



Monitor effecten verhoging kansspelbelasting

Juni 2026

Dit is een gezamenlijke uitgave van



Kansspelautoriteit

en



Ministerie van Financiën

www.kansspelautoriteit.nl
www.rijksoverheid.nl

juni 2026

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Introductie	6
1.1 Aanleiding van de verhoging	6
1.2 Aanleiding voor deze monitor	6
1.3 Context en beperkingen	7
2 Omvang van de legale markt	9
2.1 Brutospelresultaat	10
2.2 Aantal bezoeken	12
2.3 Aantal vestigingen	13
3 Belastingopbrengst	16
3.1 Totale belastinginkomsten	16
3.2 Rekenkundig model	17
3.3 Uitkomsten	20
4 Afdrachten aan goede doelen en sport	22
4.1 Afdrachten aan goede doelen en sport	22
4.2 Ontwikkeling totale afdrachten	23
5 Inkomsten uit staatsdeelnemingen	27
5.1 Context	27
5.2 Data en methode	28
5.3 Resultaten	28
6 Omvang van de illegale markt en kanalisatie	31
6.1 In termen van spelers	31
6.2 In termen van BSR	32

Managementsamenvatting

Per 1 januari 2025 is de kansspelbelasting (KSB) verhoogd van 30,5 procent naar 34,2 procent en per 1 januari 2026 is het tarief verder verhoogd naar 37,8 procent. Deze monitor onderzoekt verschillende mogelijke gevolgen van deze verhoging. De monitor is een samenwerking van het Ministerie van Financiën (Fin) en de Kansspelautoriteit (Ksa).

Context

In de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 was voorgesteld om per 2025 het KSB-tarief te verhogen van 30,5 procent naar 37,8 procent.¹ Het doel van de tariefsverhoging was de verhoging van de belastinginkomsten: vanaf 2026 werd verwacht dat de verhoging per jaar €216 miljoen extra belastinginkomsten zou genereren (prijspijs 2026).

Er zijn verschillende toezeggingen aan de Tweede Kamer gedaan over een monitoring naar de effecten van tariefsverhogingen. In augustus 2025 publiceerde de Ksa een eerste rapport over de veranderingen in de kansspelmarkt door de tariefsverhoging in brede zin.² Daaruit bleek dat aanbieders maatregelen treffen om de belastingverhoging op te vangen. Deze aanpassingen kunnen gevolgen hebben voor spelers en op de legale en de illegale markt. In deze nieuwe monitor komen enkele onderwerpen uit dit rapport opnieuw aan bod.

Methodologie

Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van data uit verschillende bronnen. Voor het schatten van de omvang van de legale markt is gebruik gemaakt van cijfers die zijn opgevraagd bij aanbieders en cijfers van het uitsluitingsregister Cruks. De belastinginkomsten zijn geschat aan de hand van cijfers van de Belastingdienst, openbare jaarverslagen van aanbieders en cijfers van de Ksa. Cijfers over afdrachten aan goede doelen, sport en de Staat komen van het ministerie van Financiën en zijn opgevraagd bij aanbieders. Ten slotte is gebruik gemaakt van ingekochte data van GfK en Google voor de kanalisatieschattingen.

Dit rapport richt zich met name op de situatie in 2024, 2025 en het begin van 2026.

¹Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord | kabinetsformatie2025.nl

²Verhoging kansspelbelasting heeft niet het beoogde effect | kansspelautoriteit.nl

Beperkingen

Het is lastig om conclusies te trekken over het effect van de tariefsverhogingen. Dat komt doordat tegelijk met de belastingverhoging allerlei andere ontwikkelingen invloed hebben gehad op de markt. Het belangrijkste voorbeeld zijn regels die spelers op de online gokmarkt beter moeten beschermen. Het gaat om de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag. Een belangrijke verandering is de invoering van een nettostortingsgrens van €300 per maand voor jongvolwassenen en €700 per maand voor spelers vanaf 24 jaar. Bij de invoer van deze regels was de doelstelling om te voorkomen dat spelers in korte tijd zeer grote bedragen kunnen verliezen. De regels hebben het beoogde effect,³ maar hebben ook invloed op de budgettaire opbrengsten van kansspel aanbieders en dus op de belastinginkomsten. De Ksa heeft doorlopend toezicht gehouden op de nieuwe regels, wat ook invloed kan hebben gehad op de markt.

Andere voorbeelden van factoren die invloed hebben op de markt zijn het verbod op sponsoring van tv-programma's en evenementen door gokbedrijven per 1 juli 2024 en het Europees kampioenschap voetbal in de zomer van 2024.

Doordat meerdere ontwikkelingen tegelijk plaatsvonden, is het lastig om te meten wat het effect van de belastingverhoging precies is geweest. Het is niet mogelijk om het effect van de tariefsverhoging goed te isoleren van de andere veranderingen. De conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de in deze monitor gepresenteerde cijfers zijn dus beperkt.

Voor dit rapport waren geen cijfers beschikbaar over de kosten die kansspel aanbieders maken. Dat betekent dat op basis van dit rapport geen conclusies getrokken kunnen worden over de invloed van de belastingverhoging op de winstgevendheid van kansspel aanbieders.

Resultaten

Doordat meerdere wijzigingen kort na elkaar zijn ingevoerd, is het niet mogelijk om veranderingen in de omvang, kanalisatie en afdrachten aan goede doelen, sport en de Staat toe te schrijven aan de belastingverhoging.

Over de belastinginkomsten kunnen we wel enkele conclusies trekken. Het doel van de tariefsverhoging was het verhogen van de belastinginkomsten met €108 miljoen in 2025 en met €216 miljoen in 2026 (beide in prijspijl 2026). Dat doel is niet behaald: naar schatting waren de belastinginkomsten in 2025 €2 miljoen hoger dan in 2024 en de prognose voor 2026 is dat de belastinginkomsten €57 miljoen hoger uitvallen dan in 2024. Deze bedragen zijn lager dan het beoogde doel. Door de tariefsverhoging zijn bovendien de inkomsten uit

³Positief effect nieuwe regels spelersbescherming zet door: extreme verliezen blijven dalen | kansspelautoriteit.nl

vennootschapsbelasting, afdrachten en dividenden uit staatsdeelnemingen gedaald, waardoor de meeropbrengst voor de Staat naar verwachting nog lager is.

De verandering in belastingopbrengsten is een uitkomst van meerdere ontwikkelingen. Om het effect van de tariefsverhoging te isoleren van andere factoren, is gebruik gemaakt van een rekenkundig model. Dit rekenkundig model maakt onderscheid tussen de verschillende componenten die de verandering in belastingopbrengst hebben veroorzaakt.

De belastinggrondslag is het bedrag waarover de belasting wordt geheven - in de meeste gevallen is dat het brutospelresultaat (BSR). Volgens het rekenkundig model is de belastinggrondslag gedaald door verschillende invloeden in de markt, waaronder de nieuwe regels voor spelersbescherming. Ook is de belastinggrondslag mogelijk gedaald door de tariefsverhoging. Tegelijkertijd is er een meeropbrengst doordat het tarief omhoog is gegaan. Het geïsoleerde effect van de tariefsverhoging volgens het rekenkundig model is €83 miljoen in 2025 en €138 miljoen in 2026 (prijspeil 2026). Omdat het niet mogelijk is om alle factoren te isoleren van het effect van de tariefsverhoging, is er grote onzekerheid in deze bedragen. Door de tariefsverhoging dalen daarbij naar verwachting de winsten van staatsdeelnemingen, waardoor de opbrengsten voor de Staat ook dalen. Dat zorgt ervoor dat de opbrengst voor de Staat lager is dan de hier genoemde bedragen.

Conclusies

Doordat meerdere ontwikkelingen tegelijk plaatsvonden in de markt, is het lastig om conclusies te trekken over de effecten van de belastingverhoging. Het doel van de belastingverhoging is niet behaald: de extra belastinginkomsten zijn lager uitgevallen dan verwacht, doordat de grondslag is gedaald, mogelijk deels als gevolg van de tariefsverhoging.

1 Introductie

Per 1 januari 2025 is de kansspelbelasting (KSB) verhoogd van 30,5 procent naar 34,2 procent en per 1 januari 2026 is het tarief verder verhoogd naar 37,8 procent. Deze monitor onderzoekt verschillende mogelijke gevolgen van deze verhoging. De monitor is een samenwerking van het Ministerie van Financiën (Fin) en de Kansspelautoriteit (Ksa).

1.1 Aanleiding van de verhoging

In de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 was voorgesteld om per 2025 het KSB-tarief te verhogen van 30,5 procent naar 37,8 procent.¹ Dit zou een budgettaire opbrengst genereren van €202 miljoen per 2025 (prijspeil 2024). Het doel van de tariefsverhoging was om de overheidsfinanciën te verbeteren.

In het Belastingplan 2025 is vervolgens voorgesteld om per 1 januari 2025 de KSB te verhogen van 30,5 procent naar 34,2 procent en per 1 januari 2026 het tarief verder te verhogen naar 37,8 procent.² De eerste verhoging per 2025 zou €102 miljoen opbrengen (prijspeil 2024). De budgettaire opbrengst per 2026 zou €202 miljoen zijn (prijspeil 2024). De tussenstap was voorgesteld omdat de tariefsverhoging veel impact kan hebben op (onderdelen van) de kansspelmarkt.

1.2 Aanleiding voor deze monitor

Er zijn verschillende toezeggingen aan de Tweede Kamer gedaan over een monitoring naar de effecten van tariefsverhogingen, zoals op 17 september 2024 door de Staatssecretaris Rechtsbescherming.³ Ook zijn bij een divers aantal debatten toezeggingen gedaan over deze monitor, zoals in de behandeling van het Belastingplan 2025 en Belastingplan 2026.⁴⁵ Ook in de Voorjaarsnota 2026 zijn er vragen gesteld over deze monitor.⁶ Er is toegezegd dat de monitoring zich richt op de budgettaire opbrengst, een mogelijke toename in omvang van de illegale markt en effect op dividenden en effect op afdrachten aan goede doelen en sport.

In augustus 2025 publiceerde de Ksa een eerste rapport over de veranderingen in de kansspelmarkt door de tariefsverhoging in brede zin.⁷ Daaruit bleek dat aanbieders

¹ [Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord | kabinetsformatie2025.nl](https://www.kabinetsformatie2025.nl)

² [Belastingplan \(2025\) | rijksfinancien.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen/belastingplan-2025)

³ Aanbieding rapport 'Raise or fold, Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen' [pdf](#)

⁴ [Kamerstuk 36 602 Nr. 26. P.94; | officiële bekendmakingen.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kamerstukken/kamerstuk-36-602-nr-26-p-94)

⁵ [Plenair verslag Tweede Kamer, 17e vergadering Dinsdag 25 november 2025 | rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/plenaire-vergaderingen/plenaire-vergadering-17e-november-2025)

⁶ [Feitelijke Kamervragen Voorjaarsnota en Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën \(IXB\) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld \(IXA\) | Kamerstuk | rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiën/ixb)

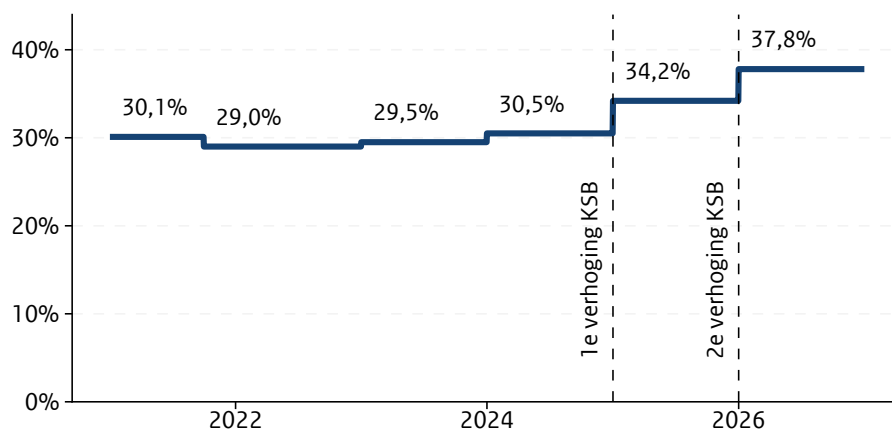
⁷ [Verhoging kansspelbelasting heeft niet het beoogde effect | kansspelautoriteit.nl](https://www.kansspelautoriteit.nl)

maatregelen treffen om de belastingverhoging op te vangen. Deze aanpassingen kunnen gevolgen hebben voor spelers en op de legale en de illegale markt. In deze nieuwe monitor komen enkele onderwerpen uit dit rapport opnieuw aan bod.

1.3 Context en beperkingen

Figuur 1.1 toont de ontwikkeling van het belastingpercentage sinds 2021. Dit rapport richt zich op de effecten van de verhogingen in 2025 en 2026. Voor 2026 zijn alleen data over het eerste kwartaal beschikbaar, dus zullen de conclusies die over de tweede verhoging kunnen worden getrokken beperkt zijn.

Figuur 1.1: Ontwikkeling tarief kansspelbelasting



Dit rapport behandelt de volgende onderwerpen, waar mogelijk voor zowel de online als de landgebonden markt:

- omvang van de legale markt;
- belastingopbrengst;
- afdrachten aan goede doelen en sport;
- inkomsten uit staatsdeelnemingen;
- kanalisatie.

In deze monitor wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen: gegevens uit openbare jaarverslagen, gegevens opgevraagd bij kansspel aanbieders en gegevens opgevraagd bij de Belastingdienst, en interne gegevens van de Ksa. Mede vanwege de beschikbaarheid van deze bronnen richt dit rapport zich met name op de situatie in 2024, 2025 en het begin van 2026.

In het algemeen zal het lastig zijn om zuivere conclusies te trekken over de effecten van de verhoging van de kansspelbelasting. Dat komt doordat de belastingverhoging vooral indirecte effecten op de markt heeft. Om de extra lasten op te vangen, kunnen aanbieders bijvoorbeeld minder prijzen uitkeren of meer of minder reclame maken. Dit soort aanpassingen kunnen aanbieders al doen voor de belastingverhoging is ingegaan, of juist enkele maanden erna. Voor dit

rapport waren geen cijfers beschikbaar over de kosten van kansspelaanbieders. Dat betekent dat op basis van dit rapport geen conclusies getrokken kunnen worden over de invloed van de belastingverhoging op de winstgevendheid van kansspelaanbieders.

Tegelijkertijd spelen er allerlei andere ontwikkelingen die vanaf 2024 invloed hebben gehad op de markt. Het belangrijkste voorbeeld zijn regels die spelers op de online gokmarkt beter moeten beschermen. Het gaat om de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (vanaf hier *de nieuwe regels voor spelersbescherming* genoemd). Een belangrijke verandering is de invoering van een nettostortingsgrens van €300 per maand voor jongvolwassenen en €700 per maand voor spelers vanaf 24 jaar. Die grens kan alleen worden verhoogd als een speler aantoont dat hij dat financieel kan dragen. Bij de invoer van deze regels was de doelstelling om te voorkomen dat spelers in korte tijd zeer grote bedragen kunnen verliezen. De regels hebben het beoogde effect,⁸ maar kunnen ook invloed hebben op de budgettaire opbrengsten van kansspelaanbieders en dus op de belastinginkomsten.

Ook is sinds 1 juli 2024 sponsoring van tv-programma's en evenementen door online kansspelaanbieders verboden. De laatste lopende contracten zijn toen verlopen en nieuwe contracten mogen niet meer worden afgesloten. Het sponsoren van sporters, clubs en competities en van shirts en ander materiaal is niet meer toegestaan sinds 1 juli 2025.⁹ Verder was in juni 2024 het Europees kampioenschap voetbal. Dit betekent dat het BSR in deze maand hoger was dan gebruikelijk.

Een laatste voorbeeld is dat in september 2025 *guidance* is gepubliceerd voor speelhallen door de Ksa, om aanbieders te helpen bij de invulling van hun zorgplicht. Ook deze guidance kan effecten hebben gehad op de kansspelmarkt.

Doordat meerdere ontwikkelingen tegelijk plaatsvonden, is het lastig om te meten wat het effect van de belastingverhoging precies is geweest. Het is niet mogelijk om het effect van de tariefsverhoging goed te isoleren van de andere veranderingen. De conclusies die getrokken kunnen worden op basis van de in deze monitor gepresenteerde cijfers, zijn dus beperkt.

⁸Positief effect nieuwe regels spelersbescherming zet door: extreme verliezen blijven dalen | kansspelautoriteit.nl

⁹Verbod op ongerichte reclame per 1 juli | kansspelautoriteit.nl

2 Omvang van de legale markt

Dit hoofdstuk bespreekt de ontwikkeling van de omvang van de markt in 2024, 2025 en het begin van 2026. Het gaat daarbij om het brutospelresultaat (BSR), het aantal bezoeken aan kansspelwebsites, speelhallen en Holland Casino, het aantal vestigingen van speelhallen en Holland Casino en het aantal actieve kansspelwebsites. De verhoging van de kansspelbelasting kan ook invloed hebben op loterijen en op landgebonden sportwedenschappen. Deze sectoren komen in dit hoofdstuk niet aan bod vanwege een gebrek aan recente data.

De verhoging van de kansspelbelasting kan op verschillende manieren invloed hebben op de omvang van de legale kansspelmarkt. Aan de ene kant kunnen aanbieders proberen hun kosten te verlagen, bijvoorbeeld door het uitkeringspercentage van hun spellen te verlagen of hun spelaanbod aan te passen. Dit soort aanpassingen verhogen het BSR, omdat een groter deel van het ingezette geld niet wordt uitgekeerd. Tegelijk maken dit soort aanpassingen het mogelijk minder aantrekkelijk voor spelers om bij een aanbieder te gokken, waardoor het aantal bezoeken daalt. Aanbieders kunnen ook maatregelen nemen om hun aanbod juist aantrekkelijker te maken, of ze kunnen hun reclame-uitgaven verhogen. Dit kan ervoor zorgen dat de markt groeit. Als aanbieders verwachten in de toekomst geen winst meer te kunnen maken, geen kostenbesparingen meer kunnen doorvoeren en geconfronteerd worden met hoge vaste lasten, kunnen zij besluiten om de markt te verlaten. Dat kan zorgen voor een afname van het aantal aanbieders of vestigingen en van het BSR.

Het effect dat de tariefswijziging heeft op de markt hangt onder andere af van de kosten van kansspel-aanbieders. Voor dit rapport waren cijfers over de kosten niet beschikbaar, alleen over het BSR, het aantal bezoeken en het aantal vestigingen. Dat betekent in het bijzonder dat op basis van dit rapport geen conclusies getrokken kunnen worden over de invloed van de belastingverhoging op de winstgevendheid van kansspel-aanbieders.

Deze monitor toont dat zowel het aantal vestigingen als het aantal bezoeken aan speelhallen in 2025 is gedaald. Wat betreft het BSR en de online markt is er geen duidelijke daling zichtbaar. Het is lastig om conclusies te trekken over de oorzaak van veranderingen in de omvang van de markt. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, was de verhoging van de kansspelbelasting niet de enige ontwikkeling op de kansspelmarkt. Doordat meerdere wijzigingen kort na elkaar zijn ingevoerd, is het niet mogelijk om veranderingen in de omvang toe te schrijven aan één specifieke ontwikkeling.

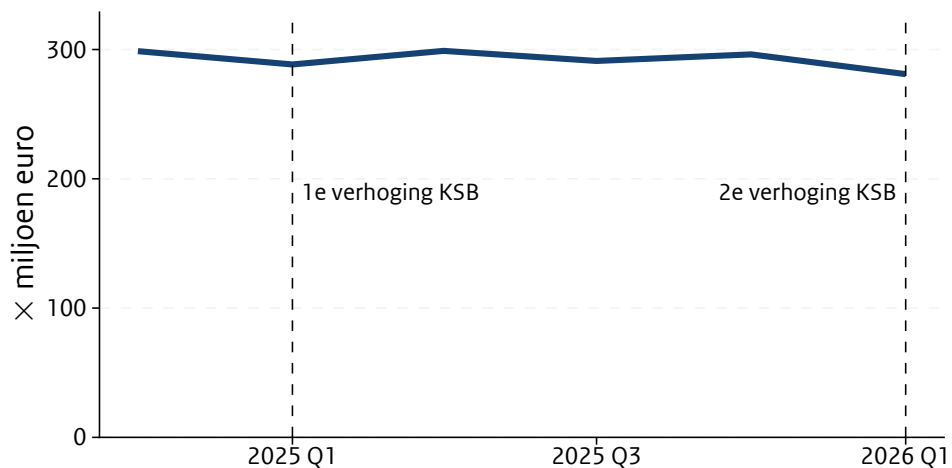
2.1 Brutospelresultaat

De financiële omvang van een markt wordt meestal gemeten aan de hand van de omzet. In de kansspelsector wordt het grootste deel van de omzet uitgekeerd als prijzen. Daarom wordt bij kansspelen vaak gekeken naar het brutospelresultaat (BSR): de som van de inzetten minus uitgekeerde prijzen.¹ Het BSR zegt niet direct iets over het netto-resultaat van een onderneming, ook de kosten die de vergunninghouder maakt zijn hiervoor relevant.

2.1.1 Speelhallen en Holland Casino

De ontwikkeling van het BSR voor speelhallen en Holland Casino is te zien in figuur 2.1. De getoonde cijfers worden door de Ksa op kwartaalbasis opgevraagd bij vergunninghouders. Het BSR is pas vanaf het laatste kwartaal van 2024 op kwartaalbasis opgevraagd.

Figuur 2.1: BSR van speelhallen en Holland Casino



*Bron: Kwartaalrapportages aanbieders.
Cijfers zijn uitgedrukt in prijspeil 2026.*

Het BSR van speelhallen en Holland Casino is niet duidelijk veranderd in 2025. In 2026 is wel een lichte daling te zien, van €296 miljoen in het laatste kwartaal van 2025 naar €281 miljoen in het eerste kwartaal van 2026.

Deze daling past in een meerjarige trend van in het bijzonder de speelhallen. In de Markscan kansspelen 2025 analyseert de Ksa cijfers over het BSR van speelhallen en speelautomaten in de horeca.² Daaruit blijkt dat de sector al langer krimpt: in 2023 was het BSR €694 miljoen en in 2024 was het €654 miljoen (beide prijspeil 2024). Voor de COVID-19-pandemie, in 2019, ging het nog om €941 miljoen (prijspeil 2024). Deze bedragen wijken af van die in figuur 2.1, omdat in de figuur automaten in de horeca niet zijn inbegrepen en Holland Casino wel is inbegrepen.

Dat de speelhallen het moeilijk hebben bleek ook uit het rapport dat de Ksa in

¹ De Ksa telt ook inzetten en prijzen uit bonusgeld mee bij de berekening van het BSR.

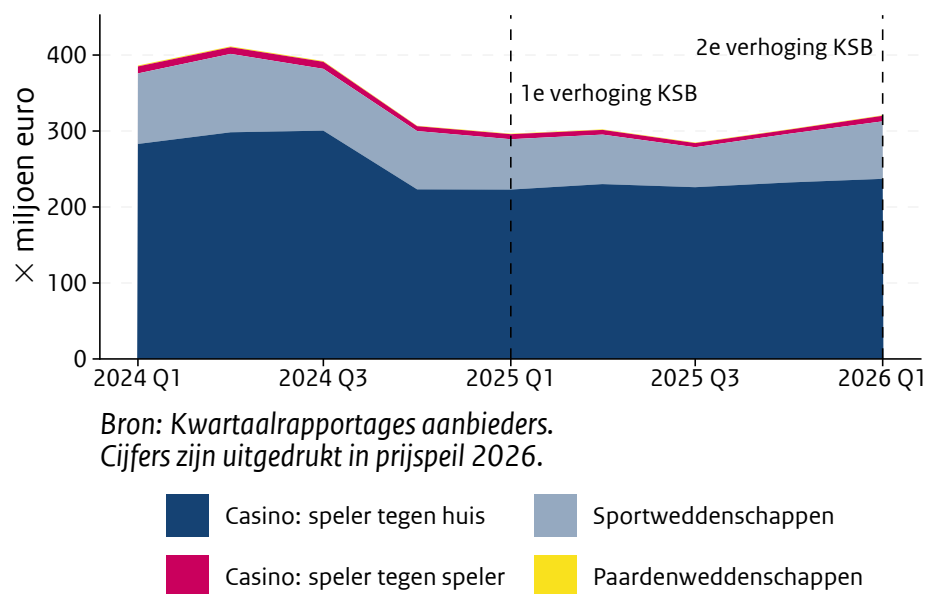
² Markscan 2025: landgebonden kansspelmarkt in zwaarder weer | kansspelautoriteit.nl

augustus 2025 over de eerste tariefsverhoging publiceerde.³ Onderdeel van dit rapport waren interviews met speelhallenexploitanten. Zij gaven aan dat hun inkomsten zijn gedaald door de COVID-19 pandemie, het rookverbod in de horeca, de invoering van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) en de opening van de markt voor online kansspelen, terwijl hun personeelskosten en huurkosten zijn gestegen. De Ksa heeft los van de indicatie die het BSR en het aantal vestigingen biedt geen cijfers over de kosten en winstgevendheid van speelhallen.

2.1.2 Online kansspelen

De ontwikkeling van het BSR voor online kansspelen is te zien in figuur 2.2. Bij online kansspelen zijn er 4 segmenten te onderscheiden. De legale markt wordt gedomineerd door casinospelen tegen het huis (waaronder virtuele gokkasten) en sportweddenschappen (exclusief paardenweddenschappen). De andere 2 segmenten zijn casinospelers tussen spelers onderling (zoals poker en bingo) en weddenschappen op paardenraces. Het totale BSR van de online gokmarkt was €321 miljoen in het eerste kwartaal van 2026.

Figuur 2.2: BSR van online kansspel aanbieders



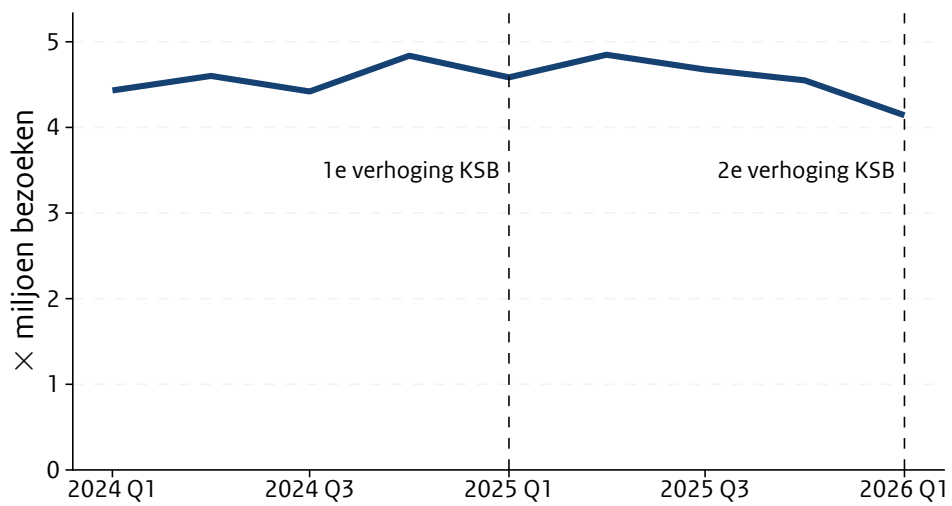
Het BSR van online kansspel aanbieders is sterk gedaald na de invoering van de nieuwe regels voor spelersbescherming in oktober 2024. Daarna is het BSR redelijk stabiel gebleven, met een lichte stijging in het eerste kwartaal van 2026. Er zijn geen aanwijzingen dat het BSR sterk beïnvloed is door de verhoging van de kansspelbelasting. Het is lastig om harde conclusies te trekken, omdat de belastingverhoging eerder of later dan de invoering van het nieuwe tarief invloed effect kan hebben en omdat in dezelfde periode tegelijk meerdere veranderingen in de markt plaatsvonden.

³Verhoging kansspelbelasting heeft niet het beoogde effect | kansspelautoriteit.nl

2.2 Aantal bezoeken

Figuur 2.3 toont het totale aantal bezoeken aan speelhallen en Holland Casino per kwartaal. Bij elk bezoek aan een speelhal of Holland Casino en elke inlogpoging bij een kansspelwebsite wordt een controle uitgevoerd van het Cruks, zodat mensen die in het register staan niet kunnen gokken. Het aantal bezoeken is bepaald door informatie van Cruks te combineren met kwartaalrapportages van aanbieders, zie het kader ‘Data over het aantal bezoeken en vestigingen’.

Figuur 2.3: Aantal bezoeken bij speelhallen en Holland Casino

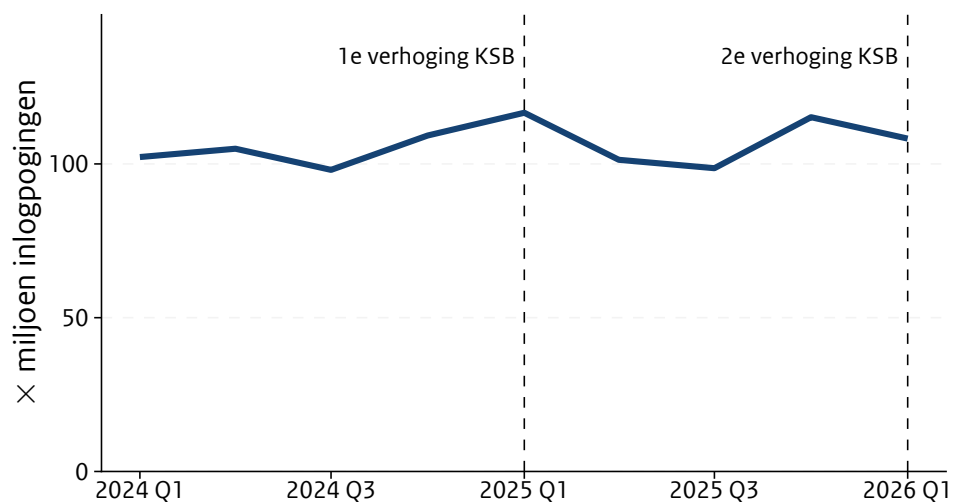


Bron: Kwartaalrapportages aanbieders en Cruks.

Het meest opvallend aan figuur 2.3 is de daling van het totaal aantal bezoeken vanaf de tweede helft van 2025. In het eerste kwartaal van 2025 waren er 4,6 miljoen bezoeken aan een speelhal of casino. Een jaar later waren dat er nog 4,1. Dat is een daling van 11 procent.

Het aantal inlogpogingen bij legale kansspelwebsites wordt getoond in figuur 2.4. Wat een inlogpoging precies is kan verschillen per aanbieder. Hoewel de cijfers daardoor niet te vergelijken zijn tussen aanbieders, is het wel mogelijk om marktbrede trends af te leiden uit figuur 2.4. Het aantal inlogpogingen bij online kansspelaanbieders was in het eerste kwartaal van 2025 hoger dan daarvoor, maar zakte daarna weer terug naar het oude niveau. Het is op basis van deze figuur niet mogelijk om te concluderen dat de verhoging van de belasting een sterk effect had op het aantal bezoeken aan kansspelwebsites.

Figuur 2.4: Aantal inlogpogingen bij online kansspel aanbieders



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders en Cruks.

Data over het aantal bezoeken en vestigingen

Om het aantal bezoeken, vestigingen en actieve websites te bepalen, wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Elke vergunde kansspelwebsite, speelhal en vestiging van Holland Casino in Nederland is op dit register aangesloten. Elke keer dat een speler een vestiging of website bezoekt, controleert de aanbieders of de speler in Cruks staat. Het aantal Crukscontroles zegt dus iets over het aantal bezoeken aan kansspelwebsites of -locaties.

De Crukscijfers zijn zoveel mogelijk gecorrigeerd voor tests van het Cruksysteem, onder andere door de cijfers van het aantal inlogpogingen te vergelijken met het aantal bezoeken dat aanbieders opgeven in hun kwartaalrapportages. Vestigingen die door een overname of naamswijziging 2 keer in Cruks voorkomen in een maand zijn slechts 1 keer meegeteld.

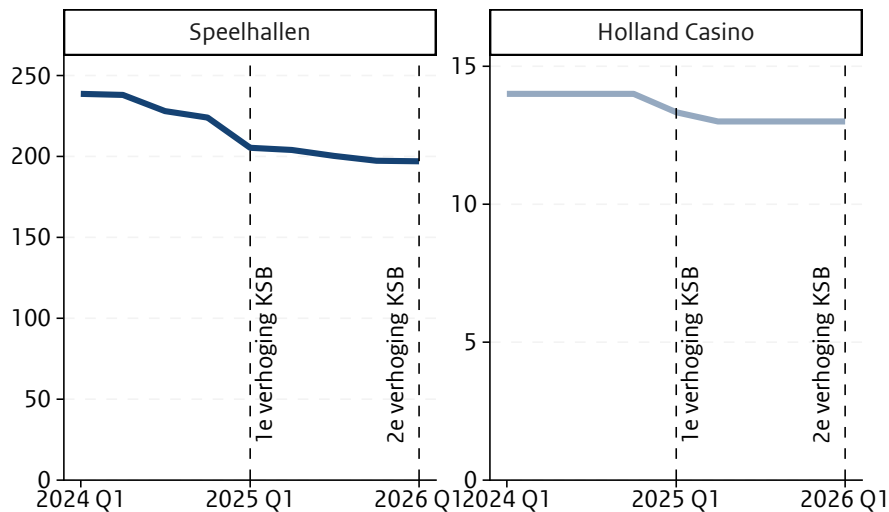
2.3 Aantal vestigingen

Niet alleen het aantal bezoeken en het BSR kunnen worden beïnvloed door de tariefsverhoging; ook als het BSR gelijk blijft, zal het bedrag dat overblijft na belastingheffing door de tariefsverhoging dalen. Als aanbieders verwachten in de toekomst geen winst meer te kunnen maken, geen kostenbesparingen meer kunnen doorvoeren en geconfronteerd worden met hoge vaste lasten, kunnen zij besluiten om de markt te verlaten. Ook om het aantal vestigingen en het aantal kansspelwebsites te bepalen zijn data over Cruks gebruikt, zie het kader 'Data over het aantal bezoeken en vestigingen'. Om het aantal vestigingen in een kwartaal

te bepalen is het gemiddelde genomen over de 3 maanden in een kwartaal. Een vestiging telt mee in een maand als het op een moment in die maand actief was. Zo was het aantal actieve vestigingen van Holland Casino 14 in januari 2025, door de sluiting van het casino in Zandvoort 13 in februari 2025 en ook 13 in maart 2025. Dit leidt tot een gemiddelde van 13,33 vestigingen in het eerste kwartaal van 2025.

Figuur 2.5 toont het aantal speelhallen en vestigingen van Holland Casino per kwartaal.

Figuur 2.5: Aantal actieve speelhallen en vestigingen van Holland Casino



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders en Cruks.

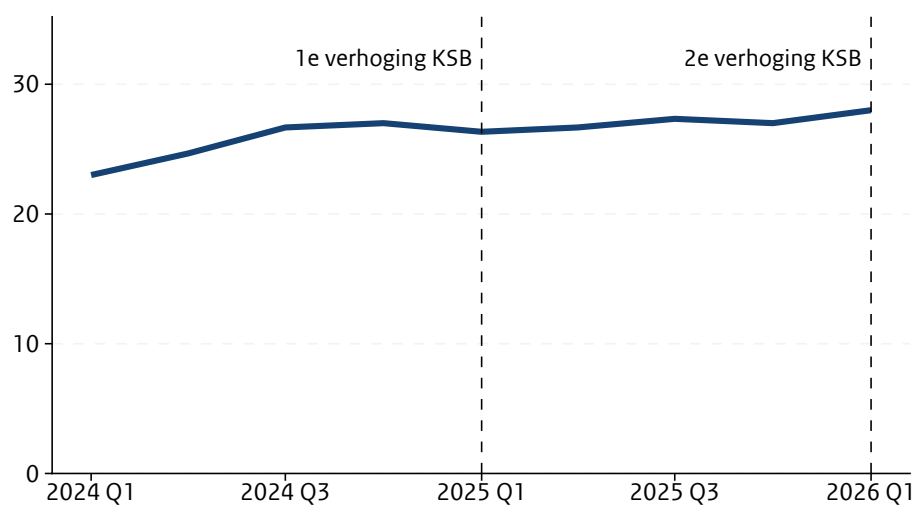
Het aantal vestigingen van speelhallen is sinds begin 2024 gestaag gedaald. De grootste daling is te zien van het laatste kwartaal van 2024 naar het eerste kwartaal van 2025. Dit komt met name door sluitingen van vestigingen van de ketens JVH Gaming en Fair Play Casino. Deze bedrijven hebben in de media aangegeven dat de verhoging van de kansspelbelasting één van de redenen voor de sluiting is.⁴⁵

Figuur 2.6 toont het aantal actieve aanbieders voor online kansspelen per kwartaal. Omdat een actieve vergunninghouder meerdere actieve kansspelwebsites kan hebben, is het aantal actieve aanbieders zoals getoond in 2.6 lager dan het aantal actieve vergunde kansspelwebsites. Het aantal actieve kansspelaanbieders is de afgelopen 2 jaar licht toegenomen. Er is geen zichtbaar effect van de belastingverhoging.

⁴ Moederbedrijf Jack's Casino sluit een derde van de filialen | nos.nl

⁵ Fair Play Casino sluit vijf vestigingen door herstructurering | casinonieuws.nl

Figuur 2.6: Aantal actieve online kansspel aanbieders



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders en Cruks.

3 Belastingopbrengst

De stapsgewijze tariefsverhoging van de kansspelbelasting had als doel om structureel extra belastingopbrengsten te genereren. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de belastingopbrengst. De inkomsten worden bepaald door twee factoren: de hoogte van het tarief en het bedrag waarover belasting wordt geheven (de belastinggrondslag). Bij loterijen is de grondslag de uitgekeerde prijzen boven de prijsenvrijstelling (€449) en voor overige kansspelen is de grondslag het BSR.

In dit hoofdstuk wordt gepoogd om onderscheid te maken tussen het effect van het aangepaste tarief en het effect van een veranderde grondslag. De grondslag is echter niet enkel veranderd doordat het tarief is veranderd. Tegelijkertijd met de aanpassing van het tarief zijn namelijk ook andere factoren gewijzigd in de markt (zie hoofdstuk 1). Niet al deze factoren kunnen (perfect) worden geïsoleerd van de effecten van de tariefsverhoging. Het is daardoor lastig om conclusies te trekken over de effecten van de belastingverhoging.

Uit de monitoring volgt dat de tariefsverhoging niet voor de beoogde extra belastinginkomsten heeft gezorgd in 2025. Een prognose voor 2026 op basis van de eerste cijfers schetst eenzelfde beeld. De analyse toont dat dit mogelijk komt doordat de belastinggrondslag meer is gedaald door de tariefswijziging dan voorzien.

3.1 Totale belastinginkomsten

In het Belastingplan 2025 is een raming gemaakt van de extra opbrengsten als gevolg van de stapsgewijze tariefsverhoging: €102 miljoen in 2025 en €202 miljoen vanaf 2026. Conform de gebruikelijke ramingssystematiek staan deze bedragen in prijspeil 2024 (prijspeil lopende jaar). Omgerekend naar prijspeil 2026 zou er in 2025 €108 miljoen en in 2026 €216 miljoen extra aan belastingopbrengsten worden verwacht. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van gegevens van de Belastingdienst over de belastinginkomsten.

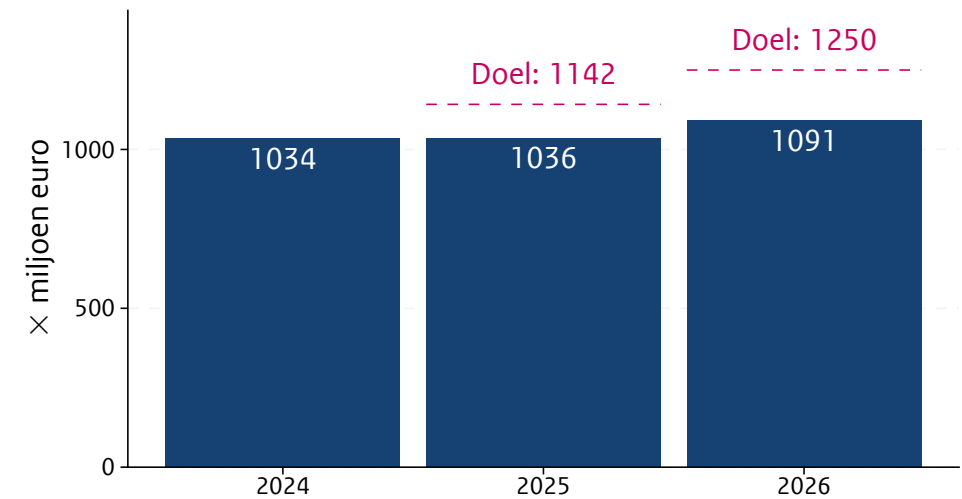
Tabel 3.1 toont de feitelijke belastinginkomsten in 2024 en 2025 en de voorspelde uitkomsten voor 2026. De tabel toont met welke bedragen de belastinginkomsten zijn gecorrigeerd voor inflatie naar prijspeil januari 2026.

Tabel 3.1: Ontvangen kansspelbelasting (2026 is een prognose). Bedragen afgerond in mln. €. Bron: Gegevens Belastingdienst.

Jaar	Oorspronkelijke data	Correctie naar prijspeil	Correctie seizoenseffect	Bedrag per jaar, gecorr. voor inflatie en seizoenseffect
2024	1.019	+ 16	+ 0	1.034
2025	1.047	-11	+ 0	1.036
2026	1.236	-16	-129	1.091

Figuur 3.1 laat zien dat de belastinginkomsten in 2025 €2 miljoen hoger waren dan in 2024 (€1.036 miljoen in 2025 ten opzichte van €1.034 miljoen in 2024) en dat de extra inkomsten in 2026 geschat worden op €57 miljoen extra ten opzichte van 2024 (€1.091 miljoen in 2026 ten opzichte van €1.034 miljoen in 2024). Dat betekent dat de belastinginkomsten minder zijn gestegen dan de doelstelling. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een verklaring gezocht voor de lagere belastinginkomsten en wordt onderzocht wat de invloed van enkel de tariefsverhoging is op deze belastinginkomsten.

Figuur 3.1: Inkomsten kansspelbelasting per jaar, gecorrigeerd voor seizoenseffecten (prijspijl 2026)



Bron: Gegevens Belastingdienst.

3.2 Rekenkundig model

De belastinginkomsten worden beïnvloed door verschillende factoren. Ten eerste heeft de hoogte van het belastingtarief een direct effect op de inkomsten: als het tarief omhoog gaat, stijgen de belastinginkomsten (bij gelijkblijvende belastinggrondslag). Ten tweede kan de verhoging van het tarief ook effect

hebben op de belastinggrondslag. In hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 is beschreven dat aanbieders kunnen proberen om de hogere belasting op te vangen door hun aanbod aan te passen of hun kosten te verlagen. Dit kan spelers aantrekken of juist afschrikken. Dergelijke maatregelen hebben effect op het BSR en dus op de belastinggrondslag. Ten derde kan de belastinggrondslag veranderen door andere factoren dan de tariefsverhoging, zoals de invoering van de nieuwe regels voor spelersbescherming in oktober 2024.

In dit hoofdstuk wordt een rekenkundig model gebruikt om in te schatten wat de invloed van deze 3 componenten is. Hoewel sommige factoren goed te isoleren zijn van het effect van de tariefsverhoging, is dat voor andere factoren niet mogelijk. Dit zorgt voor extra onzekerheid in het geïsoleerde effect van de tariefsverhoging op de belastinggrondslag. Al met al wordt onderscheid gemaakt tussen 3 typen veranderingen:

- 1) veranderingen in de belastinggrondslag die niet veroorzaakt zijn door de tariefsverhoging;
- 2) veranderingen in de belastinggrondslag die mogelijk veroorzaakt zijn door de tariefsverhoging;
- 3) het directe effect van de tariefsverhoging op de belastinginkomsten.

Het kader 'Rekenmodel' beschrijft de gebruikte methode.

Rekenmodel

Het rekenmodel heeft als doel om het effect van verschillende factoren op de belastingopbrengsten te kwantificeren. Hiervoor zijn geaggregeerde data van de Belastingdienst gebruikt. De data zijn omgezet naar prijspeil van januari 2026 op basis van de Europees geharmoniseerde prijsindex (HCIP).^a De cijfers zijn ook gecorrigeerd voor nabetalingen in verband met maatregelen rondom COVID-19.

Voor het jaar 2026 zijn alleen cijfers voor het eerste kwartaal beschikbaar, dus de uitkomst voor 2026 is in deze monitor een prognose met een grote onzekerheid. In het eerste kwartaal van ieder jaar is er een piek in belastinggrondslagen, doordat er dan meer kansspelbelasting binnenkomt dan in andere kwartalen. Deze pieken zijn over de jaren vergelijkbaar. Om op basis van de cijfers van het eerste kwartaal van 2026 te schatten wat de opbrengst in het hele jaar zal zijn, is gecorrigeerd voor de hogere inkomsten in het eerste kwartaal.

Aan de hand van de belastinginkomsten is berekend wat de belastinggrondslag was. Op basis van deze belastinggrondslag is een rekenmodel gemaakt, waarin het effect door de tariefsverhoging zoveel mogelijk geïsoleerd wordt van andere factoren. Hierbij is gebruik gemaakt van een ‘filtermethode’: eerst worden de effecten van de factoren die niets te maken hebben met de verhoging van de belastingtarief geschat. Die effecten worden van de totale verandering in de belastinginkomsten afgehaald. Het verschil in belastinginkomsten heeft dan nog twee componenten. De eerste is een verandering in de belastinggrondslag die niet wordt veroorzaakt door de externe effecten en dus het zo goed mogelijk geïsoleerde effect van de tariefsverhoging is. De tweede is het directe effect van de tariefsverhoging op de belastinginkomsten.

^aGeharmoniseerde consumentenprijsindex (HCIP) | cbs.nl

Het rekenmodel probeert rekening te houden met de volgende externe factoren die niets met de tariefswijziging te maken hebben:

- Invoering Regeling speellimieten en Beleidsregel Verantwoord Spelen in oktober 2024: deze regels hebben voor een daling van het BSR van online aanbieders gezorgd.¹ Om het effect hiervan te schatten, zijn de cijfers van tot en met het derde kwartaal van 2024, dus voor de invoering van de nieuwe regels, naar beneden bijgesteld. Dat is gedaan door het BSR van online kansspelen in de eerste 3 kwartalen van 2024 te verlagen met een vast percentage, zo dat het gemiddeld genomen gelijk is aan het BSR na oktober

¹Positief effect nieuwe regels spelersbescherming zet door: extreme verliezen blijven dalen | kansspelautoriteit.nl

2024. De aanname dat het BSR gelijk is voor en na oktober is getoetst op de jaren 2023 en 2025. Voor de bedragen in de rest van deze monitor wordt dus uitgegaan van de situatie alsof deze regels al langer bestonden.

- In juni zorgde het EK voetbal voor een fors hoger BSR voor sportwedenschappen. Het effect daarvan is berekend door de grondslag in de maanden van het EK te vervangen door de gemiddelde grondslag in hetzelfde jaar. Voor de bedragen in de rest van deze monitor wordt dus uitgegaan van de situatie waarin het EK nooit heeft plaatsgevonden.

Deze factoren hebben een duidelijke startdatum, waardoor het mogelijk is om te proberen het effect van de factoren te isoleren.

Er zijn ook factoren die invloed hebben op de belastinggrondslag, maar die niet goed te isoleren zijn van de effecten van de tariefsverhoging. In de maanden na de invoering van de nieuwe regels voor spelersbescherming heeft de Ksa bijvoorbeeld doorlopend toezicht gehouden op de naleving van de nieuwe regels, bijvoorbeeld door aanbieders aan te spreken op de uitvoering van de draagkrachttoetsen.² Omdat dit doorlopend gebeurde, geen duidelijk start- of eindmoment had, maar in intensiteit wel varieerde over de tijd en omdat het deels samenviel met de belastingverhoging, is het niet mogelijk om het effect hiervan goed te isoleren van de effecten van de tariefsverhoging. Dit zorgt voor extra onzekerheid in het geïsoleerde effect van de tariefsverhoging dat in dit document wordt gepresenteerd.

3.3 Uitkomsten

Tabel 3.2 toont de eerste uitkomst van het rekenkundig model, namelijk de correctie voor het EK voetbal en voor de nieuwe regels voor spelersbescherming. Er is te zien dat met name de nieuwe regels voor spelersbescherming de belastinginkomsten sterk hebben gedrukt in het laatste kwartaal van 2024, in 2025 en in 2026. In het rekenkundig model nemen we aan dat deze regels altijd al hebben bestaan. Met deze regels en zonder het EK zouden de voorspelde belastingopbrengsten in 2024 naar schatting €81 miljoen lager zijn dan ze feitelijk zijn geweest.

Tabel 3.2: Isolatie van externe factoren uit opbrengsten Kansspelbelasting 2025 en 2026. Bedragen afgerond in mln. €, prijspeil 2026. Bron: Gegevens Belastingdienst.

Jaar	Bedrag per jaar, gecorr. voor inflatie en seizoenseffect	Correctie EK 2024	Correctie regels spelersbescherming	Bedrag exclusief te isoleren factoren
2024	1.034	-8	-73	953
2025	1.036			1.036
2026	1.091			1.091

²Kansspelautoriteit spreekt aanbieders aan op uitvoering draagkrachttoetsen zorgplicht | kansspelautoriteit.nl

Wanneer we uitgaan van een situatie zonder EK en waarin de nieuwe regels voor spelersbescherming altijd al bestonden, zouden de belastinginkomsten €83 miljoen hoger in zijn 2025 dan in 2024 en €138 miljoen hoger in 2026 dan in 2024 (zie de derde kolom in tabel 3.3). Dit bedrag kan gezien worden als het zo goed mogelijk geïsoleerde effect van de verhoging van het belastingtarief. Dit bedrag komt voort uit twee factoren: een verlaging van de grondslag die samenhangt met de verhoging van het belastingtarief, en een direct effect van de verhoging van het belastingtarief. Belangrijk om hierbij op te merken is dat dit alleen de verandering in de opbrengsten van de kansspelbelasting zijn. Door de tariefsverhoging dalen ook de afdrachten, betaalde vennootschapsbelasting, en dividenduitkeringen door staatsdeelnemingen, waardoor de totale inkomsten voor de Staat lager uitvallen. Deze effecten zijn beschreven in hoofdstuk 5.

De opsplitsing van het totale mogelijke effect van de tariefswijziging is te zien in tabel 3.3. De cijfers in de vierde kolom zou de extra belastingopbrengst zijn door de tariefsverhoging als de grondslag niet zou zijn gewijzigd en gelijk was aan die in 2024. Doordat de grondslag wel is gewijzigd, zijn de belastinginkomsten lager. Het getal in de laatste kolom toont de lagere inkomsten door de grondslagdaling. In beide gevallen is gepoogd het effect van de grondslagwijziging zo goed mogelijk te isoleren, maar het kan dat andere factoren een rol spelen, zoals het doorlopende toezicht op de zorgplicht.

Tabel 3.3: Geschatte kansspelbelasting 2025 en 2026 door tariefswijziging en niet te isoleren factoren. Bedragen afgerond in mln. €, prijspeil 2026. Bron: Gegevens Belastingdienst.

Jaar	Bedrag exclusief te isoleren factoren	Totale verschil ten opzichte van 2024	Waarvan direct effect tariefsverhoging	Waarvan effect door grondslagvermindering van tariefsverhoging
2024	953			
2025	1.036	+ 83	+ 116	-33
2026	1.091	+ 138	+ 228	-90

4 Afdrachten aan goede doelen en sport

Sommige kansspelaanbieders dragen (verplicht) geld af aan goede doelen, sport en de Staat. Dit hoofdstuk beschrijft de impact van de tariefsverhoging op deze afdrachten. Alleen de afdrachten aan bovengenoemde doelen worden beschreven. Andere betalingen door aanbieders, zoals de kansspelheffing waaruit de Ksa en het Verslavingspreventiefonds gefinancierd worden, worden buiten beschouwing gelaten.

Op dit moment zijn er alleen cijfers beschikbaar tot 2025. Daarom kan er alleen gekeken worden naar de gevolgen van de verhoging van 30,5 procent naar 34,2 procent. Op basis van de ontwikkeling van de afdrachten lijkt de eerste verhoging geen impact te hebben gehad op de afdracht aan goede doelen en een klein negatief effect op de afdracht aan sport.

4.1 Afdrachten aan goede doelen en sport

Verschillende organisaties ontvangen afdrachten vanuit de kansspelsector, bijvoorbeeld het Cultuurfonds, Natuurmonumenten en UNICEF Nederland. Specifiek dragen loterijen en aanbieders van sportwedenschappen af aan goede doelen en organisaties die actief zijn op het gebied van sport. De afdracht aan sport is gedefinieerd als het bedrag dat ten goede komt aan de Nederlands Olympisch Comité & Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF). De rest is toebedeeld aan de afdracht aan goede doelen.

4.1.1 Afdrachten aan goede doelen

De grootste kansspelaanbieders bij de afdracht aan goede doelen zijn de 'niet-incidentele, artikel 3 kansspelvergunninghouders' zoals de Postcode Loterij en de Vriendenloterij. Niet-incidenteel betekent dat de aanbieders een vergunning hebben om voor meerdere jaren, meerdere loterijen per jaar te organiseren. En artikel 3 verwijst naar het artikel van de Wet op de kansspelen waarin is vastgelegd dat de opbrengst van deze loterijen ten goede moet komen aan het algemene belang. Ook aanbieders van sportwedenschappen dragen af aan goede doelen zoals TOTO, onderdeel van Nederlandse Loterij.

4.1.2 Afdrachten aan sport

De afdracht aan sport (NOC*NSF) is volledig afkomstig van Lotto B.V., onderdeel van Nederlandse Loterij, zowel vanuit hun loterijen en krasloten als de sportwedenschappen.

4.1.3 Afdrachten aan paardensport

Er is binnen de kansspelmarkt nog een specifieke afdracht: de afdracht aan de paardensport. Deze afdracht is in de praktijk volledig afkomstig van ZEBetting & Gaming Nederland en komt ten goede aan de Stichting Nederlandse Draf- en Rensport (NDR) en de Bond van Harddraverijverenigingen en -stichtingen in Nederland (KBB). Omdat deze afdracht erg klein is en een specifiek doel heeft, wordt het apart behandeld.

Naast de afdracht heeft ZEBetting ook een samenwerkingsovereenkomst met de NDR en KBB op basis waarvan ZEBetting extra geld overmaakt. Dit is geen verplichting vanuit de vergunning, maar een vrijwillige afspraak die voortvloeit uit de geschiedenis tussen de partijen. Strikt genomen is dit dus geen afdracht. Echter, omdat het bedrag uit de overeenkomst ongeveer even groot is als de afdracht en er ook sterk mee samenhangt, is het voor de volledigheid meegenomen in de analyse.

Data over afdrachten aan goede doelen en sport

Voor dit hoofdstuk is gebruikt gemaakt van meerdere databronnen. De belangrijkste zijn de jaarverslagen van kansspelaanbieders en de 'formulieren rekening en verantwoording' die de kansspelaanbieders jaarlijks moeten aanleveren bij de Ksa. Ook zijn gegevens opgevraagd bij Nederlandse Loterij, ZEBetting & Gaming Nederland, Stichting Roparun, Impact Loterij, Fair Share loterijen en de Stichting Samenwerkende Non-Profit loterijen (SNL).

De afdrachten vanuit de incidentele (eenmalige) loterijen zijn niet meegenomen omdat de Ksa deze gegevens momenteel niet centraal verzamelt. Dit leidt tot een kleine onderschatting van de afdracht aan goede doelen. Om dit in perspectief te plaatsen: in de jaren 2018 tot en met 2023 lag de afdracht van incidentele (kortlopende) loterijen tussen de €2 miljoen en de €4 miljoen per jaar. Ten opzichte van de totale afdracht van meer dan een half miljard euro leidt dit tot een onderschatting van minder dan 1 procent.

4.2 Ontwikkeling totale afdrachten

De tariefsverhoging van de kansspelbelasting leidt tot extra kosten voor kansspelaanbieders. De aanbieders kunnen deze kosten opvangen door inkomstenverhogende en/of kostenbesparende maatregelen te nemen, maar ook door hun afdrachten te verlagen. Meerdere aanbieders droegen namelijk voor de tariefsverhoging meer af dan het wettelijke minimumpercentage.

In tabel 4.1 zijn de totale afdrachten aan goede doelen en sport in 2024 en 2025 weergegeven. In 2025 is er €608 miljoen afgedragen aan goede doelen en €54 miljoen aan sport. Omdat de afdracht van één kansspelaanbieder nog niet definitief is vastgesteld, kan de totale afdracht aan goede doelen in 2025 nog een beetje

wijzigen.

Ten opzichte van 2024 is de afdracht aan goede doelen zeer beperkt toegenomen en de afdracht aan sport is juist licht gedaald. De bedragen voor 2024 zijn gecorrigeerd voor inflatie (opgehoogd naar prijspeil 2025).

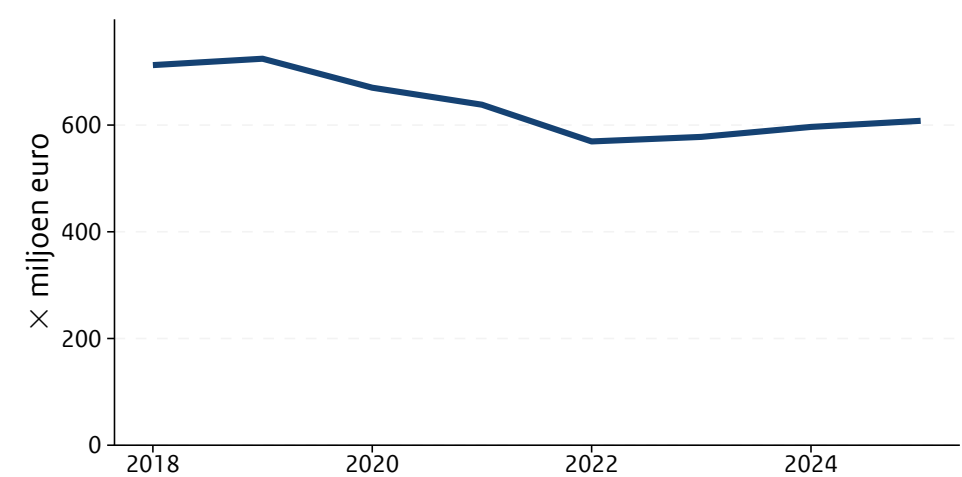
Tabel 4.1: Afdrachten goede doelen en sport 2024 en 2025. Bedragen afgerond in mln. €, prijspeil 2025. Bron: jaarverslagen, gegevens Ksa en data opgevraagd bij aanbieders

	2024	2025	Vershil
Afdracht aan goede doelen	597	608	+ 1,8%
Afdracht aan sport (NOC*NSF)	56	54	- 3.6%

4.2.1 Afdrachten aan goede doelen

Het beeld van stabiliteit van de afdracht aan goede doelen past ook in de ontwikkeling van de afdracht in de afgelopen jaren. In figuur 4.1 is de totale afdracht aan goede doelen weergegeven in de periode 2018 tot en met 2025, gecorrigeerd voor inflatie. Tussen 2019 en 2022 is de afdracht gedaald van €724 miljoen naar €569 miljoen. Dat komt doordat in 2020 het verplichte afdrachtspercentage voor niet-incidentele, artikel 3 loterijen is verlaagd van 50 procent naar 40 procent.¹ Sinds 2022 is er juist sprake van een lichte stijging. De eerste tariefsverhoging lijkt deze trend niet te hebben gebroken.

Figuur 4.1: Totale afdracht aan goede doelen



Bron: jaarverslagen, gegevens Ksa en data opgevraagd bij aanbieders. Cijfers zijn uitgedrukt in prijspeil 2025.

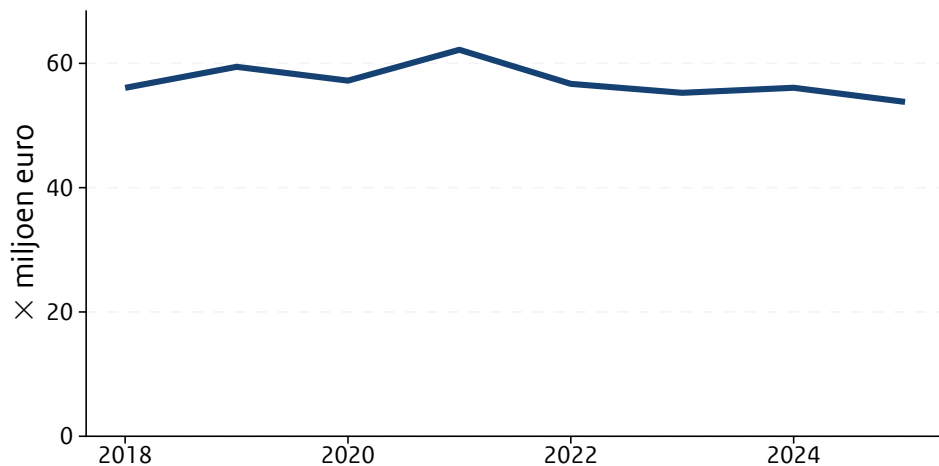
4.2.2 Afdrachten aan sport

De afdracht aan sport is in 2025 €2 miljoen lager dan in 2024. Dit is een lichte breuk met de ontwikkeling van de afdracht in de afgelopen jaren. In figuur 4.2 is

¹Staatsblad 2019, 353 pdf

de totale afdracht aan sport weergegeven in de periode 2018 – 2025, gecorrigeerd voor inflatie (prijspeil 2025). Tot 2025 lag de afdracht altijd tussen de €55 miljoen en de €62 miljoen. De daling naar €54 miljoen in 2025 wijkt hier dus licht vanaf, mogelijk door de eerste tariefsverhoging. Echter, 1 jaar biedt te weinig informatie om hier een conclusie over te trekken, zeker gezien de fluctuaties van de afdracht de afgelopen jaren.

Figuur 4.2: Totale afdracht aan sport excl. paardensport



Bron: Jaarverslagen aanbieder.
Cijfers zijn uitgedrukt in prijspeil 2025.

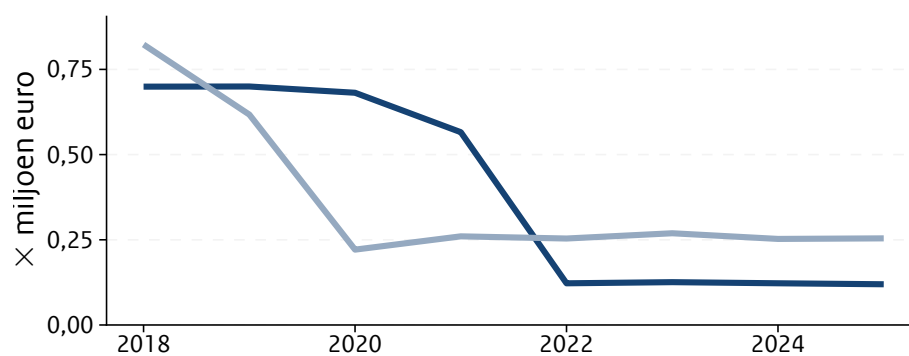
4.2.3 Afdrachten aan paardensport

In figuur 4.3 is de totale afdracht en het bedrag uit de samenwerkingsovereenkomst aan de paardensport weergegeven in de periode 2018 – 2025, gecorrigeerd voor inflatie. Beide zijn tussen 2018 en 2022 flink gedaald. De afdracht is gedaald van €0,70 miljoen in 2019 naar €0,12 miljoen in 2022, waarbij de grootste daling plaatsvond tussen 2021 en 2022. Dit komt doordat de afdracht sinds oktober 2021 is gewijzigd van 2,5% over de inzetten, naar 10% van het BSR en alleen over weddenschappen op Nederlandse renbanen. Sinds 2022 is de afdracht stabiel.

Ook het bedrag uit de overeenkomst is flink gedaald: van €0,82 miljoen in 2018 naar €0,26 miljoen in 2021, waarbij de grootste daling plaatsvond tussen 2019 en 2020. Ook dit komt door de wijziging van de afdracht. De reden waarom deze daling al plaatsvond voor 2021 is omdat ZEBetting waarschijnlijk heeft geanticipeerd op de financiële gevolgen van de wijziging. Ook het bedrag uit de overeenkomst is sinds 2022 stabiel.

Omdat de afdracht en overeenkomst tussen 2024 en 2025 niet zijn veranderd, lijkt de eerste tariefsverhoging geen impact te hebben gehad.

Figuur 4.3: Totale afdracht en afgedragen bedrag uit samenwerkingsovereenkomsten aan de paardensport



Bron: Opgave aanbieders.
Cijfers zijn uitgedrukt in prijspeil 2025.

— Afdracht — Uit overeenkomst

5 Inkomsten uit staatsdeelnemingen

In hoofdstuk 3 is berekend dat de tariefsverhoging voor extra belastinginkomsten heeft gezorgd: naar schatting €83 miljoen in 2025 en €138 miljoen in 2026. De kansspelbelasting is echter niet de enige manier waarop de Staat inkomen vergaart uit de kansspelmarkt. Er zijn twee staatsdeelnemingen actief op de kansspelmarkt: Holland Casino en Nederlandse Loterij. Voor beide ondernemingen geldt dat ze inkomsten genereren voor de Staat door middel van winstbelasting en dividend. Daarbovenop doet Nederlandse Loterij afdrachten op grond van hun vergunningen. De verhoging van het kansspelbelastingtarief verhoogt de kosten van beide aanbieders. Hierdoor blijft minder winst over waarover vennootschapsbelasting en dividend wordt afgedragen en minder omzet waarover afdrachten worden gedaan.

Dit hoofdstuk onderzoekt het effect van de tariefsverhoging op de inkomsten uit vennootschapsbelasting, afdrachten en dividenden voor de Staat. Uit de analyse volgt dat er een significante daling was van inkomsten voor de Staat in 2025 door de tariefswijziging. In 2026 zal het gaan om een nog grotere daling. Dat betekent dat de extra inkomsten voor de Staat door de tariefsverhoging lager uitvallen dan de in hoofdstuk 3 geschatte bedragen.

Ook bedrijven die geen staatsdeelneming zijn betalen door de tariefsverhoging mogelijk minder vennootschapsbelasting. Dit effect is niet meegenomen in dit rapport.

5.1 Context

Holland Casino beschikt over een monopolievergunning voor casinospelen en daarnaast over een vergunning voor kansspelen op afstand, oftewel een KOA-vergunning. Nederlandse Loterij beschikt over monopolievergunningen voor de Staatsloterij, Lotto, waaronder Eurojackpot en Krasloten, en sportwedenschappen. Daarnaast beschikt Nederlandse Loterij over een KOA-vergunning.

Vanuit beide deelnemingen gaan verschillende geldstromen richting de Staat. In deze analyse zijn de volgende geldstromen meegenomen:

1. vennootschapsbelasting, betaald over de winst minus enkele aftrekposten, door zowel Nederlandse Loterij als Holland Casino;
2. vergunningsafdrachten die betaald worden over de activiteiten van de Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. van Nederlandse Loterij (niet van toepassing bij Holland Casino);
3. dividenduitkeringen aan de Staat door Nederlandse Loterij en Holland Casino.

Daarnaast heeft Nederlandse Loterij een medeaandeelhouder, waardoor 37% van de afdrachten en dividenden aan goede doelen en de sport toekomt.

5.2 Data en methode

Om te berekenen wat het effect is van de tariefsverhoging op de betalingen aan de staat, is gebruik gemaakt van de gerealiseerde baten en kosten van Nederlandse Loterij en Holland Casino in 2025. Deze cijfers komen uit de gepubliceerde jaarverslagen van Holland Casino en Nederlandse Loterij, aangevuld met aanvullende informatie verstrekt door beide aanbieders. Voor 2026 zijn nog geen cijfers beschikbaar. Daarom is de aanname gedaan dat de kosten en baten – behalve de extra betaalde kansspelbelasting door het verhoogde tarief – in 2026 hetzelfde zijn als in 2025. Vervolgens is geschat wat de invloed van de tariefsverhoging op de afdrachten, betaalde vennootschapsbelasting en dividenduitkeringen aan de Staat is. De bedragen in dit hoofdstuk zijn uitgedrukt in prijspeil 2025.

De gepresenteerde cijfers laten alleen het directe effect van tariefsverhoging zien waardoor er onzekerheid is over het totale effect. Aanbieders hebben als gevolg van de verhoging van de kansspelbelasting maatregelen genomen om hun kostenniveau te verlagen, wat een dempend effect heeft gehad op de impact van de kansspelbelasting. Aan de andere kant is het BSR van Holland Casino en Nederlandse Loterij mogelijk lager dan in de situatie zonder tariefswijziging,¹ wat juist een versterkend effect heeft op de impact van de kansspelbelasting.

De vennootschapsbelasting wordt betaald over de winst minus een aantal aftrekkosten. Het effect van de tariefsverhoging op de vennootschapsbelasting is geschat door te berekenen hoeveel extra kansspelbelasting aanbieders betalen met het nieuwe tarief. Vervolgens is berekend hoeveel lager de winst is door de extra betaalde kansspelbelasting en hoeveel minder vennootschapsbelasting wordt betaald over die lagere winst. Bij deze berekening is uitgegaan van een vennootschapsbelasting van 25,8%.

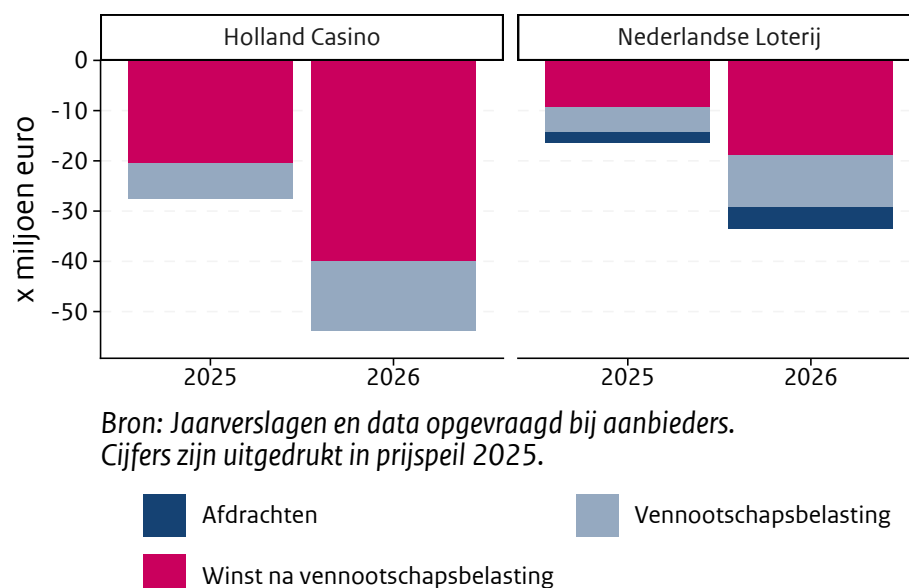
De winst die daarna overblijft kan vervolgens gedeeltelijk worden uitgekeerd als dividend aan de Staat (en de andere aandeelhouders). Het bedrag dat de staatsdeelnemingen daadwerkelijk afdragen is afhankelijk van het dividendbeleid. Hierin zijn minimumvereisten opgenomen over onder andere de balanspositie voordat dividend wordt uitgekeerd.

5.3 Resultaten

Figuur 5.1 toont de geschatte veranderingen in winst, vennootschapsbelasting en afdrachten voor kansspeldeelnemingen in 2025 en 2026.

¹Hoofdstuk 3 laat zien dat het totaal van het BSR en alle uitgekeerde prijzen boven de prijzenvrijstelling (€449) in de gehele kansspelsector gedaald is.

Figuur 5.1: Geschatte verandering in winst, vennootschapsbelasting en afdrachten voor de Staat uit staatsdeelnemingen



5.3.1 Holland Casino

In 2025 is de winst vóór vennootschapsbelasting van Holland Casino naar schatting €27 miljoen lager door de tariefswijziging. Als gevolg is er €7 miljoen minder vennootschapsbelasting betaald aan de Staat. Daarnaast had de overgebleven winst van €20 miljoen kunnen worden uitgekeerd als dividend, afhankelijk van het dividendbeleid.

In 2026 valt de winst vóór vennootschapsbelasting naar verwachting €54 miljoen lager uit door de tariefswijziging. Als gevolg wordt er naar verwachting €14 miljoen minder vennootschapsbelasting betaald in 2026. Daarnaast had de overgebleven winst van €40 miljoen kunnen worden uitgekeerd als dividend, afhankelijk van het dividendbeleid.

Deze bedragen zijn significant: zij vertegenwoordigen respectievelijk 3,7% en 7,2% van de bruto-omzet.

5.3.2 Nederlandse Loterij

Bij Nederlandse Loterij zijn de vennootschapsbelasting, afdrachten en winst naar verwachting €16 miljoen lager in 2025. Ten eerste is er €2 miljoen minder betaald aan afdrachten via de vergunningsverplichtingen. Vervolgens is er over de winst €5 miljoen minder vennootschapsbelasting betaald. Daarnaast had de overgebleven winst van €9 miljoen kunnen worden uitgekeerd als dividend, afhankelijk van het dividendbeleid.

In 2026 worden de vennootschapsbelasting, afdrachten en winst naar schatting €34 miljoen lager als gevolg van de belastingverhoging. In dit geval is er €4 miljoen

minder betaald aan afdrachten via de vergunningsverplichtingen. Vervolgens is er over de winst €10 miljoen minder vennootschapsbelasting betaald. Daarnaast had de overgebleven winst van €19 miljoen kunnen worden uitgekeerd als dividend, afhankelijk van het dividendbeleid.

De impact is significant: de afdrachten en winstuitkeringen aan de Staat door Nederlandse Loterij zijn de afgelopen jaren zo'n €120 miljoen tot €125 miljoen.

6 Omvang van de illegale markt en kanalisatie

De belastingverhoging zorgt er mogelijk voor dat sommige spelers uitwijken naar illegale aanbieders, omdat legale aanbieders hun uitkeringspercentage verlagen of hun aanbod beperken. De verhouding tussen het legale en het illegale online aanbod wordt ook wel de kanalisatiegraad genoemd. Er zijn verschillende manieren om kanalisatie te meten: in termen van spelers en in termen van geld. In deze monitor is een daling te zien in de kanalisatie volgens beide manieren. Deze daling in kanalisatie was al voor de eerste tariefsverhoging ingezet.

Betrouwbaarheid cijfers over illegale aanbieders

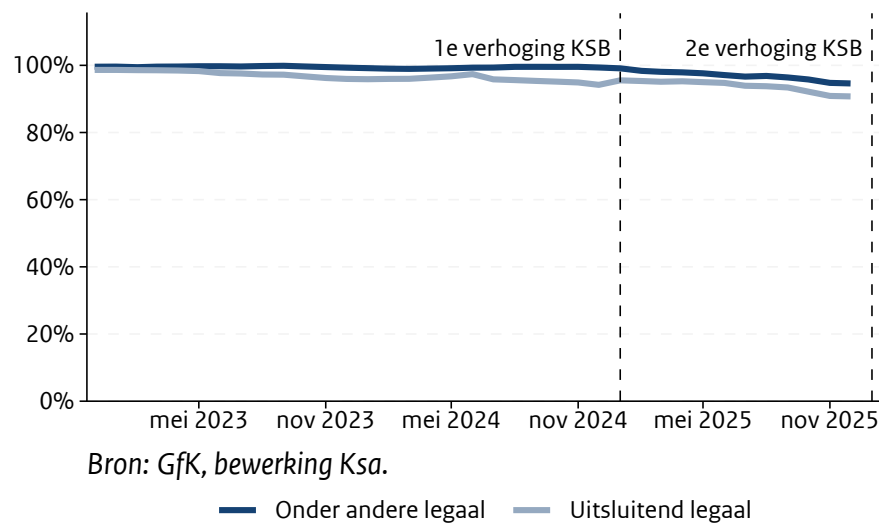
Cijfers over de activiteiten van illegale aanbieders zijn minder nauwkeurig en betrouwbaar dan die van legale aanbieders. Illegale aanbieders verstoppen zich achter ondoorzichtige juridische constructies in het buitenland, en werken ze niet mee aan onderzoek naar hun activiteiten. Deze cijfers moeten dus worden benaderd aan de hand van andere gegevens, en de daarvoor gebruikte methodes worden voortdurend aangepast aan de hand van nieuwe gegevens en inzichten. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop het CBS voortdurend het wegingsschema van de Consumentenprijsindex aanpast.

6.1 In termen van spelers

Cijfers over het aantal spelers bij illegale aanbieders worden ontleend aan de gegevens van het panel van GfK. Dit panel bevat ongeveer 6000 personen, waarvan slechts 300 spelers, dus men moet voorzichtig zijn met het extrapoleren van die gegevens naar de gehele bevolking.

Figuur 6.1 laat de geschatte spelerskanalisatie zien. Spelers die zowel bij legale als illegale aanbieders spelen kunnen wel of niet meegenomen worden bij de gekanaliseerde groep voor het bepalen van de kanalisatiegraad. Beide keuzes zijn verdedigbaar, en daarom laat de figuur ook beide zien. Afhankelijk van welke men kiest, is de kanalisatiegraad 91 of 95 procent. De kanalisatiegraad lijkt licht gedaald te zijn sinds de tariefsverhoging, maar het is niet mogelijk om te concluderen dat die daling veroorzaakt is door de belastingverhoging, omdat tegelijkertijd andere ontwikkelingen invloed hadden op de markt.

Figuur 6.1: Geschatte spelerskanalisatie, halfjaarlijks gemiddelde



6.2 In termen van BSR

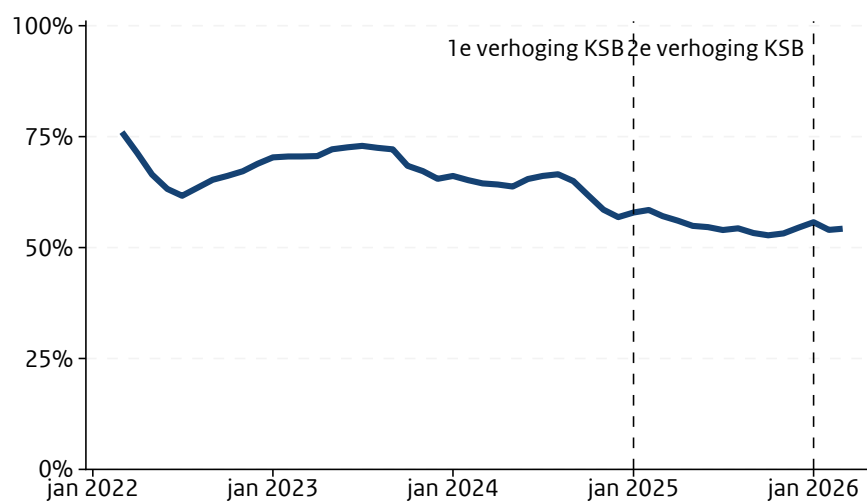
Cijfers over het BSR van illegale aanbieders worden ontleend aan het zoekvolume van Google Ads.

Zoekvolumemethode: correctie bij 3 aanbieders

Het zoekvolume vertoont over 2024 en 2025 een zeer grillig patroon. Nader onderzoek wijst uit dat deze extreme schommelingen zich alleen voordoen bij 3 aanbieders. Andere illegale (en legale) aanbieders hebben zulke pieken niet, en er is ook geen andere verklaring bekend (zoals grote reclamecampagnes, grote sportevenementen, of veranderingen in regelgeving). De Ksa vermoedt dat de 3 hun zoekvolume op Google Ads kunstmatig manipuleren. Daarom heeft de Ksa de zoekvolumes gecorrigeerd door deze 3 aanbieders te verwijderen. In de Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2026 is dit in meer detail beschreven.^a

^aMonitoringsrapportage voorjaar 2026: markontwikkeling blijft gelijk | kansspelautoriteit.nl

Figuur 6.2: Kanalisatie in termen van BSR, driemaandelijks gemiddelde



Bron: Zoekvolume van Google Ads.

Figuur 6.2 geeft aan dat de kanalisatiegraad in termen van BSR al enige tijd daalt. Op basis van deze cijfers is het niet mogelijk om conclusies te trekken over het effect van de belastingverhoging.

Kansspelautoriteit
Anna van Buerenplein 45A
2595 DA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl