



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directeur-generaal Straffen en Beschermen  
T.a.v. de heer drs. E.W. Bezem, directeur-generaal

**Directie WODC**

Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Ons kenmerk**  
3602

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 16 februari 2026  
Onderwerp Aanbiednota bij onderzoek Vervolgonderzoek naar risico's op witwassen en terrorismefinanciering i.h.k.v. de mogelijke AMLR-vrijstelling

Dialogic onderzocht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum de risico's op witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) bij kansspelen in Nederland, om zodoende bij te dragen aan een afgewogen beslissing over het mogelijk vrijstellen van Wwft-verplichtingen van de volgende deelsectoren:

- Wok<sup>1</sup> artikel 3, goededoelenloterijen;
- Wok artikel 8, Staatsloterij;
- Wok artikel 14a, instantloterijen/krasloten;
- Wok artikel 15, (landgebonden) sportwedenschappen;
- Wok artikel 23, totalisator (paardenrennen en harddraverijen);
- Wok artikel 27a, Lotto;
- Wok artikel 30b, aanwezigheid speelautomaten;
- Wok artikel 30h, exploitatie speelautomaten.

De directe aanleiding van het onderzoek is dat op 10 juli 2027 de nieuwe Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (Anti-Money Laundering Regulation of AMLR) rechtstreeks toepasselijk wordt in alle lidstaten van de Europese Unie. De AMLR legt onder andere vast op welke meldingsplichtige entiteiten de AMLR van toepassing is.

Op grond van artikel 4 AMLR kunnen lidstaten voor bepaalde deelsectoren van kansspeldiensten een vrijstelling verlenen van een deel van deze verplichtingen, mits: (1) uit een risicobeoordeling blijkt dat het risico op witwassen, terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering laag is, en (2) de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gegeven voor de toepassing van de voorgenoemde vrijstelling door de lidstaat op basis van de risicobeoordeling (art. 7 lid 2, AMLR) en (3) de lidstaat de vrijstelling verleend heeft. In de huidige regelgeving is een dergelijke

---

<sup>1</sup> Wet op de kansspelen.

optie voor vrijstellingen ook al aanwezig. Eerdere Nederlandse risicobeoordelingen, uitgevoerd door Decision Support<sup>2</sup> en Ferwerda Consulting<sup>3</sup>, vormden destijds de basis voor het besluit om bovengenoemde aanbieders van kansspeldiensten vrij te stellen van de verplichtingen van de Wwft.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het voorliggende rapport is een herijking van de risicoanalyse voor de deelsectoren, die op basis van de eerdere risicobeoordelingen zijn vrijgesteld van de verplichtingen. Deel twee van dit onderzoek gaat over de deelsector *kansspelen op afstand* en verschijnt in maart 2026. Deze sector komt *niet* in aanmerking voor een vrijstelling van de Wwft-verplichtingen, maar er is wel behoefte aan een gerichte analyse van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Omwille van de korte doorlooptijd van het onderzoek (mede gezien de rapportageverplichting aan de Europese Commissie) en gegeven het feit dat kansspelen op afstand niet vrijgesteld kunnen worden, is dit onderzoek opgedeeld in twee afzonderlijke delen die separaat aan u worden aangeboden.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

### **Belangrijkste uitkomsten**

De onderzoekers concluderen dat er in alle eerder vrijgestelde deelsectoren sprake is van een *laag risico* op witwassen en terrorismefinanciering, met uitzondering van de landgebonden sportwedenschappen (art. 15 Wok).

In de onderstaande tabel worden de uitkomsten van dit onderzoek samengevat. Wanneer het huidige risico van de deelsector niet laag is, of wanneer om andere redenen mitigerende maatregelen zijn aangedragen, is er ook een residueel risico bepaald.

Categorie	Deelsector	Wetsartikel	Huidig risico <sup>4</sup>	Residueel risico
Loterijen	Goededoelenloterijen	Art. 3 Wok	Laag	N.v.t.
Loterijen	Staatsloterij	Art. 8 Wok	Laag	Laag
Loterijen	Instantloterijen/krasloten	Art. 14a Wok	Laag	N.v.t.
Loterijen	Lotto	Art. 27a Wok	Laag	N.v.t.

<sup>2</sup> J. van der Knoop, Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector: Quickscan, Den Haag: Decision Support 2017 (In opdracht van het WODC).

<sup>3</sup> J. Ferwerda, T.J. van Koningsveld & W. van Koningsveld, Vervolgonderzoek naar risico's witwassen en terrorismefinanciering bij aanbieders in de kansspelsector die vrijgesteld worden van de verplichtingen van de Wwft, Ferwerda Consulting 2020.

<sup>4</sup> Huidig risico en residueel risico kennen in deze en voorgaande risicoanalyses twee waarden: laag en niet laag. In de methodologische paragraaf van het rapport wordt uitgelegd hoe deze tot stand komen.

### **Directie WODC**

Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Ons kenmerk**  
3602

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

Categorie	Deelsector	Wetsartikel	Huidig risico <sup>4</sup>	Residueel risico
Landgebonden sportweddenschappen	Landgebonden sportweddenschappen	Art. 15 Wok	Niet laag	Laag
Landgebonden sportweddenschappen	Totalisator	Art. 23 Wok	Laag	N.v.t.
Speelautomaten	Aanwezigheid speelautomaten (horeca)	Art. 30b Wok	Laag	N.v.t.
Speelautomaten	Speelautomatenhallen	Art. 30h Wok	Laag	N.v.t.

**Directie WODC**

Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Ons kenmerk**  
3602

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

Er is sprake van twee risicoveranderingen ten opzichte van de voorgaande analyse van Ferwerda Consulting uit 2020. Ten eerste is er thans sprake van een laag risico op witwassen bij speelautomatenhallen. De voorgaande risicoanalyse (niet laag) stelde dat eerst aan vier voorwaarden moest worden voldaan om van een laag risico te kunnen spreken:

- het moest niet meer mogelijk zijn om biljetten van €500 te wisselen;
- handpaybonnen<sup>5</sup> moesten niet meer worden afgegeven;
- cashless play<sup>6</sup> moest niet meer mogelijk zijn, en;
- de inworplimieten mochten in de praktijk niet overschreden worden.

Dit onderzoek laat zien dat aan de eerste voorwaarde is voldaan. In geen van de bezochte speelhallen was het wisselen van €500 biljetten mogelijk. Aan de tweede voorwaarde is deels voldaan. Bovendien constateren de onderzoekers dat anonieme uitbetalingsbewijzen (door rechters) niet erkend worden als verantwoording voor de herkomst van vermogen. Ook waar de bonnen nog wel worden afgegeven is er daarmee dus geen mogelijkheid om er de herkomst van vermogen mee te rechtvaardigen. Cashless play is nog mogelijk, maar er kan alleen contant uitbetaald worden en zonder uitkeringsbewijs. Daarom bestaat er geen verhoogd risico op witwassen, behalve dat er beperkt mogelijkheid is om vermogen op een kaart te bewaren. Ten slotte hebben de onderzoekers niet waargenomen dat automaten de inworplimieten in de praktijk overschrijden. Alhoewel dus niet strikt aan de vier voorwaarden is voldaan, beoordelen de onderzoekers het huidige risico op witwassen als laag.

De tweede verandering ten opzichte van de voorgaande risicoanalyse is dat het risico in de landgebonden sportweddenschappen (art. 15 Wok) destijds als laag werd beoordeeld en in het huidige onderzoek als *niet* laag. Landgebonden sportweddenschappen zijn in de voorgaande risicoanalyse samen beoordeeld met de andere toonderloterijen, met name krasloten. De sportweddenschappen hebben

<sup>5</sup> Een bon waarmee speelgoed/speelwinst kan worden omgewisseld.

<sup>6</sup> Spelen met een gebruikerspas waarop speelgoed wordt af- of bijgeboekt.

een hogere mogelijke inzet dan de krasloten en staan veel meer hedging<sup>7</sup> toe van de risico's. Dit geeft een veel grotere mogelijke inzet, hoewel voornamelijk als plaatsing en beperkt of niet als rechtvaardiging van vermogen. Dit, gecombineerd met signalen vanuit de Nationale Politie, maakt dat de onderzoekers concluderen dat witwassen met landgebonden sportweddenschappen wel mogelijk is. De mitigerende maatregel die de onderzoekers voorstellen (het verplicht registreren van weddenschappen vanaf €200) zou de waarschijnlijkheid van de betreffende witwasroute in zoverre verminderen dat het residuele risico dan wel als laag wordt beoordeeld.

#### **Directie WODC**

Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Ons kenmerk**  
3602

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

#### **Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek**

Aan dit onderzoek ligt de vraag voor in welke mate er risico's zijn op witwassen, terrorismefinanciering in verschillende kanspelsectoren. De uitkomsten dienen als input voor het beleidsbesluit over de vraag of de onderzochte deelsectoren van kansspeldiensten in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van een deel van de verplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten onder de AMLR.

#### **Belang voor de maatschappij**

De uitkomsten van dit onderzoek dragen allereerst bij aan een beter begrip van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering, en helpt beleidsmakers en toezichthouders bij het ontwikkelen van effectievere wetgeving en controlemechanismen om kansspelen te reguleren. Hiermee worden zowel de economische als de maatschappelijke belangen gewaarborgd. Daarnaast kan dit onderzoek (indirect) bijdragen aan de bescherming van de integriteit van het financiële systeem. Ten slotte speelt de reputatie en duurzaamheid van de kansspelindustrie een rol. Het versterken van de integriteit van de kansspelindustrie draagt bij aan de reputatie en het vertrouwen in legale kansspelorganisaties, wat essentieel is voor een gezonde en duurzame markt.

#### **Methoden**

Het onderzoek start met een juridische analyse waarin de kernbegrippen en rechtsgrondslagen worden vastgesteld die bepalend zijn voor de risicobeoordeling en de mogelijke vrijstellingen onder de AMLR. Voor de identificatie van routes voor witwassen en terrorismefinanciering hebben de onderzoekers gekeken naar eerdere risicoanalyses, zowel in Nederland als in het buitenland, en wetenschappelijke literatuur met betrekking tot deze risicoanalyses. Ook is er een analyse gedaan op de bestaande jurisprudentie (via rechtspraak.nl) per deelsector om te toetsen in hoeverre bepaalde routes in de praktijk voorkomen. Om (andere) mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen, zijn interviews afgenomen met verschillende partijen, waaronder Financial Intelligence Unit (FIU), het Openbaar Ministerie (OM), de Kansspelautoriteit (Ksa), VAN Kansspelen, de Nederlandse Loterij (NLO) en het WODC (opstellers van de NRA). Om de onderzoeksvragen over de mitigatie en weerbaarheid van speelautomatenhallen te beantwoorden, is veldwerk (onaangekondigd bezoek) gedaan bij een steek-

---

<sup>7</sup> Hiermee wordt bedoeld dat men meerdere weddenschappen plaatst om het risico op verlies te verkleinen of de winst veilig te stellen.

proef van speelautomatenhallen. Dit om te kunnen onderzoeken of de na de vorige risicobeoordeling getroffen maatregelen daadwerkelijk hebben uitgekapt zoals gedacht.

### **Openbaarmaking**

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd/vastgesteld. Zoals al is aangegeven aan de directie Sanctie- en Slachtofferbeleid zal het WODC het rapport in dit geval op 19 februari 2026 openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

### **Onderzoekers en begeleidingscommissie**

Het onderzoek is uitgevoerd door Paulien Pakkert, MSc, Melvin Hanswijk, MSc, Max Boiten, MSc, Jesse Ruwette, MSc en Pieter Goossens, MSc van Dialogic en prof. dr. Thomas Incalza van de universiteit Hasselt. Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: prof. mr. B. Snijder-Kuipers (voorzitter), dr. J.P. Poort, K. Beumer, MA (aanvrager) en drs. F. Willemsen (WODC).

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via informatie-desk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,  
Prof. dr. I. Giesen  
Directeur WODC

### **Directie WODC**

Koningskade 4  
2596 AA Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Ons kenmerk**  
3602

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*