



Tussenrapport

Vervolgonderzoek naar risico's op witwassen en terrorismefinanciering i.h.k.v. de mogelijke AMLR-vrijstelling voor kansspeldiensten

Auteurs

Paulien Pakkert MSc
Melvin Hanswijk MSc
Max Boiten MSc
Jesse Ruwette MSc
Pieter Goossens MSc

In samenwerking met

Prof. dr. Thomas Incalza

Tussenrapport

Vervolgonderzoek naar risico's op witwassen en terrorismefinanciering i.h.k.v. de mogelijke AMLR-vrijstelling voor kansspeldiensten

Auteurs

Paulien Pakkert MSc
Melvin Hanswijk MSc
Max Boiten MSc
Jesse Ruwette MSc
Pieter Goossens MSc
Prof. dr. Thomas Incalza

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Begeleidingscommissie

Prof. mr. B. Snijder-Kuipers (voorzitter)
Dr. J.P. Poort
K. Beumer, MA (lid; beleidsdirectie)
Drs. F. Willemsen (lid; projectbegeleider WODC)

Publicatienummer

2025.146-11010

Citeren als

Dialogic: Pakkert P., Hanswijk, M., Boiten, M., Ruwette, J., Goossens, P., Incalza, T. (2026) *Vervolgonderzoek naar risico's op witwassen en terrorismefinanciering i.h.k.v. de mogelijke AMLR-vrijstelling voor kansspeldiensten.* In opdracht van WODC.

Datum

30 januari 2026

Beeld omslag

Darya Sannikova (Pexels-licentie)

Inhoud

1	Inleiding	4
	1.1 Aanleiding en doel	4
	1.2 Onderzoeksvragen	6
	1.3 Onderzoeksmethoden	7
	1.4 Beperkingen van het onderzoek	10
	1.5 Leeswijzer	10
2	Juridisch en conceptueel kader	11
	2.1 Achtergrond	11
	2.2 Vrijstellingen in het nieuwe regime	12
	2.3 Afbakening van juridisch relevante witwasroutes	13
	2.4 De risicobeoordeling	18
3	Loterijen	31
	3.1 Beschrijving	31
	3.2 Verkenning en analyse	38
	3.3 Conclusie	46
4	Landgebonden sportweddenschappen	48
	4.1 Beschrijving	48
	4.2 Verkenning en analyse	53
	4.3 Conclusie	64
5	Speelautomaten	67
	5.1 Beschrijving	67
	5.2 Resultaten veldwerk	72
	5.3 Verkenning en analyse	75
	5.4 Conclusie	89
6	Conclusie	92
	Verwijzingen	95
	Bijlage 1. Veldwerkinstructies Roamler	100

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op 10 juli 2027 wordt 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 (hierna: de antiwitwasverordening of AMLR) rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten van de Europese Unie. De AMLR legt 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 proliferatiefinanciering¹ laag is, en (2) de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gegeven voor de toepassing van de voorgenomen 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 optie er ook. Eerdere Nederlandse risicobeoordelingen, uitgevoerd door Decision Support en Ferwerda Consulting², vormden destijds de basis voor het besluit om alle aanbieders van kansspeldiensten vrij te stellen van de verplichtingen van de Wwft, met uitzondering van speelcasino's. Hoewel speelautomatenhallen aanvankelijk niet als laag risico werden beschouwd, is na invoering van aanvullende beheersmaatregelen ook aan deze deelsector een vrijstelling verleend. Deze vrijstellingen zijn neergelegd in artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Sindsdien is de Nederlandse kansspelsector wezenlijk veranderd, met name door de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa) in 2021. Deze wet heeft de markt voor online kansspeldiensten³ opengesteld maar ook wijzigingen doorgevoerd voor speelautomatenhallen en speelcasino's, onder meer op het vlak van verslavingspreventie en toezicht.

Tegelijkertijd is het Europese kader voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering ingrijpend aangepast. Na de invoering van de strafrechtelijke antiwitwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2018/1673) is het preventieve antiwitwaskader herzien door de vaststelling van de antiwitwasverordening (AMLR; Verordening (EU)

¹ Hierna wordt – omwille van leesbaarheid – met 'terrorismefinanciering' zowel terrorisme- als proliferatiefinanciering bedoeld.

² Van der Knoop 2017; Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

³ De benamingen 'kansspeldiensten' en 'kansspelen' betekenen exact hetzelfde. In dit rapport sluiten we aan bij de AMLR-terminologie en gebruiken we 'kansspeldiensten'. Wanneer het over 'kansspelen op afstand' gaat, sluiten we echter aan bij de benaming van de Wet Koa en gebruiken we het woord 'kansspelen'.

2024/1624) en de zesde antiwitwasrichtlijn (AMLD6; Richtlijn (EU) 2024/1640). Deze twee instrumenten vormen gezamenlijk het nieuwe Europese preventieve antiwitwasregime en vervangen het bestaande kader op basis van de vijfde antiwitwasrichtlijn (AMLD5), dat in Nederland was geïmplementeerd via de Wwft en uitvoeringsregelingen. Daarnaast is met Verordening (EU) 2024/1620 een nieuwe Europese toezichthouder opgericht, de Anti-Money Laundering Authority (AMLA), die een centrale rol krijgt in het toezicht en de coördinatie van de handhaving binnen de Unie.

Tegen deze achtergrond, een gewijzigd kansspelstelsel op nationaal niveau en een gewijzigd Europees rechtskader, beoogt dit onderzoek de nationale risicoanalyses voor de kansspelsector te actualiseren, met inbegrip van het nieuwe vergunningstelsel voor kansspelen op afstand. De risicoanalyse in dit onderzoek heeft nadrukkelijk een onafhankelijk en neutraal karakter. De resultaten van dit onderzoek dienen uitsluitend als input voor het beleidsbesluit over de vraag of bepaalde deelsectoren van kansspeldiensten in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van (een deel van) de verplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten onder de AMLR.

Het onderzoek is gesplitst in twee delen, namelijk: (1) een herijking van de risicoanalyse voor de deelsectoren van de kansspeldiensten die op basis van de eerdere risicobeoordelingen op dit moment zijn vrijgesteld van de verplichtingen en (2) van de deelsector kansspelen op afstand. Kansspelen op afstand komt niet in aanmerking voor een vrijstelling van de Wwft-verplichtingen⁴, maar desondanks bestaat er een behoefte aan een gerichte analyse van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering voor deze deelsector. Omwille van de korte doorlooptijd van het onderzoek en gegeven het feit dat kansspelen op afstand niet vrijgesteld kunnen worden, is dit onderzoek opgedeeld in twee afzonderlijke delen die los van elkaar werden uitgevoerd.

Deel 1: huidig vrijgestelde deelsectoren

In het eerste deel van het onderzoek richten we ons op de deelsectoren van de kansspeldiensten die op basis van de eerdere risicobeoordelingen op dit moment zijn vrijgesteld van de verplichtingen. Hieronder zijn deze deelsectoren opgesomd.

- Vergunningen:
 - Wok artikel 3, goededoelenloterijen;
 - Wok artikel 8, Staatsloterij;
 - Wok artikel 14a, instantloterijen/krasloten,
 - Wok artikel 15, (landgebonden) sportweddensenschappen;
 - Wok artikel 23, totalisator (paardenrennen en harddraverijen), en
 - Wok artikel 27a, Lotto.

⁴ Art. 1, tweede lid, Wwft

- Activiteiten:
 - Wok artikel 30b, aanwezigheid speelautomaten, en
 - Wok artikel 30h, exploitatie speelautomaten.

Dit tussenrapport bevat de resultaten van deel 1 van het onderzoek, of wel de risicobeoordelingen van alle bovengenoemde deelsectoren.

Deel 2: kansspelen op afstand

Deel 2 van het onderzoek betreft tot slot de risicobeoordeling van de deelsector kansspelen op afstand. Kansspelen op afstand waren ten tijde van de eerdere risicobeoordelingen nog niet toegestaan in Nederland. Zij zijn dus nog niet eerder onderzocht (in het kader van de Wwft-verplichtingen) en ook niet vrijgesteld van de verplichtingen. Het staat ook bij voorbaat vast dat zij niet in aanmerking komen voor een vrijstelling van de Wwft-verplichtingen. Wel bestaat er behoefte aan een gerichte analyse van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelen op afstand. Daarvoor is deel 2 van het onderzoek bedoeld, wat in het eindrapport wordt behandeld.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor het bereiken van de doelstelling van het eerste deel van dit onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Voor alle huidig vrijgestelde deelsectoren, excl. kansspelen op afstand:

1. Zijn de eerder vastgestelde scenario's voor de eerder onderzochte deelsectoren nog steeds geldig en/of zijn er nieuwe witwasscenario's manifest of denkbaar?
2. Hoe makkelijk of moeilijk is het om wit te wassen in deze deelsectoren en is er sprake van verandering in de afgelopen vier jaar? (denk bijvoorbeeld aan toename gebruik van cryptomunten)
3. In hoeverre is witwassen met grote bedragen mogelijk in deze deelsectoren en is er sprake van verandering in de afgelopen vier jaar?
4. Zijn er sinds het laatste onderzoek nieuwe mitigerende elementen bijgekomen, die het risico op witwassen en terrorismefinanciering beperken?
5. Zijn er sinds het laatste onderzoek mitigerende elementen afgevallen, die het risico op witwassen en terrorismefinanciering vergroten?

Voor vergunde speelautomatenhallen⁵:

6. Worden 500 Eurobiljetten nog gebruikt en zo ja, is het mogelijk om deze biljetten te kunnen wisselen bij deze speelautomatenhallen?
7. Worden er in de praktijk door speelautomatenhallen handpaybonnen (die als winstverklaring opgevoerd kunnen worden) afgegeven?
8. Is cashless play mogelijk en op welke wijze brengt dit witwasrisico's met zich mee?
9. Worden de inworplimieten voor speelautomaten zoals die nu in de wet zijn opgenomen in de praktijk gehandhaafd door de uitbaters?

Voor alle huidig vrijgestelde deelsectoren:

10. Bij welke deelsectoren zijn de witwasrisico's zodanig beperkt dat vrijstelling verleend zou kunnen worden?

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (van deel 1) is een aantal onderzoeksmethoden ingezet: juridische analyse, deskstudie, verkennende interviews en veldwerk. Samen leverden deze methoden de input voor de uitvoering van de risicoanalyses. Hieronder is de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet nader beschreven.

1.3.1 Juridische analyse

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. De analyse is uitgevoerd op basis van Europese en Nederlandse regelgeving, de richtsnoeren die door de Financial Action Task Force (FATF) zijn opgesteld voor het uitvoeren van een risicoanalyse⁶ en (supra)nationale risicobeoordelingen op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering⁷, aangevuld met input van de beleidsambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die betrokken zijn bij de huidige vrijstellingsregeling op basis van de Wwft. De uitkomsten van de juridische analyse dragen bij aan het analysekader voor de

⁵ NB: Deze vragen volgen direct uit de conclusies van de vorige nationale risicobeoordeling; Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020.

⁶ FATF 2025

⁷ Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*; Van der Veen & Heuts, *NRA Terrorismefinanciering 2023*; Europese Commissie 2022

risicobeoordeling en waarborgen de aansluiting van deze risicoanalyse op de vereisten het verlenen van een eventuele vrijstelling voor de desbetreffende deelsectoren.

Twee vragen staan in de analyse centraal:

1. Welke verplichtingen uit de AMLR gelden voor kansspelaanbieders die onder de reikwijdte van de verordening vallen en van welke verplichtingen wordt in Nederland feitelijk een vrijstelling verleend via de Wwft en de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme? Op basis hiervan kan worden bepaald welke onderdelen van de Europese regelgeving binnen of buiten de afbakening van het onderzoek vallen.
2. Aan welke inhoudelijke en procedurele eisen moet een risicobeoordeling voldoen om als onderbouwing van een vrijstelling in de zin van artikel 4 AMLR te kunnen dienen?

1.3.2 Deskstudie

Voor de identificatie van routes voor witwassen en terrorismefinanciering hebben we gekeken naar eerdere risicoanalyses, zowel in Nederland als in het buitenland (o.a. diverse EU-landen, Australië en het Verenigd Koninkrijk) en wetenschappelijke literatuur met betrekking tot deze risicoanalyses. Geïdentificeerde routes uit die literatuur zijn ook overgenomen voor deze studie. Tot slot werd er een analyse gedaan van de bestaande jurisprudentie (via rechtspraak.nl) per deelsector om te toetsen in hoeverre bepaalde routes in de praktijk voorkomen. Belangrijk hierbij is dat jurisprudentie per definitie geen volledig beeld geeft van de mate waarin routes uitgevoerd worden, omdat jurisprudentie slechts een beeld geeft van personen die zijn aangeklaagd. Het jurisprudentieonderzoek gaf met name inzicht in de haalbaarheid van specifieke routes.

1.3.3 Interviews

Om de mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering in de deelsectoren van de kansspeldiensten en bijbehorende relevante kenmerken in kaart te brengen, zijn verkennende interviews gevoerd met verschillende partijen in het veld. We hebben vertegenwoordigers van de volgende partijen gesproken:

- Financial Intelligence Unit (FIU)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Kansspelautoriteit (Ksa)
- VAN Kansspelen
- Nederlandse Loterij (NLO)
- WODC (opstellers van de NRA)

Naast de gesprekken met deze partijen is er contact geweest met de Nationale Politie en de FIOD. Hier zijn geen formele interviews afgenomen, maar waar beschikbaar zijn wel signalen van mogelijk witwassen gedeeld met de onderzoekers.

1.3.4 Veldwerk Roamler

Om de onderzoeksvragen over de mitigatie en weerbaarheid van speelautomatenhallen (vraag 6 t/m 9) te beantwoorden, is veldwerk gedaan bij een steekproef van speelautomatenhallen. Dit om te kunnen onderzoeken of de na de vorige risicobeoordeling getroffen maatregelen daadwerkelijk hebben uitgepakt zoals gedacht. Voor het uitvoeren van het veldwerk hebben we samengewerkt met Roamler. Roamler heeft een innovatief platform voor marktonderzoek waarmee zij veldwerk crowdsourcen.

De voorbereiding op het veldwerk, inclusief een pilot van het veldwerk bij enkele speelautomatenhallen, is uitgevoerd door onderzoekers van Dialogic. Op basis daarvan zijn uitgebreide veldwerkinstructies geschreven voor de onderzoekers van Roamler, zie Bijlage 1. Met deze instructies zijn zij vervolgens tussen 8 december en 20 december 2025 bij verschillende speelautomatenhallen op locatie geweest, om observaties te doen, foto's te maken en vragen te stellen. De onderzoekers hadden een begeleidende brief bij zich, ondertekend door het WODC, om zichzelf en (het doel van) de opdracht meteen bij binnenkomst kenbaar te maken.

De onderzoekers zijn bij 55 speelautomatenhallen langs geweest. De onderzoekers zijn geïnstrueerd om het betreffende deel van het veldwerk bij een locatie te staken als de speelautomatenhallen ondanks uitleg bezwaar hadden tegen het ophalen van de informatie en/of het maken van foto's. Vier speelautomatenhallen hadden bezwaar tegen het maken van foto's en 21 speelautomatenhallen weigerden zowel de foto's als het (laten) beantwoorden van de vragen. De meeste van deze speelautomatenhallen weigerden naar eigen zeggen omdat ze dergelijke verzoeken doorgaans via het hoofdkantoor laten verlopen. Een enkele poging van een van de onderzoekers om alsnog telefonisch via het hoofdkantoor toestemming te verkrijgen, leverde niks op. In enkele gevallen werd geen toestemming gegeven omdat de manager niet aanwezig was.

De aanpak om speelautomatenhallen niet vooraf te informeren over het bezoek is bewust gekozen om gegevens op een betrouwbare wijze en binnen een realistische context te kunnen verzamelen. Een mogelijk nadeel is dat exploitanten door het onverwachte bezoek worden overvallen en daardoor niet altijd de benodigde toestemming (van bijvoorbeeld hoofdkantoor) of aanwezigheid van relevante personen kunnen organiseren. Ook een zekere mate van wantrouwen over de rechtmatigheid van het onderzoek kan, ondanks de begeleidende brief, hebben meegespeeld. Het is tot slot ook mogelijk dat exploitanten deelname weigerden vanwege het niet naleven van voorschriften of om controle te vermijden, maar dit kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld.

In totaal zijn bij 30 speelautomatenhallen alle gewenste foto's gemaakt en bij 34 hallen alle vragen beantwoord.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

Aan dit onderzoek liggen twee beperkingen ten grondslag. De eerste beperking is de beperkte looptijd. Deel 1 van het onderzoek is in slechts enkele weken uitgevoerd, wat druk legde op de input van respondenten. Wij danken alle deelnemers voor hun flexibiliteit in deelname en het leveren van informatie op zeer korte termijn. Ondanks de aanvankelijke uitdagingen zijn alle beoogde respondenten binnen de doorlooptijd geraadpleegd, en heeft het geen gevolgen gehad voor de resultaten van dit onderzoek.

De tweede beperking is van inhoudelijke aard. Als gevolg van de huidige vrijstelling onder de Wwft zijn kansspelaanbieders niet verplicht signalen te registreren of te melden bij de bevoegde autoriteiten, hoewel zij over de bevoegdheid beschikken dit te doen. Het ontbreken van geregistreerde signalen kan derhalve niet worden aangemerkt als een indicatie dat routes voor witwassen of terrorismefinanciering niet bestaan of niet toepasbaar zijn. Dergelijke routes kunnen alsnog aan het licht komen, bijvoorbeeld doordat deze door kansspelaanbieders worden gesignaleerd (zij het doorgaans zonder formele melding) of doordat verdachten in opsporingsonderzoeken de herkomst van middelen verklaren aan de hand van deelname aan kansspeldiensten.

Om dergelijke signalen zo veel mogelijk te ondervangen, is in het kader van dit onderzoek gesproken met zowel kansspelaanbieders als opsporingsdiensten. Bovendien leunt de uitgevoerde risicoanalyse slechts in beperkte mate op de aanwezigheid van signalen. Daarom wordt geconcludeerd dat de genoemde beperkingen de bevindingen en conclusies van dit onderzoek slechts minimaal beïnvloeden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we het juridisch en conceptueel kader. Daarin is uiteengezet aan welke eisen de risicobeoordeling moet voldoen en hoe we de analyse hebben aangepakt. De volgende hoofdstukken bevatten de daadwerkelijke risicobeoordeling per deelsector. Hoofdstuk 3 gaat over loterijen, hoofdstuk 4 over sportwedenschappen en hoofdstuk 5 over speelautomaten. Deze hoofdstukken beginnen elk met een beschrijving van de deelsector, gevolgd door een verkenning van de routes voor witwassen en terrorismefinanciering, gevolgd door analyse en conclusies. Het rapport sluit af met een overzicht van de conclusies over het risico in de verschillende deelsectoren, in hoofdstuk 6.

2 Juridisch en conceptueel kader

2.1 Achtergrond

De nieuwe antiwitwasverordening of AMLR (Verordening (EU) 2024/1624), de verordening ter oprichting van de nieuwe Europese autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering AMLA (Verordening (EU) 2024/1620) en de nieuwe richtlijn inzake nationale antiwitwasmechanismen AMLD6 (Richtlijn (EU) 2024/1640) vormen het nieuwe centrale Europese kader voor het voorkomen van witwassen en de financiering van terrorisme. Vanaf 10 juli 2027 wordt de AMLR rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten van de Europese Unie. De AMLR legt rechtstreeks bindende verplichtingen op aan een afgebakende groep meldingsplichtige entiteiten, waaronder kredietinstellingen, financiële instellingen en bepaalde niet-financiële instellingen (beroepsgroepen). Deze entiteiten zijn gehouden om:

- a. interne gedragslijnen, procedures en controles vast te stellen, toe te passen en actueel te houden, die zijn afgestemd op de aard, omvang en complexiteit van hun activiteiten en op hun risicoblootstelling, waaronder het uitvoeren en periodiek herzien van een bedrijfsbrede risicobeoordeling, het aanwijzen van verantwoordelijken op leidinggevend niveau en een onafhankelijke nalevingsfunctionaris, het waarborgen van passende personele en technische middelen en, indien van toepassing, het vaststellen van groepsbrede gedragslijnen en controles, overeenkomstig hoofdstuk II van de AMLR (art. 9 t/m 18 AMLR);
- b. een risicogebaseerde benadering toe te passen bij het cliëntenonderzoek, door bij het aangaan en onderhouden van zakelijke relaties en bij het verrichten van incidentele transacties cliënten en personen die namens hen handelen te identificeren en te verifiëren, het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen, de uiteindelijk begunstigen van cliënten te identificeren en te verifiëren, inzicht te verkrijgen in eigendoms- en zeggenschapsstructuren en zakelijke relaties en transacties voortdurend te monitoren, met toepassing van vereenvoudigde of verscherpte maatregelen afhankelijk van het risicoprofiel, overeenkomstig hoofdstuk III van de AMLR (art. 20 t/m 50 AMLR);
- c. ongebruikelijke en verdachte transacties onverwijld te melden aan de nationale financiële-inlichtingeneenheid (FIU), alle relevante informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de analyse van mogelijke witwas- of terrorismefinancieringsactiviteiten, en de vertrouwelijkheid van meldingen te waarborgen, waaronder het mededelingsverbod, zoals voorgeschreven in hoofdstuk V van de AMLR (art. 69 t/m 74 AMLR);
- d. persoonsgegevens die in het kader van de AML/CFT-verplichtingen worden verwerkt rechtmatig, zorgvuldig en doelgebonden te verwerken en te beveiligen, en deze gegevens gedurende de voorgeschreven bewaartermijnen te bewaren en nadien te verwijderen, met inachtneming van de beginselen en

- waarborgen inzake gegevensbescherming en gegevensbeveiliging, zoals vastgelegd in hoofdstuk VII van de AMLR (art. 76 t/m 78 AMLR), onverminderd de toepasselijkheid van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG);
- e. beperkingen op het gebruik van anonieme instrumenten en contante betalingen in acht te nemen, overeenkomstig hoofdstuk VIII van de AMLR (art. 79 en 80 AMLR).

Voor aanbieders van kansspeldiensten geldt dat zij meldingsplichtige entiteiten zijn (art. 3(3)(g) AMLR). Een vrijstelling kan niet worden verleend aan (i) casino's en (ii) aanbieders van kansspeldiensten waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit het aanbieden van online kansspeldiensten of sportweddenschappen, behoudens de beperkte uitzonderingen voor staatsgecontroleerde of door de Staat gereguleerde online kansspeldiensten. Voor andere deelsectoren kunnen lidstaten op grond van artikel 4 AMLR besluiten ze geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van deze verplichtingen, mits: (1) uit een risicobeoordeling blijkt dat het risico op witwassen en terrorismefinanciering laag is (art. 4 AMLR), en (2) de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gegeven voor de toepassing van de voorgenomen vrijstelling door de lidstaat op basis van de risicobeoordeling (art. 7 lid 2, AMLR) en (3) de lidstaat de vrijstelling verleend heeft.

Ook in de momenteel nog geldende regelgeving, bestaande uit de AMLD4 (zoals gewijzigd door AMLD5) en de Wwft, is er een dergelijke mogelijkheid tot vrijstellingen. In de Wwft is de mogelijkheid tot vrijstelling van de betreffende kansspelaanbieders momenteel geregeld in artikel 1b Wwft. De daadwerkelijke vrijstelling is gelegen in artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Wwft. Deze vrijstelling geldt voor alle regels die bij of krachtens de Wwft worden gesteld. De Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Iwt) implementeert AMLD6, waarmee de huidige Wwft wordt vervangen. De AMLR is daarom leidend in dit onderzoek.

2.2 Vrijstellingen in het nieuwe regime

In de huidige regelgeving, en in eerdere versies daarvan, heeft een vrijstelling een binair karakter: een vrijstelling van een (deel)sector leidt ertoe dat deze sector is vrijgesteld van alle verplichtingen die voortvloeien uit de AMLD4 (zoals gewijzigd door AMLD5) en de Wwft. De AMLR introduceert voor het eerst expliciet de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen voor slechts een gedeelte van de verplichtingen. Dit betreft vrijstellingen die uitsluitend kunnen worden verleend op grond van een vastgesteld laag risico op witwassen of terrorismefinanciering.

Het verlenen van een dergelijke gedeeltelijke vrijstelling op grond van een laag vastgesteld risico ligt evenwel niet zonder meer voor de hand. Een gedeeltelijke vrijstelling op basis van een risicobeoordeling impliceert immers dat er nog steeds een relevant risico aanwezig wordt geacht; anders zou een volledige vrijstelling aangewezen zijn. De onderliggende veronderstelling is dan dat dit resterende risico voldoende kan worden

beheerst met slechts een deel van de antiwitwasverplichtingen, of dat slechts een subset van die verplichtingen relevant is voor het geïdentificeerde risico.

Deze veronderstelling strookt echter moeilijk met de systematiek van het antiwitwasrecht. De kernverplichtingen — cliëntenonderzoek, voortdurende monitoring van transacties en de meldplicht — vormen een onderling samenhangend en functioneel geïntegreerd geheel. Zonder cliëntenonderzoek kan geen zinvolle monitoring plaatsvinden, en zonder monitoring verliest de meldplicht haar inhoud. Het loslaten van één of meer van deze verplichtingen ondermijnt daarmee de effectiviteit en consistentie van het gehele preventieve kader.

Tegen deze achtergrond ligt een gedeeltelijke vrijstelling op basis van een laag risico slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden voor de hand. Voor de kansspelsector, waarin geen sprake is van een wettelijk beschermd beroepsgeheim of vergelijkbare normatieve belemmeringen, achten wij een dergelijke situatie niet aannemelijk. Indien het risico in een deelsector als laag wordt beoordeeld, ligt een volledige vrijstelling voor de hand. Indien geen sprake is van een laag risico, is het vanuit de logica en doelstelling van het antiwitwasrecht niet consistent om slechts een deel van de verplichtingen van toepassing te verklaren.

Voor de voorliggende risicobeoordeling gaan wij er daarom in beginsel van uit dat een deelsector óf in aanmerking komt voor een volledige vrijstelling van de verplichtingen uit hoofde van de AMLR, óf aan alle relevante verplichtingen onderworpen blijft.

2.3 Afbakening van juridisch relevante witwasroutes

Voorafgaand aan de risicobeoordeling dient een afbakening te worden gemaakt van de witwasroutes die juridisch en methodologisch relevant zijn, rechtstreeks voortvloeiend uit de aard en doelstelling van het preventieve antiwitwaskader van de Unie.

Het witwaspreventierecht is niet bedoeld om alle strafrechtelijk relevante witwasgedragingen in kaart te brengen, maar om risico's te identificeren en te beperken die door de toepassing van preventieve verplichtingen daadwerkelijk kunnen worden gemitigeerd. De verplichtingen inzake cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en melding van ongebruikelijke transacties zijn ontworpen vanuit het uitgangspunt dat meldingsplichtige entiteiten optreden als poortwachter van het financiële stelsel. Zij beogen misbruik van diensten door cliënten en andere derden te detecteren en te voorkomen. Witwasroutes waarbij deze poortwachtersfunctie ontbreekt of niet effectief kan worden uitgeoefend, vallen daarom in beginsel buiten de reikwijdte van een sectorale risicobeoordeling in de zin van artikel 4 