



Kansspelautoriteit

Effecten op de kansspelmarkt

Verhoging kansspelbelasting

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Speelhallen en fysieke casino's	8
2.1 Context: ontwikkeling van de landgebonden markt	8
2.2 Kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen door aanbieders	10
2.3 Gevolgen voor de legale landgebonden markt	15
2.4 Omvang illegale markt	16
3 Online	17
3.1 Context: ontwikkeling van de online markt	17
3.2 Kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen door aanbieders	18
3.3 Gevolgen voor de legale markt	21
3.4 Kanalisatie	22
4 Belastingopbrengst	25
5 Conclusie	26

Managementsamenvatting

Per 1 januari 2025 is de kansspelbelasting (KSB) verhoogd van 30,5 procent naar 34,2 procent. Deze verhoging is afgesproken in het Hoofdpijnenakkoord 2024–2028 en is bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten. In dit akkoord staat ook dat het tarief in januari 2026 verder verhoogd wordt naar 37,8 procent. Dit rapport richt zich op de effecten van de KSB-verhoging die op 1 januari 2025 is ingevoerd.

De rapportage bestaat uit twee delen. Eerst worden de ontwikkelingen in speelhallen en fysieke casino's besproken en daarna de ontwikkelingen in de online markt. De eerste twee kwartalen van 2025 worden vergeleken met de voorgaande kwartalen. Waar mogelijk kijken we ten minste een jaar terug om echte trends te onderscheiden van seizoenseffecten en onregelmatige schommelingen.

Speelhallen en fysieke casino's

Aanbieders kunnen maatregelen nemen om de belastingverhoging op te vangen. Deze kunnen effect hebben op de omvang van de markt. In het eerste kwartaal van 2025 was het brutospelresultaat (BSR) 4 procent lager dan in het laatste kwartaal van 2024. In het tweede kwartaal bleef het BSR ongeveer gelijk. Na belastingafdracht houden aanbieders 10 procent minder over om hun kosten te dekken.

Om hun winst op peil te houden kunnen aanbieders kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen doorvoeren. De mogelijkheden om het uitkeringspercentage te verlagen zijn voor speelhallen beperkt vanwege regels over maximale inworp per spel, minimaal uitkeringspercentage en het gemiddelde verlies per uur. Als aanbieders geen mogelijkheden meer zien om hun inkomsten te verhogen of hun kosten te verlagen, kunnen zij besluiten om hun aanbod te beperken of gedeeltelijk te staken. Uit cijfers van de Ksa blijkt dat het aantal speellocaties in het eerste kwartaal van 2025 9 procent lager was dan in het laatste kwartaal van 2024. In het tweede kwartaal van 2025 is het aantal locaties gelijk gebleven. Ter vergelijking: tussen 2020 en 2025 daalde het aantal speellocaties met gemiddeld 6 procent per jaar. De daling van 9 procent in het eerste kwartaal van 2025 duidt er dus op dat het aantal locaties sneller afneemt dan voorheen.

Online kansspelaanbod

In de online markt zijn dus verschillende wijzigingen kort na elkaar doorgevoerd. Het gaat om de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag. Ook zijn de reclameregels aangepast. De belangrijkste maatregel uit de Beleidsregel is de invoering van een netto stortingsgrens, die in

werking trad op 1 oktober 2024. De nieuwe regels hebben ervoor gezorgd dat het aantal spelers met hoge verliezen sterk is gedaald. De invoering van de strengere regels voor spelersbescherming in oktober 2024 heeft een groot negatief effect gehad op het BSR.

Omdat het traject van vergunningverlening lang duurt, is het nog niet mogelijk om conclusies te trekken over het effect van de belastingverhoging op toetreding tot de markt. Drie online vergunninghouders hebben aangekondigd dat zij de markt gaan verlaten. Zij noemen in de media de verhoging van de kansspelbelasting als één van de redenen om te stoppen.

De kanalisatie in termen van spelers is niet noemenswaardig gedaald na de belastingverhoging. Het aandeel spelers dat uitsluitend legale websites bezocht was maandelijks gemiddeld 91 procent in het eerste kwartaal van 2025. De kanalisatie in termen van BSR was in de eerste vier maanden van 2025 gemiddeld 51 procent. De Ksa schat dat het BSR van de illegale markt in 2025 op 1,2 miljard euro uitkomt.

Belastingopbrengst

De belastingverhoging was bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten. Hoewel het belastingpercentage is verhoogd, vallen de belastinginkomsten in 2025 waarschijnlijk naar schatting toch 40 miljoen euro (5 procent) lager uit dan in 2024. Dat komt door de daling in het BSR door de effectiviteit van de nieuwe regels voor spelersbescherming. De belastinginkomsten door loterijen en landgebonden sportweddenschappen zijn niet meegeteld.

Conclusies

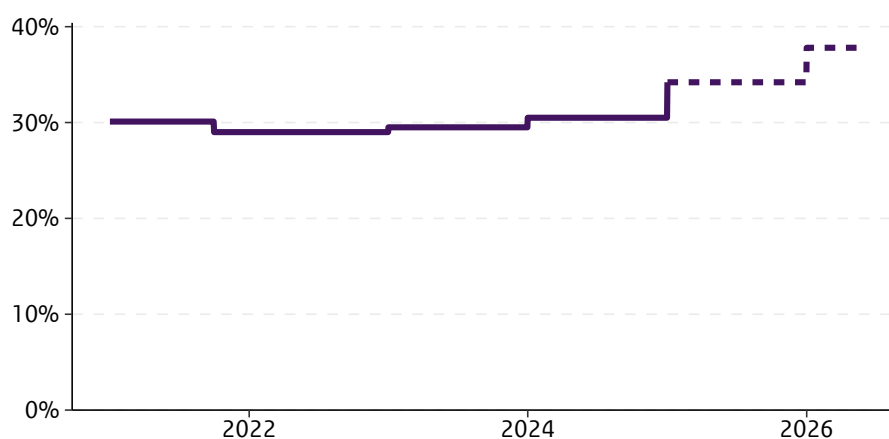
Voor beide sectoren geldt dat er een verlaging is geweest van het BSR als gevolg waarvan de beoogde verhoging van de belastinginkomsten uitblijft. De mogelijkheden om de belastingverhoging te compenseren verschillen tussen de landgebonden markt en de online markt. Aanbieders van landgebonden kansspelen kunnen bijvoorbeeld minder makkelijk hun prijzen verhogen, omdat de prijzen zijn gebonden aan regelgeving. Daarom verschillen de gevolgen ook voor de verschillende deelmarkten. De landgebonden speelhallen en casino's staan al geruime tijd onder druk door onder andere de COVID-19 pandemie. Door de belastingverhoging wordt de bedrijfsvoering verder bemoeilijkt.

1 Inleiding

Per 1 januari 2025 is de kansspelbelasting (KSB) verhoogd van 30,5 procent naar 34,2 procent. Deze verhoging is afgesproken in het Hoofdpijnenakkoord 2024–2028 en is bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten. In dit akkoord staat ook dat het tarief in januari 2026 verder wordt verhoogd naar 37,8 procent. De structurele opbrengst is voor 2025 geraamd op 100 miljoen euro en vanaf 2026 op 202 miljoen. De maatregelen die de aanbieders treffen om de belastingverhoging op te vangen hebben gevolgen voor spelers, de legale en de illegale markt. In dit rapport beschrijven we de veranderingen in de kansspelmarkt in de eerste zes maanden sinds de verhoging van de kansspelbelasting op 1 januari 2025.

Figuur 1.1 toont de ontwikkeling van het belastingpercentage sinds 2021. Dit rapport richt zich op de effecten van de KSB-verhoging die op 1 januari 2025 is ingevoerd.

Figuur 1.1: (Geplande) ontwikkeling tarief kansspelbelasting



De kansspelbelasting wordt geheven over het BSR en niet over de winst van kansspel aanbieder.¹ In de kansspelsector wordt het grootste deel van de omzet uitgekeerd als prijzen. De omvang van de sector wordt daarom meestal gemeten aan de hand van het BSR. Het BSR is het de som van inzetten van alle spelers minus uitgekeerde prijzen.

De verhoging van de kansspelbelasting heeft een direct effect op de winsten van gokaanbieder. Het rekenvoorbeeld in onderstaand tekstblok en tabel 1.1 illustreert dat enkele procentpunten belastingverhoging een forse impact kan hebben op de winst.

¹ Alleen voor loterijen geldt een andere berekening.

Rekenvoorbeeld

Een denkbeeldige aanbieder heeft een BSR van 1 miljoen euro. We veronderstellen dat de kosten van dit bedrijf 650.000 euro zijn^a. Met het oude belastingtarief van 30,5 procent maakt deze aanbieder een winst van ruim 36.000 euro. Bij het huidige tarief van 34,2 procent blijft nog ruim 6.000 euro winst over en bij het geplande tarief van 37,8 procent wordt een verlies van 28 duizend euro gemaakt, tenzij de aanbieder mitigerende maatregelen doorvoert.

^aDeze aanname komt overeen met het kostenaandeel per spelersplaats uit een KPMG-rapport in opdracht van de VAN op basis van een steekproef van speelhallen in 2022. Het kostenaandeel in 2023 en voor Holland Casino ligt hoger.

Tabel 1.1: Rekenvoorbeeld

Tarief KSB	30,5%	34,2%	37,8%
BSR	€1.000.000	€1.000.000	€1.000.000
KSB	€305.000	€342.000	€378.000
Kosten	€650.000	€650.000	€650.000
Winst voor vpb	€45.000	€8.000	-€28.000
Vennootschaps-belasting (19%)	€8.550	€1.520	€0
Winst na vpb	€36.450	€6.480	-€28.000

Om de extra lasten te ondervangen en om hun winsten op peil te houden, kunnen aanbieders maatregelen nemen om hun kosten te verlagen of hun inkomsten te verhogen. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld minder prijzen uitkeren aan spelers of minder reclame maken. Aanbieders kunnen er juist ook voor kiezen meer reclame te maken om te proberen om meer spelers aan te trekken. Als aanbieders niet meer verwachten dat zij op de lange termijn winstgevend zijn, is het ook mogelijk dat zij besluiten om hun aanbod te beperken of te stoppen.

In dit rapport gaan we in op de volgende punten:

- Mogelijkheden van aanbieders voor kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen
- Gevolgen voor de legale kansspelmarkt
- Gevolgen voor de omvang van de illegale kansspelmarkt

De rapportage bestaat uit twee delen. Eerst worden de ontwikkelingen in speelhallen en fysieke casino's besproken en daarna de ontwikkelingen op de online markt. De Ksa heeft voor deze opzet gekozen omdat de context en mogelijkheden voor kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen sterk van elkaar verschillen voor deze twee deelmarkten. De gevolgen van de belastingverhoging zijn dan ook niet hetzelfde voor de twee deelmarkten. De loterijenmarkt maakt geen deel uit van deze rapportage, omdat voor loterijen andere belasting- en afdrachtsregels gelden.

In dit rapport worden de eerste twee kwartalen van 2025 vergeleken met de voorgaande kwartalen. Waar mogelijk kijken we ten minste een jaar terug om echte trends te onderscheiden van seizoenseffecten en onregelmatige schommelingen en om rekening te houden met eventuele effecten van de aankondiging van de belastingverhoging in mei 2024. In veel gevallen zijn echter alleen gegevens beschikbaar vanaf het laatste kwartaal van 2024.² De mogelijkheden om conclusies te trekken over het effect van de belastingverhoging zijn hierdoor beperkt - ook omdat er slechts data beschikbaar zijn van twee kwartalen na invoering van de belastingverhoging.

²De Ksa maakt in deze rapportage onder andere gebruik van rapportages die aanbieders elk kwartaal aanleveren bij de Ksa. De inhoud en vereisten van die rapportages zijn veranderd in 2024. Daardoor zijn veel gegevens pas vanaf het vierde kwartaal beschikbaar.

2 Speelhallen en fysieke casino's

Dit hoofdstuk gaat over fysieke speelcasino's (Holland Casino) en speelautomaten in speelhallen. Automaten in de horeca zijn niet meegenomen, tenzij anders vermeld.

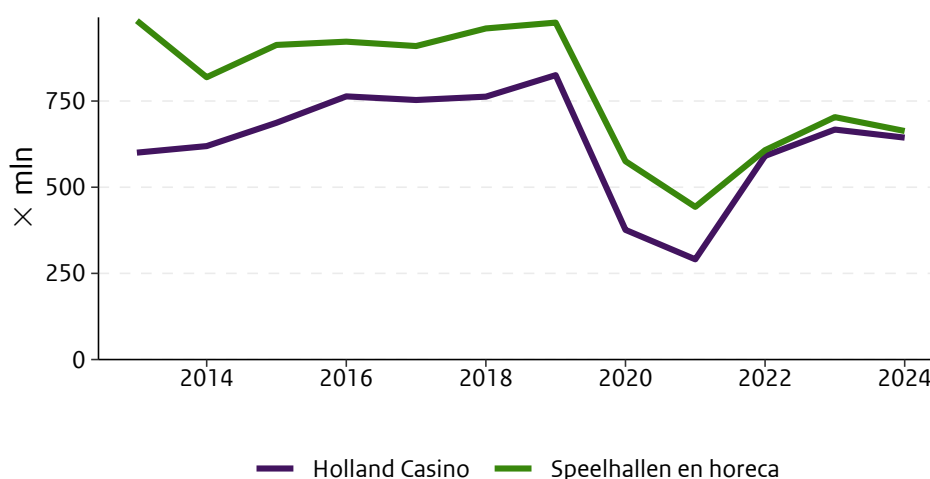
We maken in dit hoofdstuk gebruik van data uit **rapportages** die aanbieders elk kwartaal aan de Ksa verschaffen. In het vierde kwartaal van 2024 vulde 98 procent van de aanbieders de rapportage in en in het eerste kwartaal van 2025 was het responspercentage 96 procent. We maken ook gebruik van andere gegevens die de Ksa verzamelt, zoals het aantal exploitatievergunningen en opstelgegevens. De Ksa heeft ook enkele interviews gehouden met speelhallen en brancheorganisatie VAN.

2.1 Context: ontwikkeling van de landgebonden markt

De landgebonden kansspelmarkt heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een aantal veranderingen die invloed hebben gehad op hun inkomsten en kosten.

Figuur 2.1 toont het totale BSR van landgebonden speelcasino's en speelhallen tot het moment van de verhoging van de KSB.¹ In 2020 daalde het BSR sterk door tijdelijke sluitingen door de COVID-19 pandemie.

Figuur 2.1: BSR per jaar voor landgebonden kansspelen, in euro



Bron: Belastingdienst. Cijfers gecorrigeerd voor inflatie, prijspeil 2024
Periode: 2013-2024

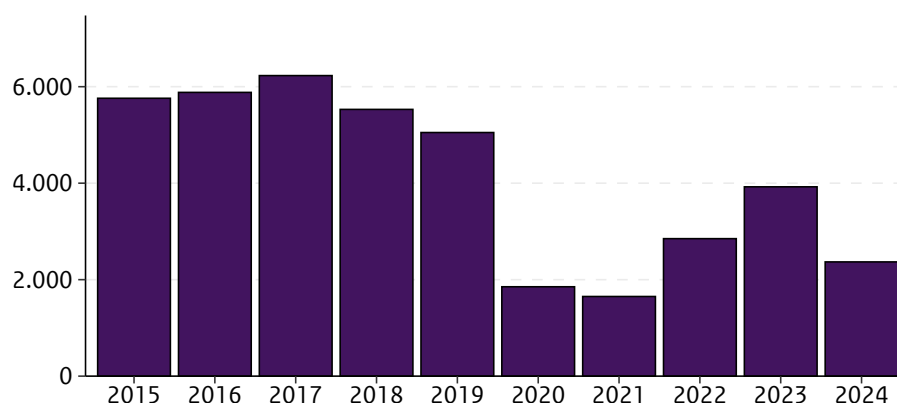
Figuur 2.2 toont het aantal verstrekte merktekens² per jaar. Ten opzichte van 2020 is het aantal verstrekte merktekens sterk gedaald, met name in de COVID-19-jaren en in 2024. Het aantal verstrekte merktekens is veel lager dan in de jaren voor de

¹ Let op: in de groene lijn in de figuur is ook het BSR van horeca-automaten meegeteld. De cijfers in deze figuur verschillen van de cijfers in de **Marktscan Kansspelen 2024** door een verkeerde indexering in de Marktscan.

² Speelautomaten die door de Ksa gekeurd zijn krijgen een merkteken.

COVID-19 pandemie. Dat duidt erop dat aanbieders minder investeren in nieuwe speelautomaten.

Figuur 2.2: Aantal verstrekte merktekens voor speelhallen en casino's



Bron: gegevens Ksa

Interviews met speelhallen

De Ksa heeft geen cijfers over de kostenstructuur van speelhallen en horeca. Om een beeld te krijgen van de stand van de sector heeft de Ksa een aantal interviews met speelhallenexploitanten en hun brancheorganisatie (VAN) gehouden.

In de interviews geven de exploitanten en de VAN aan dat veel exploitanten financiële problemen hebben. Hun inkomsten daalden door tijdelijke sluitingen 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. Zij geven aan dat hun schulden tijdens de COVID-19-periode opliepen, waardoor het voor hen steeds moeilijker is geworden om financiering te vinden. In dezelfde periode groeiden de personeelskosten doordat extra personeel nodig was voor de toegangscontroles voor Cruks, en door de hogere lonen: het minimumloon steeg tussen 2020 en 2025 met 51 procent (Bron: [website Rijksoverheid](#)). Ook de huurkosten stegen sterk, terwijl er tegelijkertijd beperkte mogelijkheden waren om de inkomsten te vergroten. De aanbieders met wie de Ksa sprak geven aan dat zij sterk moeten bezuinigen, maar dat dat lastig is omdat een groot deel van de kosten vaste kosten zijn. Daarnaast is de financiële ruimte voor investeringen zeer beperkt. Als voorbeelden worden de vervanging van kapotte apparatuur en slijtage van de inrichting van de locaties genoemd. Aanbieders vrezen de concurrentieslag van illegale aanbieders te verliezen.

Jaarverslag Holland Casino

Holland Casino beschrijft in haar jaarverslag de door hen ervaren problemen door de belastingverhoging. Zij schrijven dat ze genoodzaakt waren om kostenbesparingen door te voeren, hun investeringen te beperken en om te proberen hun inkomsten te verhogen. De eerste verhoging hebben zij op deze manier op weten te vangen, maar in hun jaarverslag schrijven zij dat het lastig wordt om de aangekondigde verdere verhoging van het belastingtarief naar 37,8 procent op die manier op te vangen.

De factoren die Holland Casino noemt in haar jaarverslag komen overeen met de factoren die door de speelhallen zijn genoemd. Zo spreekt het jaarverslag van stijgende loonkosten, de reeds in 2024 verhoogde KSB en schulden die nog bij de Belastingdienst openstaan door de COVID-19 pandemie. Holland Casino geeft aan dat financiering lastiger wordt: onderhandelingen met banken zijn gepauzeerd tot er meer duidelijkheid is over de impact van de belastingverhoging.

2.2 Kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen door aanbieders

De verhoging van de kansspelbelasting heeft een effect op de winsten van kansspelaanbieders. Om de extra lasten te ondervangen kunnen aanbieders maatregelen nemen om hun kosten te verlagen of hun inkomsten te verhogen.

2.2.1 Aanpassen prijzen

Bedrijven kunnen een belastingverhoging (deels) doorrekenen aan hun klanten. Dit betekent in de context van kansspelen betekent dat aanbieders het uitkeringspercentage van spellen verlagen. Het uitkeringspercentage is het deel van de inzetten dat gemiddeld weer wordt uitgekeerd aan spelers. Een verlaging van het uitkeringspercentage betekent dus dat er (gemiddeld genomen) voor elke ingezette euro een kleiner deel terug naar de spelers gaat en een groter deel voor de aanbieder overblijft.

De mogelijkheden van speelhallen om het uitkeringspercentage te verlagen worden beperkt door regels over de maximale inworp per spel, het minimale uitkeringspercentage en het gemiddelde verlies per uur. Voor Holland Casino gelden andere regels dan voor speelautomatenhallen en horeca. Tabel 2.1 toont de wettelijke eisen aan kansspelautomaten voor verschillende aanbieders³. Deze regels zijn sinds 2002 niet aangepast of geïndexeerd. De Ksa heeft geen cijfers over de hoogte van uitkeringspercentage in de praktijk voor landgebonden kansspelen.

Holland Casino heeft meer ruimte om de prijzen aan te passen. Zo schrijft Holland

³De technische regelgeving voor speelautomaten is ingewikkeld. De informatie in tabel 2.1 is daarom enigszins vereenvoudigd.

Casino in haar jaarverslag over 2024 dat zij een pilot start met een dubbele nul in het roulettespel.

Tabel 2.1: Wettelijke eisen aan kansspelautomaten

Regel	Horeca	Speelhallen (enkelspelers)	Speelhallen (meerspelers)	Casino
Maximale inworp per spel	€ 0,20	€ 0,20	€ 8	€ 150
Uitkeringspercentage	≥ 60%	≥ 60%	≥ 60%	≥ 80%
Maximale gemiddelde uurverlies	€ 40	€ 40	€ 40	Onbeperkt
Minimale tijd tussen spelen	3,5 sec (gem. = 4 sec)	3 sec	3 sec per €0,20 inworp	3 sec
Maximale uitbetaling	200 maal inzet	200 maal inzet (jackpot max €2.500)	200 maal inzet (jackpot max €2.500)	Onbeperkt

Interviews met speelhallen

Een aantal speelhallenexploitanten met wie de Ksa heeft gesproken geeft aan dat voor de meeste van hun automaten de limieten in tabel 2.1 al bereikt zijn. Daarnaast moeten aanbieders een nieuwe modeltoelating aanvragen als zij het uitkeringspercentage aanpassen en kost het opnieuw instellen van de speelautomaten veel tijd en geld. Aanbieders zien daardoor weinig mogelijkheden om de prijs van het spelen van kansspelen aan te passen - zelfs als de wettelijke eisen zouden worden aangepast.

In het algemeen zien aanbieders weinig ruimte voor het vergroten van de inkomsten als gevolg van de wet- en regelgeving. Dit maakt het ook minder interessant om te investeren in vernieuwing van het aanbod.

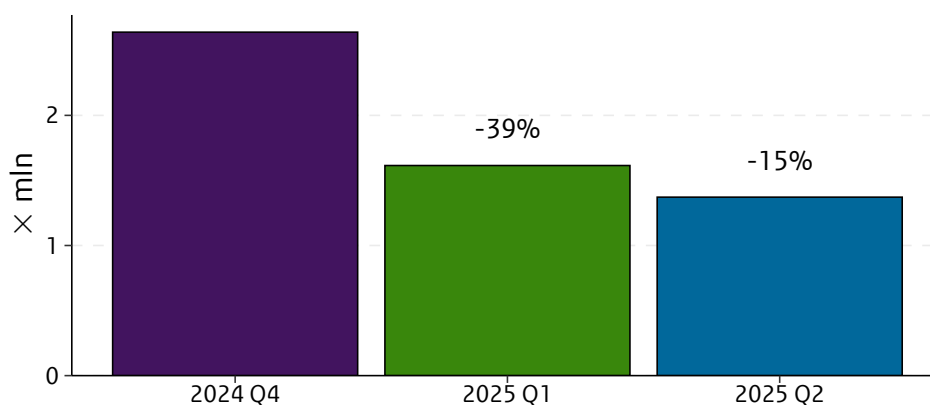
2.2.2 Marketinguitgaven

Om de extra kosten van de belastingverhoging te ondervangen, kunnen aanbieders ook hun marketinguitgaven aanpassen. Aanbieders hebben twee mogelijkheden: zij kunnen minder geld uitgeven aan reclame, waardoor zij kosten besparen, of zij kunnen meer reclame maken, waardoor zij hogere kosten hebben, maar ook meer spelers aantrekken en meer inkomsten genereren. De Ksa maakt gebruik van gegevens uit de kwartaalrapportages van aanbieders om marketinguitgaven te meten. De Ksa heeft gegevens vanaf het laatste kwartaal van 2024. Dat beperkt de mogelijkheden om conclusies te trekken over het effect van de belastingverhoging.

Figuur 2.3 laat zien dat de uitgaven aan reclame zijn gedaald na invoering van de belastingverhoging. In het eerste kwartaal van 2025 zijn de reclameuitgaven 39 procent lager dan in het laatste kwartaal van 2024 en in het tweede kwartaal

daalden de uitgaven aan reclame nog verder. Dit kan erop duiden dat aanbieders kiezen voor de eerste optie: kosten besparen door minder reclame te maken. Om hier beter conclusies over te kunnen trekken zijn data over een langere periode nodig.

Figuur 2.3: Reclameuitgaven, in euro



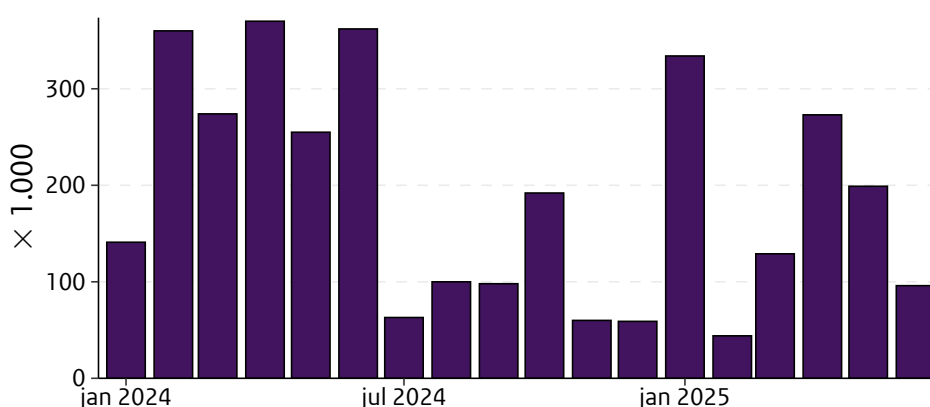
Bron: Kwartaalrapportages aanbieders

De Ksa ziet de daling in marketinguitgaven ook terug in de gegevens van onderzoeksbureau Nielsen, dat reclameuitingen op verschillende media vastlegt.

2.2.3 Aanpassing spelaanbod

Als aanbieders hun spelaanbod willen vernieuwen, moeten zij voor de nieuwe speelautomaten een merkteken aanvragen. Figuur 2.4 toont het aantal verstrekte merktekens. Het aantal verstrekte merktekens schommelt sterk. In de tweede helft van 2024 was het aantal verstrekte merktekens lager dan in de maanden ervoor en erna. In januari 2025 - de maand van de invoering van de belastingverhoging - was het aantal verstrekte merktekens juist erg hoog. Door de sterke schommelingen van het aantal verstrekte merktekens is het lastig om te concluderen dat aanbieders van speelautomaten als gevolg van de belastingverhoging minder vernieuwingen zouden doorvoeren in hun spelaanbod.

Figuur 2.4: Aantal verstrekte merktekens voor speelautomaten per maand tot en met juni 2025



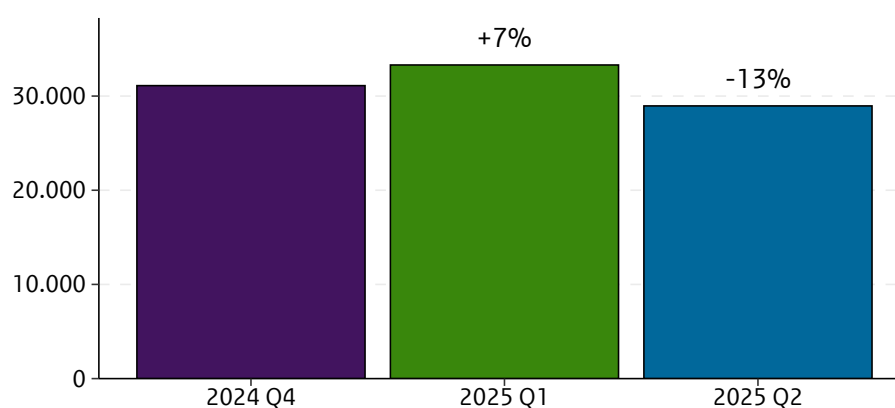
Bron: gegevens Ksa

2.2.4 Besparing op personeelskosten

Aanbieders kunnen ook besluiten om te besparen op personeelskosten. Dit kan een risico zijn uit het oogpunt van verslavingspreventie, als aanbieders minder preventiemedewerkers inzetten. De Ksa heeft geen informatie over uitgaven aan personeel, maar de kwartaalrapportages bevatten wel data over het aantal uitgevoerde interventies voor verslavingspreventie.

Figuur 2.5 toont het totale aantal interventies. In totaal is het aantal interventies in het eerste kwartaal van 2025 met 7 procent gestegen ten opzichte van het kwartaal daarvoor. In het tweede kwartaal van 2025 is het aantal interventies wel gedaald. De korte periode en de verschillen tussen de kwartalen maken het lastig om hier een duidelijke conclusie aan te verbinden.

Figuur 2.5: Aantal interventies



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders

2.2.5 Toe- en uittreding

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. Het rekenvoorbeeld in de inleiding illustreerde dat een belastingverhoging van enkele procentpunten een forse impact kan hebben op de winst.

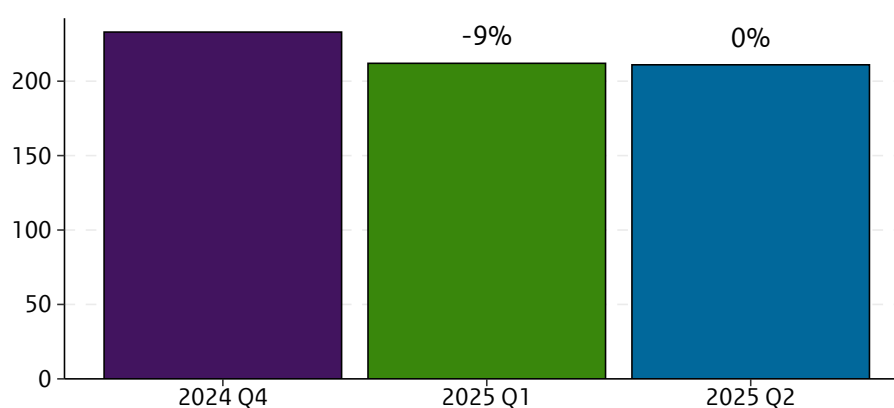
Figuur 2.6 laat zien dat het totale aantal speellocaties met 9 procent is gedaald in het eerste kwartaal van 2025 en in het kwartaal daarna stabiel is gebleven. Ter vergelijking: tussen 202 en 2025 daalde het aantal speellocaties met gemiddeld 6 procent per jaar. De daling van 9 procent in het eerste kwartaal van 2025 duidt er dus op dat het aantal locaties sneller afneemt dan voorheen.

De daling wordt veroorzaakt door een aantal grote aanbieders die een groot aantal locaties hebben gesloten: **JVH Gaming sloot bijvoorbeeld 23 vestigingen** en **Fair Play Casino sloot 5 vestigingen**. In februari 2025 sloot ook de vestiging van Holland Casino in Zandvoort haar deuren. Een aantal kleinere aanbieders heeft juist één of meerdere nieuwe speellocaties geopend. Doordat figuur 2.6 maar een korte periode beslaat, is het niet mogelijk om te concluderen of de daling in

het aantal speellocaties door de belastingverhoging komt of niet. JVH Gaming en Fair Play Casino hebben in de media wel aangegeven dat de verhoging van de kansspelbelasting een van de redenen voor de sluiting is.

De beslissing om de markt te verlaten hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de datum waarop de belastingverhoging plaats vindt. Sommige aanbieders anticiperen en nemen al eerder stappen, andere aanbieders kunnen later alsnog beslissen om vestigingen of bedrijven te sluiten. Als veel aanbieders uittreden en geen legale (lokale) alternatieven zijn, zullen het BSR en daarmee ook de belastinginkomsten tragsgewijs dalen.

Figuur 2.6: Aantal speellocaties van speelautomatenhallen en Holland Casino

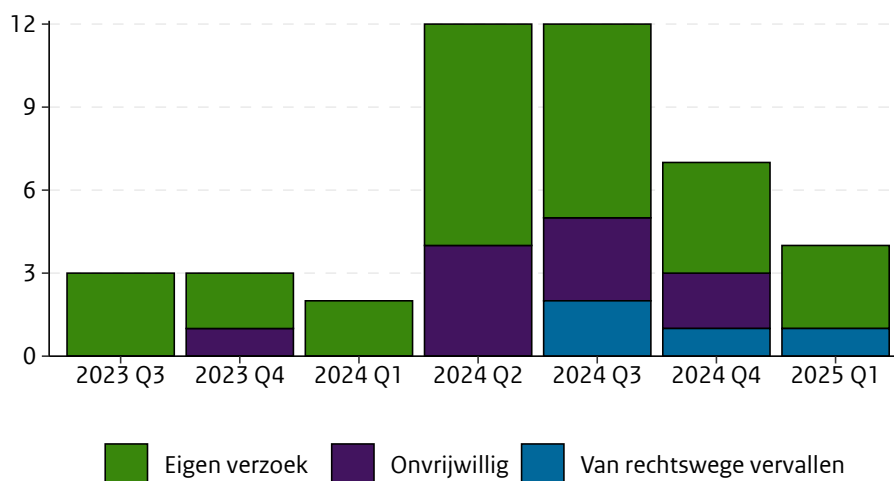


Bron: Kwartaalrapportages aanbieders

Om een kansspelautomaat te mogen exploiteren hebben aanbieders een exploitatievergunning nodig. De Ksa verstrekt deze vergunning en kan deze ook weer intrekken. Er zijn verschillende redenen voor het intrekken van een vergunning. Aanbieders kunnen zelf de Ksa verzoeken om een vergunning in te trekken. Vergunningen kunnen ook onvrijwillig worden ingetrokken door de Ksa, bijvoorbeeld als gevolg van een negatief betrouwbaarheidsonderzoek, of van rechtswege komen te vervallen, bijvoorbeeld als een persoon overlijdt en een bedrijf ophoudt te bestaan. Figuur 2.7 laat zien om welke redenen vergunningen werden ingetrokken.

De belastingverhoging werd aangekondigd in mei 2024, dus aan het eind van het tweede kwartaal van 2024. In het tweede en derde kwartaal van 2024 werden meer vergunningen ingetrokken dan in andere kwartalen, zowel op verzoek van de vergunninghouder als om andere redenen. In het eerste kwartaal van 2025 - dus het eerste kwartaal met een hoger belastingtarief - was het aantal intrekkingen weer lager. Het is op basis van deze figuur lastig om duidelijke conclusies over het effect van de belastingverhoging op het aantal op eigen verzoek ingetrokken exploitatievergunningen te trekken.

Figuur 2.7: Aantal beëindigde exploitatievergunningen



Bron: gegevens Ksa

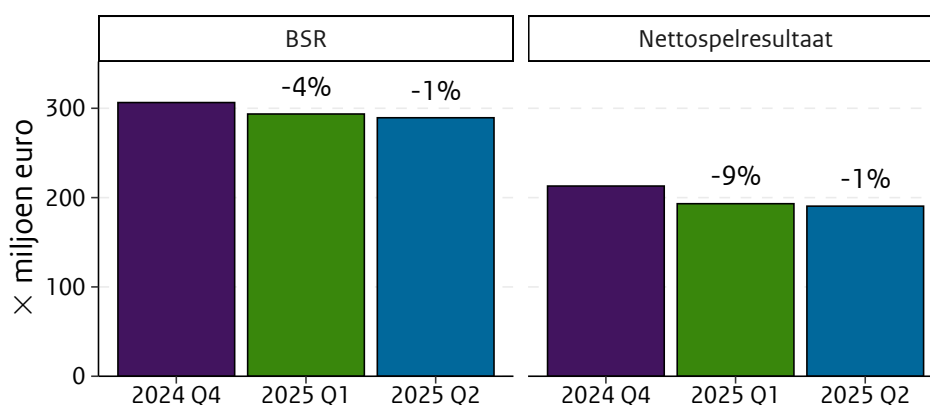
2.3 Gevolgen voor de legale landgebonden markt

De maatregelen die de aanbieders treffen om de extra kosten van de belastingverhoging op te vangen hebben mogelijk effect op de markt.

Figuur 2.8 toont het resultaat van speelautomatenhallen en de vestigingen van Holland Casino voor en na kansspelbelasting. Alleen aanbieders die in beide kwartalen hun BSR aan de Ksa hebben gerapporteerd (95 procent van de locaties) zijn meegeteld. In het eerste kwartaal van 2025, dus het eerste kwartaal na de belastingverhoging, was het BSR 4 procent lager dan in het laatste kwartaal van 2024. In het tweede kwartaal van 2025 bleef het BSR ongeveer gelijk.

De impact op de aanbieders is groter dan de afname van het BSR, want aanbieders moeten ook meer kansspelbelasting betalen. Na belastingafdracht houden aanbieders 10 procent minder over om hun overige kosten te dekken.

Figuur 2.8: Bruto- en nettospelresultaat van speelhallen en fysieke casino's



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders

2.4 Omvang illegale markt

Een mogelijk negatief gevolg van de belastingverhoging is dat sommige spelers uitwijken naar illegale aanbieders omdat legale aanbieders sluiten, minder reclame maken en een lager uitkeringspercentage hebben dan illegale aanbieders. De Ksa heeft geen cijfers over de omvang van de illegale landgebonden markt in termen van spelers of geld.

Interviews met speelhallen

Een risico van faillissementen of het sluiten van een deel van de locaties van speelhallen, is mogelijk dat de speelautomaten opgekocht worden door illegale aanbieders. In interviews geven speelhallenexploitanten aan dat zij grote bedragen geboden krijgen op (afgeschreven) automaten. De Ksa heeft eerder dit jaar al opgetreden omdat apparaten na een faillissement op een veilingssite werden aangeboden. Ook op Marktplaats stonden apparaten te koop. De kans bestaat dat dit soort apparaten in het illegale circuit terechtkomen.

3 Online

Dit hoofdstuk gaat over de online kansspelsector. Het gaat hierbij om het aanbod van casinospellen en sportweddenschappen door online aanbieders.

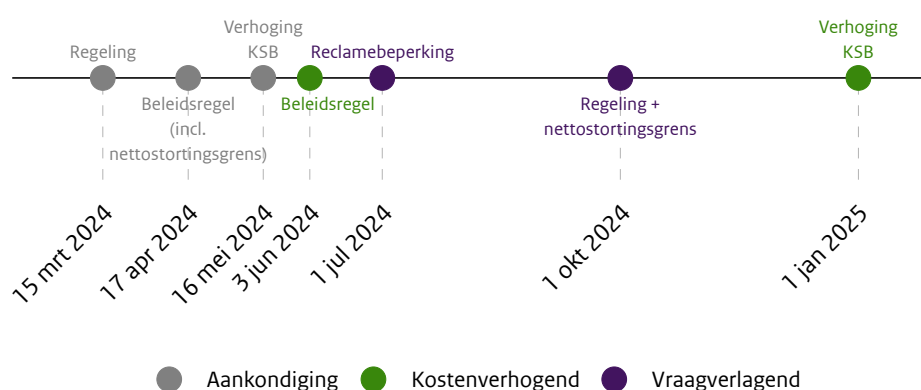
We maken in dit hoofdstuk gebruik van gegevens uit de Controledatabank (CDB). De CDB is een datakluis waarin online aanbieders verplicht gespeudonimiseerde gokdata opslaan. De Ksa heeft ook informatie opgevraagd bij aanbieders over wijzigingen in het uitkeringspercentage, de motieven daarvoor en kwalitatieve informatie over de effecten van de belastingverhoging op de bedrijfsvoering.

In een deel van de analyses wordt ook gebruik gemaakt van data uit **rapportages** die aanbieders verplicht elk kwartaal aan de Ksa moeten verschaffen. Alleen aanbieders die zowel in het laatste kwartaal van 2024 als in het eerste kwartaal van 2025 actief waren, zijn meegenomen in de berekening.

3.1 Context: ontwikkeling van de online markt

De online kansspelmarkt heeft in 2024 te maken gehad met verschillende beleidswijzigingen. Figuur 3.1 vat deze wijzigingen samen. De gekleurde stippen staan voor de invoering van maatregelen en de grijze stippen staan voor aankondigingen van nieuwe maatregelen. Sommige maatregelen zorgen voor een verlaging van de vraag naar kansspelen (paarse stippen) en andere maatregelen zorgen voor een toename van de kosten (groene stippen).

Figuur 3.1: Belangrijkste wijzigingen in de regelgeving omtrent online kansspelen in 2024



Naast de verhoging van de kansspelbelasting zijn in het voorjaar van 2024 nieuwe regels voor spelersbescherming aangekondigd. Het gaat om de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 (hierna: de Beleidsregel) en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (hierna: de Regeling). De belangrijkste maatregel uit

de Beleidsregel is de invoering van een nettostortingsgrens, die in werking trad op 1 oktober 2024. De overige aanpassingen aan de Beleidsregel werden op 3 juni 2024 ingevoerd. De belangrijkste aanpassing uit de Regeling is een verplicht contactmoment voor spelers die een stortingslimiet boven 350 euro (150 euro voor jongvolwassenen) instellen. Het contactmoment werd ook op 1 oktober 2024 ingevoerd. De Ksa heeft **onderzoek** gedaan naar de effecten van de nieuwe regels. De nieuwe regels hebben er conform het doel voor gezorgd dat het aantal spelers met hoge verliezen sterk is gedaald.

Ten tweede zijn de reclameregels meerdere keren aangepast. Sinds 1 juli 2023 mogen aanbieders niet meer ongericht reclame maken en niet langer nieuwe sponsorcontracten aangaan. Een jaar later, op 1 juli 2024, mochten online aanbieders niet langer evenementen en programma's meer sponsoren en sinds 1 juli 2025 geldt ook een verbod op sportsponsoring. Online reclame is nog wel toegestaan, maar alleen als ten minste 95 procent van de bereikte personen 24 jaar of ouder is.

In de online markt zijn dus verschillende beperkende wijzigingen kort na elkaar doorgevoerd. Dat maakt het uitdagend om veranderingen in de markt toe te schrijven aan specifieke maatregelen. De Ksa maakt in dit rapport gebruik van het feit dat de maatregelen op verschillende momenten zijn aangekondigd en niet tegelijk zijn ingevoerd om zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen de effecten van verschillende maatregelen.

3.2 Kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen door aanbieders

Net als voor landgebonden aanbieders heeft de verhoging van de kansspelbelasting een direct effect op de winsten van online gokaanbieders. Om die extra lasten te ondervangen kunnen aanbieders maatregelen nemen die zorgen voor lagere kosten of voor hogere inkomsten.

3.2.1 Aanpassen prijzen

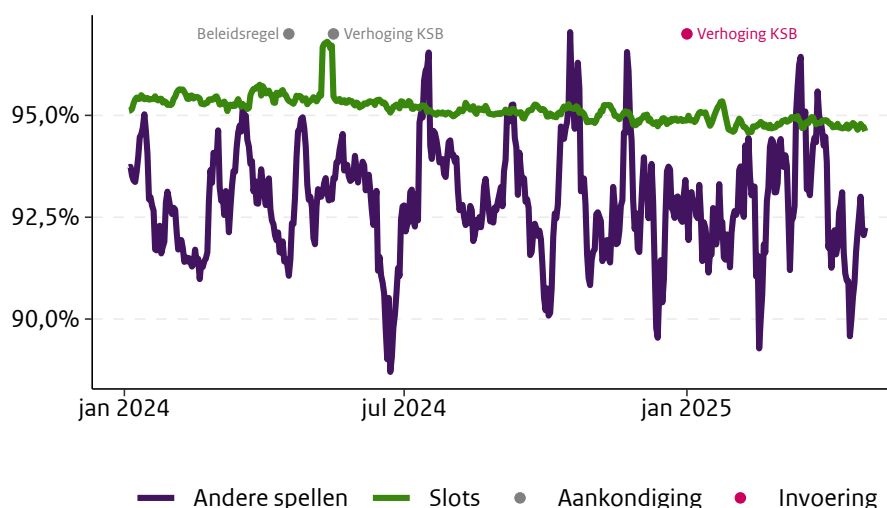
Bedrijven kunnen een belastingverhoging (deels) doorrekenen aan hun klanten. Dit betekent in de context van kansspelen dat aanbieders het uitkeringspercentage verlagen. Het uitkeringspercentage is het deel van de inzetten dat gemiddeld weer wordt uitgekeerd aan spelers. Een verlaging van het uitkeringspercentage betekent dus dat er voor elke ingezette euro een kleiner deel terug naar de spelers gaat en een groter deel voor de aanbieder overblijft.

De mogelijkheden om het uitkeringspercentage aan te passen verschillen voor slotmachines en andere typen spellen. Figuur 3.2 toont daarom het gemiddelde uitkeringspercentage voor slotmachines en voor andere spellen over een periode van ruim een jaar.

In het uitkeringspercentage voor slotmachines is een daling te zien vanaf de aankondiging van de nieuwe regels voor spelersbescherming en de verhoging van de belasting, maar nog voor de daadwerkelijke invoering van de maatregelen¹.

Voor andere spellen (waaronder sportweddenschappen) schommelt het uitkeringspercentage veel sterker dan voor slots. Voor die spellen lijkt er geen verandering te zijn in het uitkeringspercentage na de aankondiging van de verhoging van de belasting en de nieuwe regels voor spelersbescherming. Mogelijk komt dat doordat aanbieders van sportweddenschappen sterk concurreren op prijs, terwijl dat minder het geval is voor slots. In Denemarken werd hetzelfde geobserveerd na een verhoging van de kansspelbelasting in 2021: het uitkeringspercentage werd wel verlaagd voor slots, maar niet voor sportweddenschappen.

Figuur 3.2: Uitkeringspercentage voor slotmachines en andere spellen, alle aanbieders, zevendaags gemiddelde.



Bron: Controledatabank. Periode: jan 2024 t/m apr 2025

Informatievordering: redenen voor verlaging uitkeringspercentage

De Ksa heeft aanbieders gevraagd naar de reden voor de verlaging van het uitkeringspercentage. Acht aanbieders hebben gereageerd en de meestgenoemde redenen zijn de verhoging van de kansspelbelasting en de nieuwe regels voor spelersbescherming. Beide redenen zijn even vaak genoemd.

3.2.2 Marketinguitgaven

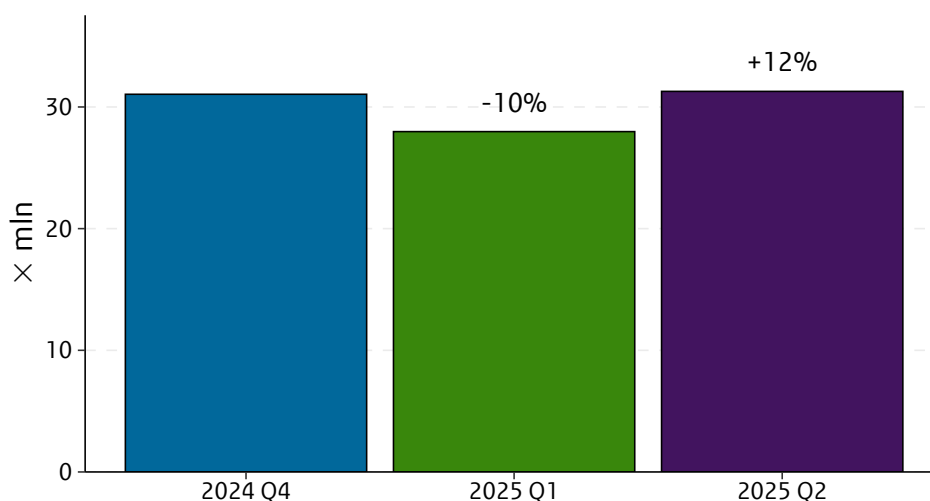
Om de extra kosten van de belastingverhoging te ondervangen kunnen aanbieders ook hun marketinguitgaven aanpassen. Aanbieders hebben twee mogelijkheden: ze kunnen minder geld uitgeven aan reclame, waardoor ze kosten besparen, of ze kunnen meer reclame maken, waardoor ze meer spelers trekken en

¹ De grote uitschieter naar boven in het uitkeringspercentage voor slotmachines wordt veroorzaakt door een grote uitgekeerde jackpot.

meer inkomsten genereren. De Ksa maakt gebruik van gegevens uit de kwartaalrapportages van aanbieders om marketinguitgaven te meten.

Figuur 3.3 laat de uitgaven aan reclame zien. In het eerste kwartaal van 2025 waren de uitgaven lager dan in het laatste kwartaal van 2024, maar in het tweede kwartaal van 2025 stegen de uitgaven juist. Op basis van de beperkte beschikbare data kunnen we dus niet concluderen of aanbieders meer of juist minder investeren in marketing.

Figuur 3.3: Uitgaven aan online reclame door online aanbieders, in euro



Bron: Kwartaalrapportages aanbieders

De Ksa heeft ook gegevens over reclame op verschillende media afkomstig van onderzoeksbureau Nielsen. Die gegevens tonen zowel in het eerste als in het tweede kwartaal een daling in de reclameuitgaven.

3.2.3 Aanpassing spelaanbod

Informatievordering: aanpassing spelaanbod

De Ksa heeft informatie opgevraagd bij online aanbieders over aanpassingen die zij gedaan hebben aan hun spelaanbod om de extra kosten van de belastingverhoging te compenseren. Een aantal aanbieders heeft laten weten dat zij spellen met hoge vaste lasten, zoals tafels voor live kansspelen, niet meer aanbieden.

3.2.4 Toe- en uittreding

Als aanbieders verwachten in de toekomst geen winst meer te kunnen maken, kunnen zij besluiten om de markt te verlaten of om niet toe te treden tot de markt. Na de aankondiging van de belastingverhoging in mei 2024 heeft de Ksa 5 nieuwe vergunningen verleend. Omdat het vergunningstraject lang duurt, zeggen deze cijfers nog niks over de effecten van de belastingverhoging. 3 online vergunninghouders hebben aangekondigd dat zij de markt gaan verlaten. Zij noemen in de media de verhoging van de kansspelbelasting als één van de redenen om te stoppen. Op dit moment zijn nog 31 online aanbieders met een vergunning.

3.3 Gevolgen voor de legale markt

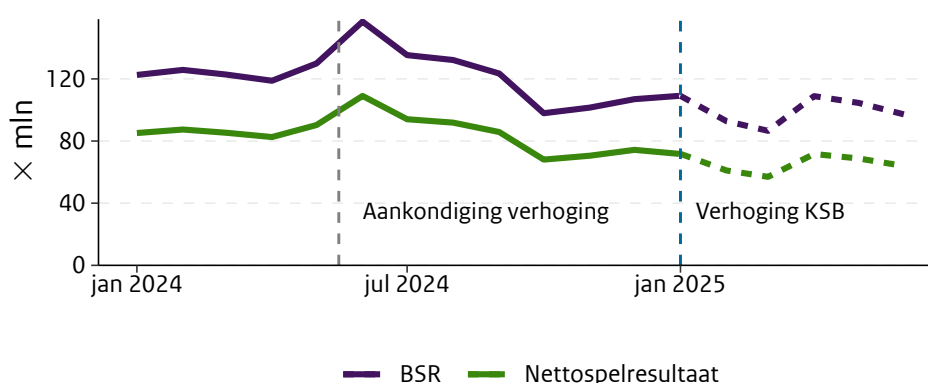
De maatregelen die de aanbieders treffen om de extra kosten van de belastingverhoging op te vangen, kunnen effect hebben op spelers en op de omvang van de markt.

3.3.1 Omvang

Figuur 3.4 toont het resultaat van de vergunde online aanbieders per maand voor en na belastingafdracht. In de periode waarin de belastingverhoging werd aangekondigd vond ook het EK voetbal voor mannen plaats, wat voor een piek in het BSR zorgde. Het is daarom lastig om conclusies te trekken over het effect van de aankondiging van de belastingverhoging. Een gedetailleerde analyse van veranderingen na de aankondiging van de belastingverhoging laat zien dat het BSR van online slotmachines licht is gestegen nadat aanbieders het uitkeringspercentage verlaagden. Spelers gingen namelijk niet minder inzetten, maar verloren wel een groter deel van elke ingezette euro. Details over dit onderzoek zijn te vinden in de bijlage van dit rapport.

De daadwerkelijke verhoging van de belasting in januari 2025 lijkt geen duidelijk effect te hebben gehad op het BSR - dat was ongeveer gelijk aan het BSR in december 2024. De invoering van de strengere regels voor spelersbescherming in oktober 2024 heeft wel voor een sterke daling in het BSR gezorgd. Doordat aanbieders meer belasting gingen betalen is het nettospelresultaat lager in januari 2025 dan in december 2024. In de eerste zes maanden na invoering van de belastingverhoging was het nettospelresultaat per maand gemiddeld 8 procent lager dan in het laatste kwartaal van 2024.

Figuur 3.4: Bruto- en nettospelresultaat van online aanbieders, in euro



Bron: Opgave vergunninghouders. Schatting vanaf 2025 met CDB-data.
Periode: jan 2024 t/m jun 2025

3.3.2 Reacties spelers

De verhoging van de kansspelbelasting heeft geen direct effect op spelers, omdat de belasting betaald wordt door aanbieders en niet door spelers. De verhoging van de belasting heeft wel indirect effect op spelers, namelijk via de verlaging van het

uitkeringspercentage. De grootschalige aanpassing van het uitkeringspercentage voor online slotmachines biedt de Ksa de mogelijkheid om te onderzoeken in hoeverre spelers reageren op aanpassingen in het uitkeringspercentage. Details over dit onderzoek zijn te vinden in de bijlage van dit rapport.

In het kort laten de resultaten zien dat de prijselasticiteit voor online slotmachines -0.56 is. Spelers van online slots zijn gemiddeld genomen niet prijsgevoelig en spelen niet met een vast budget. Dat betekent dat spelers niet minder geld zijn gaan inzetten als het uitkeringspercentage wordt verlaagd. Omdat spelers evenveel inzetten, maar minder geld terugwinnen omdat het uitkeringspercentage lager is, betekent dit dat de belastingverhoging indirect voor een toename van verliezen van spelers heeft gezorgd. Het betekent ook dat aanbieders van slotmachines succesvol een deel van de hogere kosten van de belasting door kunnen rekenen aan de spelers.

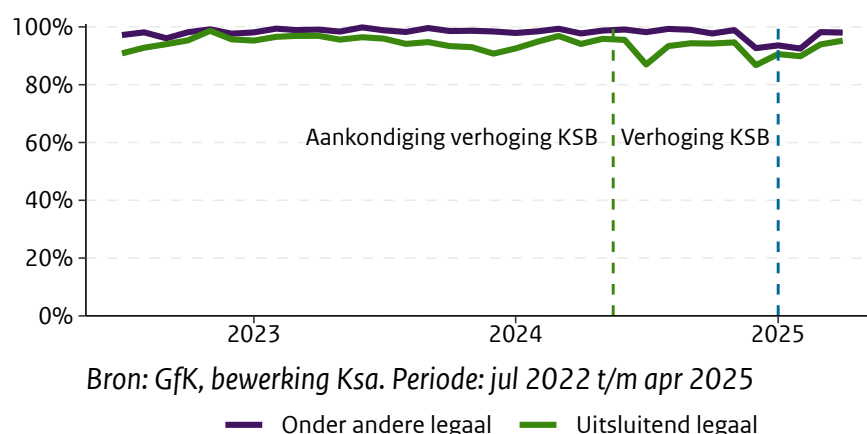
3.4 Kanalisatie

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.

3.4.1 Kanalisatie in termen van spelers

De Ksa meet de kanalisatie in termen van spelers aan de hand van data van GfK.² Figuur 3.5 toont dat de kanalisatiegraad in termen van spelers niet noemenswaardig is gedaald na de belastingverhoging. Het aandeel spelers dat uitsluitend legale websites bezocht was maandelijks gemiddeld 91 procent in het eerste kwartaal van 2025. In het laatste kwartaal van 2024 was dat percentage 92 procent.

Figuur 3.5: Kanalisatie in termen van spelers



²De Ksa koopt data in bij marktonderzoeksbureau GfK. Het GfK panel voorziet GfK van allerlei informatie m.b.t. consumptie, waaronder over gokken.

3.4.2 Kanalisatie in termen van geld

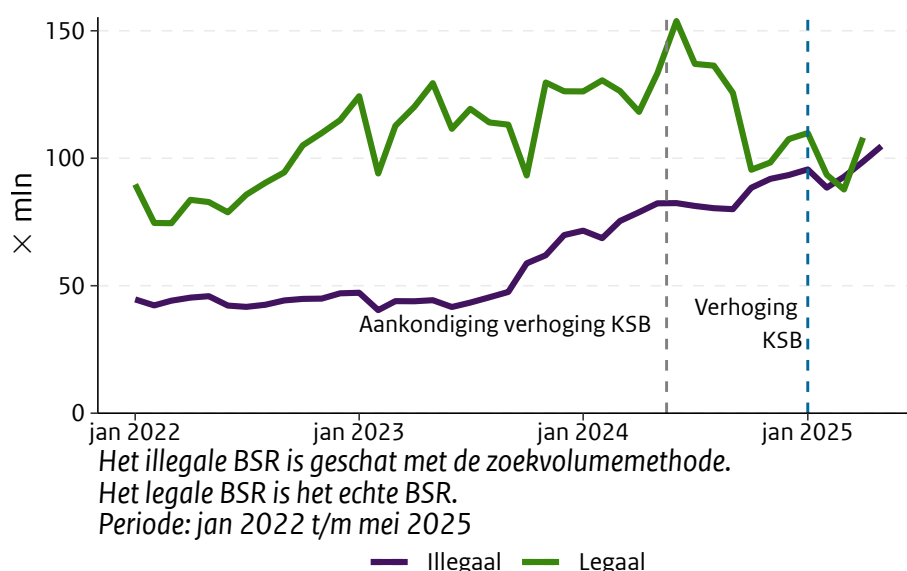
De kanalisatie in termen van geld wordt geschat op basis van het zoekvolume van de merknamen van legale en illegale kansspelwebsites. De figuren 3.6 en 3.7 hieronder zijn gemaakt met een vernieuwde zoekvolumemethode.

Nieuwe zoekvolumemethode

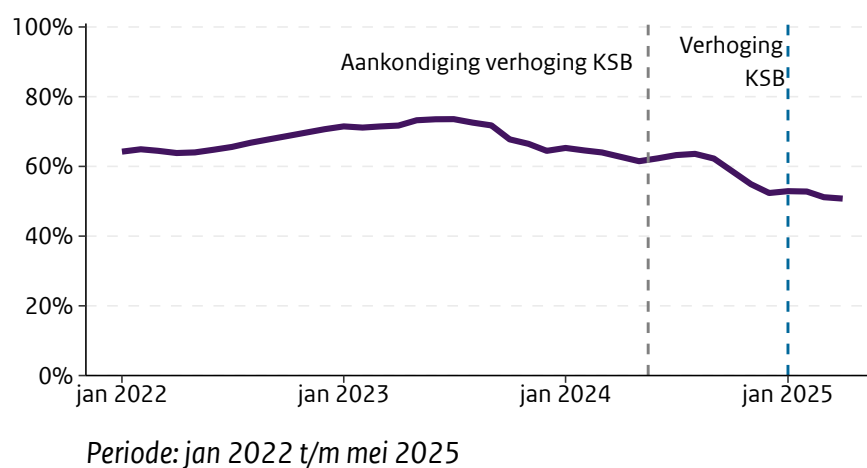
De Ksa heeft in februari 2025 een [beschrijving van de zoekvolumemethode](#) gepubliceerd. De zoekvolumemethode is nu geüpdatet. Twee grote verschillen tussen de oude en nieuwe methode zijn dat de nieuwe methode meerdere zoekwoorden per domein toelaat en dat er meer datapunten voor illegale kansspelaanbieders beschikbaar waren voor het ijken van het model. Als er nieuwe informatie beschikbaar komt over bijvoorbeeld de omvang van specifieke illegale aanbieders, zal het model worden herijkt.

De kanalisatie in termen van BSR was in de eerste vier maanden van 2025 gemiddeld 51 procent. De Ksa schat dat het BSR van de illegale markt in 2025 uitkomt op 1,2 miljard euro. Omdat meerdere maatregelen kort na elkaar zijn ingevoerd in de online markt en omdat een deel van de prijsaanpassingen al plaatsvond vóór de invoering van het nieuwe belastingtarief, blijft het moeilijk om conclusies te trekken over de oorzaak van de groei van de illegale markt. De kanalisatiegraad wordt sterk beïnvloed door de krimp van de legale markt als gevolg van de nieuwe regels voor spelersbescherming. Doordat de legale markt kleiner werd, daalde de kanalisatiegraad.

Figuur 3.6: BSR van de legale en illegale markt, in euro



Figuur 3.7: Schatting van kanalisatie in termen van geld met de zoekvolumemethode, driemaandelijks gemiddelde

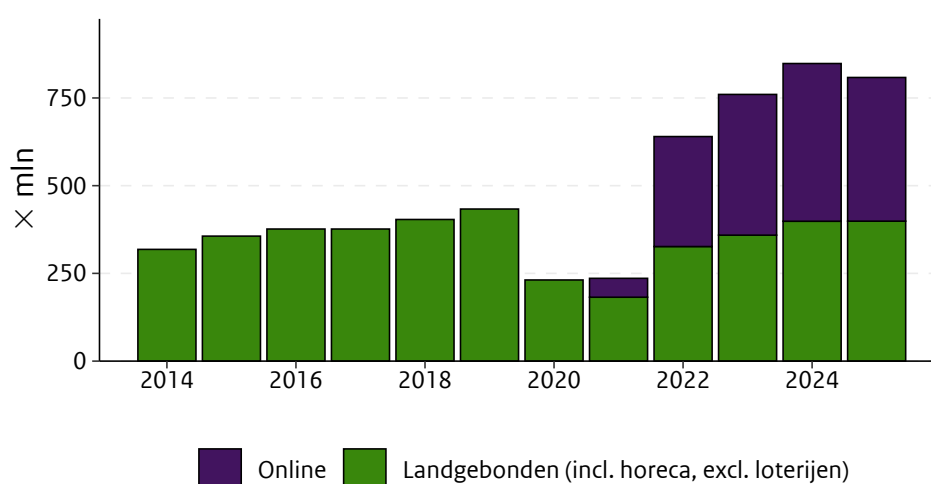


4 Belastingopbrengst

De belastingverhoging was bedoeld om de overheidsinkomsten te vergroten.

Figuur 4.1 toont de totaal betaalde kansspelbelasting per jaar door online aanbieders, speelhallen, casino's en horeca. Belastinginkomsten door loterijen en landgebonden sportweddenschappen zijn niet meegeteld. De cijfers voor 2025 zijn geschat op basis van de eerste helft van het jaar en kunnen dus uiteindelijk hoger of lager uitvallen. Hoewel het belastingpercentage is verhoogd, vallen de belastinginkomsten in 2025 waarschijnlijk naar schatting toch 40 miljoen euro (5 procent) lager uit dan in 2024. Dat komt door de nieuwe regels voor spelersbescherming die ervoor gezorgd hebben dat het aantal spelersaccounts met grote verliezen sterk gedaald is. De belastinginkomsten door speelhallen, Holland Casino en de horeca blijven naar verwachting gelijk. Het doel om 100 miljoen extra belasting te innen in 2025 is zal dus zeer waarschijnlijk niet gehaald worden.

Figuur 4.1: Belastinginkomsten per jaar, in euro



Bron: Belastingdienst, opgave vergunninghouders en CDB.

KSB voor 2025 is geschat op basis van cijfers over de eerste zes maanden

In het laatste kwartaal van 2024 waren de nieuwe regels voor spelersbescherming al van kracht. Als we dat kwartaal vergelijken met de eerste twee kwartalen van 2025 zien we wel een stijging van de belastingafdrachten. In het eerste kwartaal van 2025 stegen de belastingafdrachten van de speelhallen en casino's met 7 procent (bijna 7 miljoen euro) ten opzichte van het laatste kwartaal van 2024. In het tweede kwartaal van 2025 bleven de belastinginkomsten ongeveer gelijk. De belastinginkomsten van online aanbieders in het eerste halfjaar van 2025 waren per maand gemiddeld 10 procent hoger dan in het laatste kwartaal van 2024.

5 Conclusie

Per 1 januari 2025 is de kansspelbelasting (KSB) verhoogd van 30,5 procent naar 34,2 procent. Deze verhoging was bedoeld om de belastinginkomsten met 100 miljoen euro te verhogen in 2025. Op basis van de cijfers in dit rapport kunnen we concluderen dat dit doel hoogstwaarschijnlijk niet zal worden behaald. De belastinginkomsten zullen in 2025 waarschijnlijk 40 miljoen euro (5 procent) lager zijn dan in 2024. Dat komt door de nieuwe regels voor spelersbescherming die voor een sterke daling in het BSR van online aanbieders hebben gezorgd.

In de meeste gevallen zijn cijfers over slechts drie kwartalen beschikbaar. In zowel de landgebonden als de online markt spelen ook andere factoren dan de belastingverhoging een rol. Door seizoenseffecten en onregelmatige schommelingen is het niet altijd mogelijk om te concluderen dat veranderingen veroorzaakt worden door de belastingverhoging. Daarnaast zijn langetermijneffecten nog niet zichtbaar, zoals de eventuele beslissing om het aanbod te stoppen.

De belastingverhoging heeft een direct effect op de winstgevendheid van kansspelaanbieders. Om hun winst op peil te houden kunnen aanbieders kostenbesparende en inkomstenverhogende maatregelen doorvoeren.

Aanbieders kunnen bijvoorbeeld proberen om de belastingverhoging door te berekenen aan hun spelers door het uitkeringspercentage te verlagen. Landgebonden speelhallen en casino's hebben minder mogelijkheden om hun kosten of inkomsten aan te passen dan online casino's. Dat komt doordat landgebonden aanbieders gebonden zijn aan regelgeving, over onder andere het uitkeringspercentage. Online aanbieders kunnen hun uitkeringspercentage wel aanpassen. De cijfers laten zien dat zij dit gedaan hebben voor slotmachines, maar niet voor andere typen kansspelen zoals sportweddenschappen. De daling lijkt anticiperend te zijn ingezet na de aankondiging van de nieuwe regels voor spelersbescherming en de belastingverhoging, maar nog voor de daadwerkelijke invoering van de maatregelen.

De reactie van spelers op het verlagen van het uitkeringspercentage hangt af van de mate van prijsgevoeligheid. Uit [onderzoek van de Ksa](#) blijkt dat spelers van online slotmachines gemiddeld genomen niet prijsgevoelig zijn en dat zij niet spelen met een vast budget. Dit betekent dat spelers evenveel geld in blijven zetten als het uitkeringspercentage wordt verlaagd. Online aanbieders lijken dus succesvol een deel van hun hogere kosten door te kunnen rekenen aan de spelers.

Aanbieders kunnen er ook voor kiezen om meer reclame maken om meer spelers aan te trekken, of minder reclame maken om kosten te besparen. Landgebonden aanbieders maakten minder reclame na invoering van de belastingverhoging. Voor online aanbieders is geen duidelijk effect te zien van de verhoging van de kansspelbelasting.

De maatregelen die aanbieders nemen om de belastingverhoging op te vangen kunnen effect hebben op de omvang van de markt. Het BSR van landgebonden kansspelen was iets lager in de eerste helft van 2025 dan in het laatste kwartaal van 2024. Voor online aanbieders is er geen duidelijke verandering in het BSR na verhoging van de belasting. Door de gestegen belasting daalde het nettospelresultaat wel: voor landgebonden kansspelen met gemiddeld 10 procent en voor online aanbieders met 8 procent per maand. De landgebonden speelhallen en casino's staan al geruime tijd onder druk door onder andere de COVID-19 pandemie. Door de belastingverhoging wordt de bedrijfsvoering verder bemoeilijkt.

Als aanbieders geen mogelijkheden meer zien om hun inkomsten te verhogen of hun kosten te verlagen, kunnen zij besluiten om hun aanbod te beperken of gedeeltelijk te beëindigen. Het aantal speellocaties van speelautomatenhallen en Holland Casino daalde in het eerste kwartaal van 2025 met 9 procent en bleef daarna gelijk. Het aantal locaties daalde in 2025 sneller dan in de voorgaande jaren.

De verhoging van de kansspelbelasting heeft geen direct effect op de kanalisatie, maar zorgt er op termijn mogelijk voor dat sommige spelers uitwijken naar illegale aanbieders, omdat legale aanbieders hun uitkeringspercentage aanpassen of hun aanbod beperken. De Ksa schat dat het BSR van de illegale online markt in 2025 uit zal komen op 1,2 miljard euro. De illegale markt is daarmee gegroeid sinds de laatste meting in april 2025. Doordat de illegale markt al langere tijd groeit is het niet mogelijk om te concluderen dat de verhoging van de belasting invloed heeft gehad op de kanalisatie. De Ksa heeft geen cijfers over de omvang van de landgebonden illegale markt.



Afzendgegevens

Kansspelautoriteit

Anna van Buerenplein 45A

2595 DA Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl