



Dr. J. van der Knoop
Decision Support

Risico's van witwassen en terrorismedinanciering in de kansspelsector

Quick scan

2 april 2017

dr. J. van der Knoop

Samenvatting

Titel: Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector.

Auteur: dr. J. van der Knoop, Decision Support

Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

©2017, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, auteursrechten voorbehouden.



Samenvatting

Achtergrond

Dit rapport is het resultaat van een quick scan naar de risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector. In het bijzonder tracht deze quick scan antwoord te geven op de vraag of er segmenten in de kansspelsector zijn, waar de aard en omvang van de genoemde risico's laag zijn. De reden voor deze vraag is dat vanaf 26 juni 2017 de vierde EU richtlijn inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering moet zijn geïmplementeerd.¹ Alle segmenten van de kansspelsector dienen dan aan de verplichtingen uit deze richtlijn te voldoen. Het is lidstaten echter toegestaan om bepaalde segmenten van deze verplichtingen geheel of gedeeltelijk vrij te stellen "voor zover is bewezen dat de aard en, in voorkomend geval, de omvang van de transacties betreffende dergelijke diensten een laag risico vertegenwoordigen."² Deze quick scan beoogt inzicht te geven in de risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de verschillende segmenten van de kansspelsector.

Aanpak

De risico's van witwassen en terrorismefinanciering zijn geschat aan de hand van de begrippen die de Financial Action Task Force (FATF) hiervoor heeft gedefinieerd: dreiging, kwetsbaarheid, gevolgen en risico.³ Teneinde deze begrippen voor Nederland empirisch inhoud te geven zijn data verzameld uit verschillende bronnen. Na een deskstudy zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 7 betrokken organisaties. Deze dienden om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van witwassen en terrorismefinanciering in de verschillende segmenten van de kansspelsector zoals casino's, speelhallen, loterijen, sportwedenschappen en (illegaal) online gambling. Aan het Openbaar Ministerie en de Financial Intelligence Unit Nederland is schriftelijk relevante achtergrondinformatie gevraagd over respectievelijk witwasfeiten en verdacht verklaarde transacties. Tenslotte zijn de Nationale Risicoanalyses (NRA's) van vijf andere landen (vier uit West-Europa en de Verenigde Staten) bestudeerd. Er is een vergelijking gemaakt tussen deze quick scan en de conclusies in de NRA's over de risico's van witwassen en terrorismefinanciering.

Resultaten

Al snel bleek dat de risico's van terrorismefinanciering in de kansspelsector erg klein zijn, vergeleken met die van witwassen. Daarom heeft het grootste deel van deze quick scan betrekking op de risico's van witwassen.

De scope van deze quick scan liet geen uitgebreid onderzoek toe naar de omvang van de *dreiging*⁴ van witwassen. Desalniettemin zijn er zeer sterke indicaties dat de kansspelsector frequent wordt gebruikt om geld wit te wassen. Dit blijkt uit de casussen die in de Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen (2012) staan vermeld, die zich vooral afspelen in de

¹ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141)

² Artikel 2, lid 2, richtlijn

³ FATF (2013), National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, guidance

⁴ *Dreiging* in de betekenis die FATF er aan geeft: criminelen of groepen criminelen of terroristen of specifieke activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan de samenleving en de economie door gebruik te maken van de mogelijkheden van witwassen en terrorismefinanciering.



casino's van Holland Casino (HC). In 2014 gaf HC ca. 1500 ongebruikelijke transacties door aan de FIU Nederland, in 2015 ca. 2.000. Verder neemt HC zelf preventieve maatregelen om witwassen te voorkomen.

Andere segmenten van de kansspelsector bieden vergelijkbare mogelijkheden van witwassen als die in casino's. Verder wordt de kansspelsector in alle bestudeerde buitenlandse NRA's als een mogelijk vehikel gezien voor het witwassen van crimineel geld.

Dit alles samen doet vermoeden dat dit laatste ook in Nederland het geval is.

Bij de mogelijke methoden van witwassen die in de gesprekken met respondenten naar voren kwamen, kunnen we onderscheid maken tussen twee soorten. De eerste zijn mogelijkheden die alleen de kansspelsector biedt. De tweede zijn methoden die breder toepasbaar zijn maar die worden vergemakkelijkt door de aard van de activiteiten rond het kansspel (veel en snelle transacties met contant geld).

Alleen mogelijk in de kansspelsector: 1. het fingeren van speelwinst, 2. het 'forceren' van speelwinst en 3. het gebruik maken van de transactiemogelijkheden ter versluiering van de herkomst van het geld. Strikt genomen kan de derde ook in andere sectoren worden toegepast maar is in de kansspelsector - in combinatie met de suggestie van speelwinst - daar wel erg effectief.

Bij het *forceren van speelwinst* gaat het uiteindelijk ook om het fingeren van speelwinst maar kenmerkend is hier het afdwingen van 'echte' speelwinst.

Kwetsbaarheid voor witwassen

In deze quick scan zijn de conclusies over de mate waarin de verschillende segmenten van de kansspelsector kwetsbaar zijn voor witwassen en terrorismefinanciering gebaseerd op twee aspecten: de mogelijkheden van witwassen en terrorismefinanciering ('*opportunities*') en de mogelijkheid (effectieve) *tegenmaatregelen* te nemen. Beide aspecten zijn voor elk segment geïnventariseerd en inhoudelijk toegelicht. In tabel I zijn de conclusies over beide aspecten van kwetsbaarheid samengebracht voor *witwassen*. Links is aangegeven of er veel mogelijkheden in het segment aanwezig zijn voor witwassen. In de drie kolommen aan de rechterkant is aangegeven in hoeverre er effectieve tegenmaatregelen zijn te nemen in de verschillende segmenten. Op deze wijze zijn de segmenten geclassificeerd naar beide aspecten.

We zien bijvoorbeeld dat de mogelijkheden bij de legale sportwedenschappen om geld wit te wassen beperkt zijn en dat het ook niet altijd gemakkelijk is effectieve maatregelen tegen deze mogelijkheden te nemen.

De conclusie is dat de *kwetsbaarheid* van de segmenten loterijen, speelautomaten en de gereguleerde sportwedenschappen klein is. Dit is gebaseerd op de *combinatie* van de kleine of beperkte aanwezigheid van mogelijkheden tot witwassen en de mate waarin effectieve tegenmaatregelen gerealiseerd kunnen worden. Daarentegen is de kwetsbaarheid van drie andere segmenten - casino's, illegale sportwedenschappen (land-based⁵) en illegale online gambling - groot, waarbij de laatstgenoemde het meest kwetsbaar is voor witwassen.

FATF definieert risico als een functie van dreiging, kwetsbaarheid en gevolgen. Voor deze quick scan wordt aangenomen dat dreiging en gevolgen van witwassen niet verschillen voor de segmenten in de kansspelsector. Dat betekent dat hoe groter de kwetsbaarheid van een segment is, des te groter het risico op witwassen wordt beoordeeld.

⁵ Land-based betekent 'locatie-gebonden' en staat tegenover online, waar de speler de kansspelaanbieder niet fysiek treft.



Tabel I: overzicht van de mogelijkheden van witwassen en effectieve tegenmaatregelen in de verschillende segmenten van de kansspelsector. De segmenten die in deze quick scan als het meest kwetsbaar worden beoordeeld zijn in rood weergegeven.⁶

Mogelijkheden tot witwassen	Realiseerbaarheid van <i>effectieve</i> tegenmaatregelen		
	Hoog	Beperkt	Laag
Zeer groot			Online gambling (illegaal) (tafelspel, sportweddenschappen, speelautomaten)
Groot		Casino's	Sportweddenschappen (illegaal, land-based)
Behoorlijk			
Beperkt		Sportweddenschappen (legaal, land-based en online)	
Zeer beperkt		Speelhallen	
Vrijwel niet	Loterijen		

Kwetsbaarheid voor terrorismefinanciering

In de quick scan zijn er slechts twee mogelijkheden voor terrorismefinanciering in de kansspelsector naar voren gekomen. Door middel van illegaal online gambling lijkt het voor terroristen mogelijk elkaar geld toe te schuiven wat bovendien door de ondoorzichtigheid van de girale geldtransacties moeilijk is te detecteren. De conclusie is dat de kwetsbaarheid voor terrorismefinanciering - en daarmee ook het risico - groot is bij illegaal online gambling. Voor de andere segmenten schatten wij het risico als zeer klein in.

Vergelijking met Nationale Risicoanalyses van vijf andere landen

Alle vijf buitenlandse NRA's stellen vast dat de kansspelsector een risico van witwassen bevat. Hoe groot dit risico wordt ingeschat is niet altijd aangegeven. Sommige landen zeggen alleen iets over het risico van de kansspelsector als geheel, in relatie tot de risico's van andere economische sectoren, maar zeggen niets over een eventuele differentiatie binnen de kansspelsector. Al met al is er onvoldoende informatie om een goede vergelijking tussen landen mogelijk te maken van de witwasrisico's in de verschillende segmenten. Ook blijken segmenten soms onvergelijkbaar tussen landen vanwege verschillen in omstandigheden (gokfaciliteiten, gokcultuur en wet- en regelgeving).

Niettemin is er een sterke indicatie dat *illegale* gokfaciliteiten, hetzij land-based, hetzij online, in elk land de grootste risico's met zich mee brengen. Veel van de witwasmethoden van spelers in de kansspelsector die aan de orde zijn geweest, hebben meer kans van slagen in deze illegale faciliteiten waar men niet alert is op witwasmethoden.

⁶ Over het opnemen van ook illegale gokactiviteiten: kansspelen die illegaal zijn, kunnen uit de aard der zaak niet worden vrijgesteld van de verplichtingen van de Vierde Richtlijn, ze zijn verboden. Op dit moment is illegaal gokken echter een realiteit en mocht daarom niet ontbreken in de risicoanalyse.



De in de quick scan beschreven methoden die in Nederland voor kunnen komen, lijken, als we dit vergelijken met de methoden die in de vijf NRA's zijn beschreven, een redelijk volledig beeld te schetsen.

Het risico van terrorismefinanciering kwam slechts in twee buitenlandse NRA's aan de orde. De kansspelsector werd hierbij niet expliciet als risico genoemd.

