



VERVOLGONDERZOEK NAAR RISICO'S WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING BIJ AANBIEDERS IN DE KANSSPELSECTOR DIE VRIJGESTELD WORDEN VAN DE VERPLICHTINGEN VAN DE WWFT

Onderzoekers:

Dr. J. (Joras) Ferwerda

Dr. Mr. T.J (Jan) van Koningsveld

W. (Wendy) van Koningsveld

Status: definitieve versie, 24 augustus 2020

© 2020; Ferwerda Consulting in samenwerking met het Offshore Kennis Centrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Ferwerda Consulting.

SAMENVATTING

Volgens de vierde EU anti-witwasrichtlijn is het gebruik van de kanspelsector om crimineel geld wit te wassen zorgwekkend. Om die risico's te beperken worden kansspelaanbieders onder meer verplicht om cliëntenonderzoek te doen en verdachte transacties te melden. Echter, deze richtlijn biedt ook de mogelijkheid om aanbieders van kansspeldiensten (met uitzondering van casino's) vrij te stellen van verplichtingen uit die richtlijn wanneer na een adequate risicobeoordeling is aangetoond is dat dergelijke diensten een laag risico van witwassen en financieren van terrorisme vertegenwoordigen. In opdracht van het Ministerie van Justitie & Veiligheid en het Ministerie van Financiën hebben Ferwerda Consulting en het Offshore Kenniscentrum onderzoek gedaan naar de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de deelsectoren van de kanspelsector die voorlopig vrijgesteld zijn van de vierde EU anti-witwasrichtlijn.

Probleemstelling, onderzoeksvragen en afbakening

Voor het onderzoek zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kanspelsector?
2. Gelden deze risico's voor de gehele sector of alleen voor specifieke kansspeldiensten en/of –aanbieders?
3. Wat is de impact van deze risico's en hoe groot is de kans dat deze risico's zich voordoen?
4. Zijn de huidige maatregelen om risico's te mitigeren voldoende, of liggen andere/aanvullende maatregelen voor de hand?
5. Zijn de huidige vrijstellingen terecht of ligt beperking of intrekking voor de hand?

Dit onderzoek richt zich op de deelsectoren die voorlopig zijn vrijgesteld van de vierde anti-witwasrichtlijn en dus niet op speelcasino's en kansspelen op afstand. De volgende vijf deelsectoren zijn onderzocht: ledenloterijen, toonderloterijen, paardenrennen, speelhallen en horeca-automaten. Verder richt het onderzoek zich op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering door klanten van de sector en niet op de eigenaren van speelhallen, bestuurders en investeerders. Verder zal de nadruk liggen op vergunninghouders in de sector en minder op de illegale aanbieders. Hoewel Bonaire, Sint-Eustatius en Saba een onderdeel zijn van Nederland, zijn de risico's op witwassen en terrorismefinanciering op deze eilanden van een zodanig andere aard dat dit een separaat onderzoek vergt. Deze eilanden worden dan ook niet in het onderzoek meegenomen. Tenslotte valt matchfixing buiten het bereik van dit onderzoek.

Witwassen is een term die zowel verwijst naar het proces van witwassen als naar de uitkomst van het proces. Vrijwel iedere auteur of organisatie als ook het Wetboek van Strafrecht, heeft zijn eigen definitie van witwassen. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten definities van witwassen. De eerste soort zijn de meer juridische definities, waarbij de strafrechtelijke aansprakelijkheid centraal staat en de tweede soort zijn de meer economische/feitelijke definities waarbij het proces van witwassen centraal staat.

Dit onderzoek gaat uit van de economische benadering van witwassen en volgt daarmee de National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering (NRA) van Nederland (2017, p.14) en de BES-eilanden (2018, p.9). De focus ligt op het gebruik maken van de kanspelsector om daarna het geld met ogenschijnlijk legale herkomst verder te kunnen besteden en het verspelen van grote crimineel verkregen bedragen, gelet op de grotere potentiële impact ervan en daarmee het witwasrisico. Het verspelen van kleine crimineel verkregen bedragen is daarbij buiten beschouwing gelaten, omdat dit weinig zal opvallen, relatief gemakkelijk en ongemerkt kan worden geïntegreerd en niet aangewend wordt voor verdere (criminele) doeleinden. Deze studie onderscheidt vier mogelijke witwasfasen: plaatsing, verhulling, rechtvaardiging en integratie.

In de internationale standaard (ISO 31000) voor risicomanagement wordt over het algemeen uitgegaan van de formule dat risico is: de kans maal het effect van potentiële gebeurtenissen. Ook in de bredere wetenschappelijke literatuur is dat de standaard geworden. Bij sommige risicoanalyses is het vrij duidelijk wat er bedoeld wordt met die begrippen. Maar hoe zit dit voor witwassen en terrorismefinanciering? Dit onderzoek sluit aan op de methodiek voor risicobepaling van de FATF en de NRA van Nederland. De FATF (2013) guidance gebruikt niet de standaardformulering 'risico = kans x effect', maar stelt dat risico een functie is van dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen. Deze studie probeert de begrippen zo te interpreteren dat ze praktisch toegepast kunnen worden. Om een idee te krijgen over het witwasrisico in elke deelsector voor dit onderzoek is geprobeerd vast te stellen:

- a. Welke witwasmethodieken mogelijk zijn in een deelsector. In dit onderzoek worden dat mogelijke witwasscenario's genoemd. Dit is een interpretatie van 'dreigingen' in de FATF-terminologie.
- b. Hoe makkelijk het is om wit te wassen in een deelsector. Dit is een proxy voor de kans dat het lukt om wit te wassen in een deelsector, maar veel makkelijker te begrijpen voor experts die geïnterviewd worden en een eenduidiger begrip. Dit is een interpretatie van 'kwetsbaarheden' in de FATF-terminologie.
- c. In hoeverre het witwassen in de deelsector ook met grote bedragen mogelijk is. Hoewel het makkelijk kan zijn om wit te wassen in een bepaalde sector, als dit enkel om zeer lage bedragen gaat, is dit relatief ineffectief, aangezien de witwasser veel (transactie)kosten moet maken. Daarbij heeft het witwassen van kleine bedragen veel minder effect op de Nederlandse samenleving dan het witwassen van grote bedragen. Dit is dan ook een interpretatie van 'gevolgen' in de FATF-terminologie.

Onderzoeksmethodiek

Er is geen voorgeschreven duidelijke methode beschikbaar om risico's voor witwassen en terrorismefinanciering te meten. Er is in de wetgeving ook niet concreet omschreven wat laag risico precies inhoudt. Er is geen data die direct uitsluitsel kan geven over de hoogte van de risico's. Wel zijn er (data)bronnen beschikbaar die indicaties over aanwezige risico's kunnen aangeven, zoals statistische gegevens, de literatuur, gesprekken met experts en participierend onderzoek. Voor dit onderzoek is dan ook een *mixed-method* aanpak gebruikt: een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. De volgende onderzoeksmethoden zijn gecombineerd om zo veel mogelijk informatie te krijgen voor de risicobeoordeling:

1. Analyse van relevante nationale en internationale literatuur
2. Analyse van 9 NRAs van andere landen, de NRA van Nederland en de supranationale NRA van de EU.
3. Participerende observaties: bezoek aan een paardenrenbaan, waarnemingen in speelhallen en de aankoop van staatsloten.
4. Interviews met 23 deskundigen.
5. Een mini-enquête (n=65) bij witwasteams Dienst Landelijke Eenheid van de politie en bij regionale teams van de politie.
6. Analyse van de relevante zaken in de database van rechtspraak.nl.
7. Tenslotte is er een rondetafelconferentie georganiseerd met experts uit de sector om de bevindingen en inzichten van het onderzoek te bespreken.

Bevindingen en conclusies

In dit onderzoek zijn geen relevante scenario's gesignaleerd van terrorismefinanciering in de kansspelsector in Nederland. Dit onderzoek concludeert dan ook dat het risico op terrorismefinanciering voor de gehele sector als laag beoordeeld kan worden. De rest van deze samenvatting richt zich dan ook op het beantwoorden van de onderzoeksvragen voor witwasrisico's. Onderstaande tabel beantwoordt de **eerste drie onderzoeksvragen**.

Tabel S.1: Samenvattende tabel van witwasrisico's per onderzochte deelsector

| Deelsector | Mogelijke witwasscenario's? | Hoe makkelijk is het witwassen? | Kan dit met grote bedragen? | Risico |
|-------------------------------|--|--|---|-----------|
| Ledenloterijen | Geen | Niet | Ja | Zeer laag |
| Toonderloterijen (incl. Toto) | Opkopen van winnende loten | Lastig om winnaar te vinden en lastig om te herhalen | Ja | Laag |
| | Veel inzetten om bonnetjes van winstuitkeringen te krijgen | Arbeidsintensief, kostbaar en onduidelijk of dit effectief zou zijn | Lastig | |
| Paardenrenbanen | Opkopen van winnende inzetbewijzen | Relatief eenvoudig, maar te veel herhaling zou opvallen | Nee | Laag |
| | Veel inzetten om bonnetjes van winstuitkeringen te krijgen | Relatief eenvoudig, maar te veel herhaling zou opvallen | Nee | |
| Speelhallen | Met contant misdaadgeld spelen en laten uitkeren op bankrekening | Eenvoudig als <i>cashless play</i> aangeboden wordt, anders niet. | Alleen bij gebruik van meerdere kaarten | Niet laag |
| | Ticket uit een gokautomaat gebruiken als betaalmiddel | Eenvoudig als <i>cashless play</i> aangeboden wordt, anders niet. | Alleen bij gebruik van meerdere kaarten | |
| | Gemarkeerd cash geld inzetten en ander cash geld terugwinnen | Makkelijk maar enkel nodig bij zeer specifieke gronddelicten | Alleen bij gebruik van meerdere automaten | |
| | Omwisselen van 500 eurobiljetten in kleinere coupures | Makkelijk, als een wisselautomaat aanwezig is | Ja, dit kan met redelijk grote bedragen | |
| | Hoge winst behalen om een (<i>handpay</i>) bon te krijgen | Niet heel eenvoudig, maar wordt makkelijker bij gebruik van meerdere automaten | Alleen bij gebruik van meerdere automaten | |
| Horeca-automaten | Geen | Niet | Nee | Zeer laag |

Bovenstaande tabel laat zien dat het witwasrisico in alle onderzochte deelsectoren als laag is gekwalificeerd, met uitzondering van de sector speelhallen.

In een eerder uitgevoerde Quicksan naar de risico's in de kansspelsector zijn de speelhallen als laag risico gekwalificeerd (zie van der Knoop, 2017, p30). Het hier voorliggende vervolgonderzoek komt tot een andere conclusie, namelijk dat er geen sprake is van een laag risico. Uit dit verdiepende vervolgonderzoek blijkt dat drie vaststellingen in de Quicksan geheel of gedeeltelijk niet kloppen. Ten eerste stelt de Quicksan dat er geen speelwinstverklaringen worden afgegeven. Uit het hier voorliggende vervolgonderzoek komt naar voren dat dit in de praktijk wel regelmatig gebeurt. Ten tweede gaat de Quicksan uit van de maximale inzet van €0,20 per spel en de daaraan gekoppelde maximale winst. Ook hier blijkt dat de praktijk afwijkt van de regelgeving en dat het wel mogelijk is om met hogere bedragen te spelen. Ten derde stelt de Quicksan dat er in een speelhal geen geld giraal wordt overgeschreven. Volgens een deskundige van de politie is dit onjuist en hebben zij in de politiepraktijk regelmatig gezien dat er girale overschrijvingen zijn verricht.

De **vierde onderzoeksvraag** betreft de vraag of de huidige vrijstellingen terecht zijn of beperking of intrekking voor de hand ligt. Zoals uit tabel S.1 blijkt, beoordeelt dit onderzoek dat de vrijstelling voor de Wwft voor de hand ligt voor loterijen, land-based sportwedenschappen, paardenrenbanen en horeca-automaten, maar dat dit niet voor de hand ligt voor de speelhallen in de huidige situatie.

Dit sluit aan bij het beantwoorden van de **vijfde onderzoeksvraag**: *Zijn de huidige maatregelen die worden genomen om risico's te mitigeren voldoende, of liggen andere/aanvullende maatregelen voor de hand voor het tegengaan van de belangrijkste geconstateerde risico's?*

Dit onderzoek is veel relevante scenario's tegengekomen voor witwassen in speelhallen in de huidige situatie en met de huidige mitigerende maatregelen die al gelden: de limieten op de inworp (€0,20), het gemiddeld uurverlies (€40,-), en de uitbetaling (200 maal de inzet), als ook de limieten voor *cashless play* kaarten over welke bedragen er maximaal op gestort mogen worden (€500,-) en hoeveel geld er maximaal op de kaart mag staan (€3000,-).

De afgifte van speelwinstverklaringen (handpaybonnen) is een belangrijk element voor het vaststellen van het witwasrisico. Dit onderzoek heeft dan ook extra navraag gedaan over de beleidsmaatregelen op dit gebied. De Ksa verklaart dat er momenteel geen wet- en/of regelgeving is op dit terrein, ook niet bij de afgifte van vergunningen aan instellingen. VAN (de brancheorganisatie kansspelen) verklaarde dat er in de sector geen verklaringen van speelwinst worden afgegeven en dat er geen centraal beleid is vastgesteld.

De vraag die daarbij openblijft is of de Wwft het juiste beleidsinstrumentarium is om deze risico's te mitigeren. Er zijn ook andere beleidsmaatregelen mogelijk om (delen van) het risico te mitigeren. Zo kan onder meer gekeken worden naar de ontheffingen voor *cashless play* en de daarbij behorende voorwaarden, toezicht en handhaving op of verwijdering van wisselautomaten waarmee 500 eurobiljetten gewisseld kunnen worden, het identificeren en verifiëren van cliënten en beleid rond de *handpay* uitbetalingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het invoeren van bepaalde beleidsinstrumenten niet automatisch betekent dat er dan ook direct een laag risico overblijft. Het gaat om de combinatie van risico bevorderende elementen in deze deelsector en de genomen mitigerende maatregelen. Zoals ook beschreven in het raamwerk voor het inschatten van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in Nederland (Van der Veen en Ferwerda, 2017, paragraaf 1.4), zijn dergelijke beleidskeuzes een politieke beslissing die los gezien kan worden van het onderzoek naar de risico's. Beleid heeft meer consequenties dan enkel het mitigeren van witwasrisico's. Dit vergt een afweging tussen het mitigeren van risico's aan de ene kant en gevolgen voor bijvoorbeeld privacy, bureaucratie en private en publieke kosten aan de andere kant. Deze afweging valt buiten het onderzoek. Ook valt buiten het onderzoek hoe mogelijk beleid moet worden ingepast in het bestaande beleid, waarbij de vergunningsverlening opgedeeld is in twee delen: een exploitatievergunning vanuit de Ksa en een aanwezigheidsvergunning vanuit de betreffende gemeente. Wel heeft dit onderzoek het doel om sec vast te stellen hoe dit risico verlaagd kan worden. Dit onderzoek zou het risico op witwassen in de deelsector speelhallen als laag beoordelen als:

1. Het niet meer mogelijk is om 500 eurobiljetten te kunnen wisselen (of de afschaffing van 500 eurobiljetten, zoals vermeld in het plan van aanpak witwassen, Ministerie van Financiën, 2019);
2. Handpaybonnen (die als speelwinstverklaring opgevoerd kunnen worden) in de praktijk niet meer worden afgegeven;
3. Cashless play niet meer mogelijk is en
4. Vastgesteld kan worden dat de inworplimieten zoals die nu in de wet zijn opgenomen in de praktijk niet overschreden worden.

Door de beperkingen van dit onderzoek kan slechts een globale inschatting van de risico's in de kansspelsector worden gegeven. Dit gaat uiteraard gepaard met onzekerheden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit onderzoek slechts betrekking heeft gehad op een deel van de kansspelsector en dat de conclusies niet gelden voor de gehele kansspelsector. Belangrijke delen van de kansspelsector zijn buiten het onderzoek gebleven, zoals de online kansspelen en de eigenaren van speelhallen.

Dankwoord

Wij bedanken de begeleidingscommissie die dit onderzoek heeft ondersteunt met advies, kritische opmerkingen en relevante contacten. De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestaat uit: dhr. Tobias Witteveen als voorzitter (Tobias Witteveen Strategie en Bestuur), mevr. Zosha Zuidema (Ministerie van Veiligheid en Justitie), mevr. Kyra Sanders (Kansspelautoriteit), dhr. Henk C.J. van der Veen (WODC), dhr. Jan Glimmerveen en mevr. Devika Kharagjitsing (Ministerie van Financiën).

The fourth EU anti-money laundering directive describes the use of the gambling sector to launder money as a cause for concern. To limit those risks, gambling service providers are required, among other things, to conduct know-your-customer procedures and report suspicious transactions. However, this directive also offers the possibility of exempting gambling service providers (with the exception of casinos) from obligations under that directive when it has been demonstrated, after an adequate risk assessment, that such services represent a low risk of money laundering and terrorist financing. The Dutch Ministry of Justice & Security and the Dutch Ministry of Finance commissioned Ferwerda Consulting and the Offshore Knowledge Center to conduct research into the risks of money laundering and terrorist financing in the subsectors of the gaming sector that are provisionally exempt from the fourth EU anti-money laundering directive.

Problem definition, research questions and demarcation

The following five research questions have been formulated for this study:

1. What are the risks of money laundering and terrorist financing in the gambling sector?
2. Do these risks apply to the entire sector or only to specific gambling services and / or providers?
3. What is the impact of these risks and what is the chance that these risks will occur?
4. Are the current measures to mitigate risks sufficient, or are other / additional measures advised?
5. Are the current exemptions justified or is restriction or withdrawal advised?

This study focuses on the subsectors that are provisionally exempt from the fourth anti-money laundering directive and therefore the study excludes casinos¹ and remote gambling. The following five subsectors are studied: member lotteries, bearer lotteries, horse races, gambling halls and individual slot machines (like the ones in bars and restaurants). Furthermore, the study focuses on the risks of money laundering and terrorist financing by customers and not the owners of gambling halls, directors and investors. The emphasis will be on licensees in the sector and less on illegal providers. Although Bonaire, Sint-Eustatius and Saba are part of the Netherlands, the risks of money laundering and terrorist financing on these islands are of such a different nature that this requires a separate investigation. These islands are therefore not included in the study. Finally, match fixing is beyond the scope of this study.

Money laundering is a term that refers to both the process of money laundering and the outcome of the process. Almost every author or organization has its own definition of money laundering, including the Criminal Code. In the literature, a distinction is made between two different types of money laundering definitions. The more legal definitions where criminal liability is the focus belong to the first type. The second type of definitions are the more economic definitions where the process of money laundering plays a central role.

This study is based on the economic approach to money laundering and thus follows the National Risk Assessment Money Laundering and Terrorism Financing (NRA) of the Netherlands (2017, p. 14) and the BES islands (2018, p. 9). The focus is on making use of the gambling sector in order to then be able to further spend the money of apparently legal origin and the gambling with large sums of criminal money, given their greater potential impact and thus money laundering risk. The gambling with petty amounts of criminal money has been left out of the study, because it will hardly be noticeable, can be integrated relatively easily and unnoticed and

¹ In the Netherlands there is a distinction between casino's and gambling halls. Casino's are state-owned and called Holland Casino. These casino's cannot be exempt under the fourth EU anti-money laundering directive and are therefore not part of this study. Gambling halls can be exempt and are included in this study.

is not used for further (criminal) purposes. This study distinguishes four potential money laundering phases: placement, concealment, justification and integration.

The international standard (ISO 31000) for risk management generally assumes the formula that risk is 'the probability' times 'the effect of a hazard'. This is also the standard in the broader scientific literature. In some risk assessments it is quite clear what is meant by those terms. But what about for money laundering and terrorist financing? The FATF (2013) guidance does not use the standard formulation "risk = chance x effect", but states that risk is a function of threats, vulnerabilities and consequences. This study is in line with the risk assessment method of the FATF and the NRA of the Netherlands and tries to interpret the concepts in such a way that they can be applied practically. To get an idea of the money laundering risk in each sub-sector we try to determine:

- a. Which money laundering methods are possible in each sub-sector. In this study, these are referred to as possible money laundering scenarios. This is an interpretation of 'threats' in the FATF terminology.
- b. How easy it is to launder in each sub-sector. This is a proxy for the likelihood that money laundering will succeed in a sub-sector, but easier to understand for experts who are interviewed. This is an interpretation of 'vulnerabilities' in the FATF terminology.
- c. To what extent money laundering in each sub-sector is also possible with large amounts. Although it can be easy to launder money in a certain sector, if only very small amounts are involved, this is relatively ineffective, as the money launderer has to incur substantial (transaction) costs. The laundering of small amounts has much less effect on the Dutch society than the laundering of large amounts. Hence, this is an interpretation of 'consequences' in FATF terminology.

Research methodology

There is no prescribed clear method available to measure money laundering and terrorist financing risks. There is also no concrete definition in the legislation of what 'low risk' means exactly. There is no data that can provide a direct answer about the level of the risks. However, there are (data) sources available that can provide indications about the risks present, such as statistical data, the literature, experts and participating research. A mixed-method approach was therefore used for this research: a combination of different research methods. The following research methods have been combined to provide as much information as possible for the risk assessment:

1. Analysis of relevant national and international literature
2. Analysis of 9 NRAs of other countries, the NRA of the Netherlands and the supranational NRA of the EU.
3. Participatory observations: a visit to a horse racing track, sightings in gambling halls and the purchase of lottery tickets.
4. Interviews with 23 experts.
5. A mini-survey (n = 65) among money laundering teams of the National Police (*Dienst Landelijke Eenheid*) and regional teams of the police.
6. Analysis of the relevant cases in a Dutch online database of court cases: rechtspraak.nl.
7. At the end of the study, a round table conference was organized with experts to discuss the findings and insights of the study.

Findings and conclusions

This study identified no relevant scenarios for terrorist financing in the gambling sector in the Netherlands. This study therefore concludes that the risk of terrorist financing for the entire sector can be assessed as low. The

rest of this summary focuses on answering the research questions for money laundering risks. The table below answers the **first three research questions**.

Table S.2: Summary table of money laundering risks per sub-sector

| Sub-sector | Possible money laundering scenarios? | How easy is it to launder money? | Can this be done with large amounts? | Risk |
|--------------------------|--|---|--|----------|
| Member lotteries | None | Not easy | Yes | Very low |
| Bearer lotteries | Buying winning tickets | Difficult to find winners and difficult to repeat | Yes | Low |
| | Many bets to get receipts of paid winnings | Labor intensive, costly and unclear whether this would be effective | Difficult | |
| Horse racing track | Buying winning betting slips | Relatively simple, but too much repetition would stand out | No | Low |
| | Many bets to get receipts of paid winnings | Relatively simple, but too much repetition would stand out | No | |
| Gambling halls | Play with criminal cash money and have winnings paid to a bank account | Simple if <i>cashless play</i> is offered, otherwise not | Only when using multiple cards | Not low |
| | Using a ticket from a slot machine as a means of payment | Simple if <i>cashless play</i> is offered, otherwise not | Only when using multiple cards | |
| | Gamble with marked bills and win back unmarked bills | Easy but only necessary for very specific predicate offenses | Only when using multiple cards | |
| | Exchanging 500 euro notes into smaller denominations | Easy, if a change machine is available | Yes, can be done with reasonably large amounts | |
| | Achieving high profit to get a (<i>handpay</i>) voucher | Not very easy, but becomes easier when using multiple machines | Only when using multiple machines | |
| Individual slot machines | None | Not | No | Very low |

The table above shows that the money laundering risk in all studied subsectors is classified as low, except for the gambling halls.

A previously conducted *Quickscan* into the risks in the gambling sector, qualified the gambling halls as low risk (see van der Knoop, 2017, p30). We come to a different conclusion. Our study shows that three findings in the *Quickscan* are (partially) incorrect. First, the *Quickscan* states that no declarations of winnings are issued. We found that this happens regularly in practice. Second, the *Quickscan* is based on a maximum bet of € 0.20 per game and the associated maximum profit. Here too, it appears that practice differs from the regulations and that it is possible to play with higher amounts. Thirdly, the *Quickscan* states that gambling halls do not transfer any money via bank transfers. This is incorrect according to an expert from the police we interviewed for this study. In practice, the police has seen often that gambling halls used bank transfers to pay winners.

The **fourth research question** asks whether the current exemptions are justified or whether restriction or withdrawal of the exemptions is advised. As shown in table S.2, this study concludes that the exemption makes sense for lotteries, land-based sports betting, horse racing tracks and individual slot machines, but that in the current situation, this is not advised for the gambling situation.

This connects with answering the **fifth research question**: Are the current mitigation measures sufficient, or are other / additional measures advised for countering the most important identified risks?

This study identified many relevant scenarios for money laundering in gambling halls in the current situation and with the current mitigating measures that already apply: the limits on the betting amounts (€ 0.20), the average hourly loss (€ 40), and the payout (200 times the betting amount), as well as the deposit limits for *cashless play* cards (€ 500) and the maximum amount of money on those cards (€ 3000).

The issue of gambling winning statements (hand pay vouchers) is an important element for determining money laundering risk in the gambling sector. This study has therefore made additional inquiries about policy measures with respect to such statements. The Dutch Gambling Authority (Ksa) states that there are currently no laws and / or regulations on this, not even when gambling service permits are issued. The organization of gambling providers (VAN) states that no statements of winnings are issued in the sector and that no central policy has been established.

The question that remains is whether the current Dutch preventive anti-money laundering law (Wwft) is the right policy instrument to mitigate these risks. Other policy measures are also possible to mitigate (parts of) the risk. For example, the following measures can be (re)considered: 1) the exemptions for cashless play and the associated conditions, supervision and enforcement, 2) removal of change machines that can change 500 euro banknotes, 3) the identification and verification of clients and 4) policy regarding handpay payments. It should be noted that introducing certain policy measures does not automatically make the risk low; the current risk comes from the combination of risk-promoting elements in this sub-sector and the taken mitigating measures in practice. As also described in the framework for estimating the risks of money laundering and terrorist financing in the Netherlands (Van der Veen and Ferwerda, 2017, section 1.4), such policy choices are a political decision that can be viewed separately from the research into the risks. Policy making requires a trade-off between mitigating risks on the one hand and consequences for, for example, privacy, bureaucracy and private and public costs on the other hand. This consideration is outside the scope of this study. It is also beyond the scope of this study how policies can be incorporated into the already existing policy, where the granting of permits is divided into two parts: an operating permit from the Dutch Gambling Authority (Ksa) and a presence permit from the relevant municipality. The aim of this study is to determine how the risk can be reduced. This study would assess the risk of money laundering in gambling halls as low if:

1. It is no longer possible to change 500 euro notes (or the abolition of 500 euro notes, as stated in the money laundering action plan of the Dutch Ministry of Finance, 2019);
2. Hand pay vouchers (which can be used as gambling winning statements) are no longer issued in practice;
3. Cashless play is no longer possible and
4. The betting limits, as prescribed in the law, are not exceeded in practice.

Due to the limitations of this study, only a general estimate of the risks in the gambling sector can be given with a certain level of uncertainty. It should be noted that only a part of the gambling sector is studied and that the conclusions do not apply to the entire gambling sector. Important parts of the gambling sector are not analyzed in this study, such as online gambling and the owners of gambling halls.

Acknowledgment

We thank the supervisory committee that supported this study with advice, critical comments and relevant contacts. The supervisory committee of this study is: Tobias Witteveen (as chairman, Tobias Witteveen Strategie and Bestuur), Zosha Zuidema (Ministry of Security and Justice), Kyra Sanders (Gaming Authority), Henk C.J. van der Veen (WODC), Jan Glimmerveen and Devika Kharagjitsing (Ministry of Finance).

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|-------|---|
| AMLD4 | Vierde EU anti-witwasrichtlijn, Richtlijn (EU) 2015/849 |
| AMLC | Anti Money Laundering Center |
| BES | Bonaire, Sint-Eustatius en Saba |
| FATF | Financial Action Task Force |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| FIOD | Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst |
| HC | Holland Casino |
| ISO | International Organization for Standardization |
| Ksa | Kansspelautoriteit |
| NRA | National Risk Assessment |
| OM | Openbaar Ministerie |
| TF | Terrorisme Financiering |
| VK | Verenigd Koninkrijk |
| VS | Verenigde Staten |
| WvSr | Wetboek van Strafrecht |
| Wwft | Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme |

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| SAMENVATTING | 3 |
| ENGLISH SUMMARY | 8 |
| LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN | 12 |
| INHOUDSOPGAVE | 13 |
| HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN AANLEIDING | 15 |
| 1.1 DOELSTELLING | 15 |
| 1.2 ONDERZOEKSVRAGEN..... | 16 |
| 1.3 AANPAK | 16 |
| HOOFDSTUK 2. CONCEPTUEEL RAAMWERK | 18 |
| 2.1 BEGRIP WITWASSEN | 18 |
| 2.1.1 <i>Het witwasproces/model</i> | 19 |
| 2.2 BEGRIP RISICO..... | 20 |
| 2.2.1 <i>Wat is het effect?</i> | 21 |
| 2.2.2 <i>Wat is kans?</i> | 22 |
| 2.3 INTERPRETATIE CONCEPTUEEL KADER VOOR RISICOANALYSE..... | 22 |
| HOOFDSTUK 3 CONTEXTANALYSE | 24 |
| 3.1 CONTEXT VOOR RISICOBEOORDELING (AFBAKENING) | 24 |
| 3.2 INTERNE CONTEXT | 25 |
| 3.2.1 <i>Omvang en ontwikkelingen in de kansspelsector</i> | 27 |
| 3.3 EXTERNE CONTEXT | 28 |
| 3.3.1 <i>Stakeholders Nederlandse kansspelsector</i> | 28 |
| 3.3.2 <i>Relevante beleidsinstrumentarium Nederlandse kansspelsector</i> | 29 |
| HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSMETHODEN | 31 |
| 4.1 LITERATUURONDERZOEK | 31 |
| 4.2 PARTICIPERENDE OBSERVATIES | 31 |
| 4.2.1 <i>waarneming paardenrenbaan</i> | 32 |
| 4.2.2 <i>waarneming speelhallen</i> | 32 |
| 4.2.3 <i>Aankoop staatsloten</i> | 34 |
| 4.3 INTERVIEWS | 34 |
| 4.4 ONDERZOEK ONLINE DATABASE RECHTSPRAAK..... | 35 |
| 4.5 ENQUÊTE | 36 |
| 4.6 RONDETAFLCONFERENTIE | 36 |
| HOOFDSTUK 5 RISICOIDENTIFICATIE | 38 |
| 5.1 SCENARIOS VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING IN DE KANSSPELSECTOR | 38 |
| 5.2 OVERZICHT VAN WITWASHANDELINGEN PER FASE VAN HET WITWASPROCES | 42 |
| HOOFDSTUK 6 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR | 44 |
| 6.1 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: LEDENLOTERIJEN | 44 |
| 6.1.1 <i>Welke scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering zijn relevant voor ledenloterijen?</i> | 45 |
| 6.1.2 <i>Hoe makkelijk is het om met ledenloterijen wit te wassen?</i> | 45 |
| 6.1.3 <i>In hoeverre is het witwassen met ledenloterijen ook met grote bedragen mogelijk?</i> | 45 |
| 6.1.4 <i>het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met ledenloterijen</i> | 46 |

| | |
|--|-----------|
| 6.2 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: TOONDERLOTERIJEN (INCL. TOTO) | 46 |
| 6.2.1. Welke scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering zijn relevant voor toonderloterijen?..... | 47 |
| 6.2.2 Hoe makkelijk is het om met toonderloterijen wit te wassen? | 47 |
| 6.2.3 In hoeverre is het witwassen met toonderloterijen ook met grote bedragen mogelijk? | 48 |
| 6.2.4 Het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met toonderloterijen..... | 48 |
| 6.3 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: PAARDENRENBANEN..... | 49 |
| 6.3.1. Welke scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering zijn relevant voor paardenrenbanen?.. | 49 |
| 6.3.2. Hoe makkelijk is het om bij het wedden op paardenrenbanen wit te wassen? | 50 |
| 6.3.3. In hoeverre is het witwassen met wedden op paardenrenbanen ook met grote bedragen mogelijk? 50 | |
| 6.3.4. Het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met wedden op paardenrenbanen | 51 |
| 6.4 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: SPEELHALLEN | 51 |
| 6.4.1. Welke scenarios voor witwassen en terrorismefinanciering zijn relevant voor speelhallen?..... | 52 |
| 6.4.2. Hoe makkelijk is het om in speelhallen wit te wassen?..... | 54 |
| 6.4.3. In hoeverre is het witwassen in speelhallen ook met grote bedragen mogelijk?..... | 55 |
| 6.4.4. Het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met in speelhallen | 56 |
| 6.5 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: HORECA-AUTOMATEN | 56 |
| 6.5.1. Welke scenarios voor witwassen en terrorismefinanciering zijn relevant voor Horeca-automaten? . | 56 |
| 6.5.2. Hoe makkelijk is het om met horeca-automaten wit te wassen? | 57 |
| 6.5.3. In hoeverre is het witwassen met horeca-automaten ook met grote bedragen mogelijk? | 57 |
| 6.5.4. Het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met horeca-automaten..... | 57 |
| HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN..... | 58 |
| 7.1 CONCLUSIES | 58 |
| 7.2 AANBEVELINGEN | 61 |
| BIBLIOGRAFIE | 63 |
| BIJLAGE 1: OPZET SEMI-STRUCTUUR VOOR INTERVIEWS | 65 |
| BIJLAGE 2: BEVINDINGEN ONDERZOEK ONLINE DATABANK RECHTSPRAAK.NL | 66 |
| BIJLAGE 3: OVERZICHT ANTWOORDEN ENQUETE | 71 |
| BIJLAGE 4: STRUCTUUR EN OVERZICHT VRAGEN BIJ DE RONDETAFLCONFERENTIE | 75 |

HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN AANLEIDING

Volgens de vierde EU anti-witwasrichtlijn (AMLD) is het gebruik van de diensten van de kansspelsector om de opbrengsten van crimineel verkregen gelden wit te wassen zorgwekkend. Om die risico's te beperken worden aanbieders in deze sector onder meer verplicht om cliëntenonderzoeksmaatregelen uit te voeren (zie overweging 21). Echter, AMLD4 biedt ook de mogelijkheid om met uitzondering van casino's bepaalde aanbieders van kansspeldiensten geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de verplichtingen uit die richtlijn, wanneer na een adequate risicobeoordeling is aangetoond is dat de aard en, in voorkomend geval, de omvang van de transacties betreffende dergelijke diensten een laag risico van witwassen en financieren van terrorisme vertegenwoordigen.

Er is in 2017 een quick scan uitgevoerd naar deze risico's en deze gaf aanleiding om bepaalde kansspelaanbieders vooralsnog vrij te stellen. Uit de quick scan bleek dat de kwetsbaarheid van loterijen, speelautomaten en gereguleerde sportwedenschappen voor witwassen en financieren van terrorisme klein is. De quick scan heeft ertoe geleid dat voornoemde kansspelaanbieders zijn vrijgesteld van de verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De quick scan bood, naar haar aard, slechts ruimte voor een eerste globale indicatie van de risico's.

De kansspelen op afstand² zullen, wanneer het wetsvoorstel daaromtrent in werking is getreden, niet worden vrijgesteld van de verplichtingen die voortkomen uit de Wwft. Inmiddels is deze wet op 19 februari 2019 door de Eerste Kamer aangenomen en wordt ernaar gestreefd om deze wet per 1 januari 2021 in werking te laten treden.³

In de Nota naar aanleiding van het verslag bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn⁴ is toegezegd dat nader onderzoek naar de risico's op witwassen en financiering van terrorisme wordt verricht. Indien hieruit blijkt dat de risico's groter zijn dan eerder is vastgesteld, kan de vrijstelling alsnog worden beperkt of ingetrokken. Daarom dient er, zoals ook reeds toegezegd aan de Tweede Kamer, nader onderzoek te komen naar de risico's op witwassen en financieren van terrorisme voor bepaalde aanbieders in de kansspelsector. Dit rapport beschrijft dat onderzoek.

1.1 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan welke risico's er binnen de kansspelsector (bij bepaalde diensten en aanbieders) bestaan op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering, en in hoeverre geldt dat de aard en omvang van deze risico's (nog steeds) laag zijn. Dit ten behoeve van de beoordeling inzake de thans verleende vrijstelling van de verplichtingen die voortkomen uit de Wwft voor bepaalde aanbieders van diensten in de kansspelsector.

² Onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt (artikel 31, eerste lid, Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand).

³ Zie publicatie op website van de kansspelautoriteit.

⁴ TK 31 januari 2018, 2017-2018, 34808, nr. 6

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek zal zich richten op de volgende onderzoeksvragen:

6. Wat zijn de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector (exclusief speelcasino's en kansspelen op afstand)?
7. Gelden deze risico's voor de gehele sector of alleen voor specifieke typen van kansspeldiensten en/of –aanbieders (exclusief speelcasino's en kansspelen op afstand)?
8. Wat is de impact van deze risico's en hoe groot is de kans dat deze risico's zich voordoen?
9. Zijn de huidige vrijstellingen terecht of ligt beperking of intrekking voor de hand?
10. Zijn de huidige maatregelen die worden genomen om risico's te mitigeren voldoende, of liggen andere/aanvullende maatregelen voor de hand voor het tegengaan van de belangrijkste geconstateerde risico's?⁵

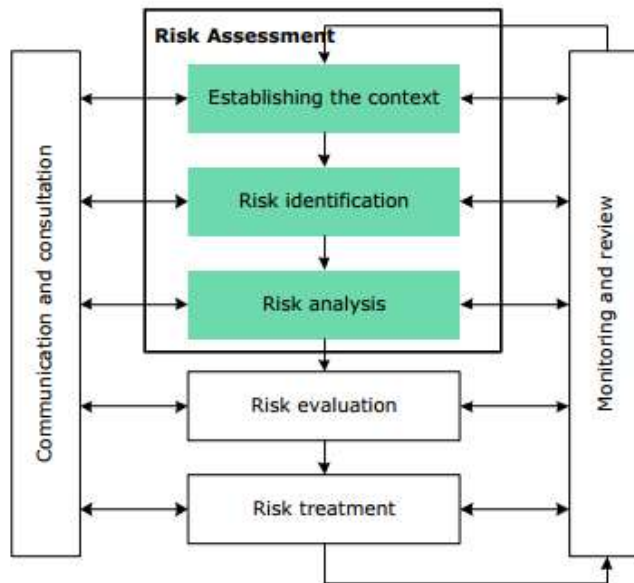
De risico-beoordeling per sector is terug te vinden in hoofdstuk 6. De beantwoording van deze onderzoeksvragen gebeurt in hoofdstuk 7.

1.3 AANPAK

Er is geen voorgeschreven duidelijke methode beschikbaar om risico's voor witwassen en terrorismefinanciering te meten. Er is in de wetgeving ook niet concreet omschreven wat laag risico precies inhoudt. Er is geen data die direct uitsluitsel kan geven over de hoogte van de risico's. Wel zijn er (data)bronnen beschikbaar die indicaties over aanwezige risico's kunnen aangeven, zoals statistische gegevens, de literatuur, gesprekken met experts en participierend onderzoek. Voor dit onderzoek is dan ook een *mixed-method* aanpak aangewezen: het combineren van verschillende onderzoeksmethoden. Dit onderzoek sluit aan bij het raamwerk voor het inschatten van risico's op witwassen en terrorismefinanciering van de FATF (FATF, 2013) en het gehanteerde raamwerk voor de national risk assessment witwassen en terrorismefinanciering in Nederland (zie van der Veen en Ferwerda, 2016), het zogeheten ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. Er wordt in dit onderzoek bewust niet geprobeerd om de informatie te kwantificeren. Dit onderzoek gebruikt voornamelijk kwalitatieve informatie, die niet te kwantificeren is zonder (relevante) informatie te verliezen. De signalen die dit onderzoek oplevert verschillen zodanig van elkaar dat deze niet (na kwantificatie) met elkaar vergeleken kunnen worden en in onderlinge samenhang beoordeeld moeten worden.

⁵ Deze onderzoeksvraag is een combinatie van de onderzoeksvraag 'Welke maatregelen worden genomen om de risico's te mitigeren?' met 'Zijn deze voldoende, of liggen andere/aanvullende maatregelen voor de hand voor het tegengaan van de belangrijkste geconstateerde risico's?'

Figuur S1 Het voor de NRA aangepaste proces van risicomanagement volgens ISO 31000: toevoeging van contextanalyse en verwijdering van risico-evaluatie



Bron: van der Veen en Ferwerda (2016), pagina 6.

Voor dit onderzoek bestaat het inschatten van de risico's uit 3 stappen: contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse (zie de figuur hierboven). Bij de contextanalyse in termen van het ISO 31000 raamwerk gaat het met name om het duidelijk vaststellen van de doelstelling(en) en de afbakening van welke risico's ingeschat gaan worden (ISO, 2009, p15). Hoofdstuk 3 bespreekt de contextanalyse, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de context voor risicobeoordeling (afbakening), de interne context en de externe context. Het identificeren van de mogelijke risico's en de nadere uitleg daarbij is terug te vinden in hoofdstuk 5. De risicoanalyse is per deelsector beschreven in hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2. CONCEPTUEEL RAAMWERK

Dit onderzoek sluit aan bij de terminologie van de FATF van risico, dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen. Dit hoofdstuk operationaliseert de termen om duidelijker te maken wat hiermee bedoeld wordt en ze geschikt te maken voor het hier voorliggende onderzoek. Tijdens interviews werd duidelijk dat de begrippen niet altijd eenduidig te interpreteren zijn, wat ertoe kan leiden dat verschillen in antwoorden ontstaan door de interpretatie in plaats van de onderliggende kennis. Dreigingen worden geoperationaliseerd in de vorm van relevante witwasscenario's.⁶ Witwasscenario's zijn beschrijvingen van hoe er witgewassen kan worden en worden zoveel mogelijk gespecificeerd qua witwasmethode, witwasfase, product of aanbieder die gebruikt wordt en of het gaat om cash, giraal geld of andere vormen van vermogen.

Dit onderzoek maakt geen onderscheid tussen de voorafgegane misdrijven. Voor dit onderzoek zijn alle misdaadeuro's gelijk. Hiermee sluit het aan op de Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering. (Van der Veen en Heuts, 2017)

Er is tijdens de voorbereiding van dit onderzoek, en tijdens het onderzoek zelf, gebleken dat een aantal termen en definities die voor dit onderzoek relevant zijn, voor verwarring kunnen zorgen door verschillende mogelijke interpretaties. Daarom worden hier een aantal termen beschouwd en duidelijker gedefinieerd hoe deze termen in dit onderzoek gehanteerd worden.

2.1 BEGRIP WITWASSEN

Witwassen is een algemene term die wordt gebruikt om een proces te beschrijven waarbij de herkomst van misdaadgeld wordt verhuld. Internationaal bestaat er geen eenduidige definitie van het begrip witwassen. Vrijwel iedere auteur of organisatie (FATF, EU-richtlijnen), als ook het nationale Wetboek van Strafrecht, heeft zijn eigen definitie. Algemeen wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten definities van het begrip witwassen.⁷

Bij de eerste soort gaat het om meer juridische definities. Het juridische begrip witwassen is in Nederland sinds 2001 opgenomen als een verzameling van delicten in het Wetboek van Strafrecht. Het begrip witwassen is gebaseerd op Titel XXXA van het Wetboek van Strafrecht en meer in het bijzonder in de artikelen 420 bis tot en met artikel 420quater. Het probleem is dat het strafrechtelijke begrip witwassen vrij ruim is gedefinieerd en niet altijd aansluit bij de praktijk van witwassen en de processen die daarbij worden toegepast.

De tweede soort definities zijn de meer economische/operationele definities waarbij het proces van witwassen centraal staat. In deze visie is het van belang om te kijken naar de criminele herkomst van het geld en hoe dat geld wordt verhuld om het ongezien te investeren in de bovenwereld. Witwassen wordt dan gezien als de laatste handeling voor het succesvol investeren in de legale economie. (Soudijn en Akse, 2012) Deze benadering ziet meer op de feitelijke handelingen van het witwasproces en is meer praktijkgericht. De politie en het Openbaar

⁶ De definitie van dreigingen van de FATF (2013, p. 7) is "een persoon of groep van personen, object of activiteit met de potentie om schade te berokkenen aan, bijvoorbeeld, de staat, de maatschappij, de economie, enz. In de witwas/TF-context zijn dit criminelen, terroristische groepen en hun facilitators, hun geld, als ook witwas- of terrorismefinanciering acties in het verleden, het heden en de toekomst." (zo letterlijk mogelijke vertaling uit het Engels). Deze definitie is aanmerkelijk breder, en daardoor onnauwkeuriger dan de operationalisering in dit onderzoek. Dit komt onder andere omdat dit onderzoek geen onderscheid wil maken tussen het type misdaad dat voorafging aan het witwassen. Alle misdaadeuro's zijn in dit onderzoek gelijk.

⁷ Zie onder meer: proefschrift Schaap (1999, p. 85); Unger (2006, p.21 e.v.); WODC, Justitiële verkenningen, (2015, p.11); AMLC, brochure Witwassen: wat is dat? (2016, p. 5) en NCI, Praktijkgids Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (2019), p. 18.

Ministerie⁸ lijken meer aan te sluiten bij de economische benadering van witwassen terwijl toezichthouders meer oog hebben voor de juridische benadering (zie leidraad Wwft van de Ksa). De NRA voor witwassen en terrorismefinanciering in Nederland (van der Veen en Heuts, 2017) kiest er ook voor om de economische definitie van witwassen te gebruiken voor de beoordeling van witwasrisico's.

Vele schrijvers hebben hun eigen economische definitie van witwassen. Een onderzoek van Unger (2006) komt tot 18 verschillende definities van witwassen. Uit al deze definities zijn **twee kernelementen** te destilleren namelijk:

1. het verbergen of verhullen van de oorspronkelijke illegale herkomst van het misdaadgeld;
2. het voorwenden van een (op papier) legale herkomst van het geld. (van Koningsveld, 2016, p.185).

Deze twee kernelementen zijn ook terug te vinden in de definitie van het FIU-Nederland die witwassen omschrijft als: 'Het (doen) verrichten van handelingen, waardoor een voor de wet verzwegen vermogensaanwas ogenschijnlijk een legale herkomst krijgt. Het doel van witwassen is versluieren van de herkomst van geld',⁹

Juist vanwege de praktische toepasbaarheid sluit dit onderzoek aan bij het economische begrip witwassen waarbij het vier fasen witwasproces centraal staat. Het onderscheidt is onder meer van belang omdat er in elke witwasfase specifieke risico's spelen en dat in de praktijk van opsporing en vervolging door het OM het uitgeven van misdaadgeld niet snel zal worden vervolgd omdat het in strijd is met de geest van de witwasbepalingen in de wet en het vaak om relatief (te) geringe bedragen gaat.

2.1.1 HET WITWASPROCES/MODEL

In het economische proces van witwassen wordt klassiek verwezen naar een drie fasen model te weten: placement, layering en integration.¹⁰ Dit 'verouderde' model is in 1986 in Amerika ontwikkeld toen het witwassen nog vrij simpel en overzichtelijk was. Het ging toen uitsluitend om misdaadgeld verdient met drugshandel die contant werd gestort bij een bank. In de loop der jaren is het witwassen en dus ook het witwasproces enorm verbreed onder meer door uitbreiding van het aantal gronddelicten, de methoden en de sectoren die witwassen moeten melden. Daarom is het klassieke model niet meer actueel en kan beter vervangen worden door het vier fasen model waarbij een aparte fase wordt ingebouwd voor de rechtvaardigingsfase (justification), de fase waarin 'echte' witwashandelingen plaats vinden (zie ook de proefschriften van Gelemerova (2011, p.76) en Diepenmaat (2016, p.16)). Het klassieke model mist deze aparte fase. Het praktische belang hiervan is om de juiste sporen te volgen en te weten welke actoren, methoden en technieken van witwassen plaats vinden in welke fase van het witwasproces. De relevantie hiervan blijkt uit diverse praktijkzaken. (Van Koningsveld, 2016, p.186-7) Ook de FATF heeft in het typologie rapport uit 2006 gekozen voor het 4-fasen model uit praktische overwegingen (FATF (2006, p.9). Inmiddels heeft ook de OECD een nuancering aangebracht door de rechtvaardigingsfase (justification) toe te voegen in haar witwasmodellen (OECD, 2012, p. 9 en 2019 (update), p. 17). In het hier voorliggende onderzoek zal blijken dat de

⁸ Ook de website van het Openbaar Ministerie geeft voor deze economische zienswijze een aanwijzing, bij het kopje witwassen staat het volgende beschreven: 'Criminelen willen het geld dat zij hebben verdiend in de onderwereld graag uitgeven in de bovenwereld. Om zwart geld in de bovenwereld te kunnen besteden zonder daarbij het risico te lopen dat het onmiddellijk weer door justitie of de belastingdienst in beslag genomen wordt, moet het witgewassen worden'. Als voorbeelden van witwassen worden genoemd: een buitenlandse lening structuur en het fictief verhogen van de omzet van een bedrijf. (zie: www.om.nl/onderwerpen/fraude/witwassen). Dit zijn handelingen die plaats vinden in de zogenaamde rechtvaardigingsfase (justification), de derde fase in het 4-fasen model.

⁹ Zie: <https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-witwassen>.

¹⁰ Zie ook leidraad Wwft in de kansspelsector van 4 juli 2019, p.5.

speelwinstverklaring een belangrijk element is bij het analyseren van witwasrisico's in de kansspelsector. In het 4-fasen witwasmodel is duidelijk dat de speelwinstverklaring een belangrijke rol speelt in de 3^e fase (justification). In het ouderwetse 3-fasenmodel is de speelwinstverklaring niet zo duidelijk in een fase te plaatsen. Het hier voorliggende onderzoek zal dan ook het 4-fasenmodel aanhouden.

Een ander cruciaal aspect voor het analyseren van witwasrisico's in de kansspelsector is de vraag: Moet het verspelen van misdaadgeld in de kansspelsector aangemerkt worden als witwassen?

Het verspelen van misdaadgeld is weliswaar witwassen naar de letter van de wet (consumptief witwassen), maar is in strijd met het doel en de geest van de antiwitwaswetgeving. Het doel van de wetgever is te voorkomen dat misdaadgeld wordt geïnvesteerd in de legale economie en zodoende een bedreiging vormt voor de integriteit van de financiële sector. (Memorie van Toelichting 420WvSr) Ook de geïnterviewde witwasofficier deelt deze mening. Hij zegt dat het uitgeven van misdaadgeld juridisch wel witwassen is maar dat het in strijd is met de geest van de wet en dat hij dat niet snel zal vervolgen.

Volgens de uitspraak van de Hoge Raad in 2010 is witwassen een veelomvattend doch te begrenzen fenomeen. De Hoge Raad oordeelde dat van de witwasser in beginsel een materiële witwashandeling wordt gevergd die erop is gericht om zijn criminele opbrengsten veilig te stellen.¹¹ Echter, de wetgever heeft per 1 januari 2017 een nieuw witwasartikel ingevoerd waarmee ook 'eenvoudig witwassen' (artikel 420bis.1 WvSr) strafbaar wordt gesteld.¹² Hierdoor is het nu, strikt juridisch gesproken, mogelijk om iemand te vervolgen voor (eenvoudig) witwassen als die 100 euro van zijn eigen, door misdrijf verkregen, vermogen verspeelt zonder een materiële witwashandeling te verrichten. Het is de vraag of een dergelijke gedraging in de praktijk veroordeeld zal worden. Voor dit onderzoek is een witwasofficier geïnterviewd. Het kan in de praktijk moeilijk zijn om a) deze transacties te detecteren; b) een witwasverdenking te formuleren en c) een officier te vinden die dit ook wil vervolgen. De geïnterviewde witwasofficier stelt dat het uitgeven van misdaadgeld juridisch wel witwassen is maar dat het in strijd is met de geest van de wet en dat hij dat niet snel zal vervolgen.

In dit onderzoek staat de economische benadering dus centraal. Door te kiezen voor de economische definitie van witwassen volgen wij de NRA van Nederland (2017, p.14) en de NRA van de BES-eilanden (2018, p.9). Daarbij is het verspelen van kleine crimineel verkregen bedragen buiten beschouwing gelaten. Dit omdat het verspelen van kleine crimineel verkregen bedragen weinig zullen opvallen, het kan relatief gemakkelijk en ongemerkt worden geïntegreerd en de gelden worden niet aangewend voor verdere (criminele) doeleinden. De focus ligt op het gebruik maken van de kansspelsector om daarna het geld met ogenschijnlijk legale herkomst verder te kunnen besteden en het verspelen van grote crimineel verkregen bedragen, gelet op de grotere potentiële impact ervan en daarmee het witwasrisico.

2.2 BEGRIP RISICO

In de internationale standaard (ISO 31000) voor risicomanagement wordt over het algemeen uitgegaan van de formule dat risico is: de kans maal het effect¹³ van potentiële gebeurtenissen. (ISO, 2009, p.1, Note 4) Ook in de bredere wetenschappelijke literatuur is dat de standaard geworden (zie bv. Rausand, 2013 voor een overzicht). Bij sommige risicoanalyses is het vrij duidelijk wat er bedoeld wordt met die begrippen. Bij een autoverzekering

¹¹ Zie voor de reikwijdte van het begrip witwassen ook de overwegingen en argumentatie van HR van 26 oktober 2010: ECLI:HR:2010: BM4440. Overigens gaat dit over de situatie dat een witwasser zijn eigen door misdrijf verkregen geld witwast als bedoeld in artikel 420bis lid 1, sub b WvSr.

¹² Wel is de strafmaat van dit artikel aanmerkelijk lager, namelijk hoogste zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de 4^e categorie.

¹³ In de algemene literatuur over risk assessment (zie bijvoorbeeld Rausand, 2013) wordt de term *consequenties* gebruikt. Ook de FATF kiest voor de term *consequenties* (FATF, 2013, p.7), maar geeft daarbij aan dat de term *effecten* consistent is met de term *consequenties*. (2013, p.26)

is het duidelijk dat alle soorten auto-ongelukken beschreven moeten worden met de bijbehorende gemiddelde schade en de kans dat een dergelijk ongeluk zich voordoet. Maar hoe zit dit voor witwassen? Hoe moeten we dan de termen effect en kans interpreteren?

2.2.1 WAT IS HET EFFECT?

Het directe effect van witwassen is dat hierdoor criminelen hun misdaadgeld zonder problemen kunnen besteden.¹⁴ (Ferwerda, 2013) Misdaad mag niet lonen. Hoewel dit een intuïtieve manier is om naar het effect van witwassen te kijken, is die weinig functioneel in het kader van een risicoanalyse in verschillende (deel)sectoren. Immers zou het effect van witwassen in elk sector dan gelijk zijn, een witwaseuro in sector A heeft hetzelfde effect voor de crimineel (een euro die de crimineel vrij kan besteden) als een witwaseuro in sector B. Het enige verschil tussen sectoren zou dan nog de mogelijke omvang van het witwassen in elke sector zijn.

Het effect van witwassen kan gedefinieerd worden als 'potentiele impact' (zie van der Veen en Heuts, 2017), wat je zou kunnen interpreteren als: hoeveel er maximaal witgewassen kan worden in elke sector. Theoretisch kan op dit moment niet meer witgewassen worden dan de volledige omzet in elke sector.¹⁵ Als het percentage van de omzet die uit witwastransacties bestaat in elke sector gelijk is, is de omzet een goede benadering van de potentiele impact zoals hierboven geformuleerd. De verwachting is dat in (deel)sectoren waar het makkelijker is om wit te wassen, dit percentage hoger zal liggen dan in (deel)sectoren waar het moeilijker is. Hier lopen we tegen een conceptueel probleem aan, want dat (hoe makkelijk witwassen is - de kans) is nu juist de andere component van witwasrisico: $\text{witwasrisico} = \text{kans} \times \text{effect}$. Als vervolgens effect afhangt van kans, wordt kans in feite 'dubbel meegenomen'. (Zie ook Ferwerda en Reuter (2019) voor een analyse over het ontbreken van de benodigde onafhankelijkheid in de componenten van het witwasrisico.)

In het hier voorliggende onderzoek is tijdens interviews geconstateerd dat het begrip effect of impact zeer divers geïnterpreteerd kan worden. Zo stelde een geïnterviewde¹⁶ dat de impact van een bepaalde witwasmethode erg hoog was, omdat de methode in meerdere fasen van het witwasproces gebruikt kan worden. Dit wijkt behoorlijk af van de interpretatie van de FATF (2013) en de NRA van Nederland (van der Veen en Heuts, 2017).

Een andere onduidelijkheid omtrent de impact van witwassen is of het gaat om de potentiele impact per witwastransactie, per witwaseuro of voor het totaal aan witwassen wat in de sector gebeurt of kan gebeuren. Deze verschillende interpretaties zouden hele verschillende antwoorden (moeten) geven. Het hier voorliggende onderzoek is verdiepend en zit dicht op de praktijk. Hierdoor is het extra relevant om het conceptueel kader zo concreet mogelijk te maken om interpretatieverschillen te minimaliseren. Dit onderzoek kiest er dan ook voor om zelf een interpretatie te geven van de concepten die onvoldoende specifiek zijn omschreven in de methodologie van de FATF (2013) en de Nederlandse NRA om in een verdiepend onderzoek te hanteren. De voor dit onderzoek gebruikte analysemethodiek moet dan ook worden gezien als gebaseerd op een nadere specificatie van het conceptuele kader van de FATF (2013) en de Nederlandse NRA (van der Veen en Heuts, 2017). Deze interpretatie is beschreven in 2.2.3.

¹⁴ In deze discussie wordt witwassen als voorbeeld gebruikt, de analyse voor het risico van terrorismefinanciering loopt hieraan parallel.

¹⁵ Tenzij witwastransacties buiten de boeken worden gelaten, maar we gaan er hier niet vanuit dat de sector zelfbewust meewerkt. Als de sector, of eigenaren van bedrijven in een sector, bewust meewerken zal ook wetgeving zoals de Wwft ineffectief zijn. Deze theoretische mogelijkheid wordt dan ook buiten dit onderzoek gelaten.

¹⁶ Interview met deskundige van het AMLC/FIOD.

2.2.2 WAT IS KANS?

De kans op witwassen kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. We richten ons hier op een risico assessment waarbij verschillende (deel)sectoren vergeleken worden, zoals de meeste risk assessments op het gebied van witwassen dat op dit moment doen. De kans op witwassen kan dan zijn: a) de kans dat een transactie in een bepaalde sector een witwastransactie is, b) de kans dat een euro omzet in een sector een witwaseuro is, c) de kans dat witwassen in een bepaalde sector lukt (niet gedetecteerd wordt) of d) dat een witwaseuro in handen van een witwasser naar een bepaalde sector wordt gestuurd. (zie ook Ferwerda en Reuter, 2019). Hoewel al deze interpretaties op elkaar lijken, zijn ze fundamenteel verschillend. Het grootste verschil zit hem in de noemer (het percentage waarvan?). Deel je het aantal witwastransacties in de sector door het aantal euro dat in de sector omgaat, door hoeveel witwassen geprobeerd wordt in de sector of deel je het door de totale hoeveelheid witwassen wat in het hele land plaatsvindt? Ook hier kan dus geconcludeerd worden dat een specifiekere interpretatie van het begrip nodig is om dit effectief te kunnen gebruiken in dit verdiepende onderzoek en om interpretatieverschillen door geïnterviewde experts te voorkomen.

2.3 INTERPRETATIE CONCEPTUEEL KADER VOOR RISICOANALYSE

De FATF (2013) guidance gebruikt niet de standaardformulering 'risico = kans x effect', maar stelt dat witwasrisico een functie is van dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen (zie hierboven).¹⁷ Deze begrippen zijn dan wel gedefinieerd in de guidance, maar leiden in de praktijk toch tot veel verwarring, wat ook terug te zien is in de NRA's van verschillende landen. (zie ook Ferwerda en Reuter, 2019 en Ferwerda en Reuter, forthcoming) Ook tijdens dit onderzoek is er verwarring over deze begrippen geconstateerd. Deze studie probeert de begrippen zo te interpreteren dat ze toegepast kunnen worden in dit verdiepende onderzoek dat dichter op de praktijk zit. Om een idee te krijgen over het witwasrisico in elke deelsector voor dit onderzoek, is geprobeerd vast te stellen:

- a) Welke witwasmethodieken mogelijk zijn in een deelsector. In dit onderzoek worden dat mogelijke witwasscenario's genoemd, een interpretatie van het begrip 'dreigingen' uit de FATF-terminologie. In de bredere literatuur over risicoanalyse zou dit gezien kunnen worden als de bronnen van risico, de mogelijke *hazards* (zoals beschreven in bijvoorbeeld Rausand, 2013).
- b) Hoe makkelijk het is om wit te wassen in een deelsector.¹⁸ Dit is een proxy voor de kans dat het lukt om wit te wassen in een deelsector, maar veel makkelijker te begrijpen voor experts die geïnterviewd worden en een eenduidiger begrip. Dit is een interpretatie van 'kwetsbaarheden' in de FATF-terminologie. Hoe meer 'kwetsbaarheden' voor witwassen in een deelsector voorkomen, hoe makkelijker het is om in de deelsector wit te wassen. In de bredere literatuur over risicoanalyse wordt gesproken over de kans dat een risico (eigenlijk *hazard*) zich voordoet. Aangenomen wordt dat als het makkelijker is om wit te wassen in een bepaalde (deel)sector, dat over het algemeen dan de kans dat het zich voordoet ook hoger is.
- c) In hoeverre het witwassen in de deelsector ook met grote bedragen mogelijk is. Hoewel het makkelijk kan zijn om wit te wassen in een bepaalde sector, als dit enkel om zeer lage bedragen gaat, is dit relatief

¹⁷ Overigens worden in de meeste NRA's deze gevolgen helemaal buiten beschouwing gelaten (Ferwerda en Reuter, forthcoming), een concessie die door de richtlijn van de FATF (2013) al vooraf geaccepteerd is.

¹⁸ Dit onderzoek richt zich hier op de huidige realiteit in de deelsector in Nederland, dus gegeven de huidige context, het huidige beleid, de ontstane cultuur en alle andere relevante factoren zoals die op dit moment aanwezig zijn in de sector. In veel NRA's (zie bijvoorbeeld de NRA van Canada, 2016) wordt gekeken naar het inherente risico, waarbij dus gekeken wordt naar de hypothetische situatie waarbij geen beleid aanwezig is. Het kan lastig zijn voor experts om een dergelijke situatie voor te stellen en in die situatie aan te geven hoe makkelijk witwassen zou zijn. Wij denken dat het nauwkeuriger (en relevanter) is om enkel te kijken naar de huidige realiteit. (zie ook Ferwerda en Reuter, forthcoming)

ineffectief, aangezien de witwasser veel (transactie)kosten moet maken (waarbij we ook tijd die nodig is als kostenpost moeten zien). Als er veel grote bedragen omgaan in een bepaalde sector, zoals bijvoorbeeld de vastgoedsector, dan is het effect van een witwastransactie veel groter. Als we uitgaan van de meest nauwe definitie van effect – dat het directe effect van witwassen is dat de crimineel vrij kan genieten van zijn criminele opbrengsten – dan bepaalt de omvang van de mogelijke witwastransactie in een deelsector hoe groot het effect van de witwastransactie is. Dit is dan het effect voor de crimineel, maar ook indirect op de samenleving. Hoe meer er witgewassen wordt, hoe meer het gevoel van een oneerlijke samenleving kan ontstaan. Het gaat hier dus niet om een binaire indicator (zijn het wel of niet grote bedragen), maar om indicator met een continue schaal.¹⁹ Dit is dus een (wellicht wat nauwere) interpretatie van de ‘gevolgen’ uit de FATF-terminologie.

Deze wijze van risicobeoordelingen wordt door dit onderzoek toegepast per deelsector in hoofdstuk 6.

¹⁹ De woorden groot en klein zijn lastig concreet te maken en in dit onderzoek zal daarom met relatieve benamingen gewerkt worden. Om toch een illustratie te kunnen geven: In het plan van aanpak witwassen (Ministerie van Financiën, 2019) wordt gesteld dat het kabinet grote contante betalingen bij bepaalde handelaren wil verbieden. Hierbij wordt het bedrag van 3000 euro genoemd als grenswaarde.

HOOFDSTUK 3 CONTEXTANALYSE

Dit hoofdstuk bespreekt de contextanalyse zoals benoemd in de ISO standaard voor risicobeoordeling (ISO, 2009) en de Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering (van der Veen en Ferwerda, 2016). Deze contextanalyse bestaat uit drie delen: de context voor risicobeoordeling, de interne context en de externe context.

3.1 CONTEXT VOOR RISICOBEOORDELING (AFBAKENING)

De opdracht voor het onderzoek heeft geen betrekking op speelcasino's (want hiervoor is geen vrijstelling mogelijk o.g.v. artikel 1b, tweede lid Wwft) en kansspelen op afstand (ook hiervan ligt in het wetsvoorstel KOA²⁰ reeds vast dat deze partijen onder de Wwft vallen en dat een vrijstelling voor deze groep niet tot de mogelijkheden behoort)²¹. Hoewel het online deel van Toto en de totalisator (aanbieder wedden op paardenrennen), e-commerce – en niet kansspel op afstand – wordt genoemd, valt dit buiten het onderzoek en focust dit onderzoek op het land-based gedeelte van Toto en de totalisator. Het onderzoek richt zich dus op loterijen (staatloterij, lotto, krasloten en goeden doelen loterijen), speelhallen, speelautomaten in horeca, land-based sportweddenschappen (Toto) en het (land-based) wedden bij paardenrenbanen.

Verder richt het onderzoek zich op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering door klanten van de sector en niet op de eigenaren²², bestuurders en investeerders in de branche. Dit onderzoek richt zich immers op een uitspraak over het inschatten van de risico's voor de toepassing van de Wwft.

Verder zal de nadruk liggen op vergunninghouders in de sector en minder op de illegale aanbieders. Deze illegale aanbieders zullen zich immers over het algemeen toch niet aan de Wwft gaan houden en zijn daardoor minder van belang voor dit onderzoek. Daarbij is de vraag in hoeverre illegale aanbieders relevant zijn voor witwasrisico's. Zoals aangegeven in het rapport 'Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2016' (Soudijn, 2017 p23): "Winsten verkregen door illegaal gokken worden niet door de rechter erkend. Om deze reden is het gokken op zogeheten 'gokzuilen' (laptops of tablets die onderling digitaal verbonden zijn en waarmee op voetbaltoto's wordt gegokt in voornamelijk Turkse cafetaria) voor witwassen kansloos. Gokzuilen zijn niet legaal en kunnen daarom geen legale herkomst verschaffen."

Beide afbakeningen (focus op risico's door klanten en legale aanbieders) komen met name terug in het meer diepgravende en cijfermatige onderzoek. Deze elementen zullen wel worden meegenomen in de interviews, vooral voor de bepaling van relevante scenario's waarbij witwassen of terrorismefinanciering in de kansspelsector plaats kan vinden.

Matchfixing valt buiten het onderzoek. Matchfixing is een illegale manier om geld te verdienen in de kansspelsector. Bij matchfixing gaat het vaak om situaties waarbij georganiseerde misdaad door bedreiging of omkoping spelers en/of officials ertoe beweegt om wedstrijden te vervalsen met als doel om hiermee geld te verdienen. Deze gedragingen kunnen veelal als misdrijf worden gekwalificeerd (zoals omkoping, oplichting en belastingfraude) waarmee ze gelijk een gronddelict voor witwassen kunnen zijn.²³

²⁰ Deze wet is op 19 februari 2019 door de Eerste Kamer aangenomen en wordt ernaar gestreefd om deze wet per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

²¹ Zie artikel 1b, tweede lid Wwft.

²² Bij deze eigenaren gaat het in dit afgebakende onderzoek dan over eigenaren van speelhallen.

²³ Zie ook de website van het openbaar ministerie. (<https://www.om.nl/onderwerpen/matchfixing>).

Dit onderzoek schenkt geen aandacht aan de sociaal-maatschappelijke vraagstukken zoals gokverslaving, dit valt buiten de onderzoeksopdracht.

De BES-eilanden²⁴ zullen in het onderzoek niet worden meegenomen. Hoewel de BES-eilanden een onderdeel zijn van Nederland, zijn de risico's op witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden van een zodanig andere aard dat dit zo nodig een separaat onderzoek vergt. Verder is de Wwft ook niet van toepassing op de BES-eilanden.

De focus in dit onderzoek ligt bij het inschatten van de risico's, niet hoe het beleid hierop moet worden aangepast. Zoals ook beschreven in het raamwerk voor het inschatten van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in Nederland (Van der Veen en Ferwerda, 2017), gebaseerd op ISO 31000, zijn beleidskeuzes een politieke beslissing die los gezien kan worden van het onderzoek naar de risico's. Beleid omvat meer dan enkel het mitigeren van witwasrisico's. Dit vergt een afweging tussen het mitigeren van risico's aan de ene kant en gevolgen voor bijvoorbeeld privacy, bureaucratie en private en publieke kosten aan de andere kant. Deze afweging valt buiten het onderzoek.

3.2 INTERNE CONTEXT

Deze sectie geeft een overzicht van de relevante kansspelmarkt in Nederland voor dit onderzoek. Het doel van dit overzicht is om op een zo simpel en bondig mogelijke manier een overzicht te geven van het deel van de kanspelsector waarop dit onderzoek zich richt.

Zoals hiervoor al is beschreven kwalificeert de vierde EU anti-witwasrichtlijn het gebruik van de diensten van de kanspelsector om de opbrengsten van crimineel verkregen gelden wit te wassen als zorgwekkend. In een internationale studie (Savona et al., 2017) met een toepassing op Nederland (Ferwerda en Kleemans, 2019) wordt gesteld dat de kanspelsector het hoogste witwasrisico bevat van alle economische sectoren in Nederland. Hierbij moet wel vermeld worden dat in dit onderzoek breder gekeken werd naar witwasrisico's in de kanspelsector. Zo werden er ook indicatoren meegenomen over investeringen in de kanspelsector (die buiten het hier voorliggende onderzoek vallen) en witwassen door eigenaren van kansspelaanbieders (die ook buiten het hier voorliggende onderzoek vallen) en werden ook de risico's voor Holland Casino en kansspelen op afstand meegenomen (die ook beiden buiten het hier voorliggende onderzoek vallen).

Bovenstaand onderzoek wordt ook in de NRA witwassen en terrorismefinanciering voor Nederland uit 2017 (van der Veen en Heuts, 2017) genoemd. Online kansspelen zijn als dreiging meegenomen in de NRA, maar geen van de ondervraagde experts vond online kansspelen erg risicovol en daarom is deze deelsector niet verder meegenomen in de NRA.

De onderstaande indeling van de kansspelaanbieders (tabel 3.1) is op basis van de marktscan van de Ksa (2018) en een oriënterend interview met Ksa. De cijfers over het aantal aanbieders van en vergunningen voor kansspelautomaten zijn aangeleverd door de Ksa voor dit onderzoek (peildatum 31-12-2018).

²⁴ Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Tabel 3.1: Overzicht van relevante deel kansspelmarkt

| Type kanspelaanbieder | Vergunninghouder(s) (Holding) | Aantal |
|-------------------------------|---|--|
| 1. Loterijen | | |
| - Staatsloterij | Staatsloterij bv (de NL staat) ²⁵ | 1 vergunning |
| - Lotto | Lotto bv (de NL staat) | 1 vergunning |
| - Instantloterij (krasloten) | Lotto bv (de NL staat) | 1 vergunning |
| - Goede Doelen Loterijen | Postcode-, BankGiro- en Vriendenloterij (Goede Doelen Loterijen N.V.); Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen; Lottovate Nederland B.V.; Fairshare Nederland B.V.; en incidentele vergunninghouders | 6 meerjarige vergunningen + tientallen incidentele vergunningen per jaar |
| 2. Sportweddenschappen | | |
| - Sportprijsvragen (toto) | Lotto B.V. (de NL staat) | 1 vergunning |
| - Totalisator (paardenrennen) | ZEbetting & Gaming Nederland B.V. | 1 vergunning |
| 3. Kansspelautomaten | | |
| - Speelhallen | In totaal 670 exploitatievergunningen ²⁶ | 293 speelhallen |
| - Horeca-automaten | In totaal 670 exploitatievergunningen | 8361 horeca locaties |

Bron: Marktscan landgebonden kansspelen 2017 (Ksa, 2018). De meest recente gepubliceerde marktscan.

Promotionele kansspelen zijn officieel verboden en vallen dus buiten het onderzoek. Voor het organiseren van promotionele kansspelen kan geen vergunning worden verleend op grond van de Wet op de kansspelen. Als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de gedragscode, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren. Op het moment dat niet wordt voldaan aan de gedragscode overtreedt de aanbieder de Wet op de kansspelen. Promotionele kansspelen zijn gratis promotionele kansspelen om een product te winnen (zo kan Coca-Cola in de dop een code verstoppen en op basis hiervan prijzen uitloven). Hierbij kan soms ook geld gewonnen worden.

De indeling van de deelsectoren van de kanspelsector in dit onderzoek wijkt af van de indeling van de Ksa. De markt is ingedeeld op basis van de specifieke eigenschappen die relevant zijn voor witwas- en terrorismefinancieringsrisico, zodat de beoordeling per deelsector zo veel mogelijk op de hele deelsector slaat.

Ten eerste onderscheidt dit onderzoek twee soorten loterijen: toonderloterijen en ledenloterijen. Dit onderscheid is gebaseerd op de verschillende soorten verkoopmethoden die beter aansluit bij het doel van dit onderzoek.

Ledenloterijen zijn loterijen waarbij je alleen mee kan spelen als je lid bent, oftewel loterijen waarbij het niet mogelijk is om een los lot te kopen. Toonderloterijen zijn alle andere loterijen en dus de loterijen waarbij het (ook) mogelijk is om een los lot te kopen. Dit betekent dat er in het algemeen geen paper trail is over hoeveel loten er gekocht zijn en wie het lot (cash) gekocht heeft. Daarom heeft de verkoopmethode bij loterijen een relevant effect op de witwasrisico's. De toonderloterijen zijn: Staatsloterij, Lotto, instantloterij (krasloten) en de sportprijsvragen (toto).²⁷

²⁵ De Nederlandse staat is niet helemaal eigenaar van Nederlandse loterij B.V., maar wel vrijwel (zij hebben 199 van de 201 aandelen) en dit is dus een acceptabele versimpeling. De Nederlandse Loterij B.V. is de holding boven de staatsloterij B.V. en Lotto B.V.

²⁶ Iedere exploitatievergunning kan 1 of meer speelhallen hebben.

²⁷ Bij mini-wedkantoren, verkooppunten en wedcafés kan ingezet worden op paardenrennen in binnen- en buitenland zoals dat ook bij andere sporten kan. Deze weddenschappen vallen wél onder de toonderloterijen omdat deze niet op de locatie

Ten tweede onderscheidt dit onderzoek de speelautomaten op basis van de locatie. Een speelautomaat (gokkast) kan in een speelhal staan of in een horecagelegenheid. Door het aantal speelautomaten en de diensten daaromheen hebben speelhallen een ander witwasrisico dan horeca automaten. In speelhallen kunnen bijvoorbeeld grote bedragen via *handpay* ontvangen worden, kan met *cashless play* gespeeld worden, staan machines om bankbiljetten te wisselen en is het mogelijk om op meerdere machines tegelijk te spelen. Dit is allemaal niet relevant voor automaten die veelal afzonderlijk staan in horecagelegenheden.

Ten derde onderscheidt dit onderzoek sportwedenschappen bij paardenrenbanen en andere sportwedenschappen, vanwege de specifieke locatie en frequentie van paardenrennen.

Vanuit het perspectief van witwas- en terrorismefinancieringsrisico's definieert dit onderzoek dus de volgende vijf relevante deelsectoren: Ledenloterijen, Toonderloterijen, Paardenrenbanen, Speelhallen en Horeca-automaten.

Tabel 3.2: Indeling van relevante deelsectoren voor deze studie

| Deelsector | Vergunninghouder(s) | Aantal |
|------------------|--|-----------------------|
| Ledenloterijen | - Goede Doelen Loterijen nv: Postcode-, BankGiro- en Vriendenloterij - Lottovate Nederland B.V. - Fairshare Nederland B.V. | 5 vergunningen |
| Toonderloterijen | - Staatsloterij B.V. (De NL staat): Staatsloterij - Lotto B.V. (de NL staat): Lotto's, , Instantloterij (krasloten) en sportprijsvragen (toto) - Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen - Incidentele vergunninghouders ²⁸ | 5 vergunningen |
| Paardenrenbanen | ZEbetting & Gaming Nederland B.V | 1 vergunning |
| Speelhallen | In totaal 670 exploitatievergunningen | 293 speelhallen |
| Horeca-automaten | | 8.361 horeca locaties |

Het gaat hier bij zowel de toto als bij paardenrennen enkel om de land-based activiteiten; het e-commerce gedeelte van deze aanbieders valt buiten het onderzoek. Deze indeling van relevante deelsectoren is bepaald (in overleg met de opdrachtgevers) voordat er onderzoeksactiviteiten zijn ondernomen. Dit betekent dat winkelweekacties en kleine kansspelen, zoals bedoeld in artikel 7a van de Wet op de kansspelen, buiten de onderzoeksafbakening vallen. Tijdens bredere onderzoeksactiviteiten, zoals het literatuuronderzoek en algemene interviews, zijn er geen signalen naar boven gekomen dat deze kansspelen alsnog meegenomen moesten worden in het verdere onderzoek.

3.2.1 OMVANG EN ONTWIKKELINGEN IN DE KANSSPELSECTOR

De Kansspelautoriteit (Ksa) publiceert jaarlijks een marktscan landgebonden kansspelen. Hierin wordt de stand van zaken van deze kansspelmarkt weergegeven. In de kanspelsector werd in 2017 een bruto spelresultaat gerealiseerd van 2,53 miljard euro.²⁹ Het bruto spelresultaat betreft de omzet minus uitgekeerde prijzen. Er zit

van de paardenrenbaan plaats vinden. Voor een overzicht van de mini-wedkantoren, verkooppunten en wedcafés in Nederland, zie: <https://www.runnerz.nl/wedlocaties>

²⁸ Een incidentele loterij is een vergunning die maximaal 6 maanden loopt. Dit betreft dus met name losse verkoop van loten (toonderloterij)

²⁹ Ksa, Marktscan landgebonden kansspelen 2017, 26 november 2018.

groei in de markt, in de afgelopen vier jaar is deze met bijna 12% is toegenomen. Volgens het CBS groeide de gokbranche tussen 2015-2018 harder dan de Nederlandse economie.

De loterijen vertegenwoordigen het grootste deel van de markt, te weten 47%, bijna de helft van de hele markt. Gevolgd door kansspelautomaten met 41%. De casinospelen (10%) en sportweddenschappen (2%) vertegenwoordigen een relatief klein deel van de markt.

Volgens onderzoek uit 2016 doet 61,8% van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder wel eens mee aan een kansspel. De kanspelsector draagt niet meer dan 0,2% bij aan het Nederlands Bruto Binnenlands Product. Ter vergelijking, de kanspelsector in Groot-Brittannië is vijftien keer zo groot en levert een bijdrage van 0,8% aan het Bruto Binnenlands Product.

Tabel 3.3: marktaandeel en bruto spelresultaat per sector

| Sector | Marktaandeel | Bruto spelresultaat |
|---|--------------|---------------------|
| Loterijen | 47% | 1,19 miljard euro |
| Kansspelautomaten | 41% | 1 miljard euro |
| Casinospelen | 10% | 253 miljoen euro |
| Sportweddenschappen (Toto en paardenrennen) | 2% | 50 miljoen euro |

Bron: Ksa (2018)

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de populariteit van de sportweddenschappen sterk toeneemt. Als het gaat om het aantal deelnemers dan is de loterijsector het grootst met meer dan de helft van de volwassen Nederlanders (Ksa, 2018,p.7). Speelautomaten staan opgesteld in 293 speelhallen en 8.361 horecagelegenheden.³⁰

Het is algemeen bekend dat in de kansspelbranche relatief veel cash geld omgaat hetgeen het risico op witwassen vergroot. Participerend onderzoek van deze studie heeft dit bevestigd.

Tevens dient opgemerkt te worden dat er ook een niet gereguleerd (illegaal) deel van de kanspelsector bestaat en dat niet bekend is wat de aard en omvang hiervan is.

3.3 EXTERNE CONTEXT

Deze analyse van de externe context richt zich enerzijds op de belangrijkste stakeholders bij de kansspelmarkt en anderzijds op het relevante beleidsinstrumentarium in de kanspelsector.

3.3.1 STAKEHOLDERS NEDERLANDSE KANSSPELSECTOR

Externe contextkenmerken spelen zich buiten de sector af. Dat kan zowel in Nederland als daarbuiten zijn. De externe contextanalyse in dit onderzoek beperkt zich tot de belangrijkste stakeholders in Nederland. Het

³⁰ Ksa, Feiten en cijfers over de Nederlandse kansspelmarkt, 22 maart 2018.

identificeren van de relevante stakeholders en belanghebbende is voor dit onderzoek specifiek van belang om in te schatten welke organisaties gecontacteerd moeten worden voor een interview.

Figuur 3.1: Belangrijkste stakeholders kansspelsector



De belangrijkste stakeholders zijn: het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid die gezamenlijk het beleid bepalen in deze sector; de KSA die de kansspelsector in Nederland reguleert door de Wet op de Kansspelen en ook belast is met het afgeven van de noodzakelijke vergunningen; de Belastingdienst die de juistheid en volledigheid van de ingediende belastingaangifte controleert met name de kansspelbelasting de winstbelasting en de loonheffing; de FIU waar de ongebruikelijke witwastransacties worden gemeld; de brancheorganisaties die de belangen van hun leden behartigen en ook interne beleidsregels opstellen en tenslotte ook de klanten waarvan het risico bestaat dat hieronder ook witwassers schuil gaan.

In figuur 3.1 ontbreken onder meer de eigenaren en de financiers van de bedrijven in de sector, vanwege de afbakening van dit onderzoek.

3.3.2 RELEVANTE BELEIDSINSTRUMENTARIUM NEDERLANDSE KANSSPELSECTOR

Hieronder een beknopt overzicht van de relevant beleidsinstrumenten die een rol spelen bij de preventie en bestrijding van risico's op witwassen en terrorisme financiering in de kansspelsector (zie tabel 3.4). Dit is geen limitatieve opsomming van alle wet en regelgeving maar de belangrijkste beleidsinstrumenten voor dit specifieke onderzoeksterrein.

Tabel 3.4: Overzicht van de belangrijkste huidige beheersmaatregelen

| Internationale beheersmaatregelen | Nationale beheersmaatregelen | Overige beheersmaatregelen |
|--|--|----------------------------------|
| -FATF-aanbevelingen en typologie rapporten - EU AML richtlijnen -Supranational Risk Assessment Report (SNRA) | - Wet op de Kansspelen - Beschikking Casinospellen - Speelautomatenbesluit 2000 - Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft) - Wet op de kansspelbelasting - Fiscale wetgeving - Wet economische delicten - Wet BIBOB - Leidraad Wwft KSA | -Zelfregulering binnen de sector |

Voor speelautomaten gelden regels over de maximale inworp, het maximaal gemiddeld uurverlies en de maximale uitbetaling, vastgelegd in het speelautomatenbesluit 2000. Tabel 3.5 geeft deze regelgeving kort weer. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid om op meerdere automaten tegelijk te spelen. Andere relevante beheersmaatregelen worden in het rapport gedetailleerder besproken waar dit relevant is.

Tabel 3.5: relevante regelgeving voor speelautomaten in Nederland

| Speelautomaat | Max inworp per spel | Uitkeringspercentage | Max gemiddeld uurverlies | Min tijd tussen spelen | Max uitbetaling |
|----------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------|--|-----------------------------|
| Horeca | € 0,20 | ≥ 60% | € 40 | 3,5 sec ^a | 200 keer inzet |
| Speelhallen (enkelspelers) | € 0,20 | ≥ 60% | € 40 | 3 sec | 200 maal inzet ^b |
| Speelhallen (meerspelers) | € 8 | ≥ 60% | € 40 | Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec | 200 maal inzet ^b |

Bron: beschikking casinospellen 1996, speelautomatenbesluit 2000. a) gemiddeld ten minste 4 sec b) uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2500 uitgekeerd mag worden.

De NRA Nederland (van der Veen en Heuts, 2017) onderzoekt ook de weerbaarheid van beleidsinstrumenten. De deelsectoren waarop dit onderzoek zich richt zijn vrijgesteld van de Wwft, het beleid tegen witwassen en terrorisme financiering in Nederland. Hierdoor is een analyse van de weerbaarheid van het beleid niet relevant in dit onderzoek. Uiteraard is er ook ander beleid dat effect heeft op de risico's op witwassen en terrorisme financiering, maar dit beleid heeft van origine een ander doel en zal daarom niet getest moeten worden op de mate waarin het risico's van witwassen en terrorisme financiering tegen gaat maar op de mate waarin het initiële doel bereikt wordt. Een dergelijke analyse valt buiten dit onderzoek.

Wel zal er, als blijkt dat bepaalde beheersmaatregelen in de praktijk anders uitwerken, kort verkend worden waarom dit zo is. Ook wordt de mogelijkheid opengehouden om, als vastgesteld wordt dat bepaalde risico's op witwassen en terrorisme financiering niet laag zijn, een mogelijk beleidsscenario te schetsen waarbij dit risico wel laag zou zijn.

HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSMETHODEN

In dit hoofdstuk een beschrijving van de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn om de onderzoeksvragen van dit onderzoek te beantwoorden.

Dit onderzoek kiest voor een *mixed method* aanpak. De volgende methoden worden gecombineerd om zo veel mogelijk informatie te krijgen voor de risicobeoordeling: literatuuronderzoek, participerende observaties, interviews met deskundigen, een mini-enquête en een onlineonderzoek in de database van rechtspraak.nl. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende gebruikte onderzoeksmethoden.

Vanwege de leesbaarheid wordt van sommige onderzoeksmethoden gelijk kort de bevindingen van die specifieke methoden opgenomen. De meer gedetailleerde onderzoeksresultaten per relevante deelsector worden beschreven en samengebracht tot één verhaal in hoofdstuk 6.

4.1 LITERATUURONDERZOEK

Als eerste stap probeert deze studie door middel van een gericht literatuuronderzoek een beeld krijgen van de huidige kennis, risico's en mogelijke beheersmaatregelen op dit gebied. De literatuur lijkt voldoende informatie te bevatten over de huidige beleidsmaatregelen in de kansspelsector in Nederland. (zoals Boerman et al., 2017, Kruize et al., 2016 en Boendermaker et al., 2015) Omtrent risico's voor witwassen en terrorismefinanciering lijkt het overzicht minder volledig te zijn. Naast de quick-scan waar dit onderzoek een vervolg op is (van der Knoop, 2017) zijn de meest relevante bevindingen op dit gebied opgenomen in de criminaliteitsbeeldanalyses witwassen van 2012 (Soudijn en Akse, 2012), en 2016 (Soudijn, 2017). Verder zijn er een heel aantal internationale publicaties met specifieke beschrijvingen van risico's in de kansspelsector (waarbij de FATF het meest toonaangevende rapport is: FATF, 2009). Hierbij is continue de vraag in hoeverre de hierin beschreven risico's ook relevant zijn voor Nederland en de deelsectoren waarop dit onderzoek zich focust. De Nederlandse kansspelmarkt is relatief uniek vanwege de specifieke wet- en regelgeving en dus kunnen signalen uit het buitenland niet één op één overgenomen worden voor de Nederlandse context. Hoofdstuk 5 bespreekt de witwasscenario's die onder andere uit de internationale literatuur zijn gehaald en reflecteert in hoeverre deze scenario's ook relevant zijn in Nederland.

Om verder nog een beter idee te krijgen over welke relevante inzichten er bestaan in het buitenland over risico's in de kansspelsector, zijn negen NRA's van enigszins vergelijkbare landen geanalyseerd: Canada, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Zweden, Zwitserland, het VK en de VS. Uiteraard is ook de Nederlandse NRA, de NRA voor de BES-eilanden en de supranationale risicoanalyse van de EU geanalyseerd.

De bevindingen uit dit literatuuronderzoek zijn op de relevante plaatsen in dit rapport opgenomen.

4.2 PARTICIPERENDE OBSERVATIES

Om een beter beeld te krijgen over hoe kansspelen werken en om inzicht te krijgen in specifieke relevante elementen voor witwassen in de praktijk zijn ook waarnemingen ter plaatse uitgevoerd in drie deelsectoren, te weten de paardenrenbaan, in de speelhallen en bij de aankoop van loten. Alle waarnemingen hebben in de tweede helft van 2019 plaats gevonden. De reden hiervoor is dat onze kennis in die periode groter is dan in het begin van het onderzoek. Wij hebben onszelf niet geïntroduceerd en niemand ingelicht dat we voor dit specifieke onderzoek ter plaatse waren.

4.2.1 WAARNEMING PAARDENRENBAAN

Op 8 september 2019 is een bezoek gebracht aan de paardenrenbaan op Duindigt om meer informatie te verzamelen over deze deelsector. Tevens is zelf gespeeld om meer inzicht te krijgen in de procedure van het gokken.

Waarnemingen: Bij de kassa kan de inzet alleen met cash geld betaald worden, maar speelgoed kan ook gepind worden. De uitkeringen zijn ook enkel in cash. In de hal kun je op grote schermen zien wat de voorspellingen zijn.

Je kan zonder probleem op alle paarden inzetten en dus altijd winnen. Dat hebben wij dan ook gedaan. Als je wint, krijg je een bonnetje waarop niet staat hoeveel je hebt ingezet. Er wordt raar opgekeken als gevraagd wordt of de speelwinst ook op een bankrekening gestort kan worden.

Je hoeft je niet te legitimeren, (tenzij je jonger dan 24 bent). Er zijn camera's aanwezig en dit wordt ook gecommuniceerd met behulp van kleine bordjes. Uit onze gesprekken werd snel duidelijk dat het zeer ongebruikelijk is dat mensen grote bedragen inzetten, een inleg van 1000 euro of meer wordt als heel raar gezien. Mensen zijn oprecht verrast als er überhaupt over begonnen wordt. Niemand kent voorbeelden van hoge bedragen die ingezet zijn in het verleden. Dit zou heel snel zichtbaar worden, omdat de uitkeringen per race (de quoterings) afhangen van de inzetten op de verschillende paarden. Dus als iemand ineens heel veel geld inzet, zou dit tot enorme verschuivingen van de uitkeringen leiden. We hebben geen officieel maximum inzet kunnen vaststellen (de baliemedewerksters wisten in ieder geval niet dat er een maximum inzet was), maar er werd ons wel verteld dat het onverstandig is om veel in te zetten, omdat bij winsten boven de 449 euro belasting betaald moet worden. Er wordt dan ook geadviseerd om te spreiden.

Er is ons verteld dat het gokken op paardenrennen al jaren afneemt. Een hal waar ingezet kan worden, die vroeger vol stond met geïnteresseerden, was nu meer dan halfleeg (ook deze observatie is op basis van gesprekken met aanwezigen). Om ons heen kijkend zagen we vooral gezinnen en ouderen. Het lijkt een kleine community, veel mensen lijken elkaar te (her)kennen.

Naar de geldprijzen die de eigenaren van de paarden kunnen winnen is geen onderzoek gedaan.³¹

Naast Duindigt is er ook een renbaan in Wolvega waar gegokt kan worden, (Ksa, 2018, p.51) maar dat zou tegenwoordig weinig meer voorstellen volgens aanwezigen die we gesproken hebben op Duindigt.

4.2.2 WAARNEMING SPEELHALLEN

Voor dit onderzoek zijn drie verschillende speelhallen bezocht³².

³¹ Voor een overzicht van locaties waar in Nederland ingezet kan worden zie de website:

<https://www.runnerz.nl/wedlocaties>.

³² Bij de opdrachtgever is bekend waar en wanneer een bezoek aan deze speelhallen heeft plaatsgevonden.

Waarnemingen: Bij de entree van iedere speelhal krijg je een entreebewijs uitgereikt met daarop de huisregels van het betreffende speelhal/casino. Alles gebeurt alleen met cash geld, het inzetten en het uitkeren. Er zijn dan ook veel wisselautomaten aanwezig (en geldautomaten). Bij ons eerste bezoek constateren wij dat er een wisselautomaat staat die zelfs briefjes van 500 eurobiljetten kan omwisselen (zie foto). Andersom is het niet mogelijk om kleine coupures om te wisselen naar 500 eurobiljetten. Deze wisselautomaat zijn niet gezien in de andere twee locaties.

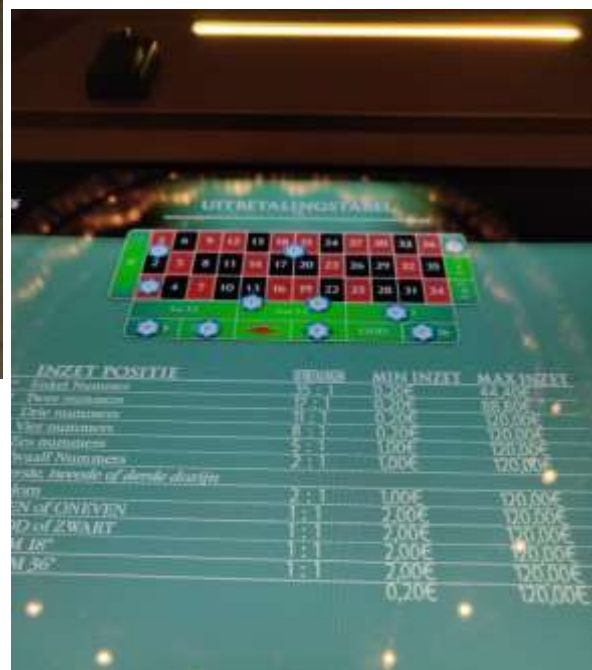


Figuur 4.1. Foto gemaakt door onderzoekers bij waarneming ter plaatse

roullettemachine. Per ronde kan er maximaal 120 euro ingezet worden (zie foto). We hebben getimed hoe lang een ronde duurt: 1 minuut 0 seconde en 37 honderdste, oftewel ongeveer een minuut. Dit zou dus theoretisch betekenen dat als elke ronde de maximum inzet ingezet wordt, dat er per uur 7.200 euro ingezet kan worden per machine. Wij hebben niet getest of dit ook echt geaccepteerd zou worden.

Bij alle drie de speelhallen is legitimatie bij binnenkomst niet vereist. Er zijn camera's aanwezig.

Er zijn wettelijke regelingen over hoeveel ingezet kan worden bij speelautomaten. Wij hebben zelf gekeken naar het maximum bij een



Figuur 4.2. Foto gemaakt door onderzoekers bij waarneming ter plaatse

We hebben geconstateerd bij het bezoek van een speelhal dat je normaal gesproken geen bewijs krijgt als je gewonnen hebt. Als je echter veel gewonnen hebt, komt een medewerker van de speelhal het zelf uitbetalen, dus misschien dat je dan wel een bewijs hiervan kan krijgen, maar gebruikelijk is het in ieder geval niet. Je kan het geld niet op je rekening laten storten, zelfs niet als je veel wint; je krijgt het contant mee. De bewakers kunnen wel met je meelopen naar de auto voor de veiligheid. Het is niet erg gebruikelijk dat er grote bedragen gewonnen worden. De barman op de eerste bezochte locatie werkte al een paar jaar in de speelhal en het grootste bedrag dat hij ooit gewonnen heeft zien worden is 6000 euro. En dit was een erg bijzonder moment. Zo bijzonder dat hij nog precies wist wie het gewonnen had, nog sterker was dat hij vervolgens die man gewoon aanwees.

In de speelhal kan je kaartjes pakken om de speelautomaten vast te zetten zodat er automatisch gespeeld wordt. Je kan hierdoor vrij gemakkelijk op meerdere automaten tegelijk spelen. Dit hebben we dan ook zien gebeuren.

4.2.3 AANKOOP STAATSLOTEN

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de aankoop van staatsloten plaats vindt, is besloten zelf loten te kopen. Het is mogelijk om een straatje loten te kopen, waardoor altijd wat gewonnen wordt, omdat je dan alle eindcijfers hebt. Zo'n straatje kost normaal gesproken 150 euro, maar als 1/5^e loten gekocht worden kost het 30 euro. Het gewonnen bedrag hoeft niet opgehaald te worden waar de loten gekocht zijn. De loten zijn contant aangekocht in Amersfoort en het gewonnen bedrag is in Harderwijk opgehaald. Er kan een bonnetje gevraagd worden (zeker als direct ook iets anders gekocht wordt), wat gezien kan worden als een bewijs van speelwinst. Op dit bonnetje staat niet vermeld hoe duur de loten waren. Elk winnend lot wordt wel apart op het bonnetje vermeld. Het gewonnen bedrag kan niet op een rekening gestort worden; het wordt contant meegegeven en eventueel verrekend met andere aankopen.



Links: het bonnetje van de aankoop van een straatje staatsloten in Amersfoort, rechts het bonnetje met vermelding van de gewonnen geldbedragen in Harderwijk.

4.3 INTERVIEWS

Om een goed beeld te krijgen van de kennis en signalen die aanwezig zijn bij relevante instanties zijn er in totaal 23 verschillende personen geïnterviewd. Er zijn vier oriënterende interviews gehouden met deskundigen in de sector (de Ksa, een voormalig medewerker van de Ksa en de FIU, zie tabel 4.1 hieronder) en interviews in het VK over hoe men daar de risicoanalyse heeft aangepakt en welke resultaten daar gevonden zijn.³³ Daarnaast zijn er verschillende verdiepende semigestructureerde interviews gehouden bij relevante instanties, zoals de FIU, de politie, AMLC, FIOD, de Ksa en de relevante ministeries. De semistruktuur zoals die is gebruikt in dit onderzoek is

³³ Initieel was het idee om ook naar Italië af te reizen om ook daar met interviews de aanpak van de risicoanalyse en de resultaten in kaart te brengen. In Italië is de beslissing wel of geen uitzondering maken (obv AMLD4) gebaseerd op de uitgevoerde NRA en niet met specifiek onderzoek naar de kanspelsector. Wij hebben in een eerder stadium al onderzoek gedaan naar de onderzoeksmethodiek van de NRA in Italië (Ferwerda en Reuter, 2019). Voor dit onderzoek hebben wij toen ook iemand geïnterviewd die deze NRA heeft uitgevoerd (en nu bij het IMF werkt) om de methode beter te begrijpen. Hierdoor denken wij dat we al voldoende weten over de gebruikte methode in Italië en dat het niet effectief is om hiervoor naar Italië af te reizen.

te vinden in bijlage 1. Hierbij zijn deskundigen uit de gehele sector gevraagd naar hun kennis en ervaring en inschattingen over de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering.

Deze kwalitatieve onderzoeksmethode vindt zijn rechtvaardiging in de omstandigheid dat de kwestie in de vakliteratuur niet of nauwelijks specifiek wordt behandeld. Daarbij wordt door deskundigen gesteld dat de Nederlandse kansspelmarkt voldoende uniek is dat conclusies uit de internationale literatuur niet altijd één voor één overgenomen kunnen worden. Voor de interviews is gebruik gemaakt van een zogenaamde semigestructureerde vragenlijst, die vooraf aan de geïnterviewde is toegestuurd als daarom gevraagd is.

In totaal zijn er voor dit onderzoek 23 mensen geïnterviewd in 15 interviews in de periode van januari 2019 tot en met januari 2020. De geïnterviewde personen zijn zowel geselecteerd op basis van de veelbeproeft 'sneeuwbal methode' als op voorzet van de begeleidingscommissie. De duur van de gesprekken liep uiteen van 1 tot 2 uur. Van alle interviews zijn door de onderzoekers interviewverslagen gemaakt die gebruikt worden tijdens het onderzoek. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de gehouden interviews.

Tabel 4.1: Overzicht geïnterviewde personen en organisaties

| Nr | Functies | Instantie | Aantal | Methode |
|--------|--|------------------------|--------|--------------|
| 1 | Toezichthouders Wok | Ksa | 2 | Face to face |
| 2 | Voormalig toezichthouder | Voormalig Ksa | 1 | Face to face |
| 3 | Accountmanager | FIU | 1 | Face to face |
| 4 | Specialist AML; Senior Manager Intelligence; Enforcement Specialist en Director Enforcement and Intelligence | Gambling Commission UK | 4 | Face to face |
| 5 | Senior-manager Compliance | Gambling Commission UK | 1 | Skype |
| 6 | Specialist sport | FIOD | 1 | Face to face |
| 7 | Financieel rechercheurs | Politie/LE | 2 | Face to face |
| 8 | Brancheorganisatie | VAN | 2 | Face to face |
| 9 | Toezichthouder Wok, specifiek speelautomaten | Ksa | 1 | Face to face |
| 10 | Senior Legal advisor | AMLC en FIOD | 1 | Face to face |
| 11 | Wwft deskundige en jurist | Loterij | 2 | Face to face |
| 12 | Head legal & compliance officer | Holland Casino | 2 | Face to face |
| 13 | Voormalige toezichthouder op het Holland Casino | DNB | 1 | Telefonisch |
| 14 | Rechercheur, specialist speelhallen | Politie Rotterdam | 1 | Face to face |
| 15 | Informatieofficier witwassen | OM/FP Amsterdam | 1 | Face to face |
| Totaal | | | 23 | |

De eerste drie rijen in deze tabel beschrijven de oriënterende interviews voor het onderzoek. De vierde rij (20 juni) behelst een bezoek aan het VK om te leren van hoe ze een dergelijk onderzoek daar hebben aangepakt en welke resultaten daaruit zijn gekomen. De rest zijn de verdiepende interviews voor dit onderzoek op basis van de semi-structuur zoals vermeld in bijlage 1.

De relevante antwoorden uit bovenstaande interviews zijn in het rapport verwerkt, vooral in hoofdstuk 6.

4.4 ONDERZOEK ONLINE DATABASE RECHTSPRAAK

Om een indicatie te krijgen hoe groot de risico's op witwassen en terrorismefinanciering binnen de kansspelsector in Nederland zijn, is onderzoek gedaan in de onlinedatabase van rechtsspraak.nl. Hier is onderzocht hoe vaak er uitspraken zijn gedaan over witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector. Ook zijn de zaken inhoudelijk geanalyseerd. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een vaste set van zoektermen. Deze zoektermen zijn gecombineerd met het woord 'witwassen'. Dezelfde set van zoektermen is

ook gecombineerd met het woord 'terrorisme'. De zoekslag is verricht binnen alle uitspraken van het strafrecht tussen 2014 - 2018.

Bij de resultaten van dit onderzoek dient opgemerkt te worden dat slechts een klein deel van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. Volgens informatie opgevraagd bij rechtspraak.nl wordt slechts 2 tot 3% van alle uitspraken gepubliceerd. De uitsprakencollectie is bedoeld om belangwekkende uitspraken openbaar te maken voor de buitenwereld. Het vullen van het ECLI-register is nog in ontwikkeling en er zijn geen vaste criteria aan te geven voor het wel of niet voorkomen van uitspraken in het register.

De bevindingen zijn gedetailleerd beschreven in bijlage 2 en de strafzaken in rechtspraak.nl die voor dit onderzoek relevant zijn verwerkt in hoofdstuk 5 en 6.

4.5 ENQUÊTE

Hoewel deze onderzoeksmethode vooraf niet was voorzien, bleek tijdens het onderzoek dat dit een relevante onderzoeksmethode is om meer inzicht te krijgen in de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector.

Het bleek lastig om iemand te vinden bij de politie die een totaaloverzicht heeft over de risicosignalen voor witwassen en terrorismefinanciering in de verschillende deelsectoren van de kansspelsector. Om toch meer inzicht te krijgen in de risico's is een survey uitgezet onder financiële rechercheurs bij de politie die dagelijks betrokken zijn bij witwasonderzoeken.

De enquête is uitgezet via twee contactpersonen van de politie bij zowel de Dienst Landelijke Recherche alsmede bij de regionale teams. Zij hebben deze enquête verder verspreid in hun netwerk waardoor niet bekend is aan hoeveel mensen deze enquête is voorgelegd. Bij de ontwikkeling van de enquête moest een afweging gemaakt worden tussen diepte en response en is ons geadviseerd om voor maximale respons te gaan en dus de vragen relatief kort en bondig te houden (financiële rechercheurs hebben weinig tijd). Het betreft een gesloten enquête, alleen de betrokkenen kunnen de enquête invullen.

Tussen 9 juli en 2 september 2019 konden de betrokkenen de enquête online invullen met behulp van het programma SurveyMonkey. In totaal zijn er 65 reacties binnen gekomen. De antwoorden zijn geanonimiseerd, wel konden de deelnemers desgewenst hun contactgegevens achterlaten.

De bevindingen zijn gedetailleerd beschreven in bijlage 3 en de relevante uitkomsten zijn verwerkt in hoofdstuk 6.

4.6 RONDETAFLCONFERENTIE

Op 14 november 2019 is er een 2 uur durende rondetafelconferentie gehouden met experts uit het veld op het kantooradres van de Ksa. Er is besloten om niet de directe marktpartijen (de kansspelaanbieders op wie dit onderzoek zich focust) uit te nodigen, maar wel alle partijen daaromheen (de hele kansspelketen). Naast de onderzoekers waren personen aanwezig vanuit de volgende organisaties: Ministerie van Justitie en Veiligheid; Politie/landelijke Recherche; FIU-Nederland; Holland Casino; Ksa en de Belastingdienst.

Het doel van deze bijeenkomst was om met de deelnemers te praten over de verschillende bevindingen en inzichten uit het onderzoek en vooral te bespreken daar waar door organisaties verschillend wordt gedacht over risico's en/of waarnemingen. Tijdens de interviews is er vooral geprobeerd de signalen en indrukken van de

verschillende instanties vast te stellen. Er is hierbij regelmatig gevraagd naar onderbouwingen en zijn signalen en indrukken niet bewust bestreden. Het idee is dat de rondetafelconferentie een ideaal podium biedt om te kijken tot welke conclusies de verschillende instanties komen en bij verschillen in inzichten een discussie te laten ontstaan waardoor duidelijk wordt waarom die inzichten van elkaar afwijken en welke conclusie er getrokken moet worden als de verschillende inzichten worden gecombineerd. Om te zorgen dat alle deelnemers voldoende aan het woord kwamen is na de discussie specifiek het woord gegeven aan de deelnemers die op dat onderwerp nog geen mening hadden gegeven.

Er was consensus over bepaalde onderwerpen (zoals het afwezig zijn van TF-risico), maar er is ook discussie geweest over elkaars uitspraken en andere onderwerpen (zoals hoeveel risico er is per deelsector en hoe dit vastgesteld kan worden). Dat kwam vooral doordat de deelnemers van verschillende organisaties, maar uit dezelfde 'kansspelketen', aan het woord kwamen. De deelnemers zelf hebben aangegeven ook iets geleerd te hebben van inzichten van andere partijen. Uiteindelijk lijkt er een behoorlijke consensus te zijn ontstaan tussen de deelnemers.

Een ander resultaat is dat tijdens de discussie ook een andere onderzoeksmethodiek voorgesteld werd. Een mogelijke indicatie voor de mate waarin er witwasrisico's aanwezig zijn in speelhallen kan gevonden worden met het analyseren van de ongebruikelijk en verdachte transacties die door banken gemeld worden aan de FIU die betrekking hebben op speelhallen. Aangezien in de speelhallen met contant geld gespeeld wordt en ook contant geld gewonnen wordt, kunnen degenen die grote hoeveelheden contant geld winnen dit willen storten op hun bankrekening. Deze storting kan leiden tot een melding van een ongebruikelijke transactie door de bank waarbij als reden wordt vermeld dat het gaat om winsten van het spelen in een speelhal. Helaas heeft dit onderzoek niet de capaciteit en benodigde toegang tot de data om op het niveau van individuele transacties onderzoek hiernaar in te stellen, maar een eerste zoekslag bij het FIU was wel mogelijk.

Voor dit onderzoek is de FIU gevraagd hoe vaak in 2018 speelhallen genoemd zijn in transacties die gemeld zijn door banken.³⁴ Hierover is van de FIU een resultaat ontvangen, maar aangezien het gaat om een korte zoekslag zonder verdiepend onderzoek is gevraagd om de exacte resultaten van de zoekslag niet mee te nemen bij dit onderzoek, omdat dit tot misinterpretaties kan leiden. Er zou vervolgonderzoek op transactiebasis nodig zijn om de aard en omvang hiervan nader te bepalen.

Voor volledige transparantie over de opzet, structuur en de vragen die gesteld zijn tijdens de rondetafelconferentie is de volledige PowerPointpresentatie die gebruikt is tijdens de rondetafelconferentie in bijlage 4 opgenomen.

³⁴ Er is gevraagd om te zoeken op de volgende zoektermen: Speelhal, Speelautomaat, Kansspelautomaat, Gokautomaat, Gokhal, Gokkast, "Fair Play", "Jack's Casino", Krijco, "Flamingo Casino", "Flash Casino", "Carousel Arcade", "Hommerson Casino". Om te zorgen dat de resultaten over Holland Casino niet bij deze zoekslag naar boven kwamen, is de term casino niet los opgenomen. Wel zijn de namen van de 6 bekendste speelhallen opgenomen (volgens speelhallen.info), die ook het woord casino kunnen bevatten, maar deze zoekterm is dan tussen aanhalingstekens geplaatst om alleen te zoeken op een combinatie van de woorden.

HOOFDSTUK 5 RISICOIDENTIFICATIE

Dit hoofdstuk beschrijft alle relevante scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector die tijdens het onderzoek zijn gesignaleerd. Ook sommige theoretische scenario's die nu buiten het onderzoeksopdracht vallen zijn beschreven, omdat dit onderzoeksresultaten zijn die onder meer van belang kunnen zijn voor mogelijk vervolgonderzoek.

Voor zover relevant, komen deze scenario's terug in hoofdstuk 6 waar de risico's per deelsector beschreven worden. De indeling van deze deelsectoren is op basis van kenmerken relevant voor witwassen, zoals beschreven in hoofdstuk 3.2.

5.1 SCENARIOS VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING IN DE KANSSPELSECTOR

Een eerste stap in de risico assessment is het vaststellen van de relevante scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector. Het gaat hierbij zowel om theoretische scenario's die bijvoorbeeld genoemd worden in de (internationale) literatuur als scenario's die direct voortkomen uit afgesloten of lopende praktijkzaken. Er wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet schuldig bevonden worden van de verdachte, aangezien het er hier om gaat om relevante mogelijkheden op een rij te zetten. Ook zaken waarbij verdachten zijn vrijgesproken kunnen relevante mogelijkheden aan het licht brengen.

Deze scenario's zijn vastgesteld op basis van de oriënterende interviews, de verdiepende interviews, een eigen analyse van de onderzoekers, de (internationale) literatuur, de NRA's van vergelijkbare landen, participierend onderzoek, de rondetafelconferentie, bekende zaken (casestudies in de literatuur en strafzaken in Rechtspraak.nl)³⁵ en lopende zaken die tijdens het onderzoek gesignaleerd zijn.

Dit hoofdstuk focust zich op witwasscenario's, omdat er geen relevante scenario's voor terrorismefinanciering zijn gesignaleerd in dit onderzoek (dit resultaat is in lijn met eerder onderzoek: van der Knoop, 2017). Niet alleen tijdens de interviews hebben de geïnterviewden geen relevante scenario's genoemd, ook bij navraag bij het AMLC bleek dat er geen signalen van TF in de kansspelsector bekend zijn in Nederland. Er is één scenario voor TF genoemd tijdens de rondetafelconferentie³⁶: Het zou mogelijk kunnen zijn dat goede doelen loterijen geld doneren (met of zonder opzet) aan organisaties met terroristische motieven (deze mogelijkheid wordt ook kort genoemd in van der Knoop, 2017, p.31). Hierbij is wel direct vermeld dat dit slechts een theoretische mogelijkheid is die onwaarschijnlijk is in Nederland. Zo wordt verreweg het grootste deel van het geld (minimaal 80%) van deze goeden doelen loterijen gedoneerd aan organisaties met een ANBI-status. Dit scenario zal dan ook niet meegenomen worden in dit onderzoek en alleen hier op deze manier vermeld worden. Geen van de experts die heeft deelgenomen aan de rondetafelconferentie denkt dat dit een reëel risico is.

Uit het onderzoek in rechtspraak.nl is ook een scenario met terrorismefinanciering in de kansspelsector naar voren gekomen: het organiseren van een illegale loterij om terrorisme te financieren (zaak Tamil Tijgers strijd in Sri Lanka, zie: ECLI:NL:PHR:2016:967). Illegale loterijen vallen buiten het onderzoek, omdat dergelijke loterijen zich toch niet aan de Wwft zouden houden. Hierdoor is ook dit scenario niet meegenomen in de rest van het

³⁵ Alle zaken in rechtspraak.nl in 2018 met de zoektermen zoals beschreven in bijlage 2 zijn geanalyseerd. Hier zijn geen relevante witwasscenario's uitgekomen. Voor terrorismefinanciering is dezelfde analyse gedaan. Hiervoor zijn helemaal geen zaken in 2017 en 2018, dus zijn de zaken in 2016 ook geanalyseerd. Ook hier zijn geen relevante scenario's uitgekomen.

³⁶ Door Ksa

onderzoek. Hierbij is ook van belang dat uit een interview met een deskundige van het AMLC/FIOD naar voren kwam dat zij geen cases kennen van terrorismefinanciering in de kansspelsector, zowel op het gebied van signalen als intelligence.

Dit hoofdstuk beschrijft de relevante scenario's van witwassen in de kansspelsector en beschrijft in welke fasen van het witwasproces deze handelingen plaats vinden of voor welke fase dit het meest relevant is. Niet alle scenario's liggen per definitie direct binnen de afbakening van dit onderzoek. De focus van het onderzoeksterrein wordt hier dus opgerekt, omdat mogelijke witwasscenario's net buiten de afbakening ook een relevante dreiging kunnen vormen voor de deelsectoren binnen de kansspelsector waarop dit onderzoek zich focust. Zo kunnen risico's voor het Holland Casino (die dus buiten het onderzoek vallen omdat de Wwft al van toepassing is) een relevante dreiging zijn in speelhallen, uiteraard afhankelijk van de specifieke kenmerken van het risico en de deelsectoren. Ook worden scenario's die voortkomen uit signalen uit het buitenland met dezelfde reden meegenomen: deze kunnen relevant zijn of worden voor Nederland, afhankelijk van de specifieke kenmerken van het risico en de kansspelmarkt in Nederland. Onderstaande lijst moet dus gezien worden als een eerste inventarisatie. Alleen de scenario's die voor het onderzoek relevant zijn worden opgenomen in hoofdstuk 6: de risicobeoordeling voor elke deelsector binnen de afbakening.

1. Een crimineel koopt met contant misdaadgeld krediet om te spelen in een gokhal en laat dit uitkeren (na amper te spelen) op zijn bankrekening

Een relevante discussie bij dit scenario is of de storting meteen een geldige winstverklaring zou opleveren voor (de justification fase) witwassen. Dit scenario wordt veel in risicoanalyses in het buitenland genoemd (zoals NRA Frankrijk p.22), waarbij vaak specifiek verwezen wordt naar het zogeheten ticket in ticket out systeem (NRA Ierland, p.70 en NRA VK 2017), wat het beste te vergelijken lijkt met het zogeheten *cashless play* wat in ongeveer 10% van de speelhallen in Nederland mogelijk is. (van der Knoop, 2017, p.28)³⁷ Dat het hier niet enkel gaat om een theoretisch scenario, blijkt wel uit het feit dat in de NRA van de Verenigde Staten verwezen wordt naar een strafzaak waarbij dit heeft plaatsgevonden (NRA VS p.75, met case op p.76). Ook in Nederlandse literatuur wordt dit scenario genoemd (Soudijn 2017 p.22), maar dan met nuancering dat dit misschien een keer lukt, maar dat meermalen winnen zal opvallen. Het voorbeeld is hierbij voor Holland Casino en niet een speelhal.

2. Een crimineel koopt met contant misdaadgeld het winnende lot (of toto-voorspelling) van een gelukkige winnaar

Dit scenario is door veel geïnterviewden genoemd, maar tegelijkertijd met de opmerking dat geen van hun ooit dit gedrag daadwerkelijk hebben waargenomen of daar signalen over hebben ontvangen. Ook in risicoanalyses in het buitenland wordt dit genoemd (zoals NRA Denemarken, p.22 en NRA Frankrijk, p.22), soms met een strafzaakbeschrijving om te laten zien dat dit niet enkel theoretisch mogelijk is, maar ook echt gebeurt. (NRA VS p.76). Ook in Nederlandse literatuur wordt dit genoemd (van der Knoop, 2017, p.31) en vinden we een aanwijzing dat dit ooit in Nederland heeft plaatsgevonden. In de Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen uit 2012 (Soudijn en Akse, 2012) wordt een zaak beschreven over het kopen van een winnend lot van 500.000 euro. De verdachte is een Nederlandse coffeeshophouder annex hennepkweker. Toen uit de pers bleek dat iemand in Duitsland een prijs had gewonnen van 500.000 euro kocht de verdachte het winnende lot op. Door een procedurefout is het niet tot een veroordeling gekomen. In de Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen van 2016 (Soudijn, 2017) is deze mogelijkheid ook genoemd, maar wordt het gebruik hiervan wel genuanceerd met de opmerking dat het misschien een keer lukt maar bij herhaling zou opvallen. Ook wordt vermeld dat "als witwasmethode is het overkopen van een winnend lot de afgelopen vier jaar niet gezien." (Soudijn, 2017, p.22) Een crimineel zou met

³⁷ Bij cashless play betaalt een speler bij binnenkomst aan een balie om een kaart (soort creditcard) te krijgen met speeltgoed. Als de speler zou winnen, kan dit vervolgens op een bankrekening gestort worden. Dit mag alleen toegepast worden door speelhallen die hiervoor een ontheffing hebben gekregen van de Ksa.

deze methode vooral de justification van het witwasproces bereiken. Deze witwasmethode is vaak genoemd in de mini-enquête onder financieel rechters (wordt in 11 van de 46 reacties genoemd).

3. Ticket uit een kansspelautomaat (na proppen³⁸) gebruiken als betaalmiddel

Voor witwassen is het omzetten van geld in andere waarden relevant omdat het een bepaalde mate van versluiering geeft; de link tussen de dader, het criminele geld en het gronddelict wordt minder zichtbaar. Bij dit scenario gaat het erom contant geld (wat in grote bedragen altijd een verdenking kan opleveren) om te zetten in speelkrediet en dit als betaalmiddel te gebruiken. Hierdoor is het ook voor de investeringsfase van witwassen relevant. Dit scenario is niet in de interviews gehoord, maar is wel gesignaleerd in de NRA van Frankrijk (p.22) en de internationale literatuur. (Kelly et al., 2018, p.377) In Nederland zal dit bij speelhallen alleen mogelijk zijn als de speelhal een ontheffing heeft om *cashless play* aan te bieden. In dit geval kan een speler misdaadgeld op het pasje zetten en vervolgens het aan een ander geven in plaats van geld.

4. Vaak en veel inzetten op sportweddenschappen of krasloten met laag risico

Veel jurisprudentie heeft betrekking op het geven van een fictieve rechtvaardigingsgrond van het misdaadgeld door te stellen dat het geld is verdiend met speelwinsten. Doel is enerzijds om te voorkomen dat het voorwerp wordt afgepakt en anderzijds om aan te tonen dat het niet van misdrijf afkomstig is en zodoende het delict witwassen niet kan worden bewezen. Vervolgens gaat het in de rechtszaak erom of de verklaring van de verdachte ontkracht of ondersteund kan worden. Er zijn signalen dat in Nederland geldkoeriers eerst veel geld inzetten op 'veilige' wedstrijden³⁹ in de toto om daarmee bewijzen te genereren die het voorhanden hebben van contant geld kunnen verklaren. Behalve het inzetten op 'veilige' wedstrijden kan ook (naar verhouding) ingezet worden op alle mogelijke uitkomsten van een wedstrijd om gegarandeerd te winnen (hoewel dit in de praktijk een nettoverlies oplevert). Een makkelijk voorbeeld is het inzetten op wie een dartwedstrijd wint. Op het moment van schrijven is de meest gelijkwaardige aankomende dartwedstrijd tussen M. Mansell en S. Asada, waarbij de uitkeringen respectievelijk 1,94 en 1,77 zijn voor de winst van elke speler. In Nederland mag iemand ouder dan 24 jaar maximaal 1000 euro per week inzetten bij de Toto⁴⁰, maar bij een gewonnen bedrag boven de 449 euro moet er kansspelbelasting betaald worden.⁴¹ Daarbij worden prijzen tot 449 euro over het algemeen direct contant in de winkel uitbetaald, terwijl prijzen daarboven op je rekening gestort worden maar wel een legitimatiebewijs vereisen.⁴² Om de kansspelbelasting te ontlopen zou dus 200 euro op elke darter ingezet kunnen worden. Dan wordt er altijd iets verlies gemaakt (12 euro als M. Mansell wint en 46 euro als S. Asada wint)⁴³, maar is het wel zeker dat daarna een bonnetje ontvangen kan worden waarmee minimaal 354 euro contant geld verklaard kan worden. Uiteraard is dit een relatief laag bedrag in de wereld van het witwassen en zal zelfs een geldkoerier uit het lage segment deze actie regelmatig moeten uithalen om voldoende bonnetjes te hebben om het contante geld te verklaren en om te zorgen dat de bonnetjes voldoende actueel zijn.⁴⁴ Dit brengt nogal wat transactiekosten met zich mee.

³⁸ Proppen is een methode waarbij een speler probeert zo veel mogelijk contant geld in een speelautomaat te stoppen om het krediet op de automaat te verhogen.

³⁹ Een wedstrijd waarbij de uitkering voor een bepaald resultaat laag is, maar de uitkomst dan ook zeer waarschijnlijk is. Een voorbeeld kan zijn: bij de voetbalwedstrijd Ajax – RKC inzetten op een overwinning van Ajax. Je zal dan vrijwel geen extra geld winnen en vooral je ingezette bedrag terugkrijgen als Ajax wint, maar het voordeel is dat dit resultaat wel zeer waarschijnlijk is (op het moment van schrijven van dit rapport staat Ajax bovenaan in de Eredivisie en RKC onderaan). Bij inzetten op deze veilige wedstrijden gaat het dus om sportweddenschappen met laag risico. Op basis van interview met AMLC.

⁴⁰ Onder de 24 is 100 euro het maximale bedrag. Uiteraard is het mogelijk om meerdere aanbieders af te gaan om in totaal wel voor meer geld te spelen. Er wordt immers geen identiteit geregistreerd door de aanbieder.

⁴¹ <https://toto-extra.nederlandseloterij.nl/speluitleg/>

⁴² <https://toto-extra.nederlandseloterij.nl/faq/uitbetaling/>.

⁴³ Als Mansell wint: 200 euro * 1,94 – 400 euro inleg = -12. Als Asada wint: 200 * 1,77 – 400 euro inleg = -46.

⁴⁴ Deze beperkingen zijn ook bij de rondetafelconferentie geuit (Politie).

Bij een tweede variant op deze methode gaat het niet om het verkrijgen van een bonnetje om contant geld te verklaren, maar om het contante geld in het financiële systeem te plaatsen. Hierbij wordt ook veel ingezet op bijvoorbeeld sportwedenschappen, maar dan met het doel om juist boven een bepaalde grenswaarde te komen met het gewonnen bedrag, om zo het geld giraal overgemaakt te krijgen. Dit valt dus meer in de plaatsingsfase van het witwasproces, hoewel hiermee natuurlijk ook direct justification bereikt wordt als de rechter erin mee gaat dat geld gestort op de rekening van de verdachte vanaf een winkel of instelling die deze kansspelen aanbiedt voldoende is als speelwinstverklaring. Dit scenario is enkel gesignaleerd in de NRA van Frankrijk (p.35). Voor Nederland is de grenswaarde waarboven geld giraal overgemaakt wordt 449 euro.⁴⁵ Hierbij moet dan wel een legitimatiebewijs getoond worden. Verder moet er dan ook kansspelbelasting betaald worden.

Mogelijk relevant voor dit scenario is de volgende casus die gesignaleerd is in de jurisprudentie: Een crimineel/witwasser vervoert contant geld en wordt gepakt en geld wordt inbeslaggenomen. Op de zitting verklaart de verdachte dat hij het geld heeft gewonnen met het spelen van poker of een ander kansspel (zie jurisprudentie o.a. ECLI:NL:RBOBT:2015:3464). Verder wordt deze methode ook genoemd in het onderzoek van van der Knoop (2017, p.32).

5. Een crimineel wil een huis kopen en vraagt de lokale voetbalclub om dat huis te kopen en een incidentele loterij te organiseren waarbij de crimineel alle loten koopt met contant geld

Dit scenario is bij ons opgekomen toen we ons verdiepten in hoe eenmalige/incidentele loterijen werken in Nederland. Als een notaris ingeschakeld wordt, zal deze wellicht wel moeten meewerken, aangezien notarissen wel een meldplicht hebben wat betreft de Wwft. Dus als bij een dergelijke loterij altijd een notaris aanwezig zou zijn is dit automatisch al onder de Wwft gebracht.⁴⁶ Dit scenario is niet gehoord in interviews en is ook niet als mogelijkheid gesignaleerd in de NRA's van andere landen of de (internationale) literatuur. Doordat hierbij de organisator van de loterij zelf moet meewerken, zal de Wwft dit risico niet ondervangen en valt deze mogelijkheid dus buiten dit onderzoek.

6. Een crimineel zet een bedrijfje op en organiseert een promotionele loterij waarbij hij een bevriende crimineel (die hij nog moet betalen) laat winnen

Dit scenario is bij ons opgekomen toen we ons verdiepten in hoe promotionele loterijen werken in Nederland. Dit scenario is niet gehoord in interviews en is ook niet als mogelijkheid gesignaleerd in de NRA's van andere landen of de (internationale) literatuur. Dit scenario zou in een vergelijkbare vorm ook voor terrorismefinanciering gebruikt kunnen worden. Doordat hierbij de organisator van de loterij zelf moet meewerken, zal de Wwft dit risico niet ondervangen en valt deze mogelijkheid dus buiten dit onderzoek.

7. Cash misdaadgeld inzetten en **ander** cash geld terugwinnen

Soms is het relevant voor de versluiting in het witwasproces om cash geld om te zetten naar ander cash geld, zelfs als het gaat om dezelfde muntsoort en de dezelfde coupures. Het betreft dan het versluiten van *gemarkeerde* bankbiljetten (als bijvoorbeeld bij een bankoverval biljetten zijn buitgemaakt die wel eens geregistreerd kunnen zijn). Dit scenario is genoemd in de NRA van Zwitserland (p.84) en het VK (p.78). Volgens de definitie van witwassen zoals die in dit onderzoek gehanteerd wordt, zou een dergelijke gedraging wel vallen onder witwassen omdat er een duidelijke verhuillingshandeling plaatsvindt die faciliteert dat het geld in een later stadium makkelijker is uit te geven of om te zetten. De audit trail wordt op deze manier (deels) gebroken.

8. Crimineel/eigenaar van speelhallen ontvangt leningen van buitenlandse bedrijven voor de exploitatie van de speelhallen

⁴⁵ <https://toto-extra.nederlandseloterij.nl/faq/uitbetaling/>.

⁴⁶ Bij een prijzenpakket van 4.500 euro of hoger moet er een notaris aanwezig zijn. Zie kansspelbesluit.

Een dergelijk scenario werd veel genoemd in interviews en uit de jurisprudentie blijkt dat dit in Nederland voorkomt (o.a. ECLI:NL:CBB:2012:BV8515). De Wwft zal niet effectief zijn om dit te bestrijden, waardoor een dergelijk scenario buiten het onderzoek valt. Voor vervolgonderzoek dat breder kijkt naar witwasrisico's in de kansspelsector zou het goed zijn om aan dit scenario aandacht te besteden. Dit is dan ook opgenomen als een van de aanbevelingen aan het eind van dit rapport.

9. Crimineel wisselt zijn briefjes van 500 euro anoniem om in kleinere biljetten via een wisselautomaat in een speelhal

Bij het participerend onderzoek is geconstateerd dat in sommige speelhallen in Nederland wisselautomaten staan waarmee briefjes van 500 euro omgewisseld kunnen worden in kleinere coupures (overigens kan het niet andersom, 500 eurobiljetten kunnen niet verkregen worden). Bij Holland Casino worden transacties met briefjes van 500 euro als verhoogd risico gezien⁴⁷, maar bij (sommige) speelhallen kunnen deze dus omgewisseld worden in kleinere bankbiljetten. Deze automaten staan ook op plekken in de speelhal die een redelijke anonimiteit bieden (minder verlichte hoeken of in de rookruimte waar personeel niet/minder komt). Het omwisselen van 500 eurobiljetten kan relevant zijn in het witwasproces. Tijdens het smokkelen van contant geld (vooral over een landsgrens) zijn 500 eurobiljetten zeer nuttig omdat hiermee de fysieke omvang van het gesmokkelde geld geminimaliseerd kan worden. Het vervolgens besteden van 500 eurobiljetten is lastig omdat deze vrijwel nergens meer worden geaccepteerd. Dan kan het omwisselen van de biljetten in een speelhal uitkomst bieden.

10. Het storten van misdaadgeld door bezoeker in een door hem zelf geopende depot.

Dit scenario is gesignaleerd in een casus van de FIU over het Holland Casino. Naast speelwinsten kunnen criminelen ook proberen om misdaadgeld te storten in een depot. Voor het openen van een depot is een vergunning nodig van DNB. Holland Casino heeft een dergelijke vergunning. Voor zover bij ons bekend kan in Nederland alleen bij filialen van Holland Casino een depot worden geopend, waardoor dit scenario niet relevant is voor de deelsectoren waarop dit onderzoek zich focust.

11. Crimineel speelt in een speelhal om een winst te behalen (boven de drempelwaarde) zodat hij een (*handpay*) bon krijgt waarmee hij kan aantonen dat hij het geld heeft gewonnen.

Tot een bepaald bedrag wordt speelwinst direct uitbetaald door de kansspelmachine. Echter, boven een bepaald bedrag (gem. 400 euro) betaald de machine niet uit maar krijg je een bon waarmee je naar de kassa gaat om uitbetaald te krijgen. Dit wordt *handpay* genoemd. De vraag hierbij is of een dergelijke bon gezien kan worden als speelwinstverklaring en of dit in de praktijk door de politie en/of rechters geaccepteerd zou worden (zie verklaring Politie en Ksa hierover). Deze problematiek speelt ook bij de belastingdienst.⁴⁸

5.2 OVERZICHT VAN WITWASHANDELINGEN PER FASE VAN HET WITWASPROCES

Het onderzoek heeft ook een aantal scenario's opgeleverd waarvan al snel duidelijk was dat deze scenario's niet relevant zouden zijn voor dit onderzoek vanwege de afbakening. Daarom zijn deze scenario's niet uitgewerkt, maar worden deze hier wel kort genoemd: De winsten van illegale pokerspelen te vermengen met de winsten van legale pokerspelen en vervolgens dit geld te investeren in een auto of vastgoed. (zie jurisprudentie o.a. ECLI:NL:HR:2019:774). Het organiseren en gelegenheid geven tot illegaal (online) gokken (zie jurisprudentie o.a. ECLI:NL:RBOBR:2014:1547, en ECLI:NL:RBGEL:2019:4277). Het opmaken van valselijk opgemaakte facturen door

⁴⁷ Interview Holland Casino.

⁴⁸ Gesteld door medewerker van de Belastingdienst tijdens de rondetafelconferentie van dit onderzoek.

buitenlandse rechtspersonen om te verhullen dat het geld afkomstig is uit illegale online kansspelen (zie ECLI:RBOBR:2018:6341, zaak Rykiel)

Bovenstaande scenario's zijn zoveel mogelijk verwerkt in het in hoofdstuk 2.1 beschreven 4-fasen witwasmodel. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de risico's/handelingen zoals beschreven in de specifieke Leidraad Wwft in de kansspelsector van de Ksa. Tabel 5.1 geeft deze indeling schematisch weer.

Tabel 5.1: Overzicht van witwashandelingen per fase van het witwasproces

| Witwasfasen | Mogelijke witwashandelingen |
|--------------------------------------|---|
| 1 ^e fase: plaatsing | <ul style="list-style-type: none">- Het storten van misdaadgeld in een depot van de kansspelorganisator- Het inleggen van misdaadgeld om te spelen |
| 2 ^e fase: verhulling | <ul style="list-style-type: none">- Het omwisselen van briefjes van 500 in automaten in speelhallen- Het plaatsen van misdaadgeld in een spelersaccount- Contant geld in een automaat stoppen en de ticket van de speelhal vervolgens als betaalmiddel gebruiken |
| 3 ^e fase: rechtvaardiging | <ul style="list-style-type: none">- Het afgeven van een (fictieve) speelwinst verklaring- Het kopen van winnende loten- Het geven van een verklaring dat het geld een legale herkomst heeft en dus niet van misdrijf afkomstig is.- Het spelen met twee (eigen) accounts: A (misdraadgeld) en B (legale winst). Vervolgens laat je account A opzettelijk verliezen en win je in account B. |
| 4 ^e fase: Integratie | <ul style="list-style-type: none">- Het investeren van misdaadgeld in diverse voorwerpen zoals: een woning (te winnen met een loterij); een auto of in de aandelen van een bedrijf |

HOOFDSTUK 6 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR

Zoals hoofdstuk 5 heeft laten zien, speelt in alle deelsectoren het element van spelen met geld dat (mogelijk) van misdrijf afkomstig is. Hieronder wordt per deelsector beschreven welke aanwijzingen er zijn dat er sprake is van een laag of verhoogd risico op witwassen of terrorismefinanciering en worden drie vragen over de verschillende dimensies van witwasrisico beantwoord:

1. Welke relevante scenario's zijn er mogelijk in de deelsector?
2. Hoe makkelijk is het om de deelsector te gebruiken voor witwassen?
3. En in hoeverre is het mogelijk om dit met grote bedragen te doen?

Aangezien hoofdstuk 5 beschrijft dat er geen relevante scenario's voor terrorismefinanciering zijn geconstateerd voor de deelsectoren waarop dit onderzoek zich focust, is de tweede en derde vraag iets aangepast (ten opzichte van hoofdstuk 2.3) door enkel te focussen op witwassen.

Voor de beantwoording van deze vragen worden alle signalen die door het gebruik van de verschillende onderzoeksmethoden zijn verzameld in onderlinge samenhang gezien en gewogen om tot een zo evenwichtig mogelijke beoordeling te komen. Uitgangspunt is een onderbouwde inschatting maken van de risico's in de deelsectoren van de kansspelmarkt. Doordat dit onderzoek gebruik maakt van een *mixed method* aanpak en diverse onderzoeksresultaten genereert is het niet mogelijk om vooraf een exact toetsingskader op te stellen. Er is in de wetgeving ook niet concreet omschreven wat laag risico is. Dit onderzoek maakt gebruik van de feiten, aanwijzingen en beoordelingen die tijdens dit onderzoek naar boven zijn gekomen om de drie relevante dimensies van risico's in te schatten (zie hoofdstuk 2.3) voor elke deelsector.

Aansluitend bij de beleidsrelevantie van dit onderzoek, wordt hierbij vooral beoordeeld of er al dan niet sprake is van een laag risico. Een laag risico wil niet zeggen dat er helemaal geen risico's zijn, maar dat op basis van de ingezette onderzoeksmethoden het risico als laag wordt ingeschat.

6.1 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: LEDENLOTERIJEN

Ledenloterijen zijn loterijen waarbij je lid moet zijn om mee te spelen, oftewel loterijen waarbij het niet mogelijk is om een los lot te kopen. De reden waarom deze deelsector apart gedefinieerd wordt (terwijl de Ksa dat niet doet) is het bijzondere karakter van het inzetten en uitkeren dat direct effect heeft op het witwasrisico. Bij deze loterijen is het niet mogelijk om losse loten te kopen, voor het kopen van een lot moet je lid worden van de loterij met een geldig uniek bankrekeningnummer en emailadres. Hierdoor is het niet mogelijk om loten te kopen met cash geld. Verder wordt de eventueel gewonnen prijs altijd uitgekeerd op het rekeningnummer waarvan de contributie voor de loterij is betaald.⁴⁹ Hierop wordt geen uitzondering gemaakt. Dit heeft voor witwasrisico's twee belangrijke implicaties. Ten eerste maakt dit het onmogelijk om winnende loten te verkopen, het witwasscenario voor loterijen dat het meest gehoord is in interviews en veel genoemd wordt in de literatuur. Ten tweede is hierdoor altijd een volledige paper trail aanwezig. Hierdoor is het niet mogelijk om heel veel loten te kopen om de kans op een prijs enorm te verhogen en de dan eventueel gewonnen prijs op te voeren als verklaring voor onverklaard vermogen. Immers ziet de rechter niet alleen de uitbetaling van de prijs, maar ook het kopen van de loten vanaf dezelfde bankrekening, waardoor de feitelijke netto gewonnen prijs makkelijk uitgerekend kan worden. Doordat het niet mogelijk is de paper trail te breken, wordt ook een dergelijke

⁴⁹ bron: Interview Nationale Loterij

witwasmethode niet mogelijk. Verder is anonimiteit bij ledenloterijen niet makkelijk door de registratie en checks van persoonsgegevens bij het lid worden van een ledenloterij.⁵⁰

Bij de enquête onder financieel rechercheurs is geen onderscheid gemaakt tussen ledenloterijen en toonderloterijen. Het meest gegeven antwoord van financiële rechercheurs op de vraag naar witwasrisico's bij loterijen is normaal (23 rechercheurs gaven dit aan, Hoog 32 en Laag is door 10 ingevuld)⁵¹. In de open antwoorden die financieel rechercheurs mochten geven komen geen risico's voor ledenloterijen naar voren. Daarbij is deze risico-inschatting van de financiële rechercheurs het laagste van alle sectoren (bij alle andere deelsectoren waarop dit onderzoek zich focust is het meest gegeven antwoord 'hoog risico'). In de jurisprudentie en de literatuur heeft dit onderzoek geen gevallen van witwassen met ledenloterijen geconstateerd.⁵²

6.1.1. WELKE SCENARIO'S VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING ZIJN RELEVANT VOOR LEDENLOTERIJEN?

Er zijn geen relevante scenario's voor deze deelsector geconstateerd.

6.1.2. HOE MAKKELIJK IS HET OM MET LEDENLOTERIJEN WIT TE WASSEN?

Het lijkt lastig om wit te wassen met ledenloterijen. Er is registratie van persoonsgegevens van iedereen die meespeelt, het uitgekeerde bedrag gaat altijd direct naar degene die meespeelt, er kan geen cash geld gebruikt worden en er is altijd een volledige paper trail aanwezig.

Verder blijkt uit een interview dat de AMLC/FIOD geen signalen heeft van witwassen met ledenloterijen en zien zij het ook niet als een risico op witwassen mede omdat met de prijzen niet gehandeld kan worden en er altijd identificatie is van de deelnemers. Ook de sector zelf (interview Nederlandse staatsloterij) schat het risico op witwassen laag in.

6.1.3. IN HOEVERRE IS HET WITWASSEN MET LEDENLOTERIJEN OOK MET GROTE BEDRAGEN MOGELIJK?

Er lijkt geen limiet te zijn aan het aantal loten waarmee iemand kan meespelen. Zoals in hoofdstuk 3.2.1 al aangegeven vertegenwoordigen loterijen het grootste deel van de omzet in de kansspelmarkt (de totale bruto spelresultaat van loterijen per jaar is 1,19 miljard euro).

⁵⁰ bron: Interview Nationale Loterij

⁵¹ 11 financieel rechercheurs geven aan onderzoek te hebben verricht naar witwassen en/of terrorisme financiering in de deelsector loterijen.

⁵² De zoekterm witwassen + loterij levert in 2018 in rechtspraak.nl drie resultaten op. Alle drie deze resultaten zijn false positives. 1. In een zaak over hennep wordt aangegeven dat het geldbedrag niet afkomstig is uit deelname aan een *loterij*. 2. Bij een veroordeling obv de opiumwet verklaart de verdachte geen geld te hebben uit erfenis of *loterij*. 3. Hier gaat het om een veroordeling voor gewoontewitwassen bij betalingen aan spelers en trainers van een voetbalvereniging, die gefinancierd werden met illegale pokeravonden die werden georganiseerd. In deze zaak staat ergens in een bijzin "...zoals loterij".

6.1.4. HET RISICO VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING MET LEDENLOTERIJEN

Aangezien het wetenschappelijk gezien onmogelijk is om alles uit te sluiten, wordt het risico op witwassen en terrorismefinanciering met ledenloterijen als zeer laag ingeschat.

6.2 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: TOONDERLOTERIJEN (INCL. TOTO)

Toonderloterijen zijn loterijen waarbij het mogelijk is om een los lot te kopen (bv. bij een sigarenboer). Onder toonderloterijen vallen onder andere: Staatsloterij, Lotto's, instantloterijen (krasloten) en de toto voor land-based sportwedenschappen. Vanwege de specifieke locatie en frequentie, worden paardenrenbanen apart geanalyseerd.⁵³

Voor het kopen van deze loten of het meedoen aan deze sportwedenschappen is geen identificatie vereist en dit kan met contant geld betaald worden. Hierdoor is er geen registratie van wie een lot koopt of wie geld inzet op sportwedenschappen. Hierdoor zijn twee witwasscenario's relevant voor toonderloterijen die niet kunnen met ledenloterijen: 1. Het kopen en verkopen van winnende loten en 2. Zeer veel spelen met contant geld (waardoor er geen paper trail van de inzetten ontstaat) zodat de incidentele, maar over het algemeen verliesgevende, gewonnen prijzen gebruikt kunnen worden als verklaring voor het voorhanden hebben van veel contant geld.

Het eventuele gewonnen bedrag (benden de drempel van 600 euro) kan bij iedere andere aanbieder van deze kansspelen opgehaald worden, wat mogelijk maakt de paper trail verder te breken en anoniemer te opereren. Daarbij kan bij het uitkeren een bonnetje gevraagd worden. Dit bonnetje kan gebruikt worden om te proberen een schijnbaar legale herkomst aan te tonen bij het voorhanden hebben van veel cash geld.

Tijdens het interview met de Nederlandse Loterij werd opgemerkt dat prijzen vanaf 600 euro opgehaald kunnen worden bij een van de 20 wederverkopers. De winnaar moet zich identificeren, de wederverkoper geeft de informatie door aan de Nederlandse Loterij die de prijs uitbetaald. Bij prijzen boven de 10.100 euro moet de winnaar zich melden bij het hoofdkantoor in Rijswijk. De winnaar moet zich identificeren en het winnende lot overleggen en een eigen bankrekening doorgegeven. De Nederlandse loterij heeft dus een registratie van alle prijswinnaars boven de 600 euro. De loterij heeft nog nooit meegemaakt dat eenzelfde persoon een prijs is komen ophalen. Overigens wil een potentiële witwasser zich graag laten registreren.

In de literatuur wordt een zaak beschreven over het kopen van een winnend lot van 500.000 euro. De verdachte is een coffeeshophouder annex hennepkweker uit Nederland. Toen uit de pers bleek dat iemand in Duitsland een prijs had gewonnen van 500.000 euro kocht de verdachte het winnende lot op. Door een procedurefout is het niet tot een veroordeling gekomen (CBA 2012, p 42).

In de (recente) jurisprudentie zijn geen relevante strafzaken gesignaleerd.⁵⁴

⁵³ Bij mini-wedkantoren, verkooppunten en wedcafés kan ingezet worden op paardenrennen in binnen- en buitenland zoals dat ook bij andere sporten kan. Deze wedenschappen vallen wél onder de toonderloterijen omdat deze niet op de locatie van de paardenrenbaan plaats vinden. Voor een overzicht van de mini-wedkantoren, verkooppunten en wedcafés in Nederland, zie: <https://www.runnerz.nl/wedlocaties>

⁵⁴ De zoekterm witwassen + loterij levert in 2018 in rechtspraak.nl drie resultaten op. Alle drie deze resultaten zijn false positives. 1. In een zaak over hennep wordt aangegeven dat het geldbedrag niet afkomstig is uit deelname aan een *loterij*. 2. Bij een veroordeling o.b.v. de opiumwet verklaart de verdachte geen geld te hebben uit erfenis of *loterij*. 3. Hier gaat het om een veroordeling voor gewoontewitwassen bij betalingen aan spelers en trainers van een voetbalvereniging, die gefinancierd werden met illegale pokeravonden die werden georganiseerd. In deze zaak staat ergens in een bijzin "...zoals loterij".

6.2.1. WELKE SCENARIO'S VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING ZIJN RELEVANT VOOR TOONDERLOTTERIJEN?

Voor deze deelsector zijn de volgende twee scenario's relevant.

1. Een crimineel koopt met contant misdaadgeld het winnende lot (of toto-voorspelling) van een gelukkige winnaar

Hoe concreet deze witwasscenario's zijn voor Nederland is niet duidelijk. Er zijn verhalen over 'handel in winnende loten' maar het is niet aangetoond dat dit daadwerkelijk in Nederland gebeurt.⁵⁵

2. Vaak en veel inzetten op sportwedenschappen of krasloten met laag risico

Het gaat hierbij om twee in het elkaar verlengde liggende methoden. Dit kan enerzijds gedaan worden om weer cash geld te winnen met een bonnetje waarop de gewonnen bedragen vermeld zijn, zodat hiermee geprobeerd kan worden te verklaren waarom de witwasser of geldkoerier veel cash geld voorhanden heeft. Anderzijds kan geprobeerd worden om boven de grenswaarde van 449 euro te winnen, zodat het gewonnen bedrag op een bankrekening gestort wordt.

6.2.2 HOE MAKKELIJK IS HET OM MET TOONDERLOTTERIJEN WIT TE WASSEN?

De twee bovengenoemde relevante witwasscenario's worden hier los van elkaar besproken.

1. Een crimineel koopt met contant geld het winnende lot (of toto-voorspelling) van een gelukkige winnaar

In de criminaliteitsbeeldanalyse van 2016 (Soudijn, 2017) is deze mogelijkheid ook genoemd, maar wordt het gebruik hiervan wel genuanceerd met de opmerking dat het misschien een keer lukt maar bij herhaling zou opvallen. Ook wordt vermeld dat "als witwasmethode is het overkopen van een winnend lot de afgelopen vier jaar niet gezien." (Soudijn, 2017, p.22) Dit betekent uiteraard niet dat het risico zich niet heeft voorgedaan. Dit is onder meer afhankelijk van de uitvoering van het toezicht.

Verder is hiervoor erg veel vertrouwen nodig (de verkoper moet de witwasser vertrouwen dat hij ook echt betaalt en de witwasser moet de verkoper vertrouwen dat het om een winnend lot gaat en het lot echt is) en vergt deze methode veel transactiekosten. Uiteraard wil de verkoper van het winnende lot meer geld krijgen dan het geldbedrag dat hij/zij gewonnen heeft (anders is er geen reden om niet gewoon zelf de prijs te innen), maar ook zal de witwasser veel moeite moeten doen om winnaars te bereiken en te overtuigen.

Het is mogelijk dat dit witwasscenario een keer makkelijk mogelijk is voor een witwasser (als bijvoorbeeld een directe kennis toevallig wint), maar om met deze methode structureel wit te wassen lijkt niet makkelijk.⁵⁶ Zeker ook omdat het op gaat vallen als iemand meerdere keren wint.

2. Vaak en veel inzetten op sportwedenschappen of krasloten met laag risico

Er lijkt maar een zeer beperkte kans dat dit snel ontdekt wordt. Zeker als er vele verschillende aanbieders gebruikt worden. Wel is de methode vrij duur qua transactiekosten (zowel qua tijd die het kost als het verschil tussen de inzet en het teruggewonnen bedrag). Dit onderzoek is hiervan weinig voorbeelden tegengekomen.

⁵⁵ Interview met Nederlandse loterij.

⁵⁶ Hierover was consensus bij de rondetafelconferentie.

Alleen bij het AMLC zijn er signalen dat dit wel eens zou kunnen gebeuren. Deze witwasmethode is vrij eenvoudig te doen. Relevante vraag hier is vooral of een rechter een bonnetje met uitgekeerde bedragen of een storting van een kansspelaanbieder zou accepteren als een speelwinstverklaring.

Uit het interview met de deskundige van het AMLC komt naar voren dat er verschil is tussen de witwasrisico's bij kleine en grote toonderprijzen. Bij grote toonderprijzen is het risico aanwezig dat deze gebruikt worden voor de legitimatie van (illegale)inkomsten. Van dit scenario zijn er signalen dat in bepaalde verkooppunten in Nederland vaker gebruik wordt gemaakt voor het ophalen van prijzen door mensen die gerelateerd kunnen worden aan criminaliteit (of vermoedens daartoe). Dit betreft dus handelingen in de derde fase van het witwasproces (justification). Volgens hem worden kleine toonderprijzen vooral gebruikt bij het vervoeren van geld, om hiermee te rechtvaardigen waarom zij dit geld bij zich hebben en zodoende het geld niet wordt afgepakt door de politie bij een controle.

6.2.3 IN HOEVERRE IS HET WITWASSEN MET TOONDERLOTERIJEN OOK MET GROTE BEDRAGEN MOGELIJK?

Ook hier worden de twee relevante witwasscenario's los van elkaar besproken.

- Een crimineel koopt met contant geld het winnende lot (of toto-voorspelling) van een gelukkige winnaar

Dit gaat direct over relatief grote geldprijzen in de kansspelmarkt in Nederland. Zo staat de jackpot van de komende trekking in de staatsloterij op het moment van schrijven van dit rapport op 8,1 miljoen euro. Toch kunnen we er niet vanuit gaan dat een witwasser deze winnaar zomaar kan contacteren, omdat die niet publiek gemaakt wordt. Omdat het moeilijk is om deze methode structureel toe te passen, is dit niet direct de methode waarmee het meeste geld witgewassen kan worden.

- Vaak en veel inzetten op sportweddenschappen of krasloten met laag risico

Hierbij gaat het eigenlijk structureel over kleinere bedragen. Spelers tot 24 jaar mogen maar 100 euro per week inzetten bij de Toto. Voor spelers boven de 24 jaar is dit 1000 euro. Hoewel het mogelijk is om bij meerdere verkooppunten te spelen (identiteit wordt immers niet geregistreerd) is dit behoorlijk arbeidsintensief en vereist het een behoorlijke administratie als een criminele organisatie dit wil gebruiken bij het witwassen van miljoenen.

Zoals in hoofdstuk 3.2.1 al aangegeven vertegenwoordigen loterijen het grootste deel van de omzet in de kansspelmarkt (de totale bruto spelresultaat van loterijen per jaar is 1,19 miljard euro). De omzet van de Toto was in 2017 163 miljoen euro (Ksa, 2018, p.7)

6.2.4 HET RISICO VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING MET TOONDERLOTERIJEN

Er zijn twee relevante witwasscenario's met toonderloterijen. Het opkopen van winnende loten kan bij relatief grote geldprijzen, maar is erg lastig te organiseren en kan moeilijk structureel gebruikt worden. Het veel inzetten op sportweddenschappen is relatief makkelijk maar lijkt weinig effectief. Aan de ene kant omdat de rechter de bewijzen die hierbij geproduceerd worden (bonnetje van cash uitbetaling of storting op de rekening) niet per definitie zal accepteren als speelwinstverklaring en aan de andere kant omdat het zeer veel transactiekosten met zich meebrengt.

Het risico voor witwassen en terrorismefinanciering met toonderloterijen wordt daarom als laag beoordeeld.

6.3 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: PAARDENRENBANEN

Paardenrenbanen worden apart van de andere sportwedenschappen geanalyseerd, omdat het qua locatie en frequentie erg afwijkt. Sportwedenschappen via de Toto kunnen elke dag gedaan worden bij vele verschillende winkels. In Nederland is er één belangrijke renbaan waar paardenrennen worden georganiseerd: Duindigt.⁵⁷ Renbaan Duindigt bevindt zich op een landgoed in Wassenaar. Deze renbaan beschikt over drie banen: een 1600 met lange grasbaan voor volbloeds en twee banen voor draverijen. Er wordt van maart tot en met december gekoerst en maar eens per twee weken. Voor het bijwonen van de wedstrijd en dus toegang tot de locatie waar gewed kan worden moet een kaartje van 9 euro gekocht worden. Hierbij is geen identificatie vereist. Ook voor het inzetten op de paarden is geen identificatie vereist.⁵⁸ Wel zijn er camera's aanwezig in de ruimte waar geld ingezet kan worden op verschillende paarden en dit wordt met bordjes aangegeven. Als je wint, wordt het gewonnen bedrag contant overhandigd; op je rekening laten storten is niet mogelijk. Als winnaar ontvang je een bonnetje met daarop het bedrag dat gewonnen is, maar niet waarop is ingezet. De vraag is of een rechter een dergelijk bonnetjes als speelwinstverklaring zou accepteren.

Er is enige sociale controle, omdat het bedrag dat gewonnen kan worden als het voorspelde paard inderdaad wint (de quotering), afhangt van hoeveel er op elk paard is ingezet. Als er iemand grote bedragen lukraak zou inzetten zou dit op moeten vallen bij andere deelnemers. Het aantal mensen dat op paarden wed is al jaren dalende, waardoor het tegenwoordig om een relatief kleine groep mensen gaat. Veel van deze mensen lijken elkaar ook wel te kennen.⁵⁹ Het is hierdoor de vraag of een witwasser hier wel de anonimiteit zou kunnen krijgen waar witwassers over het algemeen naar op zoek zijn.

Het meest gegeven antwoord van financiële rechercheurs bij de mini-enquête op de vraag naar witwasrisico's bij paardenrennen is hoog (door 35 rechercheurs aangegeven, normaal 27 en Laag is door 3 ingevuld). Slechts 3 van de 65 rechercheurs geven aan ooit onderzoek te hebben gedaan naar witwassen en/of terrorisme financiering in de deelsector paardenrennen (het laagste van alle deelsectoren, zie bijlage 3). Vervolgens noemt maar 1 van de 46 financiële rechercheurs, die hebben gereageerd op de open vraag om mogelijke witwasmethoden in de kanspelssector te noemen, een ervaring met paardenrennen. Deze financieel rechercheur stelde: "In een zaak probeerde een verdachte aangetroffen groot contant bedrag te verklaren met de winsten uit paardenrennen, uiteindelijk kon dat weerlegd worden, maar dat kostte wel veel tijd."

De zoekterm witwassen + paardenrennen levert in 2018 in rechtspraak.nl géén resultaat op.

6.3.1. WELKE SCENARIO'S VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING ZIJN RELEVANT VOOR PAARDENRENBANEN?

Zoals bij toonderloterijen zijn er twee witwassescenario's mogelijk bij land-based paardenrennen. Dit zijn dezelfde scenario's als bij toonderloterijen, maar dan in een andere context en dus ook in die context geformuleerd.

- Een crimineel koopt met contant geld het inzetbewijs van een gelukkige winnaar en int deze prijs zelf

⁵⁷ Er zijn ook banen in Groningen, Alkmaar en Wolvega.

⁵⁸ Tenzij degene die inzet jonger is dan 24 jaar.

⁵⁹ Op basis van participierend onderzoek en gesprekken met aanwezigen.

Doordat alle inzetten op een specifieke locatie gebeuren en iedereen op hetzelfde moment wint (het moment dat de paarden finishen), zou het hier iets makkelijker moeten zijn om de winnaars te vinden. Er zijn tijdens het onderzoek geen signalen vastgesteld dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

- Vaak en veel inzetten op verschillende paarden of zelfs alle paarden

Het is mogelijk om op alle paarden in te zetten en dus met zekerheid te winnen. Door in de juiste verhouding in te zetten op alle paarden kan zelfs altijd hetzelfde bedrag gewonnen worden (al zal dit een nettoverlies betekenen), maar dit is een stuk lastiger te doen bij paardenrennen dan bij andere sportwedenschappen omdat de winstuitkeringen (quoteringen) tijdens de inzetfase nog continue veranderen (deze zijn gebaseerd op de inzetten van anderen). Tijdens het participerend onderzoek is op alle paarden ingezet; hier lijkt geen controle op te zijn.

6.3.2. HOE MAKKELIJK IS HET OM BIJ HET WEDDEN OP PAARDENRENBANEN WIT TE WASSEN?

- Een crimineel koopt met contant geld het inzetbewijs van een gelukkige winnaar en int deze prijs zelf

Hoewel het bij het paardenrennen gemakkelijker zou moeten zijn om winnaars te vinden, zou het opkopen van inzetbewijzen van winnaars snel opvallen en bekend worden, doordat veel mensen elkaar kennen en er op de renbaan ook over elkaar gesproken wordt (ook omdat de uitkeringen afhangen van elkaars inzetten). Verder zijn er camera's aanwezig waardoor dergelijk gedrag kan worden geregistreerd. Voordeel is wel dat er geen identificatie nodig is waardoor het herhaaldelijk winnen van prijzen niet in een registratie opvalt. Wel zijn er slechts 5 kassa's (en die staan strak naast elkaar), waardoor het ook bij het daar werkende personeel kan opvallen als iemand veel en vaak wint.

- Vaak en veel inzetten op verschillende paarden of zelfs alle paarden

Het vaak en veel inzetten is vrij gemakkelijk. Op vele computerschermen kan volledig anoniem ingezet worden, maar dit krediet moet wel eerst contant gekocht worden bij kassa's die weinig anonimiteit bieden. Verder is net als het scenario hierboven de vraag of iemand die wel erg vaak en veel wint niet zal opvallen. Het verkrijgen van een bonnetje lijkt standaard te zijn, wat het witwasproces kan vergemakkelijken.

Voor beide scenario's geldt dat het redelijk makkelijk zou zijn om het eens te doen, maar dit gebruiken als structurele witwasmethode om grote criminele verdiensten wit te wassen zou waarschijnlijk snel op vallen.

6.3.3. IN HOEVERRE IS HET WITWASSEN MET WEDDEN OP PAARDENRENBANEN OOK MET GROTE BEDRAGEN MOGELIJK?

Hier zit het grote knelpunt voor witwassen in deze deelsector. Over het algemeen wordt er enkel met relatief kleine bedragen gespeeld, ook omdat het inzetten van grote bedragen een (te) grote invloed heeft op de quoteringen. Daarbij zijn de paardenrennen in Duindigt (de voornaamste paardenrenbaan in Nederland) maar eens in de 2 weken en zijn er geen paardenrennen in de winterperiode. Hierdoor zal het voor het structureel witwassen van geld zeer ongeschikt zijn.

Een andere aanwijzing dat het grote witwassen hier niet mogelijk is, is de relatief lage omzet in de sector (ongeveer 25 miljoen euro per jaar). Het gokken bij paardenraces neemt al jaren af, waardoor de potentie om veel wit te wassen in deze sector alleen maar minder zal blijven worden.

De beoordeling is dan ook dat het niet echt mogelijk is om in deze sector grote bedragen wit te wassen.

6.3.4. HET RISICO VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING MET WEDDEN OP PAARDENRENBANEN

Er zijn wel mogelijkheden om wit te wassen met wedden bij land-based paardenrennen en eenmalig deze methoden toepassen met kleine bedragen zou wel makkelijk gaan, maar het lijkt niet goed mogelijk om in deze deelsector grote bedragen wit te wassen.

Hierdoor is de inschatting dat het risico op witwassen en terrorismefinanciering in deze deelsector laag is.

6.4 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: SPEELHALLEN

In de meeste speelhallen staan zowel een of meer roulette automaten als diverse soorten speelautomaten. Sommige speelhallen noemen zich een casino hetgeen tot begripsverwarring kan leiden.

Een speelautomaat kan in een speelhal staan of in een horecagelegenheid. Door het aantal speelautomaten en de diensten daaromheen hebben speelhallen een ander witwasrisico dan horeca-automaten. In speelhallen kunnen bijvoorbeeld (grote) bedragen via *handpay*⁶⁰ ontvangen worden, kan met *cashless play* gespeeld worden, staan machines om bankbiljetten te wisselen en is het mogelijk om op meerdere machines tegelijk te spelen. Dit is allemaal niet relevant voor automaten die veelal afzonderlijk staan in horecagelegenheden. Hier worden alleen de risico's voor speelhallen besproken, de horeca-automaten worden los in het volgende deelhoofdstuk behandeld.

In de speelhalsector vindt geen identificatie en verificatie van de identiteit van hun cliënten plaats. Veelal wordt er met cash geld gewerkt. Echter, de aanbieders weten niets over de herkomst van het vermogen van de cliënt die komt spelen. Over het algemeen zijn in speelhallen veel camera's aanwezig maar is weinig persoonlijk toezicht (volgens interviews en eigen waarneming).

De inzetten en mogelijke winsten zijn formeel gelimiteerd voor de kansspelautomaten in speelhallen, maar doordat het niet ongebruikelijk is om op meerdere machines te spelen, kunnen deze limieten in de praktijk worden opgerekt. Formeel is de maximale inzet €0,20 per spel. Echter, in de praktijk is het mogelijk om met een hogere inzet dan €0,20 te spelen. Dit is mogelijk door een speciaal daarvoor ontwikkelde knop de zogenaamde 0/20 knop. Hierdoor is het mogelijk om geld 'op te sparen' op een clubmeter en na verloop van tijd te spelen met inzetten van wel 40 tot 80 euro. De te winnen prijzen stijgen dan ook navenant.⁶¹

Speelhallen voorzien in het spelen op meerdere machines door plastic kaartjes beschikbaar te stellen waarmee de speelknop van een automaat vastgezet kan worden.

In een eerder uitgevoerde Quicksan naar de risico's in de kansspelsector zijn de speelhallen als laag risico gekwalificeerd (zie van der Knoop, 2017, p30). Het hier voorliggende vervolgonderzoek komt tot een andere conclusie, namelijk dat er geen sprake is van een laag risico (zie 6.4.4.). Uit dit verdiepende vervolgonderzoek blijkt dat drie vaststellingen in de Quicksan geheel of gedeeltelijk niet kloppen. Ten eerste stelt de Quicksan dat er geen speelwinstverklaringen worden afgegeven. Uit het hier voorliggende vervolgonderzoek komt naar voren dat dit in de praktijk wel gebeurt. Ten tweede gaat de Quicksan uit van de maximale inzet van €0,20 per

⁶⁰ Met 'handpay' wordt bedoeld dat prijzen boven een bepaald bedrag (gem. 400 euro) niet wordt uitbetaald door de machine maar krijg je een bon waarmee je naar de kassa gaat om contant uitbetaald te krijgen.

⁶¹ Zie: 'Het uurverlies in een gokhal vs. Holland Casino', op de website: <https://www.onetime.nl/casino-nieuws/verschillen-gokhal-en-het-casino>; interview met deskundige politie, nr. 14.

spel en de daaraan gekoppelde maximale winst. Ook hier blijkt dat de praktijk afwijkt van de regelgeving en dat het wel mogelijk is om met hogere bedragen te spelen. Ten derde stelt de Quicksan dat er in een speelhal geen geld giraal wordt overgeschreven. Volgens een deskundige van de politie is dit onjuist en hebben zij in de politiepraktijk regelmatig gezien dat er girale overschrijvingen zijn verricht. (Interview nr. 14).

Het meest gegeven antwoord van financiële rechercheurs bij de mini-enquête op de vraag naar witwasrisico's bij speelhallen is hoog (aangegeven door 34 rechercheurs, normaal 27 en Laag is door 4 ingevuld).⁶² Helaas kan uit deze enquête moeilijk gehaald worden waarom de financiële rechercheurs deze deelsector als hoog risico bestempelen, de reacties op de open vraag om mogelijke witwasmethoden in de kansspelsector te noemen bevatten hierover geen aanwijzingen.

Ook uit het interview met de witwasofficier komt naar voren dat hij het risico op witwassen in deze deelsector hoog inschat, dit vanwege de mogelijkheid van rechtvaardiging door de afgifte van bonnetjes. Tegelijk dient opgemerkt te worden dat hij verklaarde dat hij de afgelopen 5 jaar vrijwel geen witwassignalen heeft gezien op dit gebied.

Hoewel er veelal met cash gespeeld wordt en ook in cash direct (zonder bon) uitbetaald wordt, zijn hierop wel uitzonderingen. Zo is het in ongeveer 10% van de speelhallen mogelijk om met *cashless play* te spelen (van der Knoop, 2017, p.28). Hier betaalt een speler bij binnenkomst aan een balie om een kaart (soort creditcard) te krijgen met speeltegoed. Als de speler zou winnen, kan dit vervolgens op een bankrekening gestort worden. Dit mag alleen toegepast worden door speelhallen die hiervoor een ontheffing hebben gekregen van de Ksa.

In sommige speelhallen kan je na het winnen (van grotere bedragen) een bon krijgen bij uitbetaling via *handpay* die kan dienen als een soort speelwinstverklaring. Uit interviews voor dit onderzoek is gebleken deze methode gebruikt wordt in de praktijk.⁶³

Dit terwijl de branchevereniging VAN stelt dat het "nooit kan dat een klant een bonnetje of winstverklaring krijgt".⁶⁴

De zoekterm witwassen + speelhal levert in 2018 in rechtspraak.nl géén resultaat op. De zoekterm witwassen + kansspelautomaat levert in 2018 in rechtspraak.nl géén resultaat op. De zoekterm witwassen + gokkast levert in 2018 in rechtspraak.nl één resultaat op, maar dit gaat om een zaak waarin het woord gokkast in een hele andere context wordt genoemd. Het gaat namelijk om een veroordeling voor het namaken van Britse ponden waarbij de verdachte verklaart dat de munten afkomstig zijn van een Chinese familie die in België *gokkasten* exploiteert, of van rijke Polen.

6.4.1. WELKE SCENARIOS VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING ZIJN RELEVANT VOOR SPEELHALLEN?

Voor deze deelsector zijn vijf scenario's in kaart gebracht die hieronder worden beschreven.

1. Een crimineel koopt met contant misdaadgeld krediet om te spelen in een gokhal en laat dit uitkeren (na amper te spelen) op zijn bankrekening
2. Ticket uit een kansspelautomaat (na proppen) gebruiken als betaalmiddel

⁶² 15 financiële rechercheurs geven aan onderzoek te hebben verricht naar witwassen en/of terrorismefinanciering in de deelsector speelhallen.

⁶³ De vertrouwlijke details hiervan zijn bij de onderzoekers en de begeleidingscommissie bekend.

⁶⁴ Interview VAN.

Over het algemeen kan in speelhallen in Nederland alleen met cash gespeeld worden en worden alle gewonnen geldbedragen ook alleen in cash uitgekeerd. In deze gevallen zijn bovenstaande scenario's niet relevant. Deze scenario's zijn enkel relevant voor speelhallen met een ontheffing van de Ksa waardoor zij het spelen met *cashless play* mogen aanbieden. Bij *cashless play* krijgt de speler een kaart die de waarde van het gestorte bedrag vertegenwoordigt en worden gewonnen bedragen giraal overgemaakt, waardoor bovenstaande scenario's mogelijk worden. Het feit dat dit niet bij alle speelhallen mogelijk is, verlaagt het risico in de deelsector niet, omdat witwassers altijd op zoek kunnen gaan naar een locatie waarbij het wel kan. Hier wordt dus het principe toegepast dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.

3 Cash misdaadgeld inzetten en **ander** cash geld terugwinnen

Vooral relevant voor speelhallen, omdat hier veel cash geld in omgaat en vooral omdat ook de mogelijkheden geboden worden om direct geld om te wisselen. Hetgeen met name relevant is voor het volgende witwasscenario.

4 Crimineel wisselt zijn briefjes van 500 euro anoniem om in kleinere biljetten via een wisselautomaat in een speelhal

Deze wisselautomaten staan niet in alle speelhallen⁶⁵, maar ook hier wordt het principe gehanteerd dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Deze wisselautomaten worden vaak in een rookruimte geplaatst waar het personeel niet/minder komt.⁶⁶ De automaten worden bijgehouden/gevuld door de speelhal zelf.⁶⁷

5 Crimineel speelt in een speelhal om een winst te behalen (boven de drempelwaarde) zodat hij een (*handpay*) bon krijgt waarmee hij kan aantonen dat hij het geld heeft gewonnen.

Uit zowel het interview met de toezichthouder speelautomaten van het Ksa (nr.9) als met de rechercheur van de Politie Rotterdam (nr.14) komt naar voren dat je bij speelhalmachines bonnen kunt krijgen als je meer dan een bepaald bedrag wint (*handpay*). Met deze bon kan je dan naar de kassa gaan om het bedrag te laten uitbetalen. Het gaat in feite om een toonder bon die eenvoudig is over te dragen aan een ander. Ook zouden er in sommige hallen handgeschreven bonnen worden uitgegeven. De rechtvaardiging van cash geld met behulp van speelwinst komt in de praktijk vaak voor, zegt een deskundige van de politie.⁶⁸ Politie mensen weten vaak niet wat ze moeten doen als ze dergelijke bonnen aantreffen.

Over de omvang van het probleem verklaarde een geïnterviewde dat in het kader van een studieonderzoek een zoekslag is gemaakt in de database Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie met de zoektermen: 'handpaybon'; 'casinobon' en 'casino bon' en synoniemen op deze zoektermen. Hierop zijn 23 unieke casussen gevonden enkel op de term 'casinobon', waarvan er 8 zijn geanalyseerd. In alle 8 zaken werden bonnen gebruikt om aan te tonen dat het geld gewonnen was in een speelhal. Deze 23 casussen zijn enkel van de Eenheid Rotterdam. Tevens verklaarde de deskundige van de politie dat het om meerdere speelhallen gaat. Hij heeft bonnen aangetroffen van tenminste acht verschillende speelhallen op verschillende locaties in Nederland.⁶⁹ De uitgifte van deze bonnen lijkt dus niet incidentieel te zijn.

Tevens wordt aangegeven door de Ksa dat speelhaleigenaren ook kunnen faciliteren bij witwassen door geld in te zetten en zonder te spelen een *handpay* te laten verrichten.⁷⁰

⁶⁵ Wij hebben geen statistische gegevens over hoeveel speelhallen deze wisselautomaten hebben en hoeveel geld er in deze automaten wordt gewisseld. Wij hebben bij een waarneming ter plaatse een dergelijke automaat aangetroffen, maar hebben deze niet gezien in andere speelhallen.

⁶⁶ Interview Ksa.

⁶⁷ Interview DNB.

⁶⁸ Nadere vertrouwelijke details zijn bij de onderzoekers en de begeleidingscommissie bekend.

⁶⁹ Namen van de speelhallen zijn bij de onderzoekers bekend.

⁷⁰ Interview Ksa.

Hier tegenover staat dat uit een interview van de AMLC/FIOD naar voren komt dat zij geen signalen zien over witwassen in de speelhallen.

6.4.2. HOE MAKKELIJK IS HET OM IN SPEELHALLEN WIT TE WASSEN?

- Een crimineel koopt met contant misdaadgeld krediet om te spelen in een gokhal en laat dit uitkeren (na amper te spelen) op zijn bankrekening
- Ticket uit een kansspelautomaat (na proppen) gebruiken als betaalmiddel

Deze witwasscenario's lijken vrij gemakkelijk toe te passen bij speelhallen die *cashless play* aanbieden.

- Cash misdaadgeld inzetten en **ander** cash geld terugwinnen

De vraag hier is of wisselautomaten en kansspelautomaten in speelhallen software hebben om gemarkeerde biljetten te kunnen detecteren. Dit is waarschijnlijk, maar heeft dit onderzoek niet in de praktijk kunnen testen. Omdat het hier gaat om een witwasmethode die alleen relevant is in vrij uitzonderlijke gevallen (gronddelicten waarbij gemarkeerde of geregistreerde bankbiljetten zijn buit gemaakt) zal dit scenario maar beperkt meewegen in de risicobeoordeling van de gehele deelsector speelhallen.

- Crimineel wisselt zijn briefjes van 500 euro anoniem om in kleinere biljetten via een wisselautomaat in een speelhal

Er lijkt geen toezicht te zijn op deze wisselautomaten waardoor het gebruik ervan zeer gemakkelijk zou moeten zijn. Dit gemak zou kunnen afnemen als het gaat om het omwisselen van erg grote bedragen.

- Crimineel speelt in een speelhal om een winst te behalen (boven de drempelwaarde) zodat hij een (*handpay*) bon krijgt waarmee hij kan aantonen dat hij het geld heeft gewonnen.

Het zal over het algemeen niet heel makkelijk zijn deze drempelwaarde te bereiken (gem. 400 euro). Door op veel machines tegelijk te spelen kan deze kans wel flink verhoogd worden. Verder is er discussie over in hoeverre deze bonnen in de praktijk worden gebruikt en uitgeschreven en in hoeverre de rechter dit zou zien als een legitieme speelwinstverklaring.

In de praktijk is het makkelijk om aan blanco bonnetjes te komen omdat die soms onder de balie in een speelhal lagen die zo door klanten kunnen worden meegenomen. De geïnterviewde sluit dan ook niet uit dat er een handel is in blanco bonnetjes. (zie verklaring deskundige politie)

Het is nog niet duidelijk of de rechter dergelijke bonnen zal accepteren als speelwinstverklaringen en of dit in alle gevallen zo zou zijn of dat andere omstandigheden ook meewegen waardoor dit per individueel geval beoordeeld zou moeten worden door een rechter. Hierdoor is het lastig in te schatten hoe makkelijk en effectief het is om deze witwasmethode toe te passen.

Een indicatie voor de praktische toepassing komt uit het jurisprudentieonderzoek (zie hoofdstuk 4.4). De zoekterm 'witwassen en casino' leverde in 2018 in totaal 44 hits op. Echter, het is in deze vonnissen niet altijd bekend wat wordt bedoeld met de term 'casino'. Betreft het alleen Holland Casino of ook speelhallen met de aanduiding casino in hun naam zoals: Jack's Casino of Fair Play casino? Een nadere zoekslag op 'witwassen en Holland casino' leverde 11 hits op. Van de andere vonnissen is niet bekend of er verzuimd is om Holland casino te vermelden of dat er een speelhal mee wordt bedoeld. In 16 vonnissen van de 44 worden door de verdachte speelwinsten uit een 'casino' gebruikt om de herkomst van vermogen te verklaren. In 15 vonnissen wordt de verklaring van de verdachte ongeloofwaardig geacht door de rechter. Slechts in één vonnis geeft de Officier van Justitie aan dat de verklaring van de medeverdachte dat hij het aangetroffen geldbedrag had gewonnen in het casino niet als onwaarschijnlijk terzijde kan worden gesteld. De verdachte wordt vrijgesproken voor het

onderdeel witwassen. In de andere 28 vonnissen wordt de term casino gebruikt, anders dan als verklaring voor de herkomst van het vermogen.

Tijdens de ronde tafel bijeenkomst heeft een medewerker van de Belastingdienst verklaard dat zij regelmatig worden geconfronteerd met belastingplichtigen die verklaren dat zij hun inkomen hebben verkregen uit speelwinst afkomstig uit speelautomaten bij Holland Casino of speelhallen. Volgens de fiscus geldt dat je alleen aannemelijk moet maken dat je er geweest bent, bijvoorbeeld via een bonnetje van de parkeergarage of een entreebiljet van een speelhal.

Verder verklaarde een deskundige van het FIU, tijdens de ronde tafel bijeenkomst, over de risicobepaling van speelautomaten het volgende: dat de opsporing uit tagesprekken opvangt dat wordt gezegd dat je niet naar Holland Casino moet gaan maar naar speelhallen. Verder hoort de deskundige van het FIU dat ook hogere inzet bedragen dan de wettelijke maximumbedragen worden ingelegd.

6.4.3. IN HOEVERRE IS HET WITWASSEN IN SPEELHALLEN OOK MET GROTE BEDRAGEN MOGELIJK?

In speelhallen kunnen twee typen speelautomaten staan die beide gelimiteerd zijn met het speelautomatenbesluit 2000: speelautomaten voor enkelspelers er voor meerspelers. Voor beide typen geldt dat het maximaal gemiddeld uurverlies 40 euro is en maximale uitbetaling 200 maal de inzet (m.u.v. een jackpot van maximaal 2500 euro). Het voornaamste verschil tussen de typen automaten is dat de maximale inworp voor enkelspelers 20 eurocent is, terwijl het voor meerspeler om 8 euro gaat. Hierbij moet wel vermeld worden dat de minimum speeltijd ook verschilt voor meerspelers, waardoor het gemiddeld weer uitkomt op 20 eurocent per seconde. De VAN concludeert op basis hiervan dan ook: "Witwassen is niet mogelijk, zeker niet als je alleen naar de consument kijkt. De maximale inzet is 20 cent per 3 seconde. Je kan er niet zomaar €10.000 instoppen."⁷¹ Tegelijkertijd stellen experts in de kansspelsector dat er automaten zijn die gaan tot 40.000 punten, oftewel €8.000,00.⁷²

Daarnaast zijn er in speelhallen machines aanwezig waarop roulette gespeeld kan worden. Tijdens het participierend onderzoek is een roulettemachine gevonden waarop de maximale inzet 120 euro per draai was (die ongeveer 1 minuut duurt). Verder kunnen spelers zeer gemakkelijk op meerdere machines spelen om de uiteindelijke inzetten flink te verhogen. De speelhallen stellen plastic kaartjes beschikbaar die tussen de speelknop gezet kunnen worden om de automaat automatisch te laten spelen.

Spelen met *cashless play* is ook gelimiteerd, maar dan op basis van de ontheffing die de Ksa verleent als hiervan gebruik gemaakt wordt. Het systeem mag geen contante stortingen toestaan groter dan 500 euro en het mag geen spelerstegoeden toestaan met een hogere waarden dan 3.000 euro als deze tegoeden gebruikt kunnen worden voor inworp in een speelautomaat. (Bron: modelontheffing *cashless play* van de website van de Ksa) Ook hier kan het in de praktijk mogelijk zijn om deze limieten op te rekken door meerdere kaarten te gebruiken.

Alles tezamen kan geconcludeerd worden dat het niet direct mogelijk is om de grote bedragen die omgaan in het criminele milieu wit te wassen, maar kan wel geconcludeerd worden dat het niet enkel om hele kleine bedragen gaat.

⁷¹ Interview VAN.

⁷² Interview Ksa.

Een uitzondering hierop is het omwisselen van grote coupures naar kleinere coupures met de wisselautomaten die in sommige speelhallen staan. Hiermee kunnen wel in vrij korte tijd behoorlijke geldbedragen omgezet worden. Dit valt evenwel al onder de reikwijdte van de Wwft.

De totale omzet in de speelautomatenbranche is 731 miljoen euro (website VAN Kansspelen Branchevereniging). Voor de kanspelsector is dit dus een behoorlijk omvangrijke deelsector. Vergeleken met de grote economische sectoren waar een meldplicht geldt voor witwassen, zoals de financiële sector en de vastgoedsector, is de speelautomatenbranche relatief klein, maar wel groter dan het Holland Casino die wel een meldplicht heeft.⁷³

6.4.4. HET RISICO VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING MET IN SPEELHALLEN

Dit onderzoek beoordeelt dat het risico in deze deelsector **niet als laag** gekwalificeerd moet worden. Er is geen significant risico voor terrorismefinanciering door spelers in speelhallen geconstateerd. Op basis van de bovenstaande analyse wordt het risico op witwassen in speelhallen niet als laag beoordeeld. Kortgezegd gaat het hierbij onder meer om de combinatie van de volgende witwasrisico's:

1. Omvangrijke deelsector waar veel contant geld in omgaat;
2. Mogelijkheid om 500 eurobiljetten te wisselen in wisselautomaten;
3. De afgifte van speelwinstbonnen;
4. Het niet identificeren en verifiëren van hun cliënten.

6.5 RISICOBEOORDELING PER DEELSECTOR: HORECA-AUTOMATEN

Dit deelhoofdstuk kijkt naar de witwasrisico's van alleen de losse automaten in de horeca. Per horecagelegenheid mogen er maar twee automaten staan. Hiervoor is een aanwezigheidsvergunning en exploitatievergunning vereist. Met het speelautomatenbesluit uit 2000 zijn de speelautomaten in horecagelegenheden gereguleerd. De maximum inworp per spel is 20 eurocent, met een maximaal gemiddeld uurverlies van 40 euro en een maximale uitbetaling van 200 keer de inzet. In tegenstelling tot speelhallen zal het over het algemeen lastig zijn om op meerdere automaten tegelijk te spelen, zeker aangezien er maar maximaal 2 automaten per horecagelegenheid mogen zijn.

6.5.1. WELKE SCENARIOS VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING ZIJN RELEVANT VOOR HORECA-AUTOMATEN?

Dit onderzoek heeft geen relevante scenario's voor witwassen of terrorismefinanciering gesignaleerd voor kansspelautomaten in de horeca.

⁷³ Informatie verkregen van de Ksa.

6.5.2. HOE MAKKELIJK IS HET OM MET HORECA-AUTOMATEN WIT TE WASSEN?

Alle door de spelers gewonnen bedragen worden per definitie cash uitbetaald. Doordat er geen bewijzen van speelwinst worden gegenereerd lijkt het moeilijk om later te proberen aan te tonen dat het geld gewonnen is en niet uit een misdrijf afkomstig is. Hierdoor lijkt het moeilijk om met horeca-automaten wit te wassen.

6.5.3. IN HOEVERRE IS HET WITWASSEN MET HORECA-AUTOMATEN OOK MET GROTE BEDRAGEN MOGELIJK?

De maximum inworp per spel is slechts 20 eurocent en er zijn maximaal 2 automaten dicht bij elkaar aanwezig. Dit zijn veel te kleine bedragen om enige vorm van serieus witwassen mogelijk te maken.

6.5.4. HET RISICO VOOR WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING MET HORECA-AUTOMATEN

Aangezien het wetenschappelijk gezien onmogelijk is om alles uit te sluiten, wordt het risico op witwassen en terrorismefinanciering met horeca-automaten als zeer laag beoordeeld.

7.1 CONCLUSIES

Dit onderzoek heeft tot doel om te beoordelen in hoeverre er risico op witwassen en terrorismefinanciering aanwezig is in bepaalde deelsectoren van de kansspelsector in Nederland, om te kunnen bepalen of het voor de hand ligt de huidige vrijstelling van de Wwft voor deze aanbieders te continueren of in te trekken. Omdat dit onderzoek zich richt op de vrijstelling van de Wwft is het onderzoek afgebakend en wordt er geen onderzoek gedaan naar kansspelen op afstand, het Holland Casino, illegale aanbieders, witwassen door eigenaren en criminele investeringen in de kansspelsector.

Om zo veel mogelijk signalen van risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector mee te nemen en goed te kunnen afwegen zijn in dit onderzoek meerdere onderzoeksmethoden gecombineerd: een literatuurstudie, een analyse van risicoanalyses uit het buitenland, interviews met 23 personen met kennis over risico's in de kansspelsector, een mini-enquête onder financieel rechercheurs van de Politie, waarnemingen ter plaatse en onderzoek naar relevante zaken in rechtsspraak.nl. Vervolgens zijn tijdens een rondetafelconferentie al deze inzichten geverifieerd en bediscussieerd met relevante partijen uit de kansspelketen. Hiermee wordt geprobeerd de risico's in de kansspelsector van alle kanten te belichten met zoveel mogelijk relevante signalen.

Het doel van dit onderzoek is om een zo goed mogelijke inschatting te maken van de mogelijke risico's op witwassen in een afgebakend deel van de kansspelsector, om te kunnen bepalen of het voor de hand ligt de huidige vrijstelling van de Wwft voor deze aanbieders te continueren of geheel dan wel gedeeltelijk in te trekken. Hiervoor zijn de eerste drie (van de vijf) onderzoeksvragen als leidraad gebruikt:

1. Wat zijn de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector?
2. Gelden deze risico's voor de gehele sector of alleen voor specifieke typen van kansspeldiensten en/of – aanbieders?
3. Wat is de impact van deze risico's en hoe groot is de kans dat deze risico's zich voordoen?

Een eerste stap in de uitgevoerde risicoanalyse is het vaststellen van de relevante scenario's voor witwassen en terrorismefinanciering van bepaalde aanbieders in de kansspelsector. Het gaat hierbij zowel om theoretische scenario's die bijvoorbeeld genoemd worden in de (internationale) literatuur als scenario's die direct voortkomen uit afgesloten of lopende praktijkzaken. Deze scenario's zijn vastgesteld op basis van de oriënterende interviews, de verdiepende interviews, een eigen analyse van de onderzoekers, de (internationale) literatuur, de NRA's van enigszins vergelijkbare landen, waarnemingen ter plaatse, de rondetafelconferentie en bekende zaken. In totaal zijn een elftal scenario's van mogelijk witwasmethoden in de kansspelsector beschreven (zie hoofdstuk 5).

In dit onderzoek zijn geen relevante scenario's gesignaleerd van terrorismefinanciering in de kansspelsector in Nederland. Dit onderzoek concludeert dan ook dat het risico op terrorismefinanciering voor de gehele sector als laag beoordeeld kan worden.

Voor het risico op witwassen in de kansspelsector zijn er significante verschillen tussen verschillende deelsectoren. Bij de risicobeoordeling wordt de in dit onderzoek afgebakende kansspelmarkt in de volgende relevante deelsectoren ingedeeld: Ledenloterijen, toonderloterijen (incl. Toto), paardenrenbanen, speelhallen en horeca-automaten. De overige deelsectoren van de kansspelsector vallen buiten het bereik van dit onderzoek en daarmee ook mogelijke belangrijke risico's in de kansspelsector (zie ook aanbeveling 3).

De drie bovenstaande vragen kunnen in één keer beantwoord worden voor de onderzochte deelsectoren met tabel 7.1.

Tabel 7.1: Samenvattende tabel van witwasrisico's per deelsector

| Deelsector | Mogelijke witwasscenario's? | Hoe makkelijk is het witwassen? | Kan dit met grote bedragen? | Risico |
|-------------------------------|--|--|---|-----------|
| Ledenloterijen | Geen | Niet | Ja | Zeer laag |
| Toonderloterijen (incl. Toto) | Opkopen van winnende loten | Lastig om winnaar te vinden en lastig om te herhalen | Ja | Laag |
| | Veel inzetten om bonnetjes van winstuitkeringen te krijgen | Arbeidsintensief, kostbaar en onduidelijk of dit effectief zou zijn | Lastig | |
| Paardenrenbanen | Opkopen van winnende inzetbewijzen | Relatief eenvoudig, maar te veel herhaling zou opvallen | Nee | Laag |
| | Veel inzetten om bonnetjes van winstuitkeringen te krijgen | Relatief eenvoudig, maar te veel herhaling zou opvallen | Nee | |
| Speelhallen | Met contant misdaadgeld spelen en laten uitkeren op bankrekening | Eenvoudig als <i>cashless play</i> aangeboden wordt, anders niet. | Alleen bij gebruik van meerdere kaarten | Niet laag |
| | Ticket uit een gokautomaat gebruiken als betaalmiddel | Eenvoudig als <i>cashless play</i> aangeboden wordt, anders niet. | Alleen bij gebruik van meerdere kaarten | |
| | Gemarkeerd cash geld inzetten en ander cash geld terugwinnen | Makkelijk maar enkel nodig bij zeer specifieke gronddelicten | Alleen bij gebruik van meerdere automaten | |
| | Omwisselen van 500 eurobiljetten in kleinere coupures | Makkelijk, als een wisselautomaat aanwezig is | Ja, dit kan met redelijk grote bedragen | |
| | Hoge winst behalen om een (<i>handpay</i>) bon te krijgen | Niet heel eenvoudig, maar wordt makkelijker bij gebruik van meerdere automaten | Alleen bij gebruik van meerdere automaten | |
| Horeca-automaten | Geen | Niet | Nee | Zeer laag |

Bron: opgesteld door de auteurs op basis van het in dit rapport beschreven onderzoek. Uiteraard zijn in de samenvattende tabel veel details en nuances weggelaten, deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

In een eerder uitgevoerde Quicksan naar de risico's in de kansspelsector zijn de speelhallen als laag risico gekwalificeerd (zie van der Knoop, 2017, p30). Het hier voorliggende vervolgonderzoek komt tot een andere conclusie, namelijk dat er geen sprake is van een laag risico (zie 6.4.4.). Uit dit verdiepende vervolgonderzoek blijkt dat drie vaststellingen in de Quicksan geheel of gedeeltelijk niet kloppen. Ten eerste stelt de Quicksan dat er geen speelwinstverklaringen worden afgegeven. Uit het hier voorliggende vervolgonderzoek komt naar voren dat dit in de praktijk wel gebeurt. Ten tweede gaat de Quicksan uit van de maximale inzet van €0,20 per

spel en de daaraan gekoppelde maximale winst. Ook hier blijkt dat de praktijk afwijkt van de regelgeving en dat het wel mogelijk is om met hogere bedragen te spelen. Ten derde stelt de Quicksan dat er in een speelhal geen geld giraal wordt overgeschreven. Volgens een deskundige van de politie is dit onjuist en hebben zij in de politiepraktijk regelmatig gezien dat er girale overschrijvingen zijn verricht. (Interview nr. 14).

4. Zijn de huidige vrijstellingen terecht of ligt beperking of intrekking voor de hand?

Zoals uit tabel 7.1 blijkt, beoordeelt dit onderzoek dat de vrijstelling voor de Wwft voor de hand ligt voor loterijen, land-based sportwedenschappen, paardenrenbanen en horeca-automaten, maar dat dit niet voor de hand ligt voor de speelhallen in de huidige situatie.

Dit brengt ons bij het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag:

5. Zijn de huidige maatregelen die worden genomen om risico's te mitigeren voldoende, of liggen andere/aanvullende maatregelen voor de hand voor het tegengaan van de belangrijkste geconstateerde risico's?

Dit onderzoek is veel relevante scenario's tegengekomen voor witwassen in speelhallen in de huidige situatie en met de huidige mitigerende maatregelen die al gelden: de limieten op de inworp (20 eurocent), het gemiddeld uurverlies (40 euro), en de uitbetaling (200 maal de inzet), als ook de limieten voor *cashless play* kaarten over welke bedragen er maximaal op gestort mogen worden (500 euro) en hoeveel geld er maximaal op de kaart mag staan (3000 euro).

De afgifte van speelwinstverklaringen (handpaybonnen) is een belangrijk element voor het vaststellen van het witwasrisico. Dit onderzoek heeft dan ook extra navraag gedaan over de beleidsmaatregelen op dit gebied. De Ksa verklaart dat er momenteel geen wet- en/of regelgeving is op dit terrein, ook niet bij de afgifte van vergunningen aan instellingen. VAN (de brancheorganisatie kansspelen) verklaarde dat er in de sector geen verklaringen van speelwinst worden afgegeven en dat er geen centraal beleid is vastgesteld.

De vraag die daarbij openblijft is of de Wwft het juiste beleidsinstrumentarium is om deze risico's te mitigeren. Er zijn ook andere beleidsmaatregelen mogelijk om (delen van) het risico te mitigeren. Zo kan onder meer gekeken worden naar de ontheffingen voor *cashless play* en de daarbij behorende voorwaarden, toezicht en handhaving op of verwijdering van wisselautomaten waarmee 500 eurobiljetten gewisseld kunnen worden, het identificeren en verifiëren van cliënten en beleid rond de *handpay* uitbetalingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het invoeren van bepaalde beleidsinstrumenten niet automatisch betekent dat er dan ook direct een laag risico overblijft. Het gaat om de combinatie van risico bevorderende elementen in deze deelsector en de genomen mitigerende maatregelen. Zoals ook beschreven in het raamwerk voor het inschatten van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in Nederland (Van der Veen en Ferwerda, 2017, paragraaf 1.4), zijn dergelijke beleidskeuzes een politieke beslissing die los gezien kan worden van het onderzoek naar de risico's. Beleid heeft meer consequenties dan enkel het mitigeren van witwasrisico's. Dit vergt een afweging tussen het mitigeren van risico's aan de ene kant en gevolgen voor bijvoorbeeld privacy, bureaucratie en private en publieke kosten aan de andere kant. Deze afweging valt buiten het onderzoek. Ook valt buiten het onderzoek hoe mogelijk beleid moet worden ingepast in het bestaande beleid, waarbij de vergunningsverlening opgedeeld is in twee delen: een exploitatievergunning (art. 30h wet op de kanspelen) afgegeven door de Ksa en een aanwezigheidsvergunning (art. 30b wet op de kanspelen) vanuit de betreffende gemeente voor het plaatsen van de automaten. Wel heeft dit onderzoek het doel om sec vast te stellen hoe dit risico verlaagd kan worden. Dit onderzoek zou het risico op witwassen in de deelsector speelhallen als laag beoordelen als:

- (1) het niet meer mogelijk is om 500 eurobiljetten te kunnen wisselen (of de afschaffing van 500 eurobiljetten, zoals vermeld in het plan van aanpak witwassen, Ministerie van Financiën, 2019);
- (2) handpaybonnen (die als speelwinstverklaring opgevoerd kunnen worden) in de praktijk niet meer worden afgegeven;

- (3) cashless play niet meer mogelijk is en
- (4) vastgesteld kan worden dat de inworplimieten zoals die nu in de wet zijn opgenomen in de praktijk niet overschreden worden.

Door de beperkingen van dit onderzoek (zie hoofdstuk 1.3) kan slechts een globale inschatting van de risico's in de kansspelsector worden gegeven. Dit gaat uiteraard gepaard met onzekerheden. Met een duidelijk conceptueel kader, een afbakening en door een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden is er een antwoord gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. Echter, voor andere onderzoeken zoals de NRA is deze aanpak te beperkt. Voor de NRA witwassen en terrorismefinanciering zou het onderzoek breder moeten (er is in dit onderzoek een groot deel van de sector niet meegenomen) en kunnen deze conclusies dus niet één op één overgenomen worden.

7.2 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf worden een drietal aanbevelingen, die zijn voortgekomen uit het onderzoek, benoemd en kort toegelicht. De aanbevelingen dienen om de risico's van witwassen in de kansspelsector te beperken c.q. te beheersen.

Aanbeveling 1: Organiseer vervolgonderzoek

1.1. Update

De huidige vaststelling van risico's in de kansspelsector is een momentopname (in 2019). Door beleidsmaatregelen, de publicatie van dit rapport en andere ontwikkelingen kunnen de risico's over tijd weer gaan schuiven.

Het is aan te bevelen om dit onderzoek periodiek te herhalen. Hierdoor kunnen veranderingen in de aard en omvang van de risico's worden gevolgd en zal er meer inzicht ontstaan in de nieuwe mogelijkheden en risico's van witwassen. Dit zal een positieve bijdrage leveren voor gericht en effectief anti-witwasbeleid. De huidige NRA is minder geschikt voor deze periode update, omdat daarbij een veel globalere en theoretische analyse gedaan wordt, terwijl juist verdiepend onderzoek nodig is om tot een juiste vaststelling van risico's kan komen. Dit kunnen we ook terugzien in hoe het hier voorliggende onderzoek cruciale bevindingen doet die in de quick scan (van der Knoop 2017) niet naar voren zijn gekomen. In de NRA is de kansspelsector niet meegenomen, omdat het niet als eentop-10 dreiging is beoordeeld.

1.2. Onderzoek ongebruikelijke witwasmeldingen van banken over kansspelsector

Op het einde van het onderzoek is een extra onderzoeksmethode vastgesteld die ook een indicatie kan geven voor de mate waarin er witwasrisico's aanwezig zijn in de kansspelsector. Banken en andere meldplichtige instellingen melden ongebruikelijke transacties die betrekking kunnen hebben op speelhallen of andere aanbieders van kansspelen. Helaas was er niet de benodigde capaciteit en toegang tot de data om op het niveau van individuele transacties onderzoek hiernaar in te stellen. Wel is een eerste zoekslag gedaan waardoor wij denken dat deze databron relevante signalen kan opleveren. Het detailniveau van een dergelijk onderzoek bepaalt of dit een apart onderzoek moet zijn of dat het meegenomen kan worden in een update van het huidige onderzoek.

1.3. Registratie van prijswinnaars

Er is vastgesteld dat er door de staatsloterij een registratie wordt bijgehouden van alle prijswinnaars boven de 10.000 euro. Deze prijswinnaars moeten hun prijs ophalen bij het hoofdkantoor. Het kan interessant zijn om

onderzoek te doen (bijvoorbeeld door de politie) naar wie er de afgelopen jaren een grote geldprijs hebben gewonnen en of hierin een patroon valt te ontdekken (met name nadat deze data gekoppeld is met politie-informatie). Hiermee kan bekeken worden of er indicaties bestaan dat winnende loten opgekocht worden door criminelen die willen witwassen.

Aanbeveling 2: Aanvullend onderzoek exploitanten/eigenaren

Uit de literatuur en uit de opsporingspraktijk komt naar voren dat het risico op witwassen bij eigenaren van kansspelaanbieders groot is.

Daarom wordt sterk aanbevolen om een aanvullend onderzoek te laten verrichten naar met name de eigenaren van speelhallen en andere kansspelaanbieders. Zoals al is opgemerkt bij de witwasscenario's is het relatief makkelijk om fictieve omzet bij te boeken en zodoende behulpzaam te zijn bij het witwassen van misdaadgeld. Ook speelt hier het witwasrisico dat de panden waarin de speelhallen en casino's worden uitgeoefend worden aangekocht met geld dat afkomstig is van misdaad (van Koningsveld, 2016). Vanwege de aard en omvang van een dergelijk onderzoek wordt aanbevolen om dit in een zelfstandig onderzoek te laten verrichten en niet als onderdeel van de NRA.

Aanbeveling 3: Beperk het afgeven van speelwinstverklaringen

Uit het onderzoek komt naar voren dat het afgeven van speelwinstverklaringen een groot risico is voor het witwassen van misdaadgeld. Dit omdat deze verklaringen worden gebruikt om aan te geven dat het geld afkomstig is van een legale bron. Het is aan te bevelen om het afgeven van speelwinstverklaringen, in welke vorm en naam dan ook, te beperken tot een aantal specifiek benoemde feiten en omstandigheden en zorgen dat deze verklaring verifieerbaar moet zijn. Om de risico's van witwassen te mitigeren bevelen wij aan om gericht beleid te ontwikkelen en te handhaven. Hierdoor zal de weerbaarheid substantieel worden vergroot.

BIBLIOGRAFIE

- Boendermaker, M., J. Snippe, A. Kruize, B. Bieleman (2015). Kansen met beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid. St. INTRAVAL. Groningen-Rotterdam
- Boerman, F., M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis, E. Stoffers (2017). Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit. Nationale Politie, Zoetermeer
- Diepenmaat, F (2016), De Nederlandse strafbaarstelling van witwassen: een onderzoek naar de reikwijdte en de toepassing van artikel 420bis Sr (proefschrift), Wolters Kluwer.
- FATF (2009). Vulnerabilities of Casinos and Gaming sector, FATF, Parijs en FATF (2013). <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/vulnerabilitiesofcasinosandgamingsector.html>
- FATF. (2013). FATF Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf
- Ferwerda, J. (2013) The Effects of Money Laundering. In: B. Unger en D van der Linde, *Research Handbook on Money Laundering*. Edward Elgar Publishing.
- Ferwerda, J., & Kleemans, E. R. (2019). Estimating money laundering risks: An application to business sectors in the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25(1), 45-62.
- Ferwerda, J., & Reuter, P. (2019). Learning from money laundering National Risk Assessments: the case of Italy and Switzerland. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25(1), 5-20.'
- Ferwerda, J., & Reuter, P. (forthcoming) National Assessments of Money Laundering Risks: How Informative?
- Gambling Commission, (2019), Money laundering and terrorist financing risk within the British Gambling Industry, Risk assessment, June 2019.
- Gelemerova (2011), *The Anti-Money Laundering System in the context of Globalisation*, proefschrift, Wolf Legal Publishers.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009). *Risk management: Risk assessment techniques*. International Organization for Standardization.
- Kanspelautoriteit (2018). Marktscan land gebonden kansspelen 2017. Online beschikbaar (geraadpleegd op 20 februari 2019): https://kansspelautoriteit.nl/publish/pages/5786/marktscan_landbased_2017.pdf
- Kelly, K., C.J. Schwarz, R. Gomez and K. Marsch (2018) Time required to move cash through slot machines, *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 21, Iss. 3, p.345-357
- Kruize, A., M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016). Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. St. INTRAVAL. Groningen-Rotterdam
- Ministerie van Financiën (2019) Plan van Aanpak Witwassen, directive financiële markten, 30 juni 2019
- OECD, (2019), '*Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*'. Dit handboek is een update van een eerdere versie uit 2009.
- Soudijn, M. en T. Akse (2012), Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen, Politie/KLPD
- Rausand, M. (2013). *Risk assessment: theory, methods, and applications* (Vol. 115). John Wiley & Sons.

Savona, E., Riccardi, M. Ferwerda, J., Kleemans, E.R. and others (2017). Assessing the risk of money laundering in Europe - Final Report of Project IARM. (184 p.). Milan, Italy: Transcrime.

Soudijn, M.R.J. (2017) Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2016, Politie, Landelijke Eenheid

Unger, B., Siegel, M., Ferwerda, J., de Kruijf, W., Busuioic, M., Wokke, K., & Rawlings, G. (2006). The amounts and the effects of money laundering. Report for the Ministry of Finance, 16.

Van der Knoop, J. (2017). Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector. Quick Scan voor WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Van der Veen, H., & Ferwerda, J. (2016). *Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering*. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Cahier 2016-12.

Van der Veen, H. & Heuts, L. (2017). *National Risk Assessment Witwassen*. WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Cahier 2017-13.

Van Koningsveld, J. (2013). Money laundering— 'You don't see it, until you understand it': *rethinking the stages of the money laundering process to make enforcement more effective*. In: B. Unger en D. van der Linde (eds) Research Handbook on Money Laundering, hoofdstuk 31.

Van Koningsveld, T.J. (2016). *De offshore wereld ontmaskerd, over vage vennootschappen, anonieme eigenaren en onbekende geldstromen*, proefschrift, Kerckebosch, 2016.

Verder zijn de volgende NRAs voor witwassen en terrorisme financiering meegenomen:

NRA Canada 2016

NRA Denemarken 2015

SNRA EU 2017

NRA Frankrijk 2016

NRA Ierland 2016

NRA Italië 2014

NRA Zweden 2013

NRA Zwitserland 2015

NRA VK 2017

NRA VS 2015

NRA Nederland 2017

Interview met: naam respondent, locatie, datum, tijd (begin en einde)

Geïnterviewd: XXX en XXX door Jan van Koningsveld en Joras Ferwerda

Verslag opgesteld door Joras en Jan op XXX

Doel: informatie verkrijgen die kan bijdragen aan het beantwoorden van de geformuleerde onderzoeksvragen

Vooraf vastgestelde semi-structuur voor interview

Vooraf verstrekken van enige achtergrondinformatie?

- Wat is het doel van het interview?
- Waarom deze persoon interviewen

Algemene vragen (voor elk interview)

- Wat is uw eigen ervaring en deskundigheid in deze sector?
- Welk onderzoek doen jullie naar witwas/TF-risico's in de sector?
- Welke modus operandi van witwassers/TFers in de kansspelsector zijn er (bij jullie) bekend? (gegeven de afbakening: excl. casino's en kansspelen op afstand, aard en omvang transacties, betrokken landen en (offshore)entiteiten)
 - Wij hebben witwasscenario's beschreven. Ontbreken hier nog scenario's?
- Met welke indicatoren zijn deze risico's te detecteren?
- Hoe kunnen deze risico's het beste worden gemitigeerd? (denk ook aan samenwerking en uitwisseling van info)
- Met welke organisaties kan het beste worden samengewerkt om witwasrisico's te ontdekken en tegen te gaan?
- Zijn jullie bekend met het quick scan onderzoek? Zo ja, wat vinden jullie van de quick scan?
- Hoe zouden jullie het risico zelf inschatten? (mag anoniem)
 - Per scenario: kans, impact en risico
 - Graag onderbouwing en (on)zekerheid van het antwoord specificeren
- Hoe zien jullie de witwasrisico's bij illegale aanbieders?
- Welk beleid is er nu? Hoe zou het huidige beleid verbeterd kunnen worden?
- Welke contacten hebben jullie die voor ons nog interessant zijn om te interviewen?
-

Specifieke vragen voor dit interview:

-

Dit onderzoek is gestart door in kaart te brengen hoe vaak er uitspraken zijn geregistreerd op het gebied van witwassen. Als onderzoeksperiode is genomen 2014 – 2018. Daarnaast is de term witwassen gecombineerd met zoektermen die kunnen duiden op betrokkenheid van de diverse sectoren binnen de kanspelsector die binnen de afbakening vallen. De resultaten van het deze zoekslag zijn terug te vinden in tabel B.1.

Tabel B.1: Aantal resultaten witwassen + zoektermen

| Zoektermen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal |
|------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Witwassen | 587 | 628 | 502 | 703 | 800 | 3.220 |
| Witwassen + 420 | 308 | 355 | 286 | 423 | 479 | 1.851 |
| Witwassen + loterij | 6 | 2 | 12 | 5 | 3 | 28 |
| Witwassen + toto | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 6 |
| Witwassen + kansspelautomaat | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Witwassen + gokkast | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 6 |
| Witwassen + speelhal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Witwassen + paardenrennen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Witwassen + kansspel | 9 | 8 | 14 | 6 | 7 | 44 |
| Witwassen + casino | 25 | 41 | 25 | 17 | 44 | 152 |
| Witwassen + Holland casino | 14 | 24 | 13 | 12 | 11 | 74 |
| Witwassen + speelwinst | 1 | 2 | 2 | 4 | 2 | 11 |

Uit tabel B.1 blijkt dat in de periode 2014-2018 het totaal aantal hits op de zoekterm witwassen 3.220 is. Om een zuiverder resultaat te krijgen is gezocht met de zoekterm witwassen + '420', het witwasartikel in het Wetboek van Strafrecht. Deze zoekslag leverde in totaal 1.851 resultaten op. Vervolgens is de zoekslag gemaakt op de term witwassen in combinatie met een zoekwoord (zie tabel B.1 hierboven). Deze set aan woorden betreft: loterij, toto, kansspelautomaat, gokkast, speelhal, paardenrennen, kansspel, casino, Holland casino en speelwinst.

Naast bovengenoemde resultaten zijn voor 2018 de uitspraken inhoudelijk bekeken. Hieronder volgt een beschrijving van deze analyse. Aan het einde van deze bijlage is een overzicht opgenomen van alle uitspraken met hun bijbehorende ECLI-nummer. Per zoekresultaat hebben wij een korte omschrijving toegevoegd. Daarbij is gekeken naar de rol van het zoekwoord binnen de uitspraak.

A. De zoekterm witwassen + loterij

Deze zoekslag levert in 2018 in rechtspraak.nl drie resultaten op. Hieronder een korte beschrijving van deze drie zaken.

1. Zaak over hennep. In de hele tekst wordt aangegeven dat het geldbedrag niet afkomstig is uit deelname *loterij*.
2. Veroordeling Opiumwet. Verdachte verklaart geen geld te hebben uit erfenis of *loterij*.
3. Veroordeling gewoontewitwassen door betalingen te doen aan spelers en trainers van een voetbalvereniging. De opbrengsten kwamen uit het organiseren van illegale pokeravonden. In de tekst komt voor "...zoals *loterij*". Illegale kansspelen zijn uitgesloten van het onderzoek.

De conclusie is dat in alle drie de uitspraken de zoekterm 'witwassen + loterij' een false positive opleveren, omdat in alle drie de gevallen de loterij geen onderdeel was van het witwasproces.

B. De zoekterm witwassen + toto levert drie resultaten op

Alle drie de uitspraken hebben betrekking op hetzelfde dossier en zijn alle drie door de Rechtbank Limburg op dezelfde dag uitgesproken. In elk van de drie veroordelingen komt de term 'toto-tonnetje' slechts één keer voor. Het betreft een stuk tekst waarbij de verdachte wordt geciteerd. Er wordt gesproken over een 'toto-tonnetje (fon)'. Het is niet duidelijk of het om een verspreking gaat of dat de term 'toto-tonnetje' een betekenis heeft. Uit de uitspraken blijkt verder geen enkele betrokkenheid van de toto uit de kansspelsector. Zie hieronder het relevante fragment uit de zaak:

Op 12 juni 2013 om 10:16:16 uur praatte [medeverdachte 1] ([medeverdachte 1]) en [persoon 5] ([persoon 5]) met elkaar verder. Uit het OVC-gesprek blijkt het navolgende:

[medeverdachte 1] : Maar ja, luister hé, het zijn ook gewoon mongolen van alle kanten hé. Gisteren hadden ze dus toto-tonnetje (fon) liggen of ik effetjes naar Rotterdam kon komen. Ik zeg nou, liever niet, ik kom niet, ik stuur wel effe iemand. Nee, ik zeg ik kom niet, kom naar naar huis. Ja, lekker, kan ik er nog effe achteraan gaan rennen ...uh... ik zeg, ik stuur wel iemand. Ze zeggen ze, nou nee nee liever niet, want we willen persoonlijk. Ik denk bij mezelf zouden ze nou denken dat die mensen van mij gewoon ...uh...

De conclusie lijkt dus dat in alle drie de uitspraken de zoekterm 'witwassen + toto' false positives opleveren.

C. De zoekterm witwassen + kansspelautomaat levert in 2018 in rechtspraak.nl géén resultaat op.

D. De zoekterm witwassen + gokkast levert één resultaat op. Het betreft een veroordeling voor namaken van Britse ponden. Verdachte verklaart dat munten afkomstig zijn van een Chinese familie die in België *gokkasten* exploiteert. In de uitspraak wordt verder niet ingegaan op de mogelijke rol van deze familie. Omdat er geen duidelijke relatie blijkt tussen gokkasten en witwassen gaat het hier om een false positive.

E. De zoekterm witwassen + speelhal levert in 2018 in rechtspraak.nl géén resultaat op.

F. De zoekterm witwassen + paardenrennen levert géén resultaat op

G. De zoekterm witwassen + kansspel levert zeven resultaten op

Van de zeven resultaten hebben er zes betrekking op de zaak Rykiel.⁷⁴ In deze zaak zijn de verdachten onder meer veroordeeld voor het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning en het witwassen van de inkomsten via een internationale constructie van vennootschappen. Het ging om ruim 100 miljoen euro aan criminele opbrengsten. Illegale kansspelen zijn uitgesloten in dit onderzoek. Derhalve levert dit resultaat een false positive op. Eén resultaat heeft betrekking op een dossier dat we al eerder tegenkwamen bij de zoekterm 'witwassen + loterij'. Het betreft de voetbalvereniging waar illegale pokeravonden werden georganiseerd. Zie hierboven A3. Ook hier gaat het om een false positive.

H. De zoekterm witwassen + casino levert 44 resultaten op

De zoekslag witwassen + casino levert in rechtspraak.nl, voor het jaar 2018, 44 resultaten op. De uitspraken gaan over witwassen en diverse strafbare feiten zoals diefstal met geweld, veroordelingen op basis van de opiumwet, oplichting en valsheid in geschrifte.

Het is in deze vonnissen niet altijd bekend wat wordt bedoeld met de term casino. Betreft het alleen Holland Casino of ook speelhallen met de aanduiding casino in hun naam zoals: Jack's Casino of Fair Play casino? Als we de zoekslag specificeren naar 'witwassen + Holland casino' resulteert dit voor 2018 in 11 resultaten. Dit houdt in dat er 33 vonnissen zijn geweest die mogelijk niet betrekking hadden op Holland Casino. Alle 44 vonnissen zijn nader geanalyseerd. In **16 vonnissen** worden speelwinsten uit een casino gebruikt om de herkomst van vermogen te verklaren. In 15 vonnissen wordt de verklaring van de verdachte ongeloofwaardig geacht door de rechter. Slechts in één vonnis geeft de Officier van Justitie aan dat de verklaring van de medeverdachte dat hij

⁷⁴ Deze zaak is besproken in een interview met de politie.

het aangetroffen geldbedrag had gewonnen in het casino niet als onwaarschijnlijk terzijde kan worden gesteld. De verdachte wordt vrijgesproken voor het onderdeel witwassen. In de andere **28 vonnissen** wordt de term casino gebruikt, anders dan als verklaring voor de herkomst van het vermogen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Overdracht van geld heeft plaatsgevonden op een parkeerplaats van een **casino**;
- Desgevraagd verklaarde de verdachte niet naar het **casino** te zijn geweest gaan en nog nooit een groot bedrag heeft gewonnen;
- Ter terechtzitting in hoger beroep verklaarde de verdachte dat hij het geld bij zich had om te gaan pokeren bij een **casino** in Panama;

I. De zoekterm witwassen + speelwinst levert twee resultaten op

1. Witwaszaak waarbij verdachte het verweer voerde dat de speelwinst ten bedrage van €10.500,- in een ‘casino’ zou zijn behaald. In hoger beroep is ten bewijze een handgeschreven verklaring van de partner van verdachte overlegd. Het Hof geeft aan dat het bewijs onvoldoende is onderbouwd. In de tekst wordt niet aangegeven of het om een Holland Casino filiaal gaat of om een ander soort casino/speelhal gaat zoals Jack’s Casino.

2. Fraude met kindertoeslagen. In de tekst wordt gesproken over overboekingsbewijzen van Holland Casino. Holland Casino valt buiten dit onderzoek. Het gaat hier dus om een false positive. Hieronder een citaat uit het vonnis:

Op het adres [a-straat] te Tilburg, zijnde het woonadres van [verdachte] en [medeverdachte 1], zijn twee overboekingsbewijzen aangetroffen van Holland Casino, ondertekend door gast [verdachte]. Op maandag 2 januari 2012 om respectievelijk 01.33 uur en 01.37 uur werd € 14.900,— overgeboekt naar rekening [001], waarbij als opmerking werd vermeld dat het géén **speelwinst** betreft en het bedrag niet herleidbaar is.

Hierbij kan worden opgemerkt:

> dat door Holland Casino te Breda is geregistreerd dat [verdachte] op 1 januari 2012 omstreeks 23.08 uur het casino is binnengekomen;

> op 01-01-2012 om 23.08 uur ook [medeverdachte 1] het casino te Breda is binnengekomen;

> op boekdatum 06-01-2012 een bedrag van € 124.000,- werd gestort op de privé bankrekening van [verdachte] [001], welk bedrag afkomstig is van de spaarrekening van [verdachte]. [009];

> Op 06-01-2012 vanaf privébankrekening [001] ten name van [verdachte],

€ 123.530,63 werd overgeboekt naar Daamen Notarissen onder vermelding van dossier JB. [b-straat].

Tabel B.2: Aantal hits terrorisme + zoekterm

| Zoektermen | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| art. 421 | 56 | 96 | 82 | 120 | 167 | 521 |
| Terrorisme | 17 | 22 | 53 | 51 | 53 | 196 |
| art. 421 + terrorisme | 0 | 5 | 12 | 4 | 5 | 26 |
| Terrorisme + loterij | 0 | 1 | 5 | 1 | 0 | 7 |
| Terrorisme + toto | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terrorisme + kansspelautomaat | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Terrorisme + gokkast | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terrorisme + speelhal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terrorisme + paardenrennen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terrorisme + kansspel | 0 | 1 | 5 | 4 | 0 | 10 |
| Terrorisme + casino | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terrorisme + speelwinst | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal TF + zoekterm | 0 | 3 | 10 | 5 | 0 | 18 |

De term terrorisme in combinatie met de zoektermen levert géén resultaten op in 2018.

In de periode 2015 - 2017 levert de gehele zoekslag op 'terrorisme + zoekwoord' achttien resultaten op. Zeventien van deze uitspraken hebben betrekking op hetzelfde dossier: Meerdere veroordelingen voor onder meer deelname aan een terroristische organisatie (de Tamil tijgers), overtreding van de Wet op de kansspelen en witwassen. Het geld werd onder meer ingezameld door het organiseren van illegale loterijen en dwang uit te oefenen op leden van de Tamilgemeenschap om geld af te geven. Illegale kansspelen zijn uitgesloten in dit onderzoek. De zoekresultaten zijn derhalve false positive.

Zoektermen

Om te bepalen hoe vaak de kanspelsector voorkomt in witwas- en terrorismefinancieringszaken, is onderzoek gedaan naar de rechterlijke uitspraken in de online databank van rechtspraak.nl. Het gaat hierbij niet enkel om de frequentie, ook zijn de zaken inhoudelijk bekeken.

Voor dit onderzoek in rechtspraak.nl zijn de volgende zoektermen gebruikt:

Voor het aantal witwaszaken: zoeken op witwassen (robustheid wordt gecheckt met zoeken op de relevantie wetsartikelen: 420 WvSR ev).

Voor het aantal TF-zaken: zoeken op terrorismefinanciering (robustheid wordt gecheckt met zoeken op het relevantie wetsartikel: 421 WvSR).

Voor het aantal witwaszaken waarbij de kanspelsector betrokken is: zoeken op witwassen + loterij, witwassen + toto, witwassen + kansspelautomaat, witwassen + gokkast, witwassen + speelhal, witwassen + paardenrennen, witwassen + kansspel, witwassen + casino, witwassen en Holland Casino en witwassen en speelwinst.

Voor het aantal TF-zaken: zoeken op dezelfde zoektermen als voor witwassen, maar dan terrorismefinanciering in plaats van witwassen.

Bij de resultaten van dit onderzoek dient opgemerkt te worden dat slechts een klein deel van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd op rechtspraak.nl. Dit is tussen de 2 en 3%.⁷⁵ Het Uitsprakencollectie is bedoeld om belangwekkende uitspraken openbaar te maken voor de buitenwereld. De Hoge Raad publiceert hierbij een veel groter percentage van haar uitspraken en conclusies dan de gerechtten. Een uitspraak die niet gepubliceerd is kán, maar hoeft niet in het ECLI-register opgenomen te zijn. Het vullen van dit register is nog in ontwikkeling en er zijn geen vaste criteria aan te geven voor het wel of niet voorkomen in het ECLI-register. Dit resulteert erin dat veel onderzoeksvragen, met name cijfermatige vragen, niet via rechtspraak.nl beantwoord kunnen worden.

Overzicht ECLI nummers onderzoek Rechtspraak.nl

1. Witwassen + loterij

ECLI:NL:RBAMS:2018:8378

ECLI:NL:RBLIM:2018:3537

ECLI:NL:PHR:2018:926

2. Witwassen + toto

ECLI:NL:RBLIM:2018:3537

ECLI:NL:RBLIM:2018:2977

ECLI:NL:RBLIM:2018:2961

⁷⁵ Volgens een verklaring en email van een medewerker van rechtspraak.nl.

3. Witwassen + gokkast

ECLI:NL:RBAMS:2018:4696

4. Witwassen + kansspel

ECLI:NL:RBOBR:2018:6347

ECLI:NL:RBOBR:2018:6345

ECLI:NL:RBOBR:2018:6624

ECLI:NL:RBOBR:2018:6343

ECLI:NL:RBOBR:2018:6341

ECLI:NL:PHR:2018:926

ECLI:NL:RBOBR:2018:6342

5. Witwassen + casino

ECLI:NL:GHAMS:2018:1983

ECLI:NL:PHR:2018:36

ECLI:NL:GHAMS:2018:741

ECLI:NL:GHAMS:2018:4066

ECLI:NL:GHAMS:2018:754

ECLI:NL:HR:2018:501

ECLI:NL:PHR:2018:1298

ECLI:NL:PHR:2018:190

ECLI:NL:RBROT:2018:7013

ECLI:NL:RBAMS:2018:2609

ECLI:NL:RBZWB:2018:2998

ECLI:NL:RBGEL:2018:806ECLI:NL:

ECLI:NL:PHR:2018:336

ECLI:NL:PHR:2018:332

ECLI:NL:PHR:2018:338

ECLI:NL:RBMNE:2018:1184

ECLI:NL:RBNNE:2018:4310

ECLI:NL:RBNHO:2018:8641

ECLI:NL:PHR:2018:922

ECLI:NL:GHAMS:2018:2135

ECLI:NL:RBNNE:2018:4310

ECLI:NL:GHAMS:2018:2135

ECLI:NL:GHDHA:2018:575

ECLI:NL:RBNNE:2018:4275

ECLI:NL:RBOBR:2018:6343

ECLI:NL:RBAMS:2018:8378

ECLI:NL:RBNHO:2018:2010

ECLI:NL:HR:2018:247

ECLI:NL:PHR:2018:1252

ECLI:NL:RBNNE:2018:727

ECLI:NL:RBZWB:2018:3010

ECLI:NL:PHR:2018:926

ECLI:NL:PHR:2018:485

ECLI:NL:RBOBR:2018:6341

ECLI:NL:RBLIM:2018:1786

ECLI:NL:RBNHO:2018:8638

ECLI:NL:HR:2018:2059

ECLI:NL:HR:2018:2287

ECLI:NL:PHR:2017:1542

ECLI:NL:RBNNE:2018:4195

ECLI:NL:RBLIM:2018:2961

ECLI:NL:RBLIM:2018:2977

ECLI:NL:PHR:2018:921

ECLI:NL:RBNNE:2018:4198

6. Witwassen + speelwinst

ECLI:NL:PHR:2018:485

ECLI:NL:PHR:2018:332

BIJLAGE 3: OVERZICHT ANTWOORDEN ENQUETE

Aan alle 65 deelnemers is gevraagd hoe zij de witwas en TF-risico's inschatten binnen de deelsectoren van de kanspelsector.⁷⁶ Deze 4-delige vraag is door iedereen beantwoord. Per deelgebied leverde dit de resultaten op zoals getoond in tabel B.3.

Tabel B.3: Risicobeoordeling per deelsector

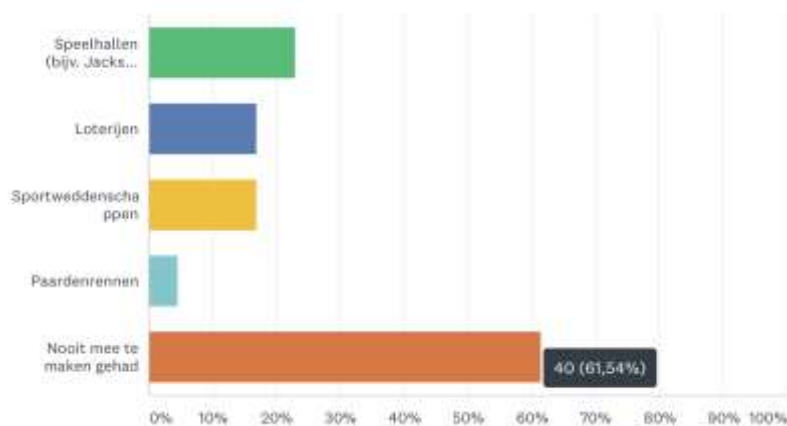
| | Deelgebied/risico | Laag | Midden | Hoog |
|---|---------------------|------|--------|------|
| 1 | Speelhallen | 6% | 42% | 52% |
| 2 | Loterijen | 16% | 49% | 35% |
| 3 | Sportweddenschappen | 5% | 35% | 60% |
| 4 | Paardenrennen | 5% | 42% | 53% |

N=65

Van de mensen die de enquête hebben ingevuld heeft 38% aangegeven zelf onderzoek te hebben verricht naar witwassen of terrorismefinanciering binnen de kanspelsector.

Hieronder worden de uitwerkingen beschreven van de gestelde vragen in de survey.

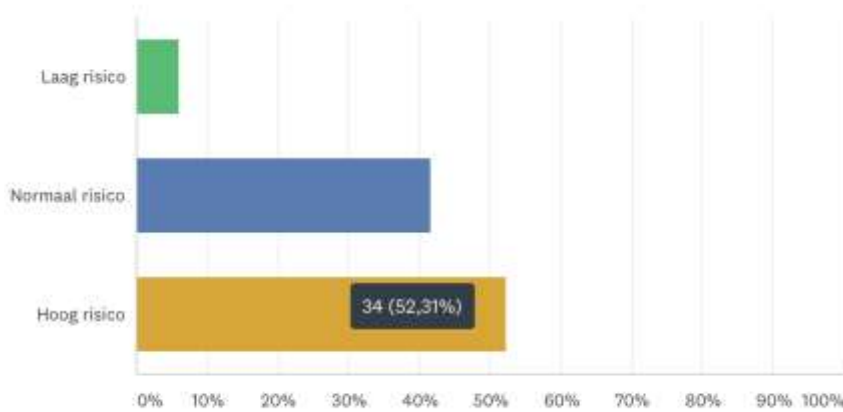
Vraag 1. Heb je onderzoek verricht naar (of te maken gehad met) witwassen en/of TF in de volgende deelsectoren?



| ANTWOORDKEUZEN | REACTIES |
|----------------------------------|-----------|
| Speelhallen (bijv. Jacks Casino) | 23,08% 15 |
| Loterijen | 16,92% 11 |
| Sportweddenschappen | 16,92% 11 |
| Paardenrennen | 4,62% 3 |
| Nooit mee te maken gehad | 61,54% 40 |
| Totale aantal respondenten: 65 | |

⁷⁶ In deze enquête is gebruik gemaakt van de meer standaard sectorindeling zoals die ook in de marktscan van de Ksa te vinden is.

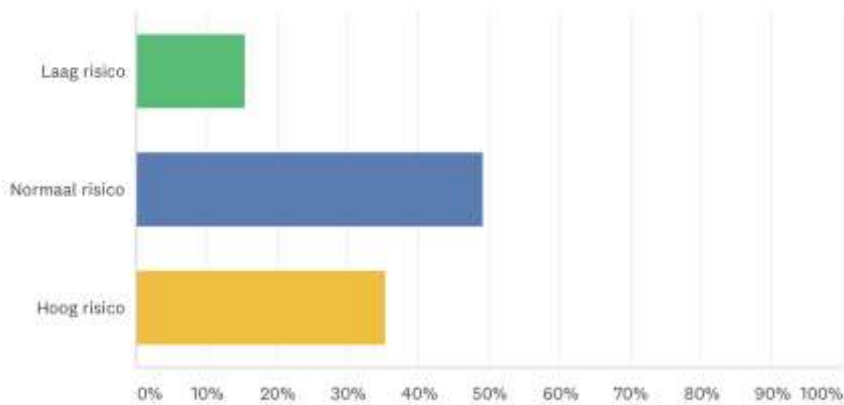
Vraag 2: Zou je een risico-inschatting willen maken van witwassen en/of TF in de speelhallen.



| ANTWOORDKEUZEN | REACTIES |
|----------------|-----------|
| Laag risico | 6,15% 4 |
| Normaal risico | 41,54% 27 |
| Hoog risico | 52,31% 34 |
| TOTAAL | 65 |

Opmerkingen (33)

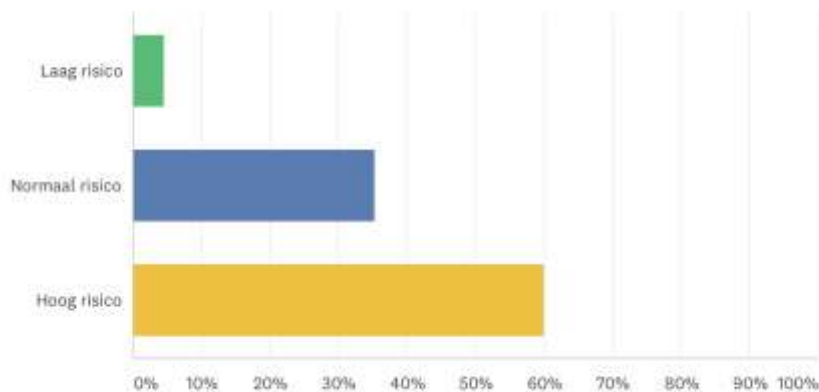
Vraag 3: Zou je een risico-inschatting willen maken van witwassen en/of TF in de Lotterij sector.



| ANTWOORDKEUZEN | REACTIES |
|----------------|-----------|
| Laag risico | 15,38% 10 |
| Normaal risico | 49,23% 32 |
| Hoog risico | 35,38% 23 |
| TOTAAL | 65 |

Opmerkingen (30)

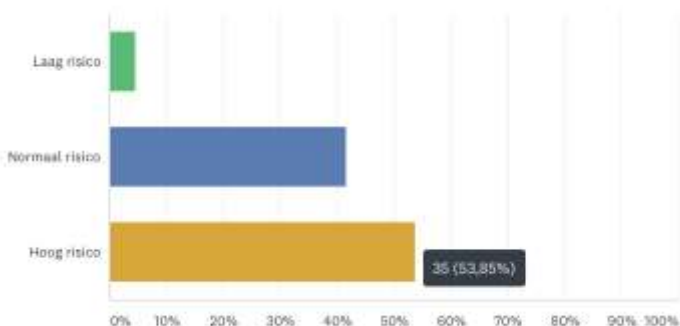
Vraag 4: Zou je een risico-inschatting willen maken van witwassen en/of TF in de sector sportweddenschappen.



| ANTWOORDKEUZEN | REACTIES |
|----------------|-----------|
| Laag risico | 4,62% 3 |
| Normaal risico | 35,38% 23 |
| Hoog risico | 60,00% 39 |
| TOTAAL | 65 |

[Opmerkingen \(32\)](#)

Vraag 5: Zou je een risico-inschatting willen maken van witwassen en/of TF in de sector paardenrennen.



| ANTWOORDKEUZEN | REACTIES |
|----------------|-----------|
| Laag risico | 4,62% 3 |
| Normaal risico | 41,54% 27 |
| Hoog risico | 53,85% 35 |
| TOTAAL | 65 |

[Opmerkingen \(30\)](#)

Tenslotte is de deelnemers aan deze enquête nog gevraagd of zij kennis hebben van mogelijke witwasmethoden binnen de kanspelsector (excl. casino en online). Deze vraag is door 46 respondenten beantwoord en door 19 personen overgeslagen.

Vraag in enquête: Ken je mogelijke witwasmethoden binnen de kanspelsector en zou deze kunnen beschrijven? (excl. casino's en online). Het gaat hierbij zowel om concrete zaken als theoretische mogelijkheden.

| | |
|---|------|
| Nee | 22 x |
| Ik heb alleen ervaring met witwassen en casino's | 2x |
| Uitbetalingen die worden gedaan via een depositorekening, waardoor het lijkt of het om speelwinsten gaat. Overnemen van grote prijzen, waardoor geld gewit kan worden. In het geval van buitenlandse organisatoren / criminele organisaties kan het bewust gebruikt worden om wit te wassen (denk aan Bingo of meeliften op bestaande gokspelen). | 1 x |
| Zoals gezegd: - het veelvuldig bezoeken van bijvoorbeeld Hommerson met gebruikmaking van contant geld (vele kleintjes maken een grote) - contant aankopen van veel loten op verschillende plaatsen (de kans is veel hoger dat je een prijs ontvangt, witwassen loont en is volledig gewit, volgens mij de meest efficiënte manier van witwassen) Zie verder bij de toelichtingen. | 1x |
| Kennelijk zijn er gokzuilen in café's en dergelijke waar men geld kan instorten en daarna geld als winst laten uitkeren. | 1x |
| Sportweddenschappen | 1x |
| Fictieve speelwinst/schuiven met speelwinsten | 1x |
| Inkomsten uit illegaal gokken worden als kasomzetten in horecagelegenheden geboekt of worden 'zwart' ontvangen | 1x |
| Vanuit mijn werkervaring ken ik in dit verband alleen het witwassen in de bestedingsfase en niet de plaatsings- of verhullingsfase. | 1x |
| online game's waarbij je virtueel kunt kopen en verkopen. | 1x |
| verkopen c.q. kopen van winnende loten. fictieve verkoop van loten. | 11x |
| In een zaak probeerde een verdachte aangetroffen groot contant bedrag te verklaren met de winsten uit paardenrennen, uiteindelijk kon dat weergelegd worden, maar koste wel veel tijd. | 1x |
| Wisseltransacties en mogelijkheid tot stortingen op depotrekeningen van de kansspelorganisator. | 1x |
| Je kunt online spelen tegen een ander account, dat jezelf ook feitelijk bent. Als account A verlies je (opzettelijk) en daar tegenover win je met account B. Deze winst is dan bruikbaar als verklaring vermogen. | 1x |

BIJLAGE 4: STRUCTUUR EN OVERZICHT VRAGEN BIJ DE RONDETAFLCONFERENTIE

Op 14 november 2019 heeft bij de Ksa in Den Haag de Rondetafelconferentie plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst heeft het onderzoeksteam een korte presentatie geven. Hieronder de teksten van de getoonde dia's.

Dia 1: Structuur

- Voorstelronde 10 min
- Inleiding + onze definitie witwassen 10 min
- Het risico op terrorisme financiering in de kansspelsector 10 min
- Het risico op witwassen in de kansspelsector: 4 * 15 min
 - Ledenloterijen
 - Toonderloterijen
 - Paardenrennen
 - Speelautomaten
- Afsluiting

Dia 2: Voorstelronde

Dia 3: Inleiding

1. Onderzoek voor MinFin en MinJ&V
2. Afbakening: Inschatting alleen voor beleidsrelevante deelsectoren, dus niet:
 - Holland Casino
 - Kansspelen op afstand (ook voor toto, wij kijken alleen naar land-based toto)
 - Illegaal aanbieden van kansspelen
 - De risico's van de aanbieders van kansspelen
 - Kansspelen op de BES eilanden
3. Dus wel:
 - Loterijen
 - Paardenrennen
 - Sportwedenschappen
 - Speelhallen

Dia 4: Informatievergaring

- Literatuuronderzoek (rapporten, wetenschappelijke literatuur, 11 NRAs witwassen / TF)
- Bezoek aan VK voor verkenning onderzoeksmethode
- Waarneming ter plaatse (paardenrennen van Duindigt, straatje staatsloten gekocht en meerdere speelhallen bezocht)
- Interviews (21 personen gesproken, alleen OM moet nog)
- Enquête (uitgezet via Dienst Landelijke Recherche (DLR) en Platvorm financieel aan financiële rechercheurs, 65 reacties ontvangen)
- Frequentieonderzoek in rechtspraak.nl (alle relevante TF zaken van de afgelopen jaren geanalyseerd en alle witwassenzaken in 2018)
- Eigen analyse van de eigenschappen van de verschillende deelmarkten in Nederland en de risico's voor witwassen en TF die daardoor kunnen ontstaan

Dia 5: Planning komende periode

- Rondetafelconferentie
- Laatste interview houden met OM
- Nieuwe informatie en inzichten verwerken, voorlopig rapport schrijven en voorlopige conclusies trekken
- Begeleidingscommissie (9 december 2019)
- Verwerken laatste feedback begeleidingscommissie
- Project afronden (voor einde van het jaar)

Dia 6: Definitie Witwassen

Dia 7: Risico's Terrorisme Financiering

Wat is TF?

- *Financiering van terrorisme is in feite een verzamelnaam voor verschillende handelingen, die uiteindelijk tot doel hebben om terroristische activiteiten in materiële zin mogelijk te maken. Anders dan bij het fenomeen witwassen wordt bij financiering van terrorisme niet zo zeer de herkomst van het geld geproblematiseerd, maar het doel waarvoor het geld wordt gebruikt en door wie het wordt gebruikt. (FIU-NL)*
- *Wwft art. 1(1i):*
 - **1°.** Opzettelijk verwerven of voorhanden hebben van voorwerpen met geldswaarde, bestemd tot het begaan van <terrorisme>
 - **2°.** Opzettelijk verschaffen van middelen met geldswaarde tot het plegen van <terrorisme>
 - **3°.** het verlenen van geldelijke steun, alsmede het opzettelijk werven van geld ten behoeve van een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van <terrorisme>

Dia 8: Jullie conclusie over TF?

Wat zijn mogelijke manieren van TF in de kanspelsector?

Hoe makkelijk is TF via de kanspelsector?

Wat zou de impact zijn van TF in de kanspelsector?

Dia 9: Witwasrisico's deelsector ledenloterijen

- Ledenloterijen zijn loterijen waarbij je lid moet zijn om mee te spelen, oftewel loterijen waarbij het niet mogelijk is om een los lot te kopen.

- De ledenloterijen zijn de goede doelen loterijen: Postcode-, BankGiro- en Vriendenloterij (Goede Doelen Loterijen NV), Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen, Lottovate Nederland BV, Fairshare Nederland BV en incidentele vergunninghouders.

Dia 10: Jullie conclusie over ledenloterijen?

Wat zijn witwasmogelijkheden met ledenloterijen?

Hoe makkelijk is witwassen met ledenloterijen?

In hoeverre kan dit witwassen met grote bedragen?

Dia 11: Witwasrisico's deelsector toonderloterijen

- Ledenloterijen zijn loterijen waarbij het mogelijk is om een los lot te kopen (bijvoorbeeld bij de sigarenboer).

- De toonderloterijen zijn: Staatloterij, Lotto's, instantloterijen (krasloten) en de toto.

- Vanwege de specifieke locatie en frequentie, wordt de totalisator (paardenrennen) apart geanalyseerd.

Dia 12: Jullie conclusie over toonderloterijen?

Wat zijn witwasmogelijkheden met toonderloterijen?

Hoe makkelijk is witwassen met toonderloterijen?

In hoeverre kan dit witwassen met grote bedragen?

Dia 13: Witwasrisico's deelsector paardenrennen

- Renbaan Duinzigt bevindt zich op een heus landgoed in Wassenaar. De renbaan beschikt over drie banen: een 1600 meter lange grasbaan voor volbloeds en twee banen voor draverijen.

- Enige renbaan in Nederland waar rennen worden ingericht.

- Er wordt van maart tot en met december gekoerst.

Dia 14: Jullie conclusie over paardenrennen?

Wat zijn witwasmogelijkheden met paardenrennen?

Hoe makkelijk is witwassen met toonderloterijen?

In hoeverre kan dit witwassen met grote bedragen?

Dia 15: Witwasrisico's deelsector speelautomaten

- Speelautomaten in zowel de speelhallen als los in horecagelegenheden

- Speelautomaten in Holland Casino vallen buiten het onderzoek

| Speelautomaat | Max inworp per spel | Uitkeringspercentage | Max gemiddeld uurverlies | Min tijd tussen spelen | Max uitbetaling |
|----------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------|--|-----------------------------|
| Horeca | € 0,20 | ≥ 60% | € 40 | 3,5 sec ^a | 200 keer inzet |
| Speelhallen (enkelspelers) | € 0,20 | ≥ 60% | € 40 | 3 sec | 200 maal inzet ^b |
| Speelhallen (meerspelers) | € 8 | ≥ 60% | € 40 | Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec | 200 maal inzet ^b |

Dia 16: Jullie conclusie over speelautomaten?

Wat zijn witwasmogelijkheden met speelautomaten?

Hoe makkelijk is witwassen met speelautomaten?

In hoeverre kan dit witwassen met grote bedragen?

Dia 17: Bedankt voor jullie aandacht.