

Vergaderjaar 2023–2024

24 557

Kansspelen

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2023

Op 1 november 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 16, item 10) is de motie van de leden Heerema (VVD) en Mutluer (PvdA) aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht om te verkennen in hoeverre mogelijke meeropbrengsten van online kansspelen in gelijke mate ingezet kunnen worden voor de versterking van de sport enerzijds en ter ondersteuning van preventie tegen gokken anderzijds.¹ Het kabinet is verzocht om de resultaten van deze verkenning voor de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid over het jaar 2024 met de Kamer te delen. Met deze brief geef ik invulling aan deze motie.

In het onderstaande ga ik eerst in op de evaluatiebepaling in de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) met betrekking tot meeropbrengsten. Vervolgens ga ik in op de mogelijkheden om extra belastinginkomsten aan te wenden voor afdrachten aan de sport en voor verslavingspreventie.

Evaluatie wet kansspelen op afstand

In de motie van de leden Heerema en Mutluer wordt geconstateerd dat gewijzigd amendement met Kamerstuk 33 996, nr. 16 van de leden Van Wijngaarden en Mei li Vos verankert dat meeropbrengsten van online kansspelen gebruikt moeten worden om een verlaging van de kansspelbelasting van 29% naar 25% te realiseren. Deze constatering is in die zin niet correct, dat het betreffende amendement later door de indieners is gewijzigd en in deze gewijzigde vorm onderdeel is geworden van de Wet koa. In de wet is bepaald dat in de wetsevaluatie in ieder geval inzichtelijk wordt gemaakt: de meeropbrengst van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de kansspelen op afstand, de behaalde kanalisatiegraad; het succes van de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca en de ontwikkeling van de afdrachten aan de

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 204. De oorspronkelijke motie was van 19 oktober 2022, Kamerstuk 24 557, nr. 202.

sport.² De Wet koa wordt in 2024 geëvalueerd, waarna bezien zal worden of de wet op deze punten de gewenste effecten heeft gehad.

Mogelijkheden om meeropbrengsten in te zetten voor sport en verslavingspreventie

In de motie van de leden Heerema en Mutluer wordt verzocht te verkennen in hoeverre het mogelijk is om meeropbrengsten ten goede te laten komen aan sport en verslavingspreventie. Eerder hebben ook de leden van Nispen (SP), van Toorenburg (CDA) en van den Berg (CDA) de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze de meeropbrengsten van online kansspelen ten goede komen aan de sport.³ Hierbij versta ik onder meeropbrengsten het verschil tussen de geraamde opbrengsten van de kansspelbelasting in de laatste Miljoenennota voor inwerkingtreding van de Wet koa op 1 april 2021 en de jaarlijkse opbrengsten van de kansspelbelasting na invoering van de Wet koa.

De raming voor de kansspelbelasting in de laatste Miljoenennota voor de inwerkingtreding Wet koa, de Miljoenennota 2021 (Kamerstuk 35 570), was dat de opbrengsten 525 miljoen euro in 2021, 554 miljoen euro in 2022, 580 in 2023 miljoen euro en 605 miljoen euro in 2024 zouden bedragen. Op basis van de nu bekende cijfers is in 2021 in totaal 343 miljoen euro en in 2022 851 miljoen euro aan kansspelbelasting ontvangen.⁴ In de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200) is toegelicht dat de kansspelbelasting in 2022 snel hersteld is van de uitzonderlijk lage niveaus in 2020 en 2021. Deze stijging hangt samen met het opheffen van de sluiting van casino's ten gevolge van de coronacrisis en de legalisering van online kansspelen.⁵ In de meest recente raming (Miljoenennota 2024) worden de opbrengsten voor het jaar 2023 dan ook ingeschat op 904 miljoen euro voor 2023 en 958 miljoen euro voor 2024. Met uitzondering van het jaar 2021 zijn de opbrengsten van de kansspelbelasting jaarlijks hoger te zijn dan voor de inwerkingtreding geraamd.⁶

Zoals toegelicht door mijn ambtsvoorganger in reactie op de eerdergenoemde motie van het lid Van Nispen c.s. kunnen belastingopbrengsten, dus ook meeropbrengsten, op grond van de begrotingsregels niet geoormerkt worden voor besteding aan bepaalde beleidsdoelen. De (meer)opbrengsten van de kansspelbelasting vloeien naar de algemene middelen en komen ten goede aan de Nederlandse samenleving als geheel. Volgens de begrotingsregels zijn de doelstellingen van beleid bepalend voor de vraag waar overheidsgeld aan wordt uitgegeven. Dit hangt niet af van de hoeveelheid geld die er via een bepaalde bron – bijvoorbeeld kansspelen – binnenkomt.⁷ De inkomstenkant en de uitgavenkant van de begroting zijn dus gescheiden. Een toename van inkomsten, bijvoorbeeld extra belastingopbrengst, vult weliswaar de rijkskas maar leidt niet automatisch tot extra uitgaven. Op basis van de huidige begrotingsregels is er dan ook geen mogelijkheid om meeropbrengsten aan kansspelbelasting aan te wenden voor specifieke beleidsdoelen zoals ondersteunen van breedte- en topsport en/of verslavingspreventie.

² Kamerstuk 33 996, nr. 26. Zie: Wijzigingswet Wet op de kansspelen, enz. (organiseren van kansspelen op afstand), artikel VIII. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0042051/2021-10-01/0>).

³ Kamerstuk 24 557, nr. 164.

⁴ Zie: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84120NED/table?dl=8FAD0>.

⁵ Kamerstuk 36 200, nr. 2, p. 47.

⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-andere-officiële-stukken>.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 925, nr. 143.

Huidige wettelijke mogelijkheden voor extra afdrachten aan de sport

De Wet koa bevat geen algemene verplichting voor aanbieders van kansspelen op afstand voor een afdracht aan goede doelen en/of sport. Vanuit de inzet op noodzakelijke kanalisatie richting de legale markt, is een dergelijke plicht bij de totstandkoming van de Wet koa onwenselijk geacht. Tijdens de behandeling van de Wet koa in de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor een mogelijk verdringingseffect van de opening van de markt voor kansspelen op afstand op goededoelenloterijen. Indien sprake zou zijn van een dergelijk substitutie-effect zou dat doorwerken naar de afdrachten voor sport en goede doelen.⁸ Voor het geval dat er sprake zou zijn van deze verminderde afdracht aan sport en goede doelen vanuit de loterijen, is artikel 31f aan de Wet op de kansspelen toegevoegd. Op grond van dit artikel kan een regeling getroffen worden die regelt dat vergunde aanbieders van kansspelen op afstand een periodiek bedrag afdragen aan een of meer instellingen die een algemeen belang dienen, werkzaam op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid. Of er sprake is van een vermindering in afdracht aan sport en goede doelen vanuit goededoelenloterijen na de inwerkingtreding van de Wet koa, zal in 2024 duidelijk worden bij de evaluatie. Op dit moment zijn er geen indicaties voor een vermindering van afdracht aan het maatschappelijk middenveld vanuit goededoelenloterijen.

Huidige wettelijke mogelijkheden voor extra afdrachten aan verslavingspreventie

Verslavingspreventie is een belangrijk doel van het kansspelbeleid. In de wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand zijn bepalingen opgenomen om te voorkomen dat (kwetsbare) spelers problematisch speelgedrag ontwikkelen of verslaafd raken. Ook moeten de vergunninghouders voor kansspelen op afstand een heffing betalen. Dit is een bestemmingsheffing die de Kansspelautoriteit (Ksa) oplegt aan vergunninghouders voor de kosten van de Ksa en als bijdrage aan het Verslavingspreventiefonds (Vpf).

Het Vpf is opgezet met als doel de bestrijding van kansspelverslaving bij kansspelen op afstand. Dit fonds wordt gebruikt om (anonieme) preventieve hulp en behandeling van kansspelverslaving te financieren en om meerjarig onderzoek te doen naar preventie en behandeling van kansspelverslaving. De opbrengst van de kansspelheffing ter zake voor het Vpf bedroeg in 2021 twee miljoen euro en in 2022 bijna viereneenhalf miljoen euro. In 2021, 2022 en 2023 zijn de middelen uit het verslavingspreventiefonds ingezet voor onder meer het opzetten van het Loket Kansspel, een meerjarig onderzoeksprogramma naar kansspelverslaving, ondersteuning van anonieme behandeling kansspelverslaving en bewustwordingsactiviteiten voor kwetsbare groepen zoals jongvolwassenen en mensen met schulden.⁹ Naast deze activiteiten werk ik in samenwerking met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Ksa voortdurend aan initiatieven om verslavingspreventie te intensiveren. Zoals in mijn brief van 1 juni 2023 gemeld, wordt hiertoe een werkagenda ontwikkeld, die ik eind dit jaar met uw Kamer deel. Op dit moment is de inschatting dat binnen het Vpf voldoende budget beschikbaar is om deze initiatieven te bekostigen.¹⁰

⁸ Kamerstuk 33 996, B, paragraaf 8 Goede doelen.

⁹ Zie jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2022, p. 24 en 25. Zie ook: <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag>.

¹⁰ Kamerstuk 24 557, nr. 209.

Ook ondersteunen de Ministeries van VWS en Justitie en Veiligheid de sportsector met betrekking tot preventie van en voorlichting over matchfixing in de sport. In 2021 is een amendement aangenomen om in 2022 een eenmalige bijdrage beschikbaar te stellen voor de aanpak van matchfixing.¹¹ Eerder meldde de Minister voor Langdurige Zorg en Sport al dat NOC*NSF de bijdrage heeft gebruikt om een brede voorlichtingsmodule te ontwikkelen voor sporters en scheidsrechters over integriteit in de sport.¹² Dit loopt via de Academie voor Sportkader. Daarnaast zullen er interventies voortkomen uit het herijkingsproces.

Conclusie

Op basis van de verkenning concludeer ik dat het op grond van de huidige begrotingsregels niet mogelijk is om (meer)opbrengsten van belastingheffing direct ten goede te laten komen aan specifieke beleidsdoelen. Daarnaast heb ik de mogelijkheden geschetst waarop binnen de wettelijke kaders afdrachten aan de sport en voor verslavingspreventie gerealiseerd kunnen worden. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet koa in 2024 kan worden gezien of de gewenste effecten zijn bereikt met betrekking tot de meeropbrengsten van kansspelen en de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹¹ Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 134.

¹² Kamerstuk 30 234, nr. 304.