

Zitting 1980–1981 nr. 60

15 358

## **Invoering van een afzonderlijke regeling voor de heffing van kansspelbelasting met betrekking tot casinospelen en in verband daarmee wijziging op de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting**

15 520

## **Wijziging van de Wet op de kansspelen (Stb. 1964, 483)**

Het voorlopig verslag is gedrukt onder nr. 134 van de zitting 1979–1980

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 december 1980

Voordat ik inga op de in het voorlopige verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen, merk ik het volgende op. Gezien het dubbele intitulé heeft het voorlopig verslag betrekking op twee wetsontwerpen. In het verslag zelf wordt echter slechts de inhoud van één van beide ontwerpen aan de orde gesteld, namelijk die van het ontwerp van wet tot invoering van een afzonderlijke regeling voor de heffing van kansspelbelasting met betrekking tot casinospelen enz. Vandaar dat deze memorie alleen door mij is ondertekend. Dit neemt evenwel niet weg dat ik over vragen en opmerkingen buiten het fiscale terrein – evenals bij vorige gelegenheden – overleg heb gevoerd met mijn voor «casinozaken» verantwoordelijke ambtgenoten.

Ik heb er nota van genomen dat een aantal leden van de P.v.d.A.-fractie bezwaren heeft tegen kansspelen in het algemeen en tegen casinospelen in het bijzonder. Ik heb daarnaast met voldoening geconstateerd dat de leden van de P.v.d.A.-fractie niettemin kunnen instemmen met de gedachte dat de belastingheffing het voortbestaan van officieel toegelaten speelcasino's niet mag verhinderen. Verscheidene malen is al kenbaar gemaakt dat het wetsontwerp juist vanuit deze optiek ter overweging aan de Staten-Generaal is aangeboden. De vraag of casinospelen toelaatbaar zijn, is namelijk in een eerder stadium en bij een andere gelegenheid beantwoord.

Onder verwijzing naar de volgens het bestaande regime gegroeide belastingsschuld brengen deze leden vervolgens de beslissing van de Nationale Stichting tot Exploitatie van casinospelen (NSC) ter sprake om de kansspelbelasting voor eigen rekening te nemen. Zij stellen de vraag of bij het overleg tussen de Raad voor de Casinospelen (in oprichting) en de toenmalige bewindslieden van Economische Zaken, van Justitie en van Financiën het feit is besproken dat overneming van belasting bij kansspelen waarvan de opbrengst naar de Staat gaat, ten gevolge heeft dat aan de Staat middelen worden onthouden.

Het vervolg van de bijdrage van deze leden wekt de indruk dat achter deze vraag de redenering schuil gaat dat ingeval de belasting op de prijzen zou zijn ingehouden, de winst – en daarmee de uitkering aan de Staat – dienooreenkomstig hoger zou zijn geweest. Deze veronderstelling gaat naar mijn mening ten onrechte voorbij aan de gevolgen die inhouding aan de tafel zou hebben gehad voor de omzet van de casino's. Het is zelfs de vraag of de casino's in dat geval wel van de grond zouden zijn gekomen. In de eerder over dit wetsontwerp verschenen stukken is deze kwestie – in ander verband – reeds uitvoerig besproken.

Bovendien zijn deze leden kennelijk van mening dat het artikel 5, tweede lid, van de Wet op de kansspelbelasting is, dat de mogelijkheid schept dat de belasting door de organisator van het kansspel wordt overgenomen. Ik kan het echter met die opvatting niet eens zijn. Artikel 5 geeft slechts een voorschrift voor de berekening van de belasting voor het geval de organisator die belasting voor eigen rekening neemt. De vraag of hij dat doet vindt echter zijn beantwoording in de spelregels. En die regels maakt de fiscus niet. Als de spelregels bepalen dat de daarin genoemde prijzen nettoprijzen zijn, dat wil zeggen dat zij zonder inhouding van belasting worden uitbetaald, betekent dit dat de ten laste van de organisator komende (bruto) prijzen bestaan uit de hiervoor bedoelde netto-prijzen plus de daarbij behorende belasting. De prijzen waarover belasting verschuldigd is zijn de brutoprijzen. Artikel 5, tweede lid, doet niets meer dan een regel geven voor de herleiding van netto-prijzen tot bruto-prijzen. Zonder die regel zouden de prijzen ook moeten worden gebruteerd, maar de manier waarop zou dan niet in de wet zijn vastgelegd.

