

Raise or fold?

Verhoging van de kansspelbelasting en
de impact op de publieke belangen

Rein Halbersma
Joost Poort
Francine Burema

September 2024



atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

atlas research

atlas research



atlas research

Eindredactie

Atlas Research
Capital C, 4^e etage
Weesperplein 4a
1018 XA Amsterdam
020 2371400
info@atlasresearch.nl
www.atlasresearch.nl

© Atlas research, Amsterdam, 2024

Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	11
1.1 Doelstelling	11
1.2 Onderzoeksvraag	11
1.3 Aanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Interviews	15
2.1 Verwachte impact op de eigen producten en het eigen resultaat	15
2.2 Verwachte impact op de publieke belangen	17
3 Opzet scenario-analyses	19
3.1 Gegevensbestand o.b.v. deskresearch	19
3.2 Op korte termijn beïnvloedbare parameters	20
3.3 Op korte termijn niet-beïnvloedbare parameters	23
4 Uitkomst scenario-analyses	25
4.1 Loterijen	26
4.2 Sportweddenschappen	30
4.3 Speelcasino's en speelautomaten	31
4.4 Overige online kansspelen	33
4.5 Geaggregeerde effecten	35
5 Impact publieke belangen	39
Bijlage 1: Interviews	43
Bijlage 2: Literatuur	45

Bijlage 3: Modelstructuur

47

Samenvatting en conclusies

Doelstelling

Bij het hoofdlijnenakkoord “Lef, Hoop en Trots” van het huidige kabinet (Rijksoverheid, 2024a) is in de budgettaire bijlage (Rijksoverheid, 2024b) een verhoging van de kansspelbelasting (hierna: ksb) opgenomen van de huidige 30,5% naar 37,8% per 1 januari 2025. Hiervoor wordt over de periode 2025–2028 €202 miljoen per jaar aan extra inkomsten ingeboekt, bovenop de voor 2024 geraamde inkomsten van €958 miljoen bij het huidige tarief van 30,5%.

De verhoging van de ksb zal echter meer effecten hebben dan alleen een hogere belastingopbrengst. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) is behoefte aan een meer integraal inzicht in de effecten van de verhoging van de ksb op de drie publieke belangen: consumentenbescherming, tegengaan van gokverslaving (verslavingspreventie) en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (handhaving).

Onderzoeksvraag

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt:

Wat zijn de effecten van de verhoging van de kansspelbelasting naar 37,8% op het huidige kansspelbeleid en de kansspeldoelen?

Aanpak

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden binnen het gevraagde tijdsbestek en met de beschikbare gegevens, is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt.

- In de eerste plaats is een aantal **interviews** afgenomen met stakeholders (opgesomd in Bijlage 1).
- Ook hebben we gebruik gemaakt van **deskresearch**. Daarbij is openbare informatie verzameld over de financieel-economische kenmerken van de verschillende segmenten van de Nederlandse kansspelmarkt anno 2023. In Bijlage 2 geven we een uitputtend overzicht van de door ons geraadpleegde literatuur.
- Met gebruikmaking van de informatie uit de interviews en de deskresearch is voor de verschillende vergunninghouders dan wel deelmarkten van de Nederlandse kansspelmarkt een model op mesoniveau gemaakt (zie Bijlage 3 voor de modeluitleg), waarmee **scenarioanalyses** zijn gedaan om de verhoging van de ksb te kunnen doorrekenen.

- De uitkomsten van de analyse zijn uitgedrukt ten opzichte van het bruto-spelresultaat (hierna: BSR) van aanbieders: het verschil tussen de door deelnemers gemaakte kosten voor deelname en de aan deelnemers uitgekeerde prijzen.

Interviews

Partijen geven aan dat doordat de verschillende maatregelen elkaar relatief snel opvolgen, het lastig te overzien is wat de gevolgen zullen zijn, laat staan de gevolgen van één van de maatregelen los van de rest. Toch is door alle partijen in de interviews een poging gedaan om de impact van de verhoging van de ksb op zichzelf staand te duiden.

Het beeld uit de interviews is vrij eensluidend: alle aanbieders verwachten hun eigen producten te moeten bijstellen om de verhoging van de ksb niet onverkort op het resultaat te moeten afboeken. Bij de loterijen wordt gedacht aan (beperkte) dalingen in de afdrachten in combinatie met veranderingen in de prijsstelling en de hoeveelheid reclame. Bij de speelcasino's, speelhallen en online kansspelaanbieders ziet men de situatie een stuk somberder in. De nog na-ijlende effecten van de Coronacrisis, de concurrentie met (illegale) online aanbieders en de toenemende beperkingen op reclame-uitingen hebben bij deze aanbieders al flinke impact gehad. Men denkt dat de beoogde verhoging van de ksb als laatste zetje een deel van de aanbieders tot sluiting zal dwingen.

Uitkomst scenario-analyses

Uit de scenario-analyses komt per deelmarkt een gemengd beeld naar voren: loterijen kunnen de verhoging van de ksb naar verwachting opvangen, al zal dat ten koste gaan van de afdrachten of de aandeelhouders. Bij de speelcasino's, speelhallen en de online aanbieders zullen vergunninghouders forse ingrepen moeten doen waarvan de effecten onzekerder zijn en uittreding een mogelijk gevolg zal zijn. Alle scenario's zijn enkel in reactie op de verhoging van de ksb, zonder doorrekening van de beleidsaanscherpingen binnen het kansspelbeleid. De meest recente beleidswijzigingen uit de regeling speellimieten en speelgedrag zijn niet meegenomen.

Scenario's per deelmarkt

We vatten hieronder het beeld per deelmarkt kort samen en geven een overzicht van de verwachte totaaleffecten op de belangrijkste geldstromen, waarbij aanbieders trachten minimaal een nulresultaat te behalen.

- De **Staatsloterij** zal mitigatiemaatregelen moeten nemen door de lotprijs of de effectieve prijs te verhogen en/of het deel van de prijzen boven de vrijstellingsdrempel¹ en de marketinguitgaven te verlagen. Met dergelijke ingrepen lijkt er ruimte te zijn om te voorkomen dat het resultaat duurzaam negatief wordt. Niettemin zal de extra opbrengst aan ksb hooguit leiden tot een nulresultaat.
- De goede-doelenloterijen hoeven minder bij te sturen dan de Staatsloterij. Voor de **Samenwerkende Non-Profit Loterijen** verandert er feitelijk niets. De **Postcodeloterij** en **Vriendenloterij** kunnen de verhoging opvangen door de afdracht te verlagen tot het vereiste minimumpercentage van 40% en de lotprijzen iets te verhogen. In dat scenario gaat de extra ksb-opbrengst voor ongeveer de helft ten koste van de afdrachten. Het op peil houden van de afdrachten zou een grotere maar niet geheel onrealistisch geachte verhoging van de lotprijs vergen.
- **Lotto BV** (de combinatie van Instantloterij, het Lottospel, en het winkelaanbod van de Toto) kan de verhoging van de ksb opvangen door de afdrachten te verlagen. In dat geval gaat de extra opbrengst aan ksb volledig ten koste van de opbrengsten voor sport en goede doelen.
- **TOTO Online** zal mitigerende maatregelen moeten nemen om niet duurzaam in de rode cijfers te komen. Daarbij gaan we uit van een forse verlaging van de effectieve prijs en van de uitgaven aan *direct marketing*. Dan nog zal de extra opbrengst aan ksb voor zo'n 80% voortkomen uit het wegvallen van het resultaat dat in 2023 positief was. Ook de dividenduitkering die deels aan de sport ten goede komt, verdwijnt.
- Voor de door ZEturf aangeboden landgebonden **paardentotalisator** is de situatie vergelijkbaar met die van de Lotto: het resultaat wordt afgedragen aan de paardensport, en biedt voldoende ruimte om de extra ksb op te vangen.²
- **Holland Casino** zal zowel voor de landgebonden als voor de online tak forse ingrepen moeten doen om uit de rode cijfers te blijven³, waarvan niet met zekerheid te zeggen is of deze realistisch zijn. Gevolg van die ingrepen is naar verwachting een groei van het BSR (en daarmee mogelijk toenemende risico's voor kansspelverslaving). De extra afgedragen ksb komt voor iets minder dan de helft uit een afname van het resultaat naar nihil. Als de ingrepen onvoldoende effect kunnen sorteren, zou Holland Casino fysieke vestigingen of het online bedrijfsonderdeel moeten sluiten. Het effect daarvan op alle verschillende geldstromen is onzeker.

¹ Bij loterijen zijn prijzen onder het drempelbedrag van 449 euro vrijgesteld van kansspelbelasting.

² Een analyse van de eventuele impact op de paardensport viel buiten de scope van het voorliggende onderzoek.

³ De analyses van dit onderzoek waren afgerond voordat de verslechterde halfjaarcijfers over 2024 bekend werden.

- Voor de **speelhallen en horeca-automaten** zien we geen realistische scenario's waarin sector-breed een nulresultaat wordt bereikt. Ook met de nodige ingrepen blijft het resultaat negatief. Een sanering van de sector lijkt daarbij onafwendbaar, waarbij speelhallen de markt verlaten en de bezettingsgraad van het resterende aanbod kan toenemen tot een nieuw evenwicht bereikt is. Het effect daarvan op de alle verschillende geldstromen is onzeker.
- Overige aanbieders van **online sportweddenschappen** zullen maatregelen moeten nemen om uit de rode cijfers te blijven. We denken dat zij zullen proberen hun omzet te vergroten door een verhoging van de effectieve prijs in combinatie met minder uitgaven aan marketing. De winst zal sterk afnemen of verdwijnen met mogelijk uittreding als gevolg.
- Overige aanbieders van **online casinospelen** zullen eveneens fors moeten bijsturen. Ook zij zullen proberen meer omzet te verkrijgen, maar doordat deze deelmarkt elastischer is dan die voor online sportweddenschappen, door enerzijds de effectieve prijs te verlagen in combinatie met een verlaging van de uitgaven aan *direct marketing*. Ook hier zullen de winsten sterk afnemen met mogelijke uittreding als gevolg.

Geaggregeerde effecten

De geaggregeerde marktuitlekomsten van de afdracht-plichtige vergunninghouders (Nederlandse Loterij, goede-doelenloterijen en de door ZETurf aangeboden paardentotalisator) staan onderstaand samengevat (zie ook tabel 4.10, paragraaf 4.5):

Tabel 0.1 Veranderingen geaggregeerde marktuitlekomsten NLO, goede-doelenloterijen en paardentotalisator ten opzichte van situatie 2023, in drie verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitlekomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario
BSR %	1%	-3%	1%
BSR nominaal	€ 15,1	€ -36,8	€ 15,1
Kansspelbelasting	€ 77,2	€ 39,6	€ 77,2
Afdrachten goede doelen	€ -15,5	€ -30,6	€ -2,9
Afdrachten sport	€ -7,7	€ -7,7	€ -7,7
Afdrachten staat	€ 3,4	€ -3,2	€ 3,4
Resultaat	€ -28,2	€ -32,1	€ -24,1

We verwachten dat de totale geldstromen van deze vergunninghouders naar de publieke sector (bestaande uit: ksb, afdrachten aan goede doelen, sport en staat en

dividenduitkering van het resultaat) zullen stijgen, maar dat dit bestaat uit een (forse) stijging van de ksb en een daling van de (meeste) overige geldstromen.

Voor de overige deelmarkten (speelcasino's, speelhallen en online aanbieders) achten we de effecten te onzeker om in tabel met gecombineerde effecten te presenteren. Onze scenario-analyses indiceren dat een veel sterkere bijsturing nodig is in reactie op de verhoging van de ksb. In deze deelmarkten spelen geen interacties met opdrachten, waardoor dergelijke opdrachten ook geen mogelijkheden bieden om het effect deels mee op te vangen.

Impact op de publieke belangen

Als er saneringen optreden bij de speelcasino's, speelhallen en online kansspelen, is de vraag waar de betreffende spelers hun heil gaan zoeken. We vermoeden dat deze groten-deels bij de overgebleven legale aanbieders terecht zullen komen. Waar de toegenomen reistijd naar een fysieke vestiging van speelcasino of speelhal te groot wordt, ligt een overstap naar de online markt voor de hand. Op voorhand vermoeden we dat de risico's voor de publieke belangen (met name kanssperverslaving) per euro BSR gelijk blijven: het betreft immers in alle gevallen al hoog-risico kansspelen van vergelijkbare verslavingsgevoeligheid. In de interviews is het risico gesignaleerd dat de randen van de wet- en regelgeving rondom verslavingspreventie opgezocht kunnen worden om uittreding uit te stellen.

Bij met name fysieke speelcasino's en online sportweddenschappen indiceren onze scenario-analyses een verhoging van de effectieve prijs van de betreffende kansspelen. Hierdoor bestaat een risico dat een deel van de vertrekkende spelers overstapt naar de illegale markt. Bij deze illegale markt zijn op grond van de interviews de risico's voor de publieke belangen fors groter dan bij het legale aanbod. Hoe groot deze de-kanalisatie zal zijn, konden we met de beschikbare gegevens niet met voldoende zekerheid vaststellen, evenals de uitsplitsing naar de kanalisatie in spelers dan wel euro's.

Op grond van de IKBA-kansspelen (Atlas Research, 2023) is het aannemelijk dat door de totale groei aan marktomvang (en *a fortiori* een eventuele de-kanalisatie door groei van de illegale kansspelmarkt) ook de aan kanssperverslaving gerelateerde maatschappelijke kosten toenemen. Hoe deze groei op macroniveau per deelmarkt en op mesoniveau bij aanbieders zich manifesteert op microniveau (per risicotype van speelgedrag) viel binnen het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet te beantwoorden.

In markten voor schadelijke en verslavende producten zoals alcohol en tabak, zijn accijnsverhogingen een beproefd middel om de totale schadelast te verminderen. Immers,

ongeacht de hoogte van de prijselasticiteit, neemt het geconsumeerde volume van de schadelijke stoffen af. Wel kunnen de totale uitgaven aan bijvoorbeeld alcohol en tabak stijgen, als aanbieders eenzelfde gedragsreactie vertonen als we in onze scenario-analyses hebben doorgerekend.

Anders dan bij consumptie van drugs, alcohol en tabak, ligt de schade bij 'consumptie' van kansspelen echter niet in het volume (het aantal verkochte loten, afgesloten weddenschappen, inzetten of inwerpen) maar juist in de omvang het bestede geldbedrag. Hoe hoger de uitgaven van verslaafde spelers, hoe eerder deze in de financiële problemen c.q. schulden belanden. Een belastingverhoging die door aanbieders via omzetverhoging wordt gemitigeerd heeft een pervers effect op de totale schadelast, al komt een aanzienlijk deel van het aan kansspelen bestede geld via de ksb in de schatkist terecht.

Het is daarom het overwegen waard te (blijven) monitoren hoe het speelgedrag en de aantallen spelers (per risicoklasse) zich ontwikkelen na de verhoging van de ksb en de reactie van kansspelaanbieders hierop. Input van verslavingsdeskundigen bij de opzet van zulk monitoringsonderzoek is daarbij uiteraard van toegevoegde waarde.

1 Inleiding

1.1 Doelstelling

Bij het hoofdlijnenakkoord “Lef, Hoop en Trots” van het huidige kabinet (Rijksoverheid, 2024a) is in de budgettaire bijlage (Rijksoverheid, 2024b) een verhoging van de ksb opgenomen van de huidige 30,5% naar 37,8% per 1 januari 2025. Hiervoor wordt over de periode 2025-2028 €202 miljoen per jaar aan extra inkomsten ingeboekt, bovenop de voor 2024 geraamde inkomsten van €958 miljoen bij het huidige tarief van 30,5%.

De verhoging van de ksb zal echter meer effecten hebben dan alleen de hogere belastingopbrengst. Bij het ministerie van JenV is behoefte aan een meer integraal inzicht in de effecten van de verhoging van de ksb op de drie publieke belangen: consumentenbescherming, tegengaan van gokverslaving (verslavingspreventie) en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (handhaving).

De overkoepelende filosofie van het Nederlandse kansspelbeleid is om deze drie publieke belangen te realiseren via zogeheten *kanalisatie* van spelers naar legaal, vergund aanbod. Hier wordt de speler (beter) beschermd tegen de inherente risico's van (overmatig) gokken.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt:

Wat zijn de effecten van de verhoging van de kansspelbelasting naar 37,8% op het huidige kansspelbeleid en de kansspeldoelen?

Daarbij is door het ministerie van JenV aan Atlas Research gevraagd de analyse waar mogelijk te baseren op de huidige literatuur en wetenschap. Voorts is aandacht gevraagd voor de verschillen tussen de diverse segmenten van de kansspelmarkt: loterijen (met onderscheid naar goede-doelenloterijen en prijzenloterijen), landgebonden kansspelen (met onderscheid naar de sportwedenschappen, speelcasino's en de kansspelautomaten in de speelautomatenhallen en de horeca), en kansspelen op afstand. Bij de analyse is verder aandacht gevraagd voor verwachte ontwikkelingen van de kanalisatie in spelers en geld.

1.3 Aanpak

Om de bovenstaande onderzoeksvraag zo goed mogelijk te beantwoorden binnen het gevraagde tijdsbestek en met de beschikbare gegevens, is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt. Om goed inzicht te krijgen in de markt- en bedrijfsspecifieke omstandigheden waarin de kansspelaanbieders opereren, hebben we in de eerste plaats een aantal **interviews** afgenomen met stakeholders (opgesomd in Bijlage 1). We hebben gesproken met de volgende personen over de volgende onderwerpen:

- De dossierhouders van de staatsdeelnemingen NLO en Holland Casino bij het ministerie van Financiën over de impact op de nettomarge, het bedrijfsresultaat en de aanpassingen in de prijsstelling;
- (Brancheverenigingen van) loterijen, speelhallen, casino's en online aanbieders over de impact op hun marges en bedrijfsresultaat, en over mogelijke aanpassingen in hun productproposities;
- De experts van de kansspelbelasting bij het ministerie van Financiën over de doorrekening van de kansspelbelastingverhoging uit het coalitieakkoord;
- De onderzoekcoördinator en analisten bij de Kansspelautoriteit (hierna: de Ksa) over de meest recente cijfers van de omvang van de legale en illegale onlinekansspelmarkten en de mogelijke impact op de kanalisatie.

Ook hebben we gebruik gemaakt van **deskresearch**. Daarbij is openbare informatie verzameld over de financieel-economische kenmerken van de verschillende segmenten van de Nederlandse kansspelmarkt anno 2023. In Bijlage 2 geven we een uitputtend overzicht van de door ons geraadpleegde literatuur. Omdat het onderscheid soms lastig te maken is, hanteren we geen aparte lijsten van wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken.

Ook hebben we kennisgenomen van diverse brieven en notities van stakeholders (brancheverenigingen en individuele vergunninghouders) met daarin hun analyses van de beoogde verhoging van de ksb voor de eigen bedrijfsresultaten. Het betreft deels (door stakeholders zelf gepubliceerde) openbare stukken en deels vertrouwelijke, bedrijfsgevoelige informatie over kosten en prijsstelling van de diverse kansspelaanbieders. Onze eigen berekeningen zijn ter validatie globaal vergeleken met deze deels vertrouwelijke informatie en zijn hiermee grotendeels in lijn. De scenario-analyses en conclusies in dit rapport zijn uitsluitend gebaseerd op de in de vorige alinea genoemde openbare informatie.

Met gebruikmaking van de informatie uit de interviews en de deskresearch is voor de verschillende vergunninghouders dan wel deelmarkten van de Nederlandse kansspelmarkt

een model op mesoniveau gemaakt (zie Bijlage 3 voor de modeluitleg), waarmee **scenarioanalyses** zijn gedaan om de verhoging van de ksb te kunnen doorrekenen.

Mogelijke ingrepen van vergunninghouders om de effecten van de verhoging te mitigeren zijn in scenario's doorgerekend, waarbij gebruik is gemaakt van de inzichten uit de internationale literatuur over de relevante gedragsreacties. De belangrijkste uitkomsten van deze scenario-analyse per deelmarkt of vergunninghouder zijn steeds de veranderingen in het bruto spelresultaat, de ksb, de verschillende afdrachten aan goede doelen, sport en de staat, en het resultaat. Van daaruit kunnen marktbrede uitspraken worden gedaan op de maatschappelijke effecten van de verhoging van de ksb.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beoogt de onderzoeksvragen te beantwoorden, door inzichtelijk te maken op welke manieren kansspelaanbieders kunnen reageren op deze belastingverhoging, en welke gevolgen dit heeft op de publieke belangen. Ook geven we een inschatting van wat dit zou kunnen betekenen voor de kanalisatie van spelers op de (met name online) kansspelmarkt.

Hoofdstuk 2 bespreekt de belangrijkste inzichten uit de interviews. Deze zijn meegewogen bij het opstellen van de scenario's en de daarin onderzochte mogelijke interventies van aanbieders om de effecten van de maatregel te mitigeren.

Hoofdstuk 3 bespreekt vervolgens in detail hoe de scenario's zijn opgebouwd en hoe de effecten van de verschillende mogelijke interventies zijn gemodelleerd.

Hoofdstuk 4 geeft per deelmarkt dan wel vergunninghouder de belangrijkste uitkomsten van de scenarioanalyse.

Hoofdstuk 5 vertaalt de uitkomsten naar de verwachte impact op de publieke belangen.

2 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende stakeholders binnen de kanspelsector, waaronder verschillende brancheverenigingen, staatsdeelnemingen en de Ksa – zie Bijlage 1 voor de volledige lijst. In dit hoofdstuk bespreken we welke impact de partijen verwachten die de verhoging van de ksb zal hebben op hun eigen nettomarge en het bedrijfsresultaat, de mogelijke aanpassingen in de prijsstelling die ze zullen doorvoeren en de mogelijke impact die zij verwachten op de kanalisatie.

Dit onderzoek beoogt om de effecten van de verhoging van de ksb te inventariseren en niet de vanuit flankerend beleid voortvloeiende overige maatregelen. In alle gesprekken is echter meermalen benadrukt dat de verschillende maatregelen die worden getroffen in de sector, waaronder bijvoorbeeld reclamebeperkingen en de invoering van stortingslimieten vanaf oktober 2024, niet los van elkaar gezien kunnen worden.⁴

Partijen geven aan dat doordat de verschillende maatregelen elkaar relatief snel opvolgen, het lastig te overzien is wat de gevolgen zullen zijn, laat staan de gevolgen van één van de maatregelen los van de rest. Toch is door alle partijen in de interviews een poging gedaan om de impact van de verhoging van de ksb op zichzelf staand te duiden.

2.1 Verwachte impact op de eigen producten en het eigen resultaat

Alle geïnterviewde partijen geven aan dat de belastingverhoging een groot negatief effect zal hebben op hun bedrijfsresultaat. Waar mogelijk wordt geprobeerd dit effect zo klein mogelijk te maken door o.a. het verkleinen van afdrachten, besparen op reclame en verlagen van uitkeringspercentages. Niet voor ieder kansspel worden alle maatregelen mogelijk geacht. Zo is het verkleinen van afdrachten alleen mogelijk bij aanbieders waar de bestaande afdrachten boven de wettelijke minimumpercentages liggen en ligt het uitkeringspercentage van speelautomaten vast in het Speelautomatenbesluit (2000). Ook verslechteren sommige maatregelen de concurrentiepositie, waardoor de inkomsten mogelijk juist dalen in plaats van stijgen. Kortom, de impact hangt af van de mogelijkheden en concurrentieverhoudingen binnen de verschillende sectoren en t.o.v. illegaal aanbod.

⁴ Vanaf 1 oktober 2024 moeten aanbieders op grond van de Regeling speellimieten en speelgedrag (2024) bij het storten vanaf €300 euro (jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar) of €700 (vanaf 24 jaar) nagaan of de speler zich het gokken kan veroorloven voor deze nog meer mag storten. Mocht dat niet het geval (b)lijken, dan moet de aanbieder verdere stortingen voor die kalendermaand blokkeren. Zie voor verdere uitleg: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/juni/kansspelautoriteit-publiceert-aangepaste/>

De loterijen dragen hun lotenverkoop deels af aan goede doelen, en kunnen deze afdrachten verlagen tot het wettelijke minimumpercentage. Hier is weinig directe concurrentie van illegale aanbieders, hoewel spelers wel kunnen besluiten om over te stappen naar andere vormen van kansspelen. In hoeverre de verschillende loterijen in staat zijn om door verhogingen van de lotprijzen en verlaging van de kosten hun omzet te verhogen, hangt af van hoe spelers hierop reageren. Loterijen geven aan dat hun deelnemers veelal zogenoemde laag-risico-spelers zijn, die meestal met één lot of enkele loten meespelen. Ze verwachten dat de spelers mogelijk stoppen met spelen of met minder loten gaan spelen als de lotprijs stijgt.

Landgebonden aanbieders zien zichzelf als concurrenten van elkaar en vergelijkbaar in hun mogelijkheden om met de belastingverhoging om te gaan. Ze zijn ook vergelijkbaar in de impact die de verhoging volgens hen zal hebben op hun bedrijfsresultaat. In deze sectoren (de casino's, gokhallen en de gokautomatenaanbieders) zien de geïnterviewde partijen het somber in. De sector geeft aan herstellende te zijn van de Coronaperiode, waar maandenlang de locaties gesloten hebben moeten blijven terwijl de kosten (o.a. huur en loonkosten) doorliepen. Meerdere aanbieders geven aan momenteel nog in uitstelregelingen met banken te zitten of hebben belastingschulden die ze aan het terugbetalen zijn. Gesteld werd dat door de belastingverhoging sommige aanbieders de deuren gaan sluiten.

Doordat in het Speelautomatenbesluit (2000) de maximuminleg, het minimum uitkeringspercentage en het maximale uurverlies vastliggen (zie artikel 12 lid e tot en met g), zien de aanbieders weinig tot geen mogelijkheden om de verhoging (deels) aan de klant door te rekenen. Bovendien zijn deze grenswaarden sinds het jaar 2000 niet geïndexeerd. Bij afwezigheid van mogelijkheden tot het verhogen van opbrengsten door prijsverhoging of het inkrimpen van afdrachten, zien aanbieders alleen nog mogelijkheden in het verlagen van de kosten, bijvoorbeeld personeels- en reclamekosten. De concurrentie komt in hun beleving van andere aanbieders in dezelfde sector, de online markt (online casino-spellen), illegale aanbieders en aanbieders in het buitenland (met name in de grensregio's).

Bij online kansspelen zijn de marges dun en wordt er veel concurrentie van illegale aanbieders ondervonden. Kostenverlagende maatregelen, zoals lagere bonussen uitkeren of het verlagen van de *Return-To-Player* (hierna: RTP) of marketingkosten, zorgen volgens de gesprekspartners voor een slechtere concurrentiepositie ten opzichte van illegale aanbieders. Uit de gesprekken blijkt dat hier de samenloop met andere maatregelen als het invoeren van stortingslimieten zorgt dat de effecten van de belastingverhoging onduidelijk zijn en

lastig te onderzoeken door marktpartijen zelf, omdat ze niet weten hoe de spelers gaan reageren op het maatregelenpakket samen.

Ongeacht de markt komt uit alle gesprekken naar voren dat aanbieders zullen proberen de kosten niet bij de speler neer te leggen. De redenen hiervoor verschillen van het binnen de wet niet kunnen verhogen van prijzen (of verlagen van RTP) en het niet kunnen beïnvloeden van speelgedrag (spelers in casino's komen vaak met een vast budget en gaan eerder naar huis als ze sneller door hun geld heen gaan), tot de verwachting dat ze meer inkomsten zullen verliezen met een prijsverhoging dan erbij zullen krijgen (in verband met prijselasticiteit). Indirect denkt men dat er wel kosten bij de speler neerdalen, o.a. door een minder aantrekkelijk aanbod, minder voorzieningen, of een mindere bescherming (door personeelsbezuinigingen). Verder verwacht men dat spelers die (al dan niet bewust) overstappen naar illegale aanbieders ook tegen de risico's aanlopen die behoren bij het spelen bij een illegale kansspelaanbieder. Denk bijvoorbeeld aan het niet uitbetaald krijgen van winsten en (fors) slechtere bescherming tegen kansspelverslaving.

2.2 Verwachte impact op de publieke belangen

Het legale gokaanbod heeft een kanaliserende werking: doordat mensen legaal (gereguleerd) kunnen gokken, doen ze dit niet illegaal (ongereguleerd). Uit de gesprekken komt het beeld dat sinds de opening van de online markt, het grijze gebied (van aspirant-vergunninghouders voor opening van de legale markt per 1 oktober 2021) weg is en illegale aanbieders duidelijk 'zwart' gebied zijn (d.w.z. zonder de aspiratie om ooit een vergunning aan te vragen). Voor die tijd was de perceptie van geïnterviewde partijen dat een deel van het aanbod dat in Nederland illegaal was, in andere landen wel legaal was. Daardoor kende het vroegere illegale aanbod een zekere mate van verslavingspreventie en had het een reputatie te verliezen met het oog op de opening van de legale markt voor kansspelen op afstand. Voor de huidige illegale aanbieders lijkt dit minder dan wel niet te gelden. Toch lijken mensen het verschil tussen legale en illegale aanbieders slecht te herkennen. Zo laat recent onderzoek (I&O Research, 2024) zien dat ongeveer 22% van de mensen niet goed weet of ze bij een legale of illegale online kansspelaanbieder meespeelt.

Uit verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat aanbieders uit door henzelf uitgezet marktonderzoek ervan overtuigd zijn dat de illegale gokmarkt groter is dan door de Ksa wordt gerapporteerd. Deze door aanbieders vermoede onderschatting komt volgens hen met name doordat de Ksa werkt met cijfers van het voorgaande jaar, terwijl de illegale markt momenteel met de maand zou groeien. De illegale markt zou onder andere zo hard groeien door eerdere maatregelen, zoals het verbod op reclame. De mogelijkheden tot

ongericht reclame maken voor legale online aanbieders is sinds 1 juli 2023 (Besluit onge-richte reclame kansspelen op afstand) niet langer toegestaan. Partijen vinden dat tegen deze reclamevorm door illegale aanbieders onvoldoende wordt opgetreden; daardoor zou Nederland relatief aantrekkelijk zijn voor illegale aanbieders.

De verhoging van de ksb zorgt voor hogere kosten bij alle legale aanbieders, maar niet bij illegale aanbieders (die immers zowel hun vergunningplicht als hun belastingplicht niet na-komen). Het resultaat is dat de concurrentiepositie van legale aanbieders verslechtert ten opzichte van illegale aanbieders. Legale aanbieders moeten op deze kostenverhoging rea-geren, door bijvoorbeeld het uitkeringspercentage te verlagen of minder marketingkosten te maken⁵, daar waar illegale aanbieders dit niet hoeven te doen. Een van de gespreks-partners verwacht dat door de belastingverhoging de situatie in Nederland vergelijkbaar zal worden met die in Italië: een illegale markt die even groot is als de legale markt. Boven-dien blijkt uit de gesprekken dat het waarschijnlijk door de verhoging aantrekkelijker wordt voor *affiliates*⁶ om het illegale aanbod te bedienen in plaats van het legale aanbod, door-dat hier meer geld te verdienen valt en ze zich aan minder regels hoeven te houden. Hierdoor zal het spelaanbod op de illegale markt aantrekkelijker worden dan op de legale markt. Ook de andere maatregelen spelen hier een rol in. Zo zou het speelgemak bij legale aanbieders kleiner kunnen worden door de invoering van stortingslimieten en speellimieten.

Uit alle gesprekken komt hetzelfde beeld naar voren: met name de kwetsbare spelers (jon-geren, regelmatige spelers/risicospelers) zullen door de kansspelbelastingverhoging sneller de overstap maken naar illegaal aanbod. En hoewel dit in aantallen spelers een minder-heid is, gaat er juist bij deze regelmatige spelers veel geld om. Ook blijkt uit verschillende gesprekken dat verwacht wordt dat door maatregelen om met de belastingverhoging om te gaan er dusdanig veel regelmatige spelers zullen overstappen naar illegaal aanbod, dat de belastingverhoging zal leiden tot minder belastinginkomsten. Wel wordt ook door meer-dere gesprekspartners aangegeven dat het onduidelijk is wat de speler gaat doen, omdat er momenteel zoveel verschillende maatregelen tegelijkertijd worden ingevoerd dat er geen vergelijkbare situaties in bijvoorbeeld andere landen zijn waar ze naar kunnen kijken.

⁵ Aanbieders zullen niet zonder meer hun marketingkosten verlagen omdat ze dan ook minder spelers aantrekken. Vanuit het perspectief van een kansspelaanbieder levert bij de optimale hoeveelheid marketing elke euro extra marketing geen extra euro winst op. In het model (zie Bijlage 3) waarmee de verschillende scenario's zijn doorgere-kend is rekening gehouden met deze afruil tussen opbrengsten en kosten van marketing.

⁶ *Affiliate marketing* is het promoten van eigen producten of diensten via een blog, podcast, sociale-mediakanaal of website van een ander bedrijf. Er zijn twee partijen betrokken: de adverteerder, wiens producten worden gepromoot, en de publicist, die de advertentie plaatst. De adverteerder betaalt de publicist. (Bron: [Kamer van Koophandel](#)).

3 Opzet scenario-analyses

3.1 Gegevensbestand o.b.v. deskresearch

In de deskresearch van het onderzoek hebben we uit de in Bijlage 2 genoemde bronnen (jaarverslagen van vergunninghouders, marktscans en monitoringsrapportages van de Ksa en de formulieren rekening en verantwoording) gedetailleerde informatie van veel vergunninghouders verzameld. Dit resulteerde in een gegevensbestand dat voor elk van de (typen) vergunninghouders in de Nederlandse kansspelmarkt een vereenvoudigde winst- en verliesrekening bevat. In deze berekening zijn het BSR^{7,8}, de ksb, kansspelheffing, heffing voor het verslavingspreventiefonds (vpf), het netto-spelresultaat (BSR minus ksb, kansspelheffing en vpf-bijdrage), de kosten van *direct* en *affiliate marketing*, de overige kosten en het brutoresultaat vóór vennootschapsbelasting (hierna: vpb) opgenomen. Hieronder worden de noemenswaardige bijzonderheden bij al deze bovengenoemde kengetallen toegelicht.

Fictieve uniformering van de grondslag voor de kansspelbelasting

De grondslag voor de ksb is voor loterijen anders dan voor overige kansspelen. Voor loterijen wordt de ksb geheven over prijzen boven de vrijstellingsdrempel van 449 euro.⁹ Voor overige kansspelen wordt de ksb geheven over het BSR. Het nominale tarief is in alle gevallen gelijk (29,5% in 2023, 30,5% in 2024 en 37,8% in 2025).¹⁰ Om de scenario-doorrekening te stroomlijnen en te uniformen hebben we alle grootheden fictief uitgedrukt als percentage van het BSR (zie Bijlage 3 voor de wiskundige formules hiervoor).

Voor de kansspelheffing loopt de grondslag nog meer uiteen: het prijzengeld (gestaffeld van 1, 5, 20 tot 50+ miljoen euro) bij loterijen en landgebonden weddenschappen, het aantal speeltafels en spelersplaatsen bij speelautomaten in casino's en hallen, en het BSR bij online kansspelen. Ook daar hebben we alles omgerekend naar percentages van het BSR.

⁷ We hanteren inleg minus nettoprijzen volgens de in de internationale literatuur gangbare definitie van *gross gaming revenue (GGR)*. In de Ksa-formulieren rekening en verantwoording wordt echter voor loterijen inleg minus brutoprijzen als definitie van BSR gehanteerd. Na aftrek van kansspelbelasting, -heffing en andere toezichtkosten resteert het netto-spelresultaat. Na aftrek van de eigen bedrijfskosten resteert het resultaat vóór vpb.

⁸ Bij de loterijen hanteren we hier de waarde in het economische verkeer van de uitgekeerde nettoprijzen (consistent met de grondslag van de kansspelbelasting). Bij goede-doelenloterijen is er deels sprake van naturaprijzen die tegen een lagere inkoopwaarde worden ingeboekt op de Ksa-formulieren rekening en verantwoording. De correctie hiervoor leidt tot een (betrekkelijk kleine) fictieve bijstelling van het BSR, maar laat de feitelijke ksb-bedragen intact.

⁹ Dit was in 1961 duizend gulden, is bij invoering van de euro 454 euro geworden en is in 2015 verlaagd tot 449 euro.

¹⁰ Dit was in 1961 nog 15,0%, en is daarna aangepast (per 1 januari tenzij anders vermeld) tot 25,0% in 1973, tot 29,0% in 2006, tot 30,1% in 2018, tot 29,0% per 1 oktober 2021, tot 29,5% in 2023, tot 30,5% in 2024 en tot 37,8% vanaf 2025.

Uitsplitsing van de variabele kosten

We splitsen de kosten van kansspel aanbieders in drie componenten. De kosten van *direct marketing* (op consumenten gerichte reclame, welkomst- en bijstort-bonussen en andere incentives zoals free spins), de kosten van *affiliate marketing* (kosten voor wederverkopers en winkeliers bij loterijen, aanbreng-bonussen gebaseerd op het BSR van een speler, die door aanbieders aan derden worden betaald), en overige kosten.

Voor de vergunninghouders van loterijen, landgebonden weddenschappen en speelcasino's hebben we op basis van de genoemde bronnen voor een groot deel van de markt deze kostenuitsplitsing kunnen maken.

Daarnaast hebben we de kosten van *direct* en *affiliate marketing* als percentage van het BSR voor de speelcasino's van Holland Casino en de online merken van de beide staatsdeelnemingen geëxtrapoleerd naar respectievelijk de speelhallen en de (overige) online vergunninghouders. Van deze aanbieders hebben we in het korte tijdsbestek van dit onderzoek geen (steekproef van) individuele jaarverslagen kunnen analyseren. Een toekomstige update c.q. verfijning van dit onderzoek zou hier een verdiepingsslag in kunnen maken.¹¹

Door stakeholders en aandeelhouders verlangde rendement

Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk het door stakeholders en aandeelhouders verlangde rendement op het geïnvesteerde vermogen te analyseren.¹² Voor de vergunninghouders van loterijen, landgebonden weddenschappen en speelcasino's hebben we de in 2023 gerealiseerde winstmarges verzameld. Net als bij de uitsplitsing van de marketingkosten, hebben we de geobserveerde winstmarges over 2023¹³ van de online merken van de staatsdeelnemingen geëxtrapoleerd naar de overige online vergunninghouders. Voor de speelhallen rekenen we met een gemiddelde winstmarge van nul procent, op basis van de interviews en nieuwsberichten over sluitingen van speelhallen.

3.2 Op korte termijn beïnvloedbare parameters

Voor de scenario-analyses nemen we de volgende op korte termijn als beïnvloedbare bestempelde parameters in ogenschouw.

¹¹ Bijkomende complicatie is dat beursgenoteerde online vergunninghouders hun jaarverslagen op geconsolideerd niveau publiceren waarin bijvoorbeeld de resultaten van de Benelux of heel Noordwest-Europa worden getoond.

¹² Voor het in kaart brengen van de kosten van vreemd en eigen vermogen zijn bedrijfsvertrouwelijke gegevens vereist.

¹³ De winstmarges van de staatsdeelnemingen zijn in de eerste helft van 2024 flink geslonken of zelfs al omgeslagen in rode cijfers; omdat de scenario's zijn gebaseerd op de beschikbare gegevens over 2023 is dit niet meegenomen.

Nominale prijzen

Onder het begrip *nominale prijzen* verstaan we de uitgaven in euro's om deel te nemen aan een kansspel: de prijs van een lot of weddenschap, de inzet aan een speeltafel in een casino of de inworp in een kansspelautomaat. Ook de entreeprijzen van een casinobezoek horen hierbij, evenals de horecaprijzen in zulke gelegenheden. Het betreft dus nadrukkelijk niet de uitgekeerde prijzen die aan winnende deelnemers ten goede komen. De Engelse taal onderscheidt hierbij *price* (voor nominale prijs) van *prize* (voor uitgekeerde prijs).

Hogere nominale prijzen leiden normaliter tot verkoop van minder loten, minder inzetten en minder inwerpen. Omdat de kosten voor deelname voor de spelers die blijven spelen echter stijgen, kan de totale opbrengst (dat wil zeggen het product van de nominale prijs maal de effectieve prijs maal het aantal transacties) zowel stijgen als dalen. In de economie wordt de prijsgevoeligheid gemeten met zogeheten elasticiteiten. De prijselasticiteit meet de verhouding tussen de procentuele daling in de afzet van een product of dienst en de procentuele stijging in de prijzen. Bij een prijselasticiteit tussen min één en nul (bijvoorbeeld -0,5) wordt gesproken van een product met *inelastische* vraag: de vraag reageert niet heel sterk op veranderingen van de nominale prijs. Bij een prijselasticiteit onder min één (zoals -1,5) is sprake van een *elastische* vraag en is de consument dus prijsgevoeliger.

Bij loterijen schatten wij op basis van eerder onderzoek en van loterijen verkregen informatie in dat de prijselasticiteit van lotprijzen ongeveer -0,3 tot -0,4 bedraagt (afhankelijk of het abonnementen of losse verkoop betreft). De vraag naar loten is inelastisch in de lotprijs.

Rekenvoorbeeld. Een verhoging van de lotprijs van 10% leidt tot 10% meer inkomsten op de spelers die blijven spelen, en tot een reductie van 3 tot 4% in het aantal spelers. Netto resulteert een totale verhoging van de inleg van 6 tot 7%.

Voor andere kansspelen dan loterijen hebben wij in de beknopte deskresearch-fase geen aanwijzingen gevonden dat verhoging van de entreegelden, inzetlimieten of inwerpen van sterke invloed zijn op de totale omzet. Daarom hebben wij in deze overige markten een prijselasticiteit van de nominale prijzen van -1 gehanteerd en hebben deze in onze scenario-doorrekeningen geen effect op de totale omzet. Dit is ook consistent met de in interviews geuite opvatting dat spelers bij niet-loterijen herhaaldelijk blijven inzetten met hun tussentijds gewonnen prijzen en dat niet de nominale prijs maar de effectieve prijs een veel belangrijkere parameter is hoelang ze kunnen blijven spelen met een inleg. Het sluit ook aan bij het punt dat in het vorige hoofdstuk werd gememoreerd dat voor speelautomaten de maximuminworp in het Speelautomatenbesluit (2000) vastligt.

Effectieve prijzen

Onder het begrip *effectieve prijzen* verstaan we – in navolging van de wetenschappelijke literatuur¹⁴ – het *gemiddelde* percentage van de nominale prijs dat door de kansspelaanbieder wordt ingehouden. In de literatuur en vakjargon wordt dit ook wel de *take-out*, *hold* of *rake* genoemd. Eén minus de effectieve prijs komt overeen met het zogenoemde uitkeringspercentage of RTP. Voor sommige loterijen en speelautomaten zijn er minimumuitkeringspercentages (bijvoorbeeld 60% voor de Staatsloterij en 47,5% voor het lottospel qua brutoprijzen). Dit komt overeen met maximumprijzen voor de effectieve prijs. In de scenario-analyses hebben we deze begrenzings in acht genomen.

Hogere effectieve prijzen (lagere uitkeringspercentages of lagere RTP) leiden normaliter tot verkoop van minder loten, minder inzetten en minder inworpen. Omdat de spelers die blijven spelen echter meer gaan betalen, kan de totale opbrengst (nominale prijs maal effectieve prijs maal het aantal transacties) zowel stijgen als dalen. Net als bij de nominale prijzen wordt bij een prijselasticiteit tussen min één en nul (bijvoorbeeld -0,5) gesproken van een product met *inelastische* vraag: de vraag reageert niet heel sterk op veranderingen van de effectieve prijs. Bij een prijselasticiteit onder min één (zoals -1,5) is sprake van een *elastische* vraag en is de consument dus prijsgevoeliger.

In de IKBA Kansspelen (Atlas Research, 2023) hebben we uit de internationale literatuur prijselasticiteiten voor de effectieve prijzen per deelmarkt gehanteerd. Deze elasticiteiten zijn gebaseerd op onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk (Frontier Economics, 2014). Deze hebben we voor dit onderzoek onverkort overgenomen. Zie tabellen 6.2 en 6.3 van de genoemde IKBA Kansspelen (Atlas Research, 2023) voor de verschillende prijselasticiteiten.

Loterijen: samenstelling van het prijzenpakket (percentage boven de vrijstellingsdrempel)

Loterijen hebben als enige de optie om de samenstelling van het prijzenpakket te veranderen door het percentage prijzen dat boven de vrijstellingsdrempel van 449 euro valt, aan te passen. We veronderstellen dat hierbij de nominale en effectieve prijzen gelijk blijven en dat er geen effect op de consumentenvraag naar de betreffende loterijproducten optreedt. Te denken valt aan het aanpassen van prijzen van enkele duizenden euro's in een groter aantal prijzen van enkele honderden euro's.¹⁵ De veronderstelling is dat dit zowel het uitkeringspercentage als de jackpot intact laat en de win-kans niet merkbaar beïnvloedt.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Williams en Siegel (2013) in *The Oxford handbook of the economics of gambling*.

¹⁵ Met inachtneming van de bepaling die voorschrijft dat prijzen bij dezelfde gebeurtenis worden geteld als één prijs.

Afdrachten aan goede doelen, sport en staat

Loterijen en landgebonden sportwedenschappen hebben verplichte afdrachten. Deze variëren per type vergunning: 40% voor goede-doelenloterijen, 18% voor het lottospel (waarvan 72,46% aan de sport en 27,54% aan goede doelen), 15% voor de Staatsloterij en het hele resultaat voor krasloten en landgebonden sportwedenschappen. De staatsdeelnemingen Nederlandse Loterij en Holland Casino keren het overgebleven resultaat na vpb (grotendeels) uit als dividend aan de aandeelhouders (de staat), eventueel voorafgegaan door mutaties op de eigen reserves. We hebben deze afdrachtsverplichtingen in acht genomen bij de scenario-analyses.¹⁶ De afdrachten zijn berekend als percentage van het BSR.

Direct marketing

Onder *direct marketing* verstaan we alle door aanbieders zelf direct op de consument gerichte communicatie (per brief, per email, sms, website of app) en bonussen gerelateerd aan het speelgedrag (welkomst- en stortingsbonussen, free spins en andere incentives).

In het online domein zijn na opening van de markt per 1 oktober 2021 diverse beperkingen gesteld aan de aard en omvang van de reclame. Door het diverse en uiteenlopende karakter ervan zijn deze niet geïncorporeerd in onze scenario-analyses. In de interviews geven online aanbieders aan dat het hen wel flink hindert in de concurrentie met illegaal aanbod. We verwachten dat dit *ceteris paribus* een neerwaartse druk op het resultaat heeft, maar dat aanbieders dit via aanpassingen in hun uitkeringspercentages kunnen compenseren.

3.3 Op korte termijn niet-beïnvloedbare parameters

Voor de scenario-analyses nemen we de volgende op korte termijn niet-beïnvloedbare parameters in ogenschouw. Deze hebben impact op de *bottom line* van vergunninghouders, en zijn deels door de overheid te kiezen via aanpassingen van wet- en regelgeving.

Kansspelbelasting, kansspelheffing en bijdragen aan het verslavingspreventiefonds

De tarieven (als percentages van het BSR) voor de ksb, de kansspelheffing en de bijdrage aan het verslavingspreventiefonds houden we constant over alle scenario's. In het bijzonder nemen we het tarief voor de ksb op 37,8% van het BSR (en de omrekening van 37,8% over het bruto-prijzengeld naar het BSR voor loterijen) als gegeven. Wel schalen de totale bedragen aan deze belasting en heffingen met het behaalde BSR.

¹⁶ De Nederlandse Loterij heeft daarnaast nog een statutaire 63%/37% verdeling van de totale dividenden tussen haar aandeelhouders de staat (99% van de stemrechten) en de STAK (1% van de stemrechten). Deze verdeling hebben we in de scenario-analyses buiten beschouwing gelaten.

Affiliate marketing

We veronderstellen dat online kansspelaanbieders in Nederland prijznemers zijn van *affiliates*. Dat wil zeggen dat de aanbrenng-bonus die aanbieders aan *affiliates* betalen constant blijven in alle scenario's. Wel schalen de totale uitgaven aan *affiliate marketing* met het behaalde BSR.

Overige kosten

We veronderstellen dat de overige kosten uit 2023 in 2025 op korte termijn niet-beïnvloedbaar zijn. Op de middellange termijn (2-5 jaar) is dat wel in enige mate het geval (personeelsreductie door vacaturestop, krimp van het aantal speeltafels en spelersplaatsen). Omgekeerd hebben we geen rekening gehouden met eventuele meerkosten in personeel of andere compliance-kosten om te voldoen aan de nieuwe regels die per 1 oktober ingaan. Tot op zekere hoogte compenseren deze twee abstracties elkaar.

4 Uitkomst scenario-analyses

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van de scenario-analyses. We doen dit per deelmarkt, waarbij we loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en speelautomaten, en online kansspelen als deelmarkten onderscheiden. Dit onderscheid is gebaseerd op de marktvisie van de Ksa (2021). Waar relevant onderscheiden we nog vergunninghouders. De scenario-analyses per deelmarkt zijn onafhankelijk: we modelleren (vrijwel) geen concurrentie tussen deelmarkten. Per deelmarkt bespreken we vier scenario's.

Als eerste twee scenario's bespreken we binnen elke deelmarkt c.q. type vergunninghouder telkens de belangrijkste 'knoppen' die specifieke vergunninghouders tot hun beschikking hebben om de gevolgen van de verhoging van de ksb op te vangen. We bekijken hoeveel aan elke van deze knoppen *afzonderlijk* gedraaid zou moeten worden om ervoor te zorgen dat er per deelmarkt c.q. type vergunninghouder geen negatief resultaat resteert. De resultaten van deze scenario's geven extreme waarden waarmee aan de 'knoppen' gedraaid zou moeten worden. De uitkomsten ervan zijn de *minimale of maximale* scenario's. Omwille van de leesbaarheid van de tabellen hebben we niet gepoogd bij elk scenario aan te geven welke knop op welke marktuitskomst welk effect heeft. In de hoofdtekst wordt in detail toegelicht met welke 'bandbreedte' aan de knoppen gedraaid wordt.

Als derde beschouwen we scenario's waarin per deelmarkt c.q. per type vergunninghouder aan meerdere knoppen tegelijkertijd wordt gedraaid om via een *combinatie* van interventies te sturen op een niet-negatief resultaat. We bespreken in detail de door ons (op basis van de interviews en deskresearch) als meest *plausibele* geachte scenario's.

Als vierde scenario rekenen we voor de vergunninghouders die afdrachten doen aan goede doelen, sport of staat een meest plausibel geachte variant door, waarin niet alleen wordt gestuurd op een niet-negatief resultaat, maar ook op behoud van deze afdrachten. Voor private vergunninghouders rekenen we door hoe niet de afdrachten maar het resultaat gelijk kan worden gehouden. De scenario's *behouden* daarom afdracht of resultaat.

We rapporteren per scenario de *verandering* (in euro's prijspeil 2023) tussen de situatie in 2023 en de verwachte scenario-uitkomst in 2025, en we geven telkens de verandering in het BSR, de afgedragen ksb, de afdrachten en het resultaat vóór vpb. Aangezien aanbieders de ksb inhouden voor spelers, rapporteren we dit niet afzonderlijk. Het effect op spelers wordt gegeven door de verandering in BSR.

4.1 Loterijen

Staatsloterij

De Staatsloterij opereert onder de condities om van haar lotenverkoop minimaal 60% brutoprijzen uit te keren (de effectieve brutoprijs is dus maximaal 40%) en minimaal 15% af te dragen aan de staat. In 2023 zat de Staatsloterij met ongeveer 65% ruim boven het minimumuitkeringspercentage maar precies op het minimum-afdrachtspercentage van 15%. Daarnaast resteerde een positief resultaat van ongeveer €15 miljoen. Zonder enige vorm van bijsturing, en onder gelijkblijvende overige marktomstandigheden, ziet de Staatsloterij dit positieve resultaat in 2025 omslaan in een geraamd negatief resultaat van €21 miljoen.

We zien drie knoppen waarmee Staatsloterij dit zou kunnen mitigeren tot een nulresultaat:

- Verhoging van de effectieve (netto)prijs met 2,6%.¹⁷
- Verlaging van het vrijgestelde prijzengeld met 2,1%-punt (van 23,9% naar 21,8%)
- Verlaging van de uitgaven aan *direct marketing* met 20%.

Ieder van deze drie interventies zou, gegeven de aannames in onze modellen, leiden tot een nulresultaat. Verhoging van de lotprijs blijkt geen realistische optie om zonder aanvullende interventies het resultaat op nul te krijgen. Daarvoor zou een verhoging met 20% nodig zijn. Wel is verhoging van de lotprijs onderdeel van de meest plausibel geachte mix:

- Verhoging van de lotprijs van €17,50 met €1,25 (=7,1%) samen met een verhoging van de effectieve prijs met 1,6%.

Merk op dat in deze variant de afdracht aan de staat (als vast percentage van het BSR) toeneemt. Er is dus geen aanvullende interventie nodig om aan die eventuele aanvullende doelstelling te voldoen. Wel verdwijnt in alle varianten het huidige positieve resultaat.

Tabel 4.1 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen. Het BSR van de Staatsloterij kan zowel toe- als afnemen, afhankelijk van de wijze van interventie. De extra afgedragen ksb wordt geschat tussen €15 en 22 miljoen. De verplichte 15%-afdracht aan de staat zal naar verwachting maximaal €3 miljoen toe- of afnemen. Het resultaat voor de staat als aandeelhouder neemt in alle scenario's af naar ongeveer nihil.

¹⁷ Het betreft procenten, niet in procentpunten. De effectieve prijs gaat in deze variant van 40,9% naar 42,0%.

Tabel 4.1 Veranderingen marktuittkomsten Staatsloterij ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuittkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud afdracht
BSR %	4,5%	-2%	5%	5%
BSR nominaal	€ 14,4	€ -7,6	€ 14,4	€ 14,4
Kansspelbelasting	€ 22,0	€ 15,0	€ 22,0	€ 22,0
Afdracht staat	€ 3,4	€ -3,2	€ 3,4	€ 3,4
Resultaat	€ -15,0	€ -15,1	€ -15,0	€ -15,0

Goede-doelenloterijen

De goede-doelenloterijen opereren onder de conditie minimaal 40% van de lotenverkoop af te dragen aan goede doelen. De Samenwerkende Non-Profit Loterijen (SNL) hebben een dermate hoog afdrachtspercentage dat er zo'n laag uitkeringspercentage en een dusdanig prijzenpakket resteren, en er nauwelijks ksb verschuldigd is. Dat is ook na verhoging van het percentage het geval, zodat bijsturing niet nodig is.

Dit ligt anders voor de Postcodeloterij en de Vriendenloterij. Beide loterijen droegen in 2023 42% van hun lotenverkoop af aan goede doelen. Zonder bijsturing zou er na de verhoging van de ksb een negatief resultaat resteren van ongeveer €20 respectievelijk €6 miljoen. Net als bij de Staatsloterij is het niet haalbaar dit op te vangen door uitsluitend de lotprijs te verhogen: daarvoor zou een verhoging met maar liefst 37% nodig zijn. Ook uitsluitend de afdracht aan goede doelen verlagen biedt onvoldoende soelaas, omdat de afdracht daarmee iets onder het vereiste minimum van 40% zou komen. We identificeren drie afzonderlijke interventies waarmee het resultaat niet negatief zou hoeven eindigen:

- Verhoging van de effectieve prijs met 4,05%.
- Verlaging van het deel van het prijzengeld onder de vrijstellingsdrempel met 9,3%-punt voor de Postcodeloterij en 6,4%-punt voor de Vriendenloterij (waarbij we opmerken dat dit met name voor de Postcodeloterij een forse ingreep is).
- Verlaging van de uitgaven aan *direct marketing* met 18,2%.

Ieder van deze drie interventies zou, gegeven de aannames in onze modellen, leiden tot een nulresultaat. Als meest plausibele combinatie van interventies gaan we uit van:

- Verhoging van de lotprijs van €15,25 met €0,50 (=3,3%) samen met een verlaging van de afdracht met 2%-punt naar het minimum van 40%.

In een variant waarin de goede-doelenloterijen hun afdrachten in euro's gelijk willen houden, zouden ze kunnen kiezen voor de volgende combinatie:

- Verhoging van de lotprijs met €1,00 (=6,6%) samen met een verlaging van de afdracht met 1,85%-punt en verlaging van het deel van het prijzengeld onder de vrijstellingsdrempel met 0,3%-punt.¹⁸

Merk op dat een lotprijsverhoging door de consument naar verwachting beter wordt geaccepteerd, wanneer zowel de Staatsloterij als Postcodeloterij en Vriendenloterij dit (noodgedwongen) min of meer gelijktijdig doen, en hier bovendien een uitlegbare reden voor hebben richting hun spelers. Overigens is het vanwege het kartelverbod de loterijen niet toegestaan om een eventuele lotprijsverhoging onderling expliciet af te stemmen.

Tabel 4.2 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen voor de Postcodeloterij. Tabel 4.3 doet dit voor de Vriendenloterij. Het BSR kan zowel toe- als afnemen, afhankelijk van de wijze van interventie. De extra afgedragen ksb over beide loterijen samen wordt geschat tussen €0 en 28 miljoen. De afdracht aan goede doelen zal naar verwachting maximaal €28 miljoen afnemen, maar zou in combinatie met andere interventies ook gelijk kunnen blijven.

¹⁸ De toename van het BSR door de hogere lotprijs in deze variant vergroot de afdrachten dusdanig, dat deze nominaal gelijk kunnen blijven bij een lager percentage.

Tabel 4.2 Veranderingen marktuikkomsten Postcodeloterij ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuikkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud afdracht
BSR %	2%	-5%	2%	4,6%
BSR nominaal	€ 10,8	€ -23,0	€ 10,8	€ 21,6
Kansspelbelasting	€ 21,9	€ 0,0	€ 21,9	€ 24,1
Afdracht goede doelen	€ -9,0	€ -17,1	€ 0,0	€ -0,1
Resultaat	€ -1,6	€ -3,9	€ 0,0	€ -1,4

Tabel 4.3 Veranderingen marktuikkomsten Vriendenloterij ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuikkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud afdracht
BSR %	2,3%	-7%	2%	4,6%
BSR nominaal	€ 4,3	€ -13,8	€ 4,3	€ 8,5
Kansspelbelasting	€ 6,5	€ 0,0	€ 6,5	€ 7,2
Afdracht goede doelen	€ -3,7	€ -10,7	€ 0,0	€ -0,1
Resultaat	€ 1,5	€ 0,0	€ 4,0	€ 1,4

Lotto BV

Lotto BV bestaat uit drie spellen, die afzonderlijk zijn doorgerekend maar die we hier in samenhang bespreken: Instantloterij, het Lottospel en het winkelaanbod van de TOTO. Voor het Lottospel en het winkelaanbod van de TOTO geldt een gecombineerd minimumuitkeringspercentage van 47,5%. Het gehele resultaat van Lotto BV wordt afgedragen aan goede doelen en sport, waardoor boekhoudkundig het resultaat per definitie nihil is.¹⁹ In 2023 voldeed de Lotto BV ruimschoots aan alle verplichtingen in de vergunning, zo werd er ruim 22,4% afgedragen door de Lotto en lag het bruto-uitkeringspercentage boven de 50%.

De verhoging van de ksb kan voor alle drie de spellen worden opgevangen door de afdrachten te verlagen met respectievelijk 0,5, 2,4 en 1,5%-punt. Daarmee komt de afdracht voor het Lottospel op 19,9%, nog ruim boven het verplichte minimum van 18%. Dit scenario geldt daarmee als meest plausibele en ook enige realistisch geachte scenario.

Een scenario waarbij de afdrachten aan goede doelen en sport gelijk worden gehouden is voor de Instantloterij nog goed voorstelbaar, via verhoging van de nominale prijzen van krasloten met 4,5%. Voor het Lottospel wordt dit al een stuk minder realistisch, met een combinatie van 5% hogere lotprijzen, een 5% hogere effectieve prijs en 22% minder uitgaven

¹⁹ Voor het Lottospel geldt daarnaast dat er minimaal 18% van de lotenverkoop dient te worden afgedragen.

aan *direct marketing*. Voor het winkelaanbod van de TOTO is het gelijk houden van de afdrachten niet realiseerbaar. Daarvoor zou een verhoging van de lotprijzen met 25% en een verlaging van de budgetten voor *direct marketing* met 50% nodig zijn.

Tabel 4.4 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen voor de Lotto BV. Het meest plausible scenario is een extra opbrengst van ongeveer €10 miljoen aan ksb, die volledig ten koste gaat van de afdrachten aan goede doelen en sport. Enige bijsturingsruimte om de afdracht op peil te houden, bestaat met name bij de Instantloterij, die echter maar voor ongeveer 20% van de afdrachten van Lotto BV zorgt en dus een beperkt effect zal hebben.

Tabel 4.4 Veranderingen marktuitkomsten Lotto BV ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud afdracht
BSR %	0,0%	n.v.t.	n.v.t.	1,9%
BSR nominaal	€ -	n.v.t.	n.v.t.	€ 4,2
Kansspelbelasting	€ 10,4	n.v.t.	n.v.t.	€ 10,2
Afdracht goede doelen	€ -2,9	n.v.t.	n.v.t.	€ 0,1
Afdracht sport	€ -7,5	n.v.t.	n.v.t.	€ -

4.2 Sportweddenschappen

TOTO Online

Zonder enige bijsturing is onze verwachting dat het resultaat van TOTO online omslaat van een winst van €13 miljoen naar een verlies van ongeveer €4 miljoen. Bijsturing via (uitsluitend) de effectieve prijs zou een verlaging van die effectieve prijs met 26% impliceren, hetgeen we niet realistisch achten. Als alleen het budget voor *direct marketing* wordt aangepast, is een verlaging met 16,5% nodig om het resultaat op nul te krijgen. Het meest plausible scenario om het resultaat op nul te krijgen achten wij een combinatie:

- Verlaging van de effectieve prijs met 6,5% en van de *direct marketing* met 12%.

Dit zijn forse ingrepen in een concurrerend deel van de kansspelmarkt. We zien daarenboven geen realistische mogelijkheden om het resultaat op het niveau van 2023 te houden.

Tabel 4.5 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen. Het BSR van de TOTO Online zal naar verwachting iets afnemen. De extra ksb van ongeveer €16 miljoen gaat voor het

grootste deel ten koste van het resultaat, dat uiteindelijk toevalt aan de staat als aandeelhouder.

Tabel 4.5 Veranderingen marktuitkomsten TOTO Online ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud resultaat
BSR %	-0,7%	-4%	-0,7%	n.v.t.
BSR nominaal	€ -1,5	€ -7,3	€ -1,5	n.v.t.
Kansspelbelasting	€ 16,3	€ 14,1	€ 16,3	n.v.t.
Resultaat	€ -13,1	€ -13,1	€ -13,1	n.v.t.

Paardentotalisator

Voor de door ZEturf aangeboden paardentotalisator is de situatie vergelijkbaar met die van de Lotto: het resultaat wordt afgedragen aan de paardensport, en biedt op zich voldoende ruimte om de extra ksb op te vangen. Tegelijk is er geen combinatie van interventies om de afdracht op het niveau van 2023 te houden. Tabel 4.6 vat dit samen.

Tabel 4.6 Veranderingen marktuitkomsten de door ZEturf aangeboden paardentotalisator ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud resultaat
BSR %	0,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
BSR nominaal	€ -	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Kansspelbelasting	€ 0,15	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Afdracht paardensport	€ -0,15	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

4.3 Speelcasino's en speelautomaten

Holland Casino

Bij Holland Casino onderscheiden we enerzijds de *landgebonden* tak met tafelspelen en speelautomaten en anderzijds de online tak. Deze twee zijn afzonderlijk gemodelleerd. Zonder bijsturing zou het landgebonden resultaat afnemen van plus €24 naar minus €30 miljoen, een afname met ongeveer €54 miljoen. Online zou het resultaat met bijna €10 miljoen afnemen naar minus €2 miljoen.

Afzonderlijke maatregelen om deze resultaten naar nul te krijgen zijn amper realistisch te noemen. Voor het landgebonden deel zou dit kunnen worden bereikt door de effectieve

prijs met maar liefst 16,6% te verhogen en in de online markt door deze juist met 15,5% te verlagen. Dit opmerkelijke verschil komt doordat (zoals in de literatuur gedocumenteerd) de onlinespeler veel prijsgevoeliger dan de landgebonden speler.

Een verlaging van de uitgaven aan *direct marketing* met 18% zou online ook tot een nulresultaat leiden. Voor de landgebonden activiteiten is een nulresultaat nooit realiseerbaar door alleen de uitgaven aan *direct marketing* te verlagen.

Als meest plausibele – zij het flink ambitieuze – scenario om het resultaat op nul te krijgen wordt de volgende combinatie van interventies gezien:

- Landgebonden: Verhoging van de effectieve prijs met 12,4% en verlaging van *direct marketing* met 25%.
- Online: Verlaging van de effectieve prijs met 6% en van *direct marketing* met 10%.

Net als voor de Toto Online zien we geen realistische mogelijkheden om het resultaat op het niveau van 2023 te houden.

Tabel 4.7 vat weer de belangrijkste uitkomstparameters voor Holland Casino samen. Het BSR zal met 3 tot 7% toenemen als Holland Casino bijstuurt door de effectieve prijs te verhogen. De extra ksb van €74 tot €85 miljoen komt voor €31 miljoen uit het resultaat dat naar nul gaat.

Tabel 4.7 Veranderingen marktuikomsten Holland Casino ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuikomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud resultaat
BSR %	3,8%	3,1%	7,4%	n.v.t.
BSR nominaal	€ 29,0	€ 23,3	€ 56,3	n.v.t.
Kansspelbelasting	€ 74,2	€ 74,2	€ 84,5	n.v.t.
Resultaat	€ -31,1	€ -31,2	€ -31,2	n.v.t.

Speelhallen en horeca-automaten

Op basis van de geluiden uit de markt schatten we in dat de winst op speelhallen en horeca-automaten anno 2023 al ongeveer nihil was. De voorziene verhoging van de kansspelbelasting zou dit resultaat met €47 miljoen verlagen. Er bestaan daarbij geen realistische scenario's om met één soort interventie een nulresultaat te bereiken.

Ook bij een forse ingreep zoals hiervoor besproken voor de landgebonden tak van Holland Casino, met een verhoging van de effectieve prijs met 12,4% en 25% minder *direct marketing*, resteert een negatief resultaat over de sector van €25 miljoen.

We merken daarbij op dat dit geprognoseerde negatieve resultaat de optelsom is van de penibele situatie in 2023 (door o.a. de nasleep van de Coronacrisis en de sinds 2000 niet geïndexeerde bedragen in het Speelautomatenbesluit), de aanscherping van de regelgeving sinds de invoering van de Wet kansspelen op afstand (zoals aansluiting op CRUKS) én daarbovenop de aangekondigde verhoging van de ksb.

Een sanering van de sector – waarbij een aantal speelhallen de markt verlaat – lijkt door deze cumulatie van factoren onafwendbaar. De spelers zullen zich dan deels verspreiden over het resterende speelcasino's en speelhallen (dan wel naar online kansspelen). De bezettingsgraad van het resterende aanbod kan dan toenemen tot weer een marktevenwicht bereikt is, waarin vergunninghouders zonder verlies kunnen draaien. De precieze uitstroom van spelers van uittredende casinovestigingen of speelhallen naar het resterende landgebonden aanbod of het online aanbod valt buiten de scope van dit onderzoek.

4.4 Overige online kansspelen

Overige online sportweddenschappen

Voor online sportweddenschappen (inclusief online weddenschappen op paarden) gaan we uit van een winstmarge van 6,5% van het BSR in 2023, hetgeen neerkomt op ongeveer €16 miljoen. Als gevolg van de verhoging van de ksb neemt dat naar verwachting met ongeveer €20 miljoen af naar een verlies van €4 miljoen. We identificeren twee potentiële afzonderlijke interventies waarmee het resultaat naar nihil zou kunnen worden gebracht:

- Verhoging van de effectieve prijs met 15%.
- Verlaging van de uitgaven aan *direct marketing* met 12%.

Als plausibel scenario hebben we een combinatie van deze ingrepen doorgerekend:

- Verhoging van de effectieve prijs met 4% samen met 9% minder uitgaven aan *direct marketing*.

We zien geen realistisch scenario waarin deze deelmarkt zijn winst op het niveau van 2023 kan houden.

Tabel 4.8 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen. Het BSR van de online weddenschappen kan zowel toe- als afnemen, afhankelijk van de wijze van interventie. Meest plausibel achten we een geringe groei als gevolg van een verhoging van de effectieve prijs. De extra ksb bedraagt naar verwachting €19 tot €27 miljoen, die voor ongeveer €16 miljoen ten koste gaat van de winst in de sector. Voor de staat impliceert dat een derving (uitverdieneffect) van ongeveer €4 miljoen aan vpb-inkomsten. Onzeker is of dit zal leiden tot uittreding uit dit deel van de markt.

Tabel 4.8 Veranderingen marktuitskomsten overige online sportweddenschappen ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitskomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud resultaat
BSR %	1,2%	-1%	8%	n.v.t.
BSR nominaal	€ 3,0	€ -2,4	€ 18,2	n.v.t.
Kansspelbelasting	€ 21,3	€ 19,2	€ 27,1	n.v.t.
Resultaat	€ -15,8	€ -15,9	€ -15,8	n.v.t.

Overige online casinospelen

Voor online casinospelen wordt eveneens uitgegaan van een winstmarge van 6,5% van het BSR in 2023, hetgeen neerkomt op ongeveer €54 miljoen. Als gevolg van de verhoging van de ksb neemt dat naar verwachting met ongeveer €69 miljoen af naar een verlies van €15 miljoen. We identificeren twee potentiële afzonderlijke interventies waarmee het resultaat naar nihil zou kunnen worden gebracht:

- Verlaging van de effectieve prijs met 15,5%.
- Verlaging van de uitgaven aan *direct marketing* met 18%.

Merk op dat uit de literatuur naar voren komt dat online casinospelen veel prijsgevoeliger zijn dan online sportweddenschappen. Daardoor kan de markt trachten de verhoging van de ksb te mitigeren door de effectieve prijs te verlagen en zo de markt flink te laten groeien. Als meest plausibele scenario hebben we een combinatie van deze ingrepen doorgerekend, waarbij de marktgroei beperkt blijft:

- Verlaging van de effectieve prijs met 6,3% samen met 10% minder uitgaven aan *direct marketing*.

Net als voor de online sportwedenschappen zien we geen realistisch scenario waarin deze deelmarkt zijn winst op het niveau van 2023 kan houden.

Tabel 4.9 vat de belangrijkste uitkomstparameters samen. Het BSR kan zowel toe- als afnemen, afhankelijk van de wijze van interventie. Het meest plausibel achten we een geringe groei. De extra ksb bedraagt naar verwachting €55 tot €93 miljoen, die voor ongeveer €54 miljoen ten koste gaat van de winst in de sector. Voor de staat impliceert dat een derving (uitverdieneffect) van ongeveer €14 miljoen aan vpb-inkomsten.²⁰ Onzeker is of dit zal leiden tot uittreding uit dit deel van de markt, en al helemaal welke vergunninghouders er momenteel financieel het meest penibel voorstaan.

Tabel 4.9 Veranderingen marktuitkomsten overige online casinospelen ten opzichte van situatie 2023, in vier verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario	Behoud resultaat
BSR %	0,6%	-5%	8%	n.v.t.
BSR nominaal	€ 4,6	€ -37,6	€ 64,2	n.v.t.
Kansspelbelasting	€ 70,5	€ 54,6	€ 93,0	n.v.t.
Resultaat	€ -53,7	€ -53,7	€ -53,7	n.v.t.

4.5 Geaggregeerde effecten

Nederlandse Loterij, goede-doelenloterijen, paardentotalisator

Tabel 4.10 vat de verwachte gecombineerde effecten van de NLO (Staatsloterij, Lotto, TOTO online), goede-doelenloterijen en de door ZEturf aangeboden paardentotalisator samen. Dat zijn de delen van de markt waar de verhoging van de ksb interacteert met afdrachten aan goede doelen, sport of staat en ook de delen waar de benodigde ingrepen om geen duurzaam negatief resultaat te behalen relatief beperkt zijn. Daardoor zijn de scenario-uitkomsten in vergelijking met de landgebonden casinospelen, speelautomaten en de online markt zekerder. De kolommen geven de totalen in het meest plausibel geachte scenario en in de minimale en maximale varianten.

Dit deel van de kansspelmarkt groeit in het meest plausibel geachte scenario licht (met 1% op een BSR van €1,43 miljard). De extra afgedragen ksb ligt tussen €40 en 77 miljoen, meest plausibel op €77 miljoen. Dit gaat gepaard met een daling van de afdrachten aan goede

²⁰ De veronderstelling is dat wereldwijd opererende Nederlandse vergunninghouders voor hun op Nederlandse spelers behaalde omzet in Nederland vpb-plichtig zijn. Door verrekenprijzen tussen landen kan dit meer of minder zijn.

doelen en de sport, een geringe toename van de afdracht aan de staat en een forse afname van het resultaat voor de staat. Samen liggen deze verlagingen van de afdrachten en het resultaat naar verwachting tussen €30 en 74 miljoen, meest plausibel op €48 miljoen.

Tabel 4.10 Veranderingen geaggregeerde marktuitkomsten NLO, goede-doelenloterijen en paardentotalisator ten opzichte van situatie 2023, in drie verschillende scenario's (bedragen in miljoenen euro, prijspeil 2023)

Marktuitkomst	Plausibel scenario	Min. scenario	Max. scenario
BSR %	1%	-3%	1%
BSR nominaal	€ 15,1	€ -36,8	€ 15,1
Kansspelbelasting	€ 77,2	€ 39,6	€ 77,2
Afdrachten goede doelen	€ -15,5	€ -30,6	€ -2,9
Afdrachten sport	€ -7,7	€ -7,7	€ -7,7
Afdrachten staat	€ 3,4	€ -3,2	€ 3,4
Resultaat	€ -28,2	€ -32,1	€ -24,1

Holland Casino, kansspelautomaten in speelhallen en horeca, overige online kansspelen

Voor de overige deelmarkten achten we de effecten te onzeker om een tabel met de gecombineerde effecten te presenteren. Onze scenario-analyse indiceren dat een veel sterkere bijsturing nodig is in reactie op de verhoging van de ksb. In deze deelmarkten spelen geen interacties met afdrachten aan goede doelen of sport waardoor dergelijke afdrachten ook geen mogelijkheden bieden het effect deels mee op te vangen.

De landgebonden casinospelen en kansspelautomaten realiseerden samen in 2023 een BSR van ongeveer €1,21 miljard en droegen daarover €357 miljoen aan ksb af. De extra ksb van €100 miljoen die mechanisch zou voortvloeien uit de tariefsverhoging noopt tot forse ingrepen. Als Holland Casino in staat is met mitigerende maatregelen uit de rode cijfers te komen *zonder* het afstoten of krimpen van vestigingen verwachten we voor die aanbieder een toename van de landgebonden ksb-afdracht tussen €64 en €72 miljoen (waarbij we de ondergrens het meest plausibel achten). Dit gaat gepaard met een vermindering van het resultaat met €24 miljoen en een groei van het BSR met zo'n €29 miljoen.

Voor de speelautomatenhallen zien we geen plausibel mitigatiescenario met behoud van het huidige aanbod. Een sanering onder de speelautomatenhallen lijkt onafwendbaar. Voor Holland Casino is een vergelijkbaar scenario met sluiting van vestigingen eveneens niet ondenkbaar, maar daar zou de staat vanwege het kanalisatiebelang mogelijk kunnen

bijspringen met steun.²¹ Een flink deel van de spelers zal landgebonden blijven spelen bij het resterende aanbod, waarmee de dekkinggraad van het overgebleven aanbod verbetert. Een ander deel zal afhaken of online gaan spelen bij legale en illegale aanbieders. Het is niet goed mogelijk het saldo-effect daarvan op de het BSR en de ksb in te schatten.

De legale online markt, bestaande uit de online sportweddenschappen en online casinospelen had in 2023 een BSR van ongeveer €1,39 miljard. In het meest plausibele mitigatiescenario zullen aanbieders de effectieve prijs van sportweddenschappen wat verhogen en die van casinospelen juist wat verlagen.²² Per saldo zal de verandering van het BSR liggen tussen minus €45 en plus €91 miljoen. In de meest plausibele scenario's is er een geringe plus van €8 miljoen.

Als de maatregelen niet leiden tot uittreding en aanbieders genoeg nemen met aanzienlijk lagere rendementen (of hun vaste kosten goeddeels kunnen dekken uit hun activiteiten in andere landen), ligt de extra opbrengst aan ksb naar verwachting tussen €81 en €133 miljoen, meest plausibel €102 miljoen. Als partijen zich wel terugtrekken uit de markt of spelers veel massaler overstappen naar illegaal aanbod dan voorzien, kunnen de verschuivingen veel groter zijn.

²¹ Een analyse van de beleidsmatige wenselijkheid of juridische houdbaarheid viel buiten de scope van dit onderzoek.

²² Dit hangt samen met de prijselasticiteiten, die in absolute waarde respectievelijk kleiner en groter dan één zijn.

5 Impact publieke belangen

Het overall beeld uit het vorige hoofdstuk met de uitkomsten van de scenario-analyses is dat de aanbieders de hogere ksb het hoofd zullen bieden door opdrachten aan goede doelen, sport of de staat te verlagen voor zover mogelijk en daarnaast door “uit de problemen te groeien”. Via aanpassingen in hun prijsstelling en de hoeveelheid *direct marketing* zal getracht worden extra omzet te genereren die de bestaande vaste kosten en de verhoogde ksb kan dekken.

Wat betekent de omzetgroei van de legale markt voor de publieke belangen? Daar waar de groei voortkomt uit het méér en vaker spelen door bestaande spelers of het starten met spelen door jonge of anderszins kwetsbare nieuwe spelers, neemt het risico op kansspelverslaving toe. In de deelmarkten waar sommige aanbieders hun vestigingen sluiten, kunnen sommige spelers ook hun heil in het illegale circuit zoeken, waar consumentenbescherming ver onder de maat is, en spelers in aanraking met criminaliteit kunnen komen. Een kwantitatieve uitsplitsing naar elk van de drie publieke belangen viel in het korte tijdsbestek en met de beschikbare gegevens op mesoniveau niet te maken. Hieronder geven we enkele kwalitatieve observaties en overwegingen bij de bevindingen van dit onderzoek.

In de markt voor speelcasino's, kansspelautomaten en online kansspelen bestaat daarnaast het risico op sanering en uittreding. De effecten daarvan op de totale marktomvang en de verdeling tussen legaal en illegaal aanbod zijn op voorhand slecht in te schatten.

Als er saneringen optreden bij de speelcasino's, speelhallen en online kansspelen, is de vraag waar de betreffende spelers hun heil gaan zoeken. We vermoeden dat deze grotendeels bij de overgebleven legale aanbieders terecht zullen komen. Waar de toegenomen reistijd naar een fysieke vestiging van speelcasino of speelhal te groot wordt, ligt een overstap naar de online markt voor de hand. Op voorhand vermoeden we dat de risico's voor de publieke belangen (met name kansspelverslaving) per euro BSR gelijk blijven: het betreft immers in alle gevallen al hoog-risico kansspelen van vergelijkbare verslavingsgevoeligheid. In de interviews is het risico gesignaleerd dat de randen van de wet- en regelgeving rondom verslavingspreventie opgezocht kunnen worden om uittreding uit te stellen.

Bij met name fysieke speelcasino's, speelhallen en online sportweddenschappen indiceren onze scenario-analyses een verhoging van de effectieve prijs van de betreffende kansspelen. Hierdoor bestaat een risico dat een deel van de vertrekkende spelers overstapt naar de

illegale markt. Bij deze illegale markt zijn op grond van de interviews de risico's voor de publieke belangen fors groter dan bij het legale aanbod.²³ Hoe groot deze de-kanalisatie zal zijn, konden we met de beschikbare gegevens niet met voldoende zekerheid vaststellen, evenals de uitsplitsing naar de kanalisatie in spelers dan wel euro's.

Bij met name online speelcasino's is de consument een stuk prijsgevoeliger en indiceren onze scenario-analyses een verlaging van de effectieve prijs. Daardoor wordt dit segment juist relatief aantrekkelijker ten opzichte van de bestaande situatie en ook ten opzichte van het illegale online aanbod. Hoe groot deze kanalisatie zal zijn, konden we met de beschikbare gegevens niet met voldoende zekerheid vaststellen, evenals de uitsplitsing van de extra omzet vanuit bestaande spelers en vanuit nieuwe spelers.

Op grond van de IKBA-kansspelen (Atlas Research, 2023) is het aannemelijk dat door de totale groei aan marktomvang (en *a fortiori* een eventuele de-kanalisatie door groei van de illegale kansspelmarkt) ook de aan kansspelverslaving gerelateerde maatschappelijke kosten toenemen. Hoe deze groei op macroniveau per deelmarkt en op mesoniveau bij aanbieders zich manifesteert op microniveau (per risicotype van speelgedrag) viel binnen het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet te beantwoorden.

In markten voor schadelijke en verslavende producten zoals alcohol en tabak, zijn accijnsverhogingen een beproefd middel om de totale schadelast te verminderen. Immers, ongeacht de hoogte van de prijselasticiteit, neemt het geconsumeerde volume van de schadelijke stoffen af. Wel kunnen de totale uitgaven aan bijvoorbeeld alcohol en tabak stijgen, als aanbieders eenzelfde gedragsreactie vertonen als we in onze scenario-analyses hebben doorgerekend.

Anders dan bij consumptie van drugs, alcohol en tabak, ligt de schade bij 'consumptie' van kansspelen echter niet in het volume (het aantal verkochte loten, afgesloten weddenschappen, inzetten of inwerpen) maar juist in de omvang het bestede geldbedrag. Hoe hoger de uitgaven van verslaafde spelers, hoe eerder deze in de financiële problemen c.q. schulden belanden.²⁴ Een belastingverhoging die door aanbieders via omzetverhoging

²³ In de IKBA Kansspelen (Atlas Research, 2023) werden de maatschappelijke kosten van kansspelverslaving anno 2022 per euro BSR voor legale online kansspelen een kwart lager ingeschat dan voor illegale online kansspelen. Op grond van de interviews lijkt dit anno 2024 een conservatieve inschatting: het illegale aanbod is een stuk zwarter nu.

²⁴ Een verschil met verslavende middelen als drugs of alcohol is daarnaast dat overmatige consumptie bij kansspelen nog veel extremer kan uitpakken, bijvoorbeeld als wordt gespeeld met op onrechtmatige wijze verkregen geld.

wordt gemitigeerd heeft een pervers effect op de totale schadelast, al komt een aanzienlijk deel van het aan kansspelen bestede geld via de ksb in de schatkist terecht.

Het is daarom het overwegen waard te (blijven) monitoren hoe het speelgedrag en de aantallen spelers (per risicoklasse) zich ontwikkelen na de verhoging van de kansspelbelasting en de reactie van kansspelaanbieders hierop. Input van verslavingsdeskundigen bij de opzet van zulk monitoringsonderzoek is daarbij uiteraard van toegevoegde waarde.

Bijlage 1: Interviews

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende partijen. De gesprekken vonden plaats onder de zogeheten Chatham House Rule: dat wil zeggen dat we in dit rapport niet herleidbaar naar individuen en individuele organisaties citeren wat er gezegd is.²⁵

- Overheid en toezicht:
 - Ministerie van Financiën;
 - Kansspelautoriteit (Ksa);
- Staatsdeelnemingen:
 - Holland Casino (HC);
 - Nederlandse Loterij (NLO);
- Loterijen:
 - Nationale Postcode Loterij;
- Brancheverenigingen:
 - Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA);
 - VAN Kansspelen brancheorganisatie;
 - Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK).

We hebben niet rechtstreeks gesproken met de Belastingdienst maar zijn van informatie voorzien door de dossierhouders kansspelbelasting van het ministerie van Financiën.

We hebben tijdens het onderzoek niet gesproken met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving. In een volgende fase is het mogelijk dergelijk gesprekken te voeren.

²⁵ <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>

Bijlage 2: Literatuur

Atlas Research (2023) Halbersma, R., J. Poort, N. Blaker, F. Burema en J. Veldkamp, [Rood-zwart ontward – Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen](#). In opdracht van het WODC.

[Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand](#) (2023).

Bruin, D.E. de (2017) [Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod](#). In opdracht van de Kansspelautoriteit.

Dorfman, R., en P. O. Steiner (1954). "Optimal advertising and optimal quality." *The American Economic Review* 44.5: 826–836.

Frontier Economics (2014), [The UK betting and gaming market: estimating price elasticities of demand and understanding the use of promotions](#). HM Revenue & Customs.

Holland Casino (2024) [Jaarverslag 2023](#).

I&O Research (2024) [Deelname aan kansspelen in Nederland - meting 2024](#). In opdracht van het WODC.

Kansspelautoriteit (2021) [Marktvisie kansspelen – Marktordening en markttoezicht vanuit de publieke belangen](#).

Kansspelautoriteit (2023a) [Marktscan kansspelen](#). Betreft cijfers over 2022.

Kansspelautoriteit (2023b) [Bijlage bij marktscan kansspelen](#). Betreft cijfers over 2022.

Kansspelautoriteit (2024) [Monitoringsrapportage, voorjaar 2024](#). Betreft cijfers over 2023.

Nationale Postcodeloterij (2024) [Jaarverslag 2023](#).

Nederlandse Loterij (2024) [Jaarstukken 2023](#).

Williams, Leighton Vaughan, and Donald S. Siegel, eds. (2013) The Oxford handbook of the economics of gambling. Oxford University Press.

[Regeling speellimieten en speelgedrag](#) (2024).

Regioplan (2009) [Aard en omvang illegale kansspelen in Nederland](#). In opdracht van het WODC.

Rijksoverheid (2024a) [Hoofdlijnenakkoord tussen PVV, VVD, NSC en BBB](#).

Rijsoverheid (2024b) [Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025](#)

Samenwerkende Non-profit Loterijen (2024). [Jaarverslag 2023](#).

Spapens, A, M. Bruinsma (2015) [Fenomeenonderzoek gokzuilen](#). In opdracht van de Kansspelautoriteit.

Speelautomatenbesluit (2000) [Artikel 12](#), lid e - g.

Vriendenloterij (2024) [Jaarverslag 2023](#).

ZEturf (2024) [Jaarverslag 2023](#).

Bijlage 3: Modelstructuur

In deze bijlage geven we de wiskundige formulering van het in hoofdstuk 3 beschreven model en de diverse beïnvloedbare “knoppen” waarmee de scenario-analyses zijn uitgevoerd.

Het bruto-spelresultaat als functie van prijzen en *direct marketing*

De combinatie van nominale prijzen p_n , effectieve prijzen p_e , percentage v van prijzen boven de vrijstellingsdrempel en de kosten van *direct marketing* d werkt via de corresponderende elasticiteiten als volgt op het BSR door:

$$BSR(p_n, p_e, v, d) = Vraag(p_n, p_e, v, d) \times p_n \times p_e$$

Impact op het bruto-spelresultaat door veranderingen in prijzen en *direct marketing*

Een procentuele verandering in de parameters van de vraag leidt tot een procentuele verandering in het BSR via vier afzonderlijke elasticiteiten. Aangezien we de samenstelling van het prijzenpakket bij loterijen niet van grote invloed achten op het prijzenpakket, modelleren we het BSR enkel als een functie van de nominale en effectieve prijzen en de hoeveelheid *direct marketing*. In formulevorm komt het effect van de samenstelling van het prijzenpakket op nul uit omdat de elasticiteit gelijk wordt gesteld aan minus één:

$$\frac{\Delta BSR}{BSR} = \frac{\Delta p_n}{p_n} \times (1 + \varepsilon_n)$$

$$\frac{\Delta BSR}{BSR} = \frac{\Delta p_e}{p_e} \times (1 + \varepsilon_e)$$

$$\frac{\Delta BSR}{BSR} = \frac{\Delta v}{v} \times (1 + \varepsilon_v) = 0$$

$$\frac{\Delta BSR}{BSR} = \frac{\Delta d}{d} \times \varepsilon_d$$

Gelijktijdige veranderingen in nominale en effectieve prijzen, vrijgestelde prijzen en *direct marketing* kunnen bij elkaar worden opgeteld.

Elasticiteit van *direct marketing*

We observeren de elasticiteit voor *direct marketing* niet direct, maar uit de zogeheten Dorfman-Steiner conditie voor de optimale hoeveelheid reclame volgt dat deze gelijk is aan minus de prijselasticiteit maal het percentage *direct marketing* ten opzichte van het BSR:

$$\varepsilon_d = -\frac{d}{BSR} \times \varepsilon_e$$

Merk op dat de elasticiteit voor *direct marketing* proportioneel is met de geobserveerde hoeveelheid reclame. Uit de in de literatuur gevonden prijselasticiteiten en in de openbare bronnen gevonden (en deel geëxtrapoleerde) bedragen aan *direct marketing* hebben we aldus de elasticiteit van *direct marketing* bepaald voor alle (typen) vergunninghouders. De gevonden elasticiteiten lopen uiteen van 0,04 voor speelhallen, via 0,25 (voor online casinospellen) tot 0,41 voor goede-doelenloterijen.

Omrekenen van percentages over prijzen en lotenverkoop percentages van het BSR

Een loterij met nominaal belastingtarief van t procent, een effectieve prijs van p_e en een percentage v van prijzen boven de vrijstellingsdrempel heeft wiskundig gezien een fictief tarief t' over het BSR gelijk aan:

$$t'(p_e, v) = \left(\frac{1-p_e}{p_e}\right) \times \left(\frac{t}{1-t}\right) \times v$$

Rekenvoorbeeld: een loterij met effectieve prijs van 55% (uitkeringspercentage 45%) die in 2024 nominaal 30,5% ksb afdraagt over de 25% van de prijzen die boven de 449 euro vallen, heeft omgerekend 9,0% ksb afgedragen op het BSR. Dit stijgt naar 12,4% van het BSR bij 37,8% ksb in 2025.

Voor de kansspelheffing geldt evenzo dat bij een heffing van h procent over de verkochte loten, dat er fictief h' over het BSR wordt geheven:

$$h'(p_e) = \frac{h}{p_e}$$

Op grond van de literatuur en de afgenomen interviews met loterijen, veronderstellen we geen effect van de hoogte van het afdrachtspercentage g aan goede doelen, sport en staat op de vraag naar loterijen. We beschouwen dit puur als kostenpost voor loterijen. We rekenen het afdrachtspercentage g over de lotenverkoop eveneens om naar het BSR:

$$g'(p_e) = \frac{g}{p_e}$$

Geparametiseerde versie van het resultaat

We modelleren met alle bovenstaande formules het resultaat van kansspelaanbieders met afdrachten aan goede doelen, sport en staat g' en met *direct* en *affiliate marketing* kosten d en a in gereduceerde vorm als:

$$\text{Resultaat} = \text{BSR}(p_n, p_e, d) \times (1 - t'(p_e, v) - h'(p_e) - g'(p_e) - a) - d - \text{Overige Kosten}$$

In de doorgerekende scenario's veranderen we enkel de parameters p_n , p_e , v , g' en d en krijgen zo inzicht in (de verandering in) het BSR, de ksb, de afdrachten aan goede doelen, de totale hoeveelheid *direct marketing* en in het resultaat (vóór vpb).

Concurrentie binnen en tussen deelmarkten

We modelleren elke verandering in de parameters van de winstfunctie van kansspelaanbieders als *marktbrede* verandering binnen de betreffende deelmarkt. We veronderstellen geen overlopende consumenten naar concurrenten op dezelfde deelmarkt.

Voor de verschillende loterijvergunningen is dit mogelijk problematisch. *De jure* zijn het weliswaar verschillende marktsegmenten met hun eigen vergunningenstelsels, maar *de facto* kan de hele loterijmarkt ook worden beschouwd als onderling concurrerende aanbieders met ongelijke concurrentievoorwaarden. Voor verdere uitweiding hierover verwijzen we naar (met name paragraaf 6.2 van) de marktvisie van de Ksa (2021). Het valt niet uit te sluiten dat er verschuivingen kunnen optreden tussen de verschillende loterijaanbieders omdat elk van de aanbieders een verschillende belastingdruk kent als gevolg van verschillen in uitkeringspercentages en afdrachtsverplichtingen. We hebben dit in verband met de korte doorlooptijd niet kunnen doorrekenen. Zie verder de bespreking bij de scenario-analyse in paragraaf 4.1.

Voor de concurrentie tussen de legale en illegale (online) markt hebben wij onvoldoende betrouwbare gegevens gevonden die doorrekeningen mogelijk maken. Zoals in de IKBA-kansspelen (Atlas Research, 2023) werd aanbevolen, zou zowel empirisch onderzoek op (micro)data over consumptie op Nederlandse kansspelmarkten als de inmiddels gedateerde onderzoeken van Regioplan (2009) en Spapens & Bruinsma (2015) naar de illegale kansspelmarkten van een update kunnen worden voorzien.