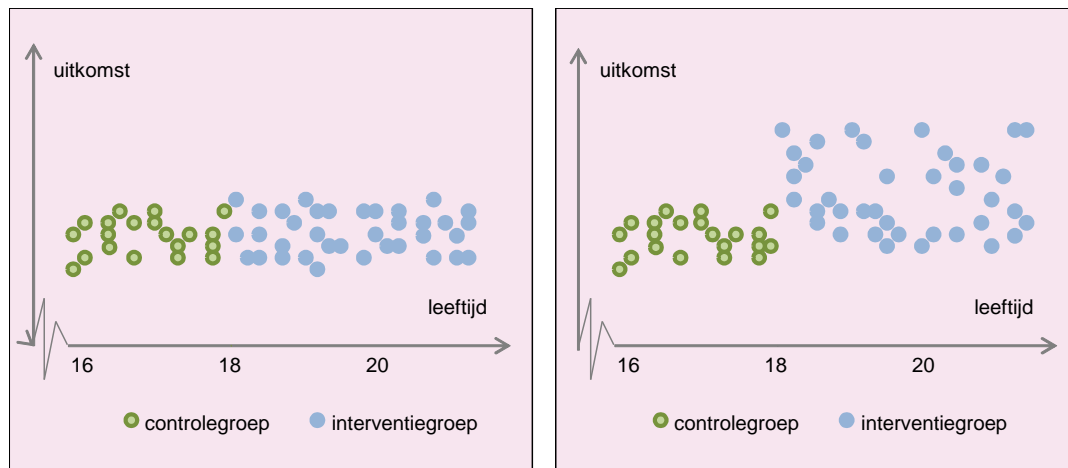
Strikt genomen is bij deze methode een voormeting niet noodzakelijk. Een voormeting kan wel de geloofwaardigheid van een effectmeting versterken, als daaruit blijkt dat personen onder en boven de afkapgrens inderdaad goed vergelijkbaar zijn. De gemeten effecten met deze aanpak hebben betrekking op personen rondom de kritische grens. Het gemiddelde effect van de beleidsverandering blijft dus onbekend. Verder zijn er relatief veel observaties nodig rondom de afkapwaarde, wat in de onderzoekspraktijk een barrière kan vormen.

Toepassing bij effectmeting kansspelbeleid

Een manier om deze onderzoeksopzet toe te passen is door het instellen van een leeftijdsgrens voor *online* kansspelen. Als iedereen vanaf een bepaalde leeftijd (bijvoorbeeld 18 jaar) met de invoering van de nieuwe wet kansspelen op afstand legaal *online* mag spelen en iedereen die jonger is nog niet, dan zijn er twee groepen. Personen iets onder en iets boven de leeftijdsgrens zullen gemiddeld niet veel van elkaar verschillen. Het effect van het nieuwe kansspelbeleid kan daarom gevonden worden door te kijken naar de veranderingen in het gedrag van personen rondom de leeftijdsgrens. In de vergelijking van personen onder en boven de leeftijdsgrens kunnen natuurlijk ook andere kenmerken worden meegenomen, zoals de leeftijd, het geslacht, de opleiding en/of het inkomen.

Figuur 3.2 illustreert de mogelijke werking van een onderzoeksopzet die gebruik maakt van een minimumleeftijd. Vóór de beleidswijziging wordt verondersteld dat er geen verband is tussen leeftijd en kansspelgedrag. Na de invoering van het nieuwe beleid is het mogelijk dat het kansspelgedrag van de groep boven de leeftijdsgrens er anders uitziet dan het gedrag van de groep onder de grens.

Figuur 3.2 Effectmeting met een afkapcriterium



Voor de beleidsverandering (verondersteld)

Na de beleidsverandering (geobserveerd)

2. Vergelijking van twee groepen over de tijd

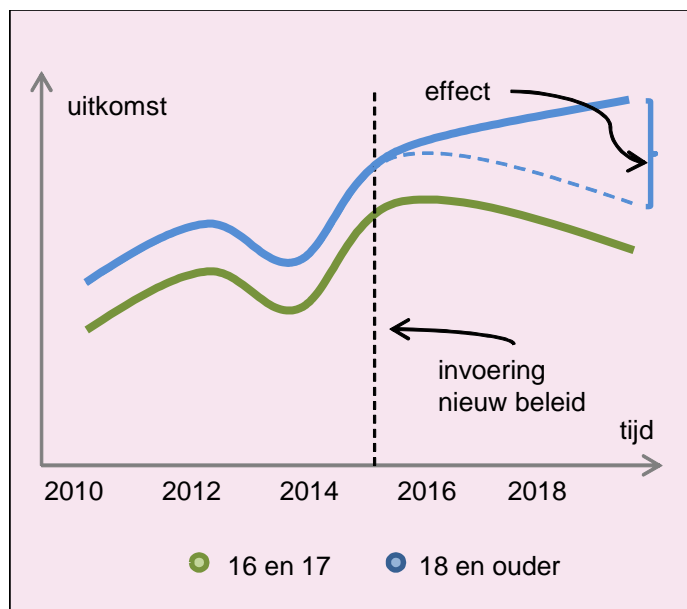
Bij deze techniek (ook wel *differences in differences* genoemd) kijkt de onderzoeker naar de verandering in de ontwikkeling van de uitkomsten tussen een interventiegroep en een controlegroep. Stel dat mensen in de controlegroep (die niet onder het nieuwe beleid vallen) in 2018 gemiddeld 2% minder besteden aan loterijen en mensen uit de interventiegroep gemiddeld 3%, dan is het geschatte beleidseffect $3\% - 2\% = 1\%$.

Bij *differences in differences* zijn de onderzoeksgroepen niet aselekt samengesteld, zoals bij een gerandomiseerd experiment en (in mindere mate) bij een analyse met een afkapcriterium. Daarom is het belangrijk dat de onderzoeksgroepen vóór de beleidsverandering een vergelijkbare trend laten zien. Hiervoor zijn voldoende historische gegevens nodig.

Toepassing bij effectmeting kansspelbeleid

Bij een minimumgrens van 18 jaar voor *online* kansspelen kan een geschikte controlegroep bestaan uit 16- en 17-jarigen. Figuur 3.3 laat zien hoe deze onderzoeksstrategie zou kunnen werken. In deze figuur is te zien dat na invoering van nieuw beleid de groep vanaf 18 jaar gemiddeld een andere ontwikkeling van gedrag vertoont dan de groep van 16 en 17 jaar. De uitkomstvariabele van beide groepen laat wel dezelfde *ontwikkeling* over de tijd (*common trend*) zien. De aanname van een *common trend* kan getest worden als er genoeg historische gegevens zijn over het gedrag van beide groepen. Na de invoering daalt de uitkomstvariabele van de controlegroep, maar stijgt deze juist bij de interventiegroep. Het effect van het nieuwe beleid blijkt uit het verschil tussen het geobserveerde gedrag en het voorspelde gedrag indien de interventiegroep dezelfde trend was blijven volgen als de controlegroep.

Figuur 3.3 Effectmeting met vergelijking van groepen over de tijd



Het is voor de groep 18- tot 20-jarigen eenvoudiger om deel te nemen aan kansspelen, en daarom kunnen voor deze groep gemakkelijker gegevens over het kansspelgedrag worden verzameld dan voor de groep tot 18 jaar. Doordat er meer data beschikbaar zijn voor de groep 18 tot 20-jarigen, is een nauwkeurigere effectmeting mogelijk als een hogere minimumleeftijd geldt; bijvoorbeeld 21 jaar.⁶ De verandering in de ontwikkeling van het gedrag van 18 tot 20-jarigen na verlagen van de minimumleeftijd geeft dan een schatting van het effect van het beleid voor deze leeftijdsgroep. Het voordeel van deze aanpak is dat allerlei 'aanloopfactoren' die gepaard gaan met het ontstaan van een markt, minder van invloed zullen zijn op het gemeten effect. Daarnaast is het zo beter mogelijk om op een consistente manier voldoende gegevens te verzamelen.

Een controlegroep kan ook ontstaan door regionale variatie in de toepassing van nieuw beleid. Zo kunnen regio's waar net wél een nieuw casino gevestigd wordt, vergeleken worden met regio's waar net geen nieuw casino gevestigd wordt. Een andere mogelijkheid is om Nederlandse consumenten te vergelijken met consumenten uit nabijgelegen regio's zoals Vlaanderen of Noordrijn-Westfalen.

3. Vergelijking van uitkomsten voor en na beleidsverandering

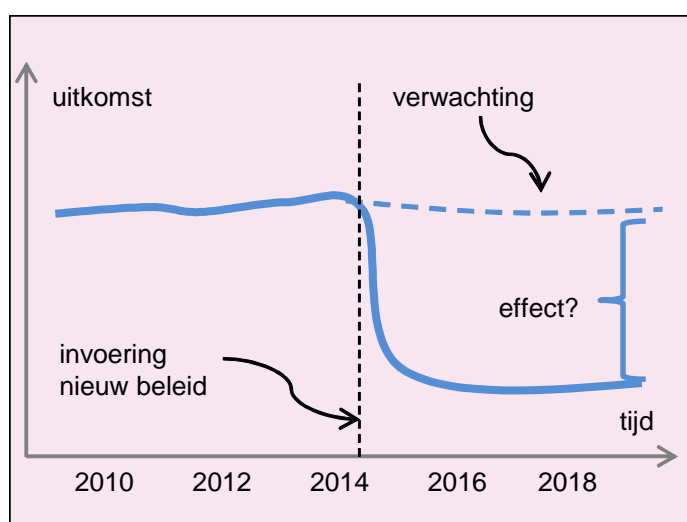
Als het niet mogelijk is om met een controlegroep te werken, dan kunnen onderzoekers een schatting van het effect van nieuw beleid maken door de gemiddelde uitkomst voorafgaand aan de beleidswijziging te vergelijken met de gemiddelde uitkomst na invoering. Figuur 3.4 schetst de opzet van deze methode. Om

⁶ Naast een nauwkeurigere effectmeting heeft een tijdelijk hogere minimumleeftijd voor *online* kansspelen ook gevolgen voor de uitwerking van het beleid. Het is aan beleidsmakers om te beoordelen of deze gevolgen acceptabel zijn.

met deze methode zo betrouwbaar mogelijke uitspraken te kunnen doen, is het wenselijk meerdere keren te meten en ook een groot aantal karakteristieken van kansspelaanbieders en/of -gebruikers te registreren. Met deze gegevens kunnen onderzoekers een tijdreeksanalyse uitvoeren, waarbij de ontwikkeling van (bijvoorbeeld) het brutospelresultaat van loterijen of Holland Casino geschat kan worden.

Het voordeel van een tijdreeksanalyse is dat deze ook gebruikt kan worden als er geen controlegroep is. Het belangrijkste nadeel is dat deze onderzoeksstrategie niet goed geschikt is voor uitspraken over beleidseffecten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de plotselinge daling in Figuur 3.4 niet wordt veroorzaakt door het nieuwe kansspelbeleid, maar door andere factoren die zich ook zonder het nieuwe beleid hadden voorgedaan, zoals demografische ontwikkelingen of digitalisering.

Figuur 3.4 Vergelijking voor en na beleidsverandering



4 Dataverzameling

Elk van de drie hierboven besproken methoden probeert de effecten van het nieuwe beleid op een uitkomstenindicator te meten. Deze uitkomstenindicator kan van alles zijn. Gegeven de vragen van VenJ is er informatie nodig over casino's, loterijen, *online* kansspelen (zowel met als zonder vergunning) en de mate van kansspelverslaving.

Metten van substitutie

Om de mate van substitutie tussen *online* kansspelen en landgebonden kansspelen te meten, kan de effectmeting kijken naar het brutospelresultaat van casino's en loterijen. Mogelijk hebben casino's en loterijen ook per leeftijdscategorie, woonplaats en/of per periode historische data over het brutospelresultaat. Bezoekers van Holland Casino zijn bijvoorbeeld verplicht om met een geldig identificatiedocument

aan te tonen dat zij ouder zijn dan 18 jaar. Holland Casino zou op deze manier de leeftijd van iedere bezoeker kunnen registreren.

In combinatie met een quasi-experimentele onderzoeksstrategie kunnen deze data vervolgens gebruikt worden om het effect van het kansspelbeleid op de vraag naar loterijen en casino's te meten.

Kanaliseringsgraad

De kanalisatiegraad is grofweg de verhouding tussen de vraag naar legale *online* kansspelen en de gehele vraag (met en zonder vergunning) naar *online* kansspelen. Voor het inschatten van de kanalisatiegraad zijn daarom betrouwbare gegevens over de gehele vraag naar *online* kansspelen nodig. Een bron voor deze gegevens zijn de aanbieders zelf. Grote buitenlandse online kansspelaanbieders, die van plan zijn om een Nederlandse vergunning aan te vragen, hebben waarschijnlijk gedetailleerde informatie over het aantal spelers of het brutospelresultaat per speler.⁷ Bij de vergunningsaanvraag kan de Kansspelautoriteit hiernaar vragen.

Vanwege het illegale karakter van *online* kansspelen is het lastig om een volledig betrouwbare inschatting te maken van de kanalisatiegraad. Het is altijd mogelijk dat een deel van de Nederlandse spelers bij aanbieders zonder Nederlandse vergunning speelt en dat blijft doen na invoering van het nieuwe beleid.

Dat wil niet zeggen dat inschatting van de kanalisatiegraad onmogelijk is. Een manier is om te kijken welk deel van de huidige Nederlandse *online* spelers overstapt op het vergunde aanbod. Verder kan het nieuwe kansspelbeleid de vraag naar *online* kansspelen vergroten. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld onderzocht worden door het huidige aantal Nederlandse *online* bezoekers te vergelijken met het totale aantal spelers na de invoering van het nieuwe kansspelbeleid.

Metten van kansspelverslaving

Een grote uitdaging bij het meten van kansspelverslaving is het vinden van een betrouwbare indicator. Veelgebruikte indicatoren zijn bijvoorbeeld de *South Oaks Gambling Screen* (SOGS) of de *Canadian Problem Gambling Index*. De SOGS maakt een inschatting van het risico op kansspelverslaving aan de hand van twintig vragen (zoals: "Heb je ooit meer gegokt dan je van plan was?"). Een voordeel van deze indicatoren is dat eerdere verslavingsstudies ook hiermee werken.⁸ Door op dezelfde manier herhaaldelijk te meten, kunnen onderzoekers de ontwikkeling van de verslavingsproblematiek in kaart brengen.

⁷ Zie bijvoorbeeld het rapport van H2, 2011, 'An Independent Assessment of Various Taxation Licensing Models for Regulating Remote Gambling in The Netherlands'. Hierin wordt op basis van vertrouwelijke gegevens van aanbieders het brutospelresultaat ingeschat op 125 miljoen euro in 2010.

⁸ Zie bijvoorbeeld de studie 'Gokken in Kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland', december 2011, uitgevoerd door Intraval.

We zien ook nadelen van de traditionele indicatoren. Ten eerste zijn methoden zoals de SOGS oorspronkelijk bedoeld om in een veilige omgeving (bijvoorbeeld tussen een cliënt en een hulpverlener) in te schatten of iemand een probleem met kansspelen heeft. Het is onduidelijk of personen in een andere omgeving, zoals bij een telefonische enquête, eerlijk antwoord geven op vragen naar gedrag, omdat dat onderwerp vaak in de taboesfeer ligt. Ten tweede zijn de methoden gebaseerd op subjectieve verklaringen van individuen. Dus ook als respondenten eerlijk antwoord proberen te geven op vragen, dan nog kan vertekening optreden doordat het geheugen niet perfect is of omdat vragen op meerdere manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Ten derde zijn dergelijke psychologische tests moeilijk op grote schaal uitvoerbaar.

In plaats van subjectieve methoden stellen we voor om ook naar het feitelijke gedrag te kijken. Het feitelijke gedrag is, in principe, niet manipuleerbaar. Aanbieders van *online* kansspelen observeren dit direct en voor alle spelers.

Een voor de hand liggende maatstaf is de speelfrequentie. Het lijkt aannemelijk dat de speelfrequentie toeneemt met de mate van kansspelverslaving. In een onderzoek naar de effecten van het kansspelbeleid op kansspelverslaving kan bijvoorbeeld worden gekeken naar het aantal personen dat dagelijks *online* speelt. Is dat toe- of afgenomen? Daarnaast is de hoogte van het maandelijkse brutospelresultaat een interessante potentiële maatstaf.

Gegevens over speelfrequentie en/of brutospelresultaat zijn in principe te verzamelen bij aanbieders, zoals hierboven ook opgemerkt.

5 Evaluatiemogelijkheden

We hebben hierboven besproken welke onderzoeksstrategieën en welke data gebruikt kunnen worden om het nieuwe beleid kansspelbeleid te evalueren. In dit hoofdstuk werken we ons advies aan VenJ per vraag verder uit.

Onderzoeksvraag 1a: Wat is het effect van regulering van *online* kansspelen op de vraag naar loterijen en casino's?

Optie 1

Aanpak: Hanteer tijdelijk een hogere minimumleeftijd voor online kansspelen dan voor landgebonden kansspelen en volg de controle- en interventiegroep over de tijd. Stel een controlegroep samen bestaande uit spelers die wel aan landgebonden kansspelen mogen meedoen, maar nog te jong zijn voor online kansspelen (bijvoorbeeld spelers tussen de 18 en de 21 jaar). Om de interventiegroep zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken met de controlegroep, ligt het voor de hand om de interventiegroep te beperken tot de groep die niet veel ouder is dan de

minimumleeftijd voor online kansspelen. (bijvoorbeeld 21 tot en met 25 jaar). Het effect van regulering van *online* kansspelen is dan het verschil tussen de verandering in vraag naar landgebonden kansspelen onder consumenten uit de interventiegroep ten opzichte van de verandering in vraag uit de controlegroep.⁹

Data: Verzamel gegevens bij aanbieders van landgebonden kansspelen over het brutospelresultaat op een zo gedetailleerd mogelijk niveau. Met name de leeftijd van spelers is hierbij belangrijk, zowel voor als na de verandering in het beleid.

Optie 2

Aanpak: Vergelijk de controle- en interventiegroep op basis van verschillen in de leeftijdsgrens na invoering van het beleid. Deze aanpak lijkt op de aanpak onder Optie 1, maar maakt geen gebruik van gegevens van vóór de beleidswijziging. Nadeel van deze variant is dat minder goed gecorrigeerd kan worden voor verschillen tussen de interventie- en controlegroep.

Data: Verzamel net als bij Optie 1 gegevens bij aanbieders van landgebonden kansspelen over het brutospelresultaat op een zo gedetailleerd mogelijk niveau, maar dan alleen voor de periode na invoering - eventueel met behulp van aanvullende enquêtes.

Optie 3

Aanpak: Vergelijk het brutospelresultaat van landgebonden kansspelen voor en na invoering van het nieuwe beleid. Als het niet mogelijk is om een controlegroep samen te stellen, dan kan gekeken worden naar de ontwikkeling van het brutospelresultaat over de tijd. In ieder geval moet het onderzoek bij deze optie rekening houden met trends in de data die al vóór invoering van het beleid van invloed waren. Deze aanpak kan een indicatie geven van het effect, maar geeft weinig zekerheid over de causaliteit.

Data: Verzamel gegevens bij aanbieders van landgebonden kansspelen over het brutospelresultaat op geaggregeerd niveau, voor een zolang mogelijke periode met een hoge frequentie - bijvoorbeeld maandelijkse data.

Onderzoeksvraag 1b: Hoeveel spelers vinden de weg naar vergund aanbod en welk deel blijft bij aanbieders zonder Nederlandse vergunning?

Optie 1

Aanpak: Grote *online* kansspelaanbieders hebben nu al Nederlandse klanten. Deze aanbieders kunnen rechtstreeks observeren hoeveel klanten overstappen van buitenlandse kansspelproducten naar legale Nederlandse kansspelproducten binnen

⁹ Deze methode levert vooral inzicht op in het gedrag van spelers rond de leeftijdsgrens. Een alternatief is een brede interventiegroep met spelers in e leeftijd van 21 en ouder.

hetzelfde bedrijf. Controleer enige tijd na regulering welk deel van de Nederlandse spelers of welk deel van het 'Nederlandse' brutospelresultaat is overgestapt naar een legale Nederlandse aanbieder.

Data: Vraag aanbieders van (nu nog exclusief buitenlandse) *online* kansspelen naar gegevens over de ontwikkeling van het aantal Nederlandse spelers, het brutospelresultaat en de leeftijd.

Optie 2

Aanpak: Meet hoeveel mensen nu aangeven gebruik te maken van *online* kansspelen en meet hoeveel dat er zijn op verschillende momenten na introductie van het nieuwe beleid voor *online* kansspelen. Deze aanpak kan een indicatie geven van het effect, maar geeft weinig zekerheid over causaliteit.

Data: Gestandaardiseerde enquêtes op verschillende momenten voor en na de beleidswijziging.

Onderzoeksvraag 1c: Wat zijn de gevolgen van het nieuwe kansspelbeleid op verslaving bij *online* kansspelen en landgebonden kansspelen?

Optie 1

Aanpak: Kijk naar het feitelijke speelgedrag. Definieer vooraf welke speelfrequentie of welke verliezen als percentage van het inkomen indicatief zijn voor kansspelverslaving. De controlegroep kan gevormd worden uit personen onder de leeftijdsgrens en de interventiegroep uit personen boven de grens. Hoe verandert het aantal spelers met risicovol speelgedrag door het nieuwe beleid?

Data: Verzamel historische gegevens over de speelfrequentie en het brutospelresultaat op een zo gedetailleerd mogelijk niveau. Bepaal bij welke frequentie of welk niveau van het brutospelresultaat er een indicatie voor riskant gedrag of kansspelverslaving is.

Optie 2

Aanpak: Variant op Optie 1, waarbij de controlegroep bestaat uit consumenten uit landen met een kansspelbeleid dat vergelijkbaar is met het huidige Nederlandse beleid (in plaats van gebruik te maken van een leeftijdsgrens).

Data: Verzamel historische gegevens over de speelfrequentie en het brutospelresultaat op een zo gedetailleerd mogelijk niveau in binnen- en buitenland. Bepaal bij welke frequentie of welk niveau van het brutospelresultaat er een indicatie voor riskant gedrag of kansspelverslaving is.

Optie 3

Aanpak: Vergelijking van het aantal geregistreerde kansspelverslaafden over de tijd. Deze methode geeft waarschijnlijk geen zuivere indicatie van het effect van het beleid, omdat spelers van verschillende kansspelen mogelijk niet dezelfde geneigdheid hebben om verslavingshulp te zoeken. Maar als er veel meer of minder verslaafden zijn als gevolg van het nieuwe beleid, dan zal die ontwikkeling waarschijnlijk te zien zijn aan het aantal geregistreerde kansspelverslaafden.

Data: Meet bijvoorbeeld het aantal cliënten uit de GGZ-verslavingszorg met de diagnose kansspelverslaving. Zorg voor voldoende metingen voor en na het nieuwe beleid en indicatie van type kansspel.

Onderzoeksvraag 2: Hoe kunnen de effecten gemeten worden van het gedifferentieerde kansspelbelastingtarief op substitutie en kanalisatie?

Optie 1

Het gedifferentieerde belastingtarief wordt samen met het nieuwe kansspelbeleid ingevoerd. Een zuivere effectmeting lijkt ons daarom niet goed mogelijk. In plaats daarvan kan mogelijk een structureel econometrisch model geschat worden. De haalbaarheid daarvan kunnen we nu niet overzien.

6 Suggesties

De onderzoeksstrategieën en databronnen die hierboven besproken zijn, hebben voor- en nadelen. Zo stellen strategieën die meer zekerheid geven over causale effecten, grotere eisen aan de kwaliteit en frequentie van data en aan de manier waarop beleid geïmplementeerd moet worden om de strategie te kunnen uitvoeren.

Naast de voorgestelde onderzoeksstrategieën zien we een aantal algemenere aandachtspunten.

1. In deze notitie zijn nog geen exacte onderzoeksvragen uitgewerkt. Gaat het bijvoorbeeld vooral om substitutie van Holland Casino naar online kansspelen of juist naar loterijen? En welke loterijen dan met name? Voor een concreet empirisch onderzoek is het daarom nodig om de onderzoeksvragen op korte termijn nauwkeurig uit te werken.
2. Zonder een onderzoeksstrategie is het niet duidelijk welke gegevens precies verzameld moeten worden.
3. Zorg voor waarnemingen op verschillende momenten in de tijd. De gevonden effecten van het beleid kunnen afhangen van het meetmoment en het is op voorhand niet bekend hoe deze effecten variëren over de tijd. De vraag naar online kansspelen kan bijvoorbeeld een kortstondige hype beleven, of juist traag op gang komen.

4. Zorg voor ten minste één meetmoment tussen elke beleidsverandering. Het nieuwe kansspelbeleid wordt gefaseerd ingevoerd. Om de effecten van deze wijzigingen uit elkaar te kunnen houden, is een waarneming voor en na een beleidswijziging wenselijk.
5. Het causale effect van het legaliseren van online kansspelen op landgebonden kansspelen kan preciezer worden vastgesteld door tijdelijk een andere leeftijdsgrens voor online kansspelen te hanteren dan voor landgebonden kansspelen. Een tijdelijk hogere leeftijdsgrens betekent een aanpassing van het kansspelbeleid. Of eventuele nadelen van een beleidsaanpassing opwegen tegen de voordelen van een kansrijke effectmeting, is natuurlijk aan de beleidsmaker.
6. Aanbieders van online kansspelen hebben gedetailleerde gegevens over het spelgedrag die niet of nauwelijks met andere methoden verzameld kunnen worden. Voor een empirisch onderzoek is het nuttig als (online) kansspelaanbieders toegang geven tot hun data. Dit zou eventueel onderdeel kunnen zijn van de vergunningsvoorwaarden.
7. Cijfers over kansspelverslaving die gebaseerd zijn op mensen die verslavingszorg ontvangen, zullen waarschijnlijk met vertraging reageren op beleidswijzigingen. Hierdoor zijn verslavingszorgcijfers minder goed te gebruiken voor het vaststellen van causaliteit. Ook is het niet vanzelfsprekend dat mensen met een online-verslaving even snel geneigd zijn om hulp te zoeken als mensen die hun kansspelverslaving in een casino opdoen. Enquêtes geven waarschijnlijk een vertekend beeld van verslaving.¹⁰ Respondenten geven winsten bijvoorbeeld niet op vanwege het ontwijken van kansspelbelasting, of onderschatten verliezen omdat ze voor zichzelf ontkennen een kansspelverslaving te hebben.¹¹ Een alternatief is daarom om bij verslavingsstudies naar het feitelijke gedrag te kijken.
8. Online kansspelen lenen zich bij uitstek voor kleinschalige gerandomiseerde experimenten waarmee verslaving effectiever ontdekt en voorkomen kan worden. Zulke experimenten kan de Kansspelautoriteit bijvoorbeeld in samenwerking met gedragswetenschappers en aanbieders opzetten.

¹⁰ In een enquête van Regioplan (2009) zei bijvoorbeeld zo'n 30% van de respondenten (N=730) dat ze bij het laatste spel had gewonnen en had 41% verloren. Het gemiddelde winstbedrag was 63 euro, tegen een gemiddeld verliesbedrag van 19 euro.¹⁰ Tezamen hebben de respondenten uit beide groepen dan een kleine winst van gemiddeld zo'n 11 euro, wat zeer onwaarschijnlijk is.

¹¹ Blaszczynski, A, R. Ladouceur, A. Goulet en C. Savard, (2006), "How Much Do you Spend Gambling?": Ambiguities in Questionnaire Items Assessing Expenditure", *International Gambling Studies*, 6(2), pp. 123 -- 128.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Januari 2015