Het spreekt vanzelf dat een organisator meer aan een spel overhoudt als hij lagere prijzen uitkeert, met name als hij bruto-prijzen uitkeert (waarop belasting wordt ingehouden) in plaats van even hoge netto-prijzen (waarvan de belasting al is afgetrokken, c.q. voor eigen rekening wordt genomen). Dat verschil komt ceteris paribus – verwezen zij evenwel naar hetgeen hierover in voorgaande is opgemerkt – ten bate van de winst van de organisator, en daarmee van de Staat. De suggestie dat daarom artikel 5, tweede lid, niet van toepassing zou mogen zijn, snijdt evenwel naar mijn mening reeds daarom geen hout, omdat het, zoals hiervoor is uiteengezet, niet die bepaling is die overneming mogelijk maakt; het gaat hier immers slechts om een rekenregel. Overigens kan ik niet inzien hoe de geboden gelijkheid van behandeling bij de belastingheffing zich zou kunnen verdragen met een verschil in regime ten aanzien van inhoudingsplichtigen – en ik denk hier dan ook aan de hoofdprijzen in de Staatsloterij en aan loonbelasting en dividendbelasting die voor eigen rekening kunnen worden genomen – naar gelang de winsten van die inhoudingsplichtigen al dan niet aan de Staat ten goede komen. In zoverre is dit aspect dan ook geen onderwerp van bespreking geweest, al is er tijdens de besprekingen wel op gewezen.

De aan het woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie merken vervolgens op dat op het voorgestelde systeem wel het een en ander aan te merken valt. Zo constateren zij dat het begrip «speelperiode» niet nader is omlijnd. Dat is op zichzelf een juiste constatering. Maar dit hangt ten nauwste samen met het speelgedrag van de individuele speler. Zo komt de ene speler om 14.00 uur een casino binnen en verlaat hij het pas om 02.00 uur (speelperiode van 12 uren), terwijl een andere speler om 22.00 binnenkomt en om 24.00 uur vertrekt (speelperiode van twee uur). In feit is een speelperiode dan ook individueel bepaald, en is zij gelegen tussen het moment van het betreden van een casino (omwisseling van geld in fiches) en het moment van vertrek uit het casino (omwisseling van fiches in geld). Een speelperiode kan dan ook, zoals deze leden terecht opmerken, voor de individuele speler kort of lang zijn. Naast «speelperiode» is ook de uitdrukking «avondje roulette» in de stukken gehanteerd. Alhoewel beide begrippen, strikt genomen, een andere gevoelswaarde bezitten en ook niet exact weergeven waarop zij doelen, heb ik deze begrippen gebruikt om te vermijden dat ik telkens een omstandige omschrijving zou moeten geven. Bovendien maken deze begrippen snel duidelijk waarover gesproken wordt en sluiten zij nauw aan bij gangbaar spraakgebruik. Overigens zal men er in de voorgestelde wetteksten vergeefs naar zoeken.

De aan het woord zijnde leden menen dat ik bij de verdediging van de term «speelperiode» meer begrip heb kunnen opbrengen voor de psyche van goklustigen in een casino dan voor de gelijkheid van behandeling van belasting van belastingplichtigen. Achter deze opmerking lijkt de opvatting schuil te gaan dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen casinospelen en andere kansspelen. Naar het mij voorkomt miskent deze opvatting evenwel de maatschappelijke realiteit.

Reeds meermaalen heb ik betoogd dat casinospelen niet op dezelfde noemer kunnen worden gebracht als andere kansspelen. Aan het adres van de Tweede Kamer heb ik het zò uitgedrukt dat de casinospelen een «eigen-aardig» karakter bezitten (blz. 18 van de memorie van antwoord; blz. 6 van de nota naar aanleiding van het eindverslag). Wanneer men nu bij de belastingheffing geen rekening zou houden met deze «eigenaardigheid», dan ligt mijns inziens de opmerking voor de hand dat ik geen oog zou hebben voor de gelijkheid van behandeling van belastingplichtigen. Dan zouden immers ongelijke zaken «gelijk» worden behandeld. In deze zin versta ik dan ook de aanvaarding van het amendement-Scholten waardoor in het initiatiefontwerp Geursen en Van Schaik (zitting 1971–1972, 11 549) een tweede lid aan de inwerkingtredingsbepaling is toegevoegd. Nu er in casu inderdaad sprake is van ongelijke zaken, is ook een andersoortige belastingheffing op haar plaats.

Om hun stelling, dat met dit wetsontwerp de gelijke behandeling van belastingplichtigen uit het oog is verloren, te illustreren, wijzen de leden van de P.v.d.A.-fractie erop dat niet alleen de casinospeler volgens een systeem kan spelen, maar dat ook een deelnemer aan de lotto of de voetbaltoto in wezen niet anders doet. Bij het invullen van een kolom op een formulier zal hij immers rekening houden met wat hij in een andere kolom heeft ingevuld. Ik heb de indruk dat deze leden dan aan het begrip «systeem» een andere inhoud geven dan daarmee in het algemeen wordt bedoeld. Als men namelijk bij casinospelen over een systeemspeler spreekt, heeft men meestal niet het oog op degene die per spel zijn inzetten zo spreidt dat hij na afloop zoveel mogelijk wint of zo weinig mogelijk verliest. Dan heeft men het oog op de speler die in een reeks achtereenvolgende spellen een voor hem zo gunstig mogelijk resultaat tracht te bereiken. Hoewel spelen volgens een systeem de risicospreiding per spel niet behoeft uit te sluiten, lijken deze leden alleen naar het laatstbedoelde aspect te kijken, getuige hun voorbeeld van een lottospeler die meerdere kolommen op een formulier invult.

In dezelfde lijn ligt de vraag van deze leden, waarom bij gelijktijdige beoefening van meerdere spellen, zoals bij de lotto en de toto – kennelijk bedoeld als het gelijktijdig invullen van meerdere kolommen op een formulier – verliescompensatie niet mogelijk zou zijn en waarom dit bij volgtijdelijke beoefening, zoals bij de roulette, wel mogelijk zou zijn. Allereerst breng ik in herinnering dat de term «verliescompensatie» in het kader van dit wetsontwerp weliswaar een zeker burgerrecht heeft verkregen, maar dat er al op is gewezen dat deze term de bedoeling die erachter schuilt niet zuiver weergeeft. Ik moge verwijzen naar blz. 19 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer.

Voorts merk ik op dat, indien men een enkele trekking van bij voorbeeld de lotto vergelijkt met een enkele roulettespel, er in geen van beide gevallen verliescompensatie – om dat woord toch te blijven gebruiken – wordt toegepast. Aldus gezien, kan dan ook niet van een onevenwichtigheid worden gesproken. Wel valt er op een verschil te wijzen wanneer bij toepassing van de bestaande regeling in een enkel spel of in een enkele trekking meerdere prijzen op hetzelfde lot of formulier aan eenzelfde deelnemer toevallen. Indien die prijzen afzonderlijk beneden f 1000 blijven, doch te zamen boven f 1000 uitkomen, vindt ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Wet op de kansspelbelasting bij lotto en dergelijke wèl en bij roulette géén samenvoeging plaats. Aan de hand van de parlementaire geschiedenis van de Wet op de loterijbelasting is te verdedigen dat de wetgever in 1960, bij de totstandkoming van deze samenvoegingsbepaling reeds het verschil in karakter tussen roulette en andere kansspelen heeft onderkend. Indien men de belastingheffing bij een achtereenvolgende reeks roulettespellen vergelijkt met die bij een reeks lottospellen, dan leidt de toepassing van het voorgestelde regime voor casinospelen er inderdaad toe dat bij roulette gelet wordt op het algebraïsche resultaat van een gehele speelperiode. Bij de lotto en dergelijke wordt daarentegen volgens het bestaande regime slechts naar het resultaat per spel gekeken, zonder rekening te houden met de resultaten van vooraf-

gaande spellen. Dit hangt – zoals reeds eerder is betoogd – samen met het verschil in karakter tussen beide spelsoorten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen verder een aantal vragen over de correlatie tussen het totaal van de winsten van spelers die het casino met een winst van meer dan f 1000 verlaten en het bruto-spelresultaat van de vergunninghouder. Alvorens hierop in extenso te antwoorden, wijs ik erop – evenals ik in het verleden al heb gedaan – dat hiermee een rekenkundige discussie wordt voortgezet die wel theoretische resultaten oplevert, maar die ons geen werkelijk inzicht verschaft, en ook niet kan verschaffen, in het speelgedrag van spelers na een ingrijpende wijziging in de belastingheffing. Cijfermatige benaderingen vormen naar mijn mening dan ook slechts een hulpmiddel – zij het een nuttig – in de gehele discussie.

Ter verduidelijking van het onderstaande antwoord zij nog opgemerkt dat waar gesproken wordt van «winst belaste speler» (of WBS) bedoeld wordt op een winst van meer dan f 1000 waarmede een speler na afloop van de speelperiode het casino verlaat. Over de correlatie tussen de winst belaste spelers en het bruto-spelresultaat van het casino kan het volgende worden opgemerkt.

Indien een speler een serie inzetten van gelijke grootte op dezelfde spelfiguur doet, dan geldt als zijn winstverwachting:

$$1 \cdot \sum_{k = \frac{nm}{36} + 1}^n \left( k \cdot \frac{36}{m} - n \right) \binom{n}{k} \left( \frac{m}{37} \right)^k \left( \frac{37-m}{37} \right)^{n-k}$$

Hierin stellen de gekozen symbolen het volgende voor:

$n$  = aantal inzetten;

$m$  = de uitkeringen, zijnde 1, 2, 3, 4, 6, 9 of 18 maal de inzet, afhankelijk van de gekozen spelfiguur;

$k$  = aantal malen winst van de speler;

$l$  = hoogte van de inzet.

De ondergrens van  $k$  wordt gevonden uit de voorwaarde dat hij winst moet maken:

$$k \cdot \frac{36}{m} - n > 0 \quad \text{ofwel} \quad k > \frac{n \cdot m}{36}$$

Het bruto-spelresultaat van het casino is in dit geval  $l \cdot n / 37$ .

Uit een en ander volgt dat:

winst belaste spelers

bruto-spelresultaat afkomstig van die spelers

$$\frac{37}{n} \cdot \sum_{k = \frac{nm}{36} + 1}^n \left( k \cdot \frac{36}{m} - n \right) \binom{n}{k} \left( \frac{m}{37} \right)^k \left( \frac{37-m}{37} \right)^{n-k}$$

De uitkomsten van deze formule zijn voor enkele gevallen te vinden in de volgende tabel.

n	m						
	1	2	3	4	6	9	18
1	35	34	33	32	30	27	18
11	26,4	19,1	13,6	12,1	9,4	7,3	4,1
31	14,8	10,5	8,4	7,1	5,4	4,1	2,2
53	11,8	7,6	5,2	5,2	4,0	3,0	1,6
86	9,0	6,0	4,7	4,0	3,1	2,3	1,1
100	8,2	5,6	4,4	3,6	2,8	2,1	1,0

Daar uit ervaring is gebleken dat 25 % à 30 % van de inzetten tot belastbare prijzen kunnen leiden, geldt dat de verhouding tussen winst belaste spelers en het totale brutospelresultaat gelijk is aan de getallen in bovenstaande tabel gedeeld door circa 4.

De bovengrens voor de gevraagde verhouding (WBS/BSR) is derhalve  $35/4 = 9$ , terwijl de ondergrens ongeveer  $1/4 = 0,25$  is.

Omdat het onwaarschijnlijk is dat spelers steeds een vaste inzet op dezelfde spelfiguur zullen doen, is met behulp van een computerprogramma nagegaan hoe de gevraagde verhouding zich gedraagt als zowel inzet, spelfiguur als aantal inzetten worden gevarieerd.

Bij variatie van het aantal inzetten tussen 0 en 100 worden, afhankelijk van de weging der spelfiguren, verhoudingen gevonden tussen 0,8 en 1,25.

Dat een laag aantal inzetten per speler deze verhouding relatief snel verhoogt, moge blijken uit het feit dat bij variatie van het aantal inzetten tussen 20 en 100, de verhoudingen lagen tussen 0,75 en 1,1.

Indien geen compensatie van het verlies wordt toegestaan zal van de totale inzetten  $36/37$  gedeelte naar de spelers gaan en  $1/37$  naar het casino. Uitgaande van een percentage belastbare inzetten van 25 % à 30 % wordt de gevraagde verhouding dan  $36 \times (0,25 \text{ à } 0,3)$  is 9 à 11.

Hiermede is tevens antwoord gegeven op de vraag van deze leden of de veronderstelling juist is dat de verhouding tussen het brutoresultaat en de som van de winsten boven f 1000 nagenoeg 1 : 11 is. Het zal deze leden ook duidelijk zijn dat sprake is van saldowinsten, of, om in hun termen te spreken, van winsten na compensatie. In de genomen proef waaraan deze leden refereren (blz. 22 van de memorie van antwoord en blz. 7 en 8 van de nota naar aanleiding van het eindverslag, beide aan de Tweede Kamer) is ook met de saldowinst rekening gehouden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie, bij wie zich de leden van de V.V.D.-fractie aansluiten – achten mijn reactie op het rapport van de drie hoogleraren, dat is gevoegd bij de brief van mevrouw Haas-Berger (zitting 1979–1980, 15 358, nr. 9) te summier. Eerstgenoemde leden vragen of ik de berekeningen die ten grondslag hebben gelegen aan de tabel op blz. 2 van mijn brief van 9 mei 1980 (zitting 1978–1980, 15 358, herdrukt stuk nr. 10) wil weergeven zodat een vergelijking mogelijk is met de berekening van de hoogleraren. De uitkomsten van die berekeningen volgen hierna. Zij zijn weergegeven in de vorm van een tabel naast een cijferopstelling van de hoogleraren, zodat een vergelijking zo eenvoudig mogelijk is te trekken. Overigens blijft het spelgedrag van de spelers een onbekende grootheid.

	Hoogleraren	Staatssecretaris		
<b>A. Veronderstellingen</b>				
Tronc als percentage van spelresultaat	60%	56,65%		
Kostenstijging	10%	7,5%		
Stijging spelresultaat per jaar	0%	5,0%		
<b>B. Baten en lasten</b>				
	1980	1980	1985	1990
	in mln. gld.			
Spelresultaat + tronc	81,9	90,8	115,9	147,9
Lasten minus entree en horecaopbrengsten	52,5	50,2	72,1	104,9
<b>C. Winst NSC</b>				
1. 0% spelvertraging (s.v.)	29,4	40,6	43,8	43,0
100% verlies belastbare inzetten (v.b.i.)	11,8	21,1	18,9	11,2
30% verlies niet-belastbare inzetten (v.n.b.i.)	-7,5	0	-9,0	-22,4
2. 10% s.v.	21,2	31,5	32,2	28,2
75% v.b.i.	9,3	18,3	15,4	6,7
25% v.n.b.i.	-5,2	2,3	-9,0	-19,4

	Hoogleraren		Staatssecretaris	
3. 15% s.v.	17,1	27,0	26,4	20,8
50% v.b.i.	10,4	18,7	15,8	7,3
25% v.n.b.i.	-4,1	3,5	-3,5	-17,4
4. 25% s.v.	8,9	17,9	14,8	6,0
25% v.b.i.	5,6	14,2	10,1	0,1
20% v.n.b.i.	-4,0	3,5	-3,5	-17,3
5. 45% s.v.	-7,5	-0,2	-8,4	-23,6
0% v.b.i.				
0% v.n.b.i.				
6. ca. 500 mln. inzetverlies en troncv verlies gelijk aan verlies bruto- spelresultaat belaste spelers	2,0	10,6	5,5	-5,9

N.B. 6. komt overeen met 25% s.v. + 50% v.b.i. + 0% v.n.b.i. Het verlies van niet-belastbare inzetten wordt door de drie hoogleraren geheel buiten beschouwing gelaten.

Naar aanleiding van de bovenstaande tabel merk ik nog het volgende op. Deze tabel geeft een overzicht van de diverse veronderstellingen van de zijde der hoogleraren en van mijn kant en van de mogelijke gevolgen van het invoeren van inhouding aan de tafel. De gevolgen zijn op basis van veronderstelde combinaties van reacties van de zijde van de spelers bepaald.

De combinaties 1 t/m 5 zijn zo gerangschikt dat de invloed van het wegval-  
len van belastbare inzetten (v.b.i.) afneemt en de invloed van spelvertraging  
(s.v.) toeneemt. Het percentage verlies van niet belastbare inzetten (v.n.b.i.)  
is zo berekend, dat de winst in 1980 nul wordt. Dat is het breekpunt, in deze  
zin dat, wanneer een hoger verlies aan belastbare inzetten of aan niet belast-  
bare inzetten wordt geleden of wanneer een grotere spelvertraging als ge-  
volg van de inhouding optreedt, de bestaanbaarheid van casino's ophoudt  
omdat de NSC dan in de rode cijfers terecht komt.

Combinatie 6 geeft de mening van de drie hoogleraren weer, zoals zij deze  
in hun rapport tot uitdrukking hebben gebracht. Op basis hiervan is een staat  
van baten en lasten vervaardigd, waarbij wederom – ter wille van een goede  
vergelijkingsmogelijkheid – de berekeningen van mijn kant zijn geplaatst  
naast die van de drie hoogleraren.

#### Staat van baten en lasten

Lasten	Hoogleraren		Staatssecretaris	
	1980	1980	1985	1990
	mln. gld.	mln. gld.		
Beheerskosten	0,34	0,325	0,470	0,670
Huisvesting	2,92	2,790	4,000	5,750
Bedrijfskosten	3,34	3,250	4,660	6,700
Personeelskosten	0,62	0,590	0,850	1,220
Horeca	0,29	0,275	0,390	0,570
Sociale Lasten	5,55	5,300	7,610	10,920
Voorlichting/PR	1,41	1,350	1,940	2,780
Research	0,30	0,290	0,410	0,600
Ospag	0,60	0,930	–	–
Gemeentelijke belastingen	0,54	0,520	0,750	1,070
Afschrijvingen	4,77	4,525	6,500	9,325
Salarissen	35,39	33,625	48,275	69,300
Subtotaal	56,07	53,770	75,855	108,905
Kansspelbelasting volgens huidige regeling	135,40	149,500	190,700	243,400
Totaal	191,47	203,270	266,555	352,305

Baten

Entreegelden	3,21	3,200	3,200	3,200
Horecaopbrengsten	0,38	0,380	0,550	0,780
Bruto spelresultaat	52,63	58,000	74,000	94,400
Tronc	29,25	32,800	41,900	53,500
Subtotaal	85,47	94,380	119,650	151,880
Nadelig saldo	106,00	108,890	146,905	200,425
Totaal	191,47	203,270	266,555	352,305

De bovenstaande staat is gebaseerd op het jaarverslag over 1978 van de NSC, maar dan «geactualiseerd» en geëxtrapoleerd voor de periode tot en met 1990. Het jaarverslag 1978 is als uitgangspunt genomen omdat dit jaar ook in eerdere stukken als basis voor de berekeningen heeft gediend. In de opstelling zijn de bedragen afgerond en enigszins anders gegroepeerd dan in het jaarverslag – zo is de volgens de bestaande regeling verschuldigde kansspelbelasting in het overzicht opgenomen – om de overzichtelijkheid te bevorderen.

Bij de uitwerking van de tabellen zijn nog enkele onvolkomenheden te voorschijn gekomen in de opstelling van de hoogleraren door de wijze waarop de tronc in hun staten is verwerkt. Hun staat van lasten vermeldt een salarispost van f 16 410 000. Zij suggereren in de erbij gegeven toelichting dat deze post te hoog is omdat zij het tronc-tekort in 1978 (namelijk f 13 560 000) ook met 1,21 hebben vermenigvuldigd.

Deze post is echter om twee redenen te laag:

a. de f 13 560 000 is berekend op grond van alleen het resultaat van het roulettespel. Er is dus afgezien van enig tronc-verlies ten gevolge van veranderingen in het geven van fooien bij Black Jack;

b. volgens veronderstellingen der hoogleraren zouden de baten van 1978 naar 1980 niet toenemen, doch de kosten met 10% stijgen.

Deze verhoging dient dan ook voor de salarissen te gelden. Juiste toepassing van deze regels geeft:

	1978	1980
Tronc	f 15,3 mln.	f 15,3 mln.
Salarissen	f 29,25 mln.	f 35,4 mln.

zodat het tekort van de tronc in 1980 f 20,1 mln. is.

Hierbij is eenvoudshalve aangenomen dat het tronc-verlies uit black-jack ongeveer f 0,4 mln. bedraagt, overeenkomstig de berekening van de hoogleraren. In mijn brief van 9 mei 1980 zijn de garantiesalarissen voor speltechnisch personeel wellicht te hoog geschat. Ik ben echter uitgegaan van de salarispost van f 29,1 mln. die in het uitgebreide jaarverslag 1978 van de NSC staat vermeld.

Uit de hiervoor vermelde opstellingen en de erbij verstrekte toelichtingen valt af te leiden welke veronderstellingen van de hoogleraren niet gemakkelijk te doorgronden zijn. Naar aanleiding van mijn opmerking dat een aantal spelers – na invoering van het systeem van inhouding aan de tafel – elders zal gaan spelen, zodat de NSC niet alleen hun inzetten voor prijzen boven f 1 000, maar ook die voor prijzen beneden f 1 000 zal missen, vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie of het niet zo zal zijn dat de hogere inzetten van spelers die overwegend «klein» spelen, maar die ook wel inzetten doen voor prijzen boven f 1 000, zullen blijven. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Er verandert echter niets mee in de situatie. Spelers die reeds vóór invoering van inhouding aan de tafel op een bepaalde wijze spelen en dit ook daarna blijven doen, beïnvloeden immers slechts de omzet van een casi-

no in nadelige richting, namelijk voor zover de door hen behaalde prijzen boven f 1 000 tot spelvertraging leiden. Men kan echter niet veronderstellen dat het gemis aan inzetten van spelers die als gevolg van inhouding aan de tafel elders gaan spelen op deze wijze zou worden gecompenseerd. Voorts vragen deze leden of ik ook niet van mening ben dat de drie hoogleraren met hun veronderstelling dat *alle* inzetten voor prijzen boven f 1 000 achterwege zullen blijven, eerder een – vanuit de rentabiliteit van een casino bezien – ongunstig dan een gunstig uitgangspunt kiezen. Zie ik het goed dan leggen deze leden een verband met de voorgaande vragen. Dat wil zeggen dat zij de situatie vergelijken dat – na inhouding aan de tafel – niet alle inzetten voor prijzen boven f 1 000 wegblijven met de situatie waarin dat wel gebeurt. Moet de vraag aldus worden begrepen, dan beantwoord ik haar ontkennend.

Het wegvallen van *alle* inzetten voor prijzen boven f 1 000 levert in de berekening geen verlies op wegens spelvertraging, een verlies dat in de stukken is geschat op maximaal f 500 mln. Het levert wel een verlies op èn van de inzetten voor prijzen boven f 1 000 èn van inzetten voor prijzen beneden f 1 000 wegens het zgn. uitstralings-effect. Dit verlies is in de stukken becijferd op maximaal f 639 mln. Vergelijkt men deze situatie met de situatie waarin nog inzetten voor prijzen boven f 1 000 worden gedaan – een realistischere benadering zolang deze inzetten op grond van spelreglement mogelijk zijn – dan doen zich beide effecten (verlies wegens spelvertraging en verlies aan inzetten) naast elkaar voor. Zoals reeds eerder gezegd, kan deze situatie in theorie leiden tot een verlies van maximaal f 1 139 mln. In dit geval is er dan ook eerder sprake van een ongunstig uitgangspunt dan in de situatie waarin alle inzetten voor prijzen boven f 1 000 wegvallen.

Illustratief is in dit verband overigens ook de hiervoor opgenomen tabel «Mogelijke gevolgen van de belastingheffing aan de tafel». In de opstelling onder «Hoogleraren» leidt het wegvallen van alle belastbare inzetten tot een winst voor de NSC van f 11,8 mln. (daling van inzetten met ruim f 650 mln.; mogelijkheid 1). De spelvertraging blijkt echter van grotere invloed te zijn. Een matige spelvertraging van 25% is in de gekozen opzet alleen al voldoende voor een daling van de winst tot f 8,9 mln. (daling van inzetten met ruim f 750 mln.; mogelijkheid 4). Een vermindering van de belastbare inzetten met 25% daarenboven leidt overigens tot een daling van de winst tot f 5,6 mln. (daling van inzetten met ruim f 880 mln.).

Het is mij uiteraard bekend dat de hoogleraren bezwaren hebben tegen de hiervoor vermelde uitkomst van f 1 139 mln. Zij zelf hebben het naast elkaar voorkomen van verlies wegens spelvertraging en van verlies van inzetten voor prijzen boven f 1 000 gesteld op het hoogste van beide elementen in hun opzet, en wel een bedrag van f 500 mln. De wijze waarop dit bedrag gemotiveerd is (twee maal «wij menen» en eenmaal «naar ons gevoel» in vier achtereenvolgende zinnen) lijkt echter eerder te duiden op een gevoelsmatige benadering dan op een wetenschappelijk aangeven binnen welke grenzen het verlies zich zal kunnen bewegen. Nu zal ik de eerste zijn om te erkennen dat wetenschappelijke exactheid slechts kan worden verkregen wanneer een experiment met inhouding aan de tafel wordt uitgevoerd. Zo'n experiment kan niet met behulp van een computer worden uitgevoerd, maar zou in werkelijkheid moeten geschieden vanwege de moeilijkheid dat het speelgedrag van spelers niet min of meer nauwkeurig te vertalen is in invoergegevens. Dan zou de uitkomst namelijk zulke grote marges vertonen dat daaruit geen conclusies kunnen worden getrokken.

Een experiment doen uitvoeren aan één tafel per casino heeft ook geen zin: alle spelers ter plaatse zouden die tafel naar alle waarschijnlijkheid moeten. De enige oplossing zou dan ook zijn om het experiment aan alle tafels van een casino te houden, en dan niet gedurende een enkele dag maar gedurende een representatieve periode. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat het casino leeg loopt ten gunste van buitenlandse of illegale casino's. Ter illustratie verwijs ik naar de situatie in België waar men sinds 1978 is afgestapt van de inhouding tegen een relatief laag tarief aan de tafel.



De overtuiging bestaat dat door zo'n experiment een zo langdurige, zo niet permanente, terugloop in bezoekersaantallen en omzet optreedt dat er geen sprake meer is van een exploiteerbaar casino. Een dergelijk experiment heb ik daarom niet in overweging genomen.

Ik ben het eens met de vooropstelling van de leden van de fractie van de C.D.A. dat in het kader van het ontwerp de principiële aspecten van het casinoverschijnsel niet in directe zin aan de orde zijn. Dit zal deze leden al duidelijk zijn geworden uit mijn opmerkingen aan het begin van deze memorie.

Deze leden vragen op twee punten een nadere toelichting. Het eerste punt betreft de samenhang tussen het totaal van de winsten van spelers die een casino met een winst van meer dan f 1 000 verlaten en het brutospelresultaat van het casino. Daarover heb ik eerder in deze memorie al een uiteenzetting, hoofdzakelijk van wiskundige aard, verstrekt, waarnaar ik deze leden kortheidshalve moge verwijzen.

Het tweede punt waarover deze leden een nadere toelichting vragen, heeft betrekking op de afdoening van de schuld die onder het bestaande regime is ontstaan. Zij zouden gaarne een samenvattende beschouwing ontvangen over de gronden waarop de kwijtschelding van de opgelopen belasting-schuld te motiveren is.

Aan de kwijtschelding is reeds veel aandacht besteed, te beginnen met het spoeddebat in de Tweede Kamer op 11 mei 1978 en voorlopig eindigend bij de mondelinge behandeling van dit wetsontwerp door de Tweede Kamer.

Voordat ik op de vraag van deze leden inga, wil ik eerst hun volgende vraag beantwoorden. Het is inderdaad zo dat de beoogde kwijtschelding behoort tot de competentie van de uitvoerende macht. Bij dit antwoord wil ik twee kanttekeningen plaatsen. Allereerst zij vermeld dat de gedachte die mogelijkterwijs naar aanleiding van de gestelde vraag zou kunnen rijzen, namelijk dat het om kwijtschelding van de gehele schuld gaat, niet juist is. Ook mijn ambtsvoorganger heeft al bij de aankondiging om kwijtschelding te verlenen een voorbehoud gemaakt. Hij heeft toen en in de erna volgende schriftelijke voorbereiding zijn voorkeur uitgesproken voor kwijtschelding tot op het bedrag dat volgens het thans in het wetsontwerp voorgestelde regime zou zijn verschuldigd. Van meet af aan is dus slechts kwijtschelding van een gedeelte van de schuld aan de orde geweest.

Voorts teken ik aan dat Financiën in de competentie van de uitvoerende macht steeds uit eigen hoofde een beperking heeft aangebracht. Er is namelijk bij elke gelegenheid gezegd dat de uitvoering van de voorgenomen kwijtschelding mede afhankelijk werd gesteld van het standpunt dat het parlement hieromtrent zou innemen.

Mijn ambtsvoorganger heeft zich voorstander betoond van een vorm van kwijtschelding die overeenkomst vertoont met de situatie dat het thans voorliggende wetsontwerp reeds van de aanvang af zou hebben gegolden. Hij heeft dat gedaan op overwegingen die in de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer (blz. 10 e.v.) zijn vermeld en waarop in de memorie van antwoord (blz. 26 e.v.) en de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 8 e.v.) aan die Kamer nadere toelichtende beschouwingen zijn gewijd. Kortheidshalve moge ik naar die passages verwijzen.

Bij mijn standpuntbepaling heb ik dezelfde overwegingen laten gelden. Dat er niettemin toch accentverschillen tussen het standpunt van mijn voorganger en dat van mij zijn te bespeuren, heeft te maken met de afweging van die overwegingen. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heb ik mij uitgesproken voor een gedeelde verantwoordelijkheid, daarmee te kennen gevend enerzijds dat ik, gezien de opgedane ervaringen, erken dat het bestaande systeem van kansspelbelasting niet is afgestemd op casinospelen (al heeft de Hoge Raad onlangs uitgemaakt dat het er wel op van toepassing is), maar anderzijds dat de NSC in het verleden beoordelingsfouten heeft gemaakt. Deze afweging heeft mij ertoe gebracht te stellen dat de NSC verantwoordelijk blijft voor de betaling van de schuld, zoals deze is gegroeid tot op het moment waarop de Regering heeft erkend dat het regime niet goed op casinospelen is afgestemd en daarbij tevens heeft aangegeven welk

ander regime op deze spelen zou moeten worden toegepast. Dat wil zeggen dat de NSC verantwoordelijk blijft voor de schuld die bestond op het moment van indiening van dit wetsontwerp.

Ten slotte stellen de leden van de C.D.A.-fractie nog een vraag van technische aard, namelijk of in artikel 5b van het wetsvoorstel niet een verwijzing naar artikel 1, letter a, had moeten worden opgenomen. Als ik het goed begrijp, zou door weglating van die verwijzing de indruk kunnen bestaan dat niet alleen de NSC, maar ook de individuele prijswinnaars van zowel binnenlandse als buitenlandse kansspelen verplicht zijn een register bij te houden met de noodzakelijke gegevens voor de heffing. Dat gevaar bestaat mijns inziens niet. Nog afgezien van het feit dat bij voorbeeld een prijswinnaar in de Staatsloterij dan een register bij zou moeten houden met slechts een enkele regel als hij één prijs boven f 1000 wint of met evenzo vele regels als hij prijzen boven f 1000 heeft gewonnen, spreekt het vanzelf dat met de belastingplichtige die ten behoeve van de heffing een register moet bijhouden de NSC wordt bedoeld. Bij andere kansspelen moet de inhoudingsplichtige een register bijhouden. De aanvulling die deze leden voorstaan, lijkt mij dus niet noodzakelijk.

Ook het lid van de S.G.P.-fractie, dat zijn principiële bezwaren tegen elke vorm van kansspelen – zeker wanneer de overheid medeverantwoordelijkheid draagt – bekend veronderstelt, moge ik naar het begin van deze memorie verwijzen.

Wat betreft het beginsel van de gelijke behandeling, dat door dit lid wordt aangevoerd, merk ik het volgende op. Kwijtschelding is een instrument dat in de invorderingssfeer wordt gehanteerd. Dat wil zeggen dat het daar gaat om betaling van de reeds geconstateerde schuld waarbij in het algemeen de betalingscapaciteit van de belastingschuldige, zijn toekomstverwachtingen en dergelijke een belangrijke rol spelen bij de afweging of en, zo ja, in welke mate kwijtschelding kan worden verleend. De omstandigheden van het concrete geval zijn dan ook bepalend. Wanneer een particulier bedrijf in financiële moeilijkheden verkeert, vindt een dergelijke afweging plaats.

Bij de vraag of de schuld van de NSC ten volle of voor een deel in stand moet worden gelaten, heeft ook zo'n afweging plaats gevonden, zij het dat hierbij de bijzondere omstandigheden van het geval mede een belangrijke rol hebben gespeeld.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat bij iedere belastingschuldige naar de omstandigheden wordt beoordeeld of hij in aanmerking komt voor kwijtschelding. In zoverre kan ik dan ook niet inzien dat er van een ongelijke behandeling gesproken zou kunnen worden.

Het verlenen van een vrijstelling, waarvan dit lid spreekt, is hier niet aan de orde. Een vrijstelling wordt nl. verleend in de heffings sfeer, dat wil zeggen bij de bepaling van de hoogte van de schuld. Bij de NSC gaat het, zoals reeds gezegd, om kwijtschelding, welke pas aan de orde komt nadat de schuld volgens het bestaande wettelijke regime is bepaald.

Tot slot stelt het lid van het G.P.V. de vraag welke situatie er gaat bestaan wanneer er geen kwijtschelding zou worden verleend. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heb ik daarvan een indicatie gegeven. Zonder kwijtschelding is de rentelast momenteel al zo hoog dat deze de betalingscapaciteit van de NSC overtreft. Zonder kwijtschelding komt de NSC met andere woorden van rode cijfers in nog rodere cijfers, en zal zij noodgedwongen haar deuren moeten sluiten.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort