

Effect verhoging kansspelbelasting (KSB) op afdrachten

Wat is het effect van de KSB verhoging op de afdrachten en welke rol zou tariefdifferentiatie hier in kunnen spelen? Dat zijn de vragen die in dit onderdeel behandeld zullen worden. Daarnaast wordt er gekeken naar de samenstelling van de afdrachten en hoe ze zich verhouden tot het kansspelbeleid. De conclusie is dat tariefdifferentiatie geen effectief middel is om een afname van afdrachten tegen te gaan.

Loterijen versus andere kansspelen

KSB wordt op basis van twee verschillende grondslagen geheven. Vele kansspelaanbieders betalen belasting over bruto spelresultaat. Dat is de totale inzet die een aanbieder ontvangt minus het prijzengeld dat wordt uitgekeerd. Dit geldt voor de online markt, speelcasino's, sportwedenschappen en automaten (zowel in speelhallen als de horeca).

Loterijen daarentegen betalen belasting op basis van uitgekeerde prijzen. Dit geldt voor de goededoelenloterijen zoals de Postcodeloterij, Vriendenloterij en de Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL). Maar ook voor de Staatsloterij, LOTTO en de Instantloterij (krasloten). Ook genieten deze spelen een vrijstelling waardoor er over prijzen van € 449 of minder geen belasting hoeft te worden betaald. Door deze vrijstelling is de effectieve belastingdruk van loterijen significant lager dan de rest van de kansspelmarkt. Loterijen kunnen namelijk relatief veel kleine prijzen uitkeren en daardoor hun grondslag verkleinen.

Ter illustratie is in de onderstaande tabel de effectieve KSB belastingdruk van loterijen weergegeven. Dit is berekend door de betaalde KSB te delen door hun uitgekeerde prijzen. Omdat er op dit moment nog geen volledige data beschikbaar is voor 2024, is de belastingdruk voor 2023 weergegeven. In 2023 was het KSB tarief 29,5%. Ter illustratie is ook de belastingdruk weergegeven als in 2023 de KSB zou zijn verhoogd naar het tarief wat per 2026 wordt ingevoerd (37,8%).

Aanbieder	Belastingdruk 2023	Belastingdruk 2023 bij 37,8%
Postcodeloterij	14,1%	18,1%
Vriendenloterij	11,2%	14,3%
Staatsloterij*	12,6%	16,2%
LOTTO [^]	10,7%	13,7%
SNL	22,4%	28,8%
Instantloterij (krasloten)	1,7%	2,2%
Totaal	12,1%	15,5%

Bron: jaarverslagen & 'rekening en verantwoording' formulieren van de loterijen

(*) Het percentage van de Staatsloterij is inclusief Miljoenenspel

([^]) Het percentage van de Lotto is inclusief Eurojackpot en Lucky Day

De effectieve KSB belastingdruk van loterijen was in 2023 dus minder dan de helft van het feitelijke tarief. Holland Casino en de online markt hebben dus een significant hogere belastingdruk dan loterijen en worden ook harder geraakt door de tariefsverhogingen. Met name doordat zij geen mogelijkheid hebben om hun belastinggrondslag te verkleinen.

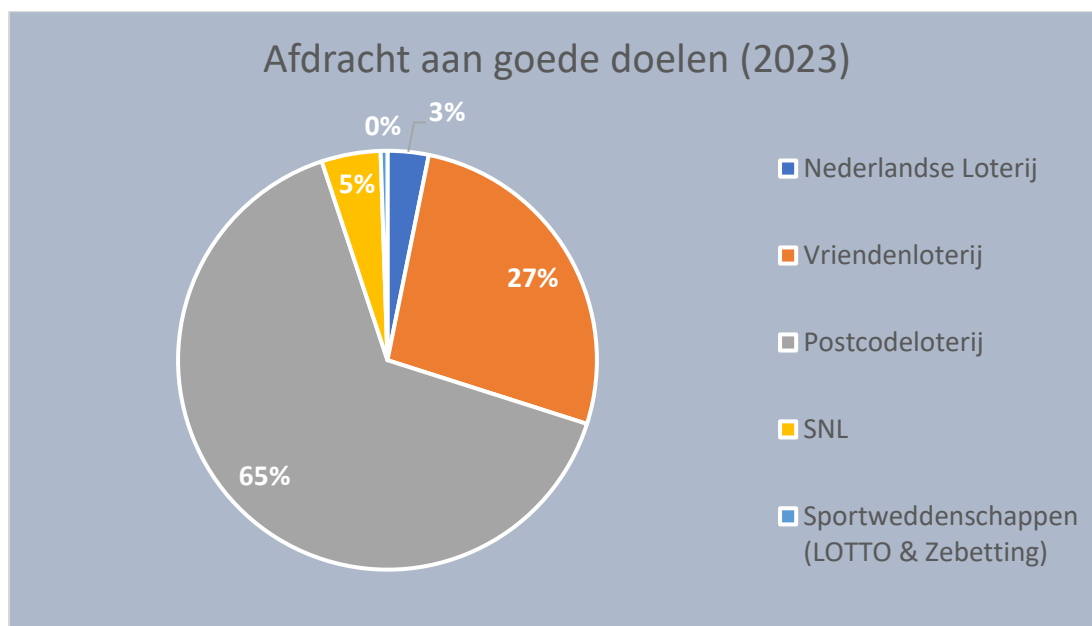
Afdrachten: samenstelling en verhouding met kansspelbeleid

Samenstelling

Voor dit stuk wordt er alleen gekeken naar de afdracht aan goede doelen en sport. Er zijn binnen de kansspelmarkt nog andere afdrachten, zoals aan het Verslavingspreventiefonds (door online aanbieders) en aan de staat (door de Staatsloterij) maar die worden hier niet meegenomen. Zowel de

afdracht aan goede doelen als sport worden afgedragen door loterijen en aanbieders van sportweddenschappen¹.

In de onderstaande grafiek is de samenstelling van de afdrachten aan goede doelen in 2023 weergegeven. In 2023 werd er € 536 miljoen afgedragen. Veruit het grootste deel hiervan werd afgedragen door loterijen, met name door de Postcodeloterij en de Vriendenloterij. De Nederlandse Loterij (NLO) en de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (SNL) droegen respectievelijk 3% en 5% bij. Als laatste werd er ook nog circa € 3 miljoen (0,52%) afgedragen door het sportweddenschappen deel van LOTTO (TOTO) en ZEBetting & Gaming Nederland.

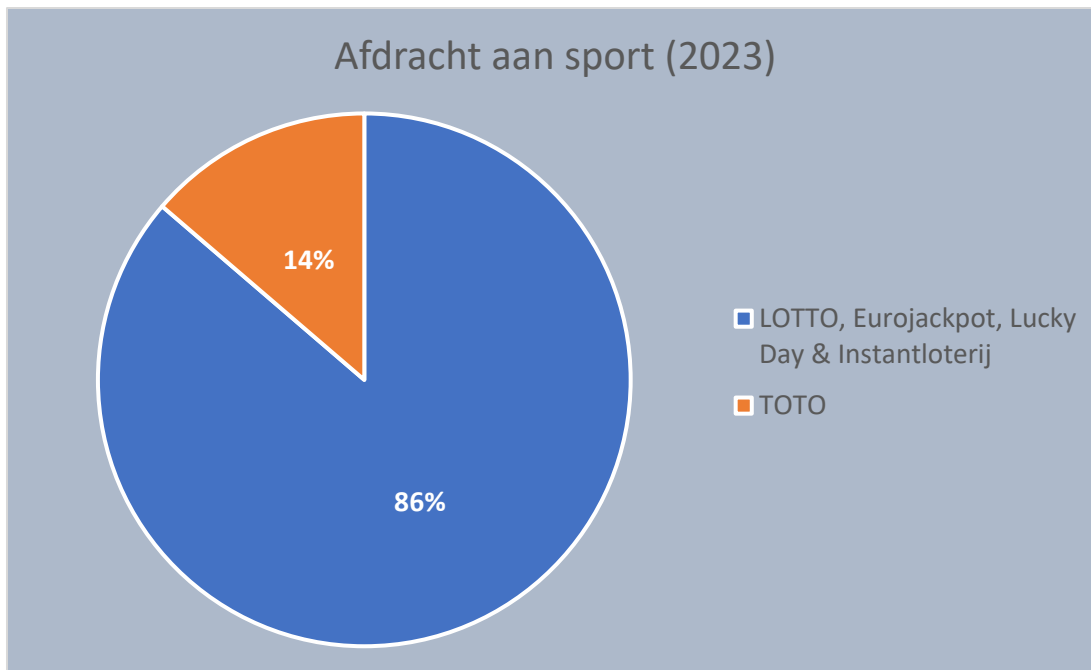


Bron: jaarverslagen & 'rekening en verantwoording' formulieren van de loterijen

De afdracht aan sport is vrijwel volledig afkomstig van de NLO, onderverdeeld in het loterij en het sportweddenschap deel. Deze afdracht komt ten goede aan de organisatie Nederlands Olympisch Comité & Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF). In 2023 werd er € 52 miljoen afgedragen.

In de onderstaande grafiek is de samenstelling weergegeven. Veruit het grootste gedeelte was afkomstig van de loterij onderdelen van de NLO. Specifiek LOTTO, Eurojackpot, Lucky Day en de Instantloterij (krasloten). De rest van de afdracht is afkomstig van TOTO. Dat is het sportweddenschappen deel van de LOTTO (ook onderdeel van de NLO).

¹ Sportweddenschappen kennen, met uitzondering van paardenweddenschappen, alleen verplichte afdrachten voor landgebonden spelen.



Bron: jaarverslagen & 'rekening en verantwoording' formulieren van de loterijen

Verhouding met het kansspelbeleid

De afdrachten aan goede doelen en sport zijn geen doel van het kansspelbeleid. Echter, voor meerdere loterijen is wel in hun vergunning een minimum afdrachtspercentage vastgelegd. Zo moeten de goede doelenloterijen zoals de Vriendenloterij en de Postcodeloterij minimaal 40% van hun opbrengst afdragen aan goede doelen. De afdrachten zijn dus eerder een geforceerd neveneffect.

Uit de motie volgt dat de indieners deze afdrachten als een maatschappelijk wenselijk effect zien². Dit stempel heeft echter een inverse werking met het kansspelbeleid. Het kansspelbeleid richt zich namelijk op het faciliteren van een veilige kansspelomgeving, waarbij financiële gevolgen daarop geen effect mogen hebben. Maar de afdrachten zijn afhankelijk van hoeveel er wordt gegokt. Als er dus minder wordt gegokt als gevolg van het kansspelbeleid, kan dit leiden tot een afname van de afdrachten. Wat leidt tot een spagaat qua maatschappelijke doelen.

Als de staat er bijvoorbeeld in slaagt om burgers beter te beschermen tegen kansspelverslaving en zij hierdoor minder gaan gokken dan is het kansspelbeleid effectiever. Maar als er hierdoor minder afdrachten naar goede doelen en sport gaan dan neemt de effectiviteit van het beleid (in de ogen van de indieners) weer af. Idealiter zijn er meer afdrachten én minder gokken maar dat is dus in strijd met elkaar.

Impact KSB verhoging & rol tariefdifferentiatie

Impact KSB verhoging

Atlas research heeft in haar rapport gekeken naar de impact van de KSB verhoging op de afdrachten³. Atlas stelt dat in het 'plausibele scenario' de afdrachten aan goede doelen met € 15,5 miljoen zullen afnemen en de afdrachten aan sport met € 7,7 miljoen. De afname van de goede doelen afdracht wordt veroorzaakt doordat de Vriendenloterij, de Postcodeloterij en LOTTO minder zullen gaan afdragen, als gevolg van lagere inkomsten door de verhoging van de KSB.

² Kamerstukken II, 2024-2025, 36 602, nr. 109.

³ Kamerstukken II, 2024-2025, 33 996, nr. 242.

Voor LOTTO geldt dat deze afname zowel afkomstig is van het loterijonderdeel als het sportwedenschappenonderdeel. Dus specifiek vanuit Eurojackpot, Lucky Day, de Instantloterij (krasloten) en TOTO (zie samenstelling afdrachten). Atlas verwacht dat de afdrachten van de Vriendenloterij, de Postcodeloterij en Lotto met € 3,7 miljoen, € 9,0 miljoen en € 2,9 miljoen zullen gaan afnemen.

De afname van de sportafdracht wordt voor het overgrote deel veroorzaakt doordat ook hier LOTTO minder zal gaan afdragen. Respectievelijk € 7,5 miljoen, wat neerkomt op 97,4% van de totale afname. Ook hier geldt dat de afname afkomstig is van zowel de loterij als de sportwedenschap onderdelen van LOTTO.

Gezien de bron van de afname is het relevant om te kijken welke mogelijkheden de Vriendenloterij, de Postcodeloterij en LOTTO hebben om de KSB verhoging op te vangen. Met 'op te vangen' wordt bedoeld dat kansspelaanbieders een 0-resultaat behalen (break-even), niet dat ze winstgevend worden of blijven.

Naast het verlagen van de afdrachten ziet Atlas drie mogelijke interventies voor de Vriendenloterij en de Postcodeloterij:

1. Verhogen van de effectieve prijs;
2. Verlagen van het prijzengeld zodat een groter deel onder de prijzenvrijstelling valt; en
3. Verlagen van de uitgaven aan direct marketing.

Atlas stelt dat het volgens hun modellen mogelijk is om de impact van de verhoging volledig op te vangen met één van deze interventies. Bijvoorbeeld door de effectieve prijs met 4,05% te verhogen of door 18,2% minder uit te geven aan marketing. Echter, Atlas stelt dat het meer plausibel is dat er zal worden gekozen voor een combinatie van deze interventies, samen met een verlaging van de afdrachten. Hier staat wel de nuance tegenover dat de afdrachten *"...in combinatie met andere interventies ook gelijk kunnen blijven."* De keuze hiervoor ligt bij de loterijen.

De mogelijkheden voor LOTTO zijn volgens Atlas meer beperkt. Daarom gaan ze in hun plausibele scenario er ook van uit dat LOTTO vooral haar afdrachten zal gaan verlagen. Voor de Instantloterij (krasloten; onderdeel van LOTTO) stelt Atlas dat het mogelijk is om hun afdracht op peil te houden. Bijvoorbeeld door de prijzen van hun krasloten met 4,5% te verhogen. Maar voor de andere onderdelen van de LOTTO wordt dit niet als realistisch gezien.

Rol tariefdifferentiatie: afdrachten en zwaardere belastingen hoog risico spelen

Gegeven de samenstelling van de afdrachten en de impact van de KSB verhoging is de vraag nu welke rol tariefdifferentiatie kan spelen. In de motie wordt niet expliciet benoemd welk doel de indieners willen nastreven met het invoeren van tariefdifferentiatie. Echter, gezien het feit dat de indieners een afname van de afdrachten als *"een zeer ongewenst maatschappelijk effect"* beschrijven, is het aannemelijk dat het doel zou zijn om de afdrachten op peil te houden, ondanks de voorgenomen tariefsverhogingen.

Daarnaast kan ook uit de eerder motie-van Dijk uit 2023 worden afgeleid dat vanuit het hoger belasten van kansspelen met een hoog risico op gokverslaving volgens de indiener een preventieve werking uitgaat⁴. Dit zou ook als door de indiener beoogd doel van tariefdifferentiatie kunnen worden aangemerkt. Beide aspecten worden hieronder behandeld.

Allereerst, de rol van tariefdifferentiatie voor de afdrachten aan goede doelen en sport. Zoals eerder is toegelicht hebben loterijen al een significant lagere belastingdruk t.o.v. de rest van de

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 81

kansspelmarkt door de verschillende grondslagen en de prijzenvrijstelling. Zij worden hierdoor significant minder hard geraakt door de KSB verhogingen die in 2025 en 2026 worden ingevoerd dan de rest van de kansspelmarkt. De belangrijkste rol die tariefdifferentiatie hier in zou kunnen spelen is een verdere verlaging van de belastingdruk voor loterijen.

Echter, een lagere belastingdruk biedt geen garantie dat dit voordeel ook zal worden omgezet in hogere of gelijke afdrachten. Zoals eerder is benoemd gaan loterijen over hun eigen bedrijfsvoering. En dus ook over hoe een mogelijk nadeel of voordeel wordt verwerkt. Een vermindering van de KSB uitgaven zou direct omgezet kunnen worden in meer afdrachten maar het zou ook gebruikt kunnen worden om de prijzen van loten te verlagen of om meer uit te geven aan marketing. De keuze hiervoor ligt bij loterijen zelf. Ook de NLO kan als staatsdeelneming niet gedwongen worden om hun afdrachten op peil te houden, alleen tot het wettelijke minimum percentage.

Daarnaast is tariefdifferentiatie in het voordeel van loterijen ongericht. Zoals de samenstelling van de afdrachten laat zien is het overgrote deel van de afdrachten afkomstig van de Vriendenloterij, de Postcodeloterij en de NLO. In 2023 was 95% van de afdrachten aan goede doelen afkomstig van deze drie kansspelaanbieders en de afdrachten aan sport vrijwel volledig afkomstig van de NLO.

Tariefdifferentiatie zou echter gelden voor de gehele loterijsector en de instantloterijen, zijnde de krasloten. Krasloten hebben echter een hoog risico op kansspelverslaving. Hiermee zou tariefdifferentiatie haaks komen te staan op de doelen van het kansspelbeleid, namelijk om (hoog risico) gokken te ontmoedigen. Aanbieders van sportwedenschappen leveren ook een kleine bijdrage aan de afdracht aan sport. Om deze afdracht op peil te houden, zouden deze volgens de motie ook lager belast moeten worden. Sportwedenschappen zijn echter ook een kansspel met een hoog risico op gokverslaving.

Ten tweede, de rol van tariefdifferentiatie bij het hoger belasten van kansspelen met een hoog risico op gokverslaving. Het is volgens Atlas onzeker of hoger belasten een preventieve werking heeft omdat kansspelaanbieders de hogere kosten waarschijnlijk zullen doorberekenen aan de consument, voor zover de prijselasticiteit van het product dit toelaat. Wanneer de prijs voor het deelnemen aan legale kansspelen verhoogd wordt (de zgn. effectieve prijs = inleg minus verwachte uitkering), bestaat het risico dat spelers overstappen naar illegaal aanbod, dat een lagere effectieve prijs heeft. Dit is met name het geval voor de spelers met een hoog risico op kansspelverslaving.

Vanuit kansspelbeleid is dat ongewenst, omdat illegaal aanbod onbeschermd aanbod is. Er is ook een andere strategie denkbaar volgens Atlas en dat is dat legale online aanbieders de effectieve prijs verlagen. Als de prijselasticiteit hoog is zal deze strategie kunnen leiden tot een grote volumestijging, waardoor de netto opbrengst ondanks de hogere belasting, voor de aanbieders positief of neutraal uitvalt. Ook dit effect werkt averechts op de kansspeldoelen om deelname aan hoog risico kansspelen te ontmoedigen. Immers zijn veel online casinospelen hoog risico kansspelen, en door vergroting van het volume en de omzet van online kansspelen kan ook het aantal gevallen van gokschade toenemen.

Doordat bij online kansspelen een grote prijsgevoeligheid bestaat en voor deze spelen illegaal aanbod een uitwijkoptie biedt, werkt het normale volume-remmende effect van prijsverhoging niet zoals bij andere goederen en diensten. Er is dus juist veel voor te zeggen om de prijs van legaal aanbod (en de KSB) te matigen vanwege feitelijk aanwezige concurrentiepositie van legaal aanbod t.o.v. illegaal aanbod. Hiermee moet dan ook terdege rekening worden gehouden bij het overwegen van tariefdifferentiatie.

Overzicht Nederlandse loterijen

Het onderstaande overzicht is niet uitputtend maar bevat wel de grootste loterijen die actief zijn op de Nederlandse kansspelmarkt. Als een loterij uit meerdere onderdelen bestaat dan is deze gesplitst weergegeven, zoals bij de Nederlandse Loterij.

- Nederlandse Loterij (NLO)
 - Staatsloterij
 - LOTTO
 - Eurojackpot
 - Miljoenenspel
 - Lucky Day
 - Instantloterij (krasloten)
 - TOTO (sport, winkel, en online casino)
 - Winnitt
- Holding Nationale Goede Doelen Loterijen
 - Nationale Postcode Loterij
 - Vrienden Loterij
- Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen (SNL)
- Overig (niet uitputtend)
 - Fairshare Nederland
 - Snap Chance
 - Beter Lot
 - St. Joods Nationaal Fonds
 - Stichting Roparun
 - Voetbalvereniging N.E.O. '25
 - Stichting Koning van de Vrede
 - St. Richard Krajicek Foundation
 - Vereniging Kiwanis Venlo Fides
 - Stichting Praat
 - St. Helden Dowling Instituut
 - St. Matchis Fonds Stamceldonatie
 - R.K.V.V. Sportclub '25

Bronnen

- Atlas Research. (2024). *Raise or fold?: Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen*. <https://atlasresearch.nl/wp-content/uploads/Atlas-Research-eindrapport-verhoging-kansspelbelasting-def.pdf>
- Kansspelautoriteit. (2021a). *Vergunning Nationale Postcode Loterij N.V.* https://www.postcodeloterij.nl/over-ons/regels-en-toezicht/_/attachment/inline/f225d16d-19ac-4979-975a-480d0732fd64:73c0f112c10fb778ff0b1e8d3453c812ffb611d1/Vergunning_Nationale_Postcode_Loterij.pdf
- Kansspelautoriteit. (2021b). *Vergunning Vrienden Loterij B.V.* <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/vrienden-loterij/?reload=true>
- LOTTO. (2024a). *Jaarverslag 2023 LOTTO B.V.* <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/f8240725-67d2-4515-8f2b->

1eb6ccf6dc29?x=0&y=0&c=aefaecd14a9b4990ae91eb2cdc6b339f4bec35da9273f322fb4116853c9a4241

- LOTTO. (2024b). *Formulier rekening en verantwoording Vergunning Instantloterij*. <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/040a0c5d-9637-4cb4-a795-27f80d716cb8?x=0&y=0&c=9eecbad09f912e0cd6343a0da66ae34b6480a14b9764e67e101c327ecaa3942e>
- LOTTO. (2024c). *Formulier rekening en verantwoording Vergunning LOTTO B.V.* <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/bf372dfa-0e36-416a-87fd-c09013ec6427?x=0&y=0&c=8823943463e5a9b17d29bdd90e4ea556c2ea8bc41cfbec9220c6be49d60295b8>
- LOTTO. (2024d). *Formulier rekening en verantwoording Vergunning Sportprijsvragen*. <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/bdcee6be-d9d8-48cd-8975-611c97768cc5?x=0&y=0&c=15194b89c109abff9a3c9b929fca2ab8911f3adc174b7bc85eb7db6d9183803e>
- Nationale Goede Doelen Loterijen. (2024). *Jaarverslag 2023 Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.* https://www.postcodeloterij.nl/over-ons/regels-en-toezicht/Governance%20Postcode%20Lottery%20Group/_/attachment/inline/fedd2449-de08-4ef9-b5d4-501db7b4973a:50d0f0de5308ada20a797e0a7b190fc3053f865f/Geconsolideerde%20jaarrekening%20HNGDL%202023%20-%20Versie_Def%20-%20Gestempeld%20en%20Controleverklaring.pdf
- Nederlandse Loterij. (2024). *Jaarverslag 2023 Nederlandse Loterij B.V.* <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/c31d5b17-bba6-47b3-bf49-e106f7ba6958?x=0&y=0&c=f562e7ccd8e434600450f92fa91dce00868dc80b0d8eb2517954d3dd5f7947ba>
- NOC*NSF. (2024). *Jaarverslag 2023 Vereniging Nederlands Olympisch Comité * Nederlandse Sport Federatie*. <https://cdn.nocnsf.nl/media/j3zf2ymm/06a2-jaarverslag-nocnsf-2023.pdf>
- Samenwerkende Non-profit Loterijen. (z.d.). *Jaarverslag 2023 Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen*. <https://ssnl.nl/wp-content/uploads/SNL-gewaarmerkt-jaarverslag-2023.pdf>
- Staatsloterij. (2024). *Jaarverslag 2023 Staatsloterij B.V.* <https://www.nederlandseloterij.nl/assets/df9a329e-524b-421e-8074-b1c2ef1e2722?x=0&y=0&c=698124fce6b75a290a5c71b270d270a66aea2351b1adb07737baace0c48e5825>
- Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland. (2024). *Jaarrekening 2023 Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland*.
- ZEBetting & Gaming Nederland. (2024). *Financieel verslag 2023 ZEBetting & Gaming Nederland B.V.* <https://www.zeturf.bet/wp-content/uploads/2024/08/Jaarrekening-2023-w.g.-ZEBetting-Gaming-Nederland-BV-Publicatie.pdf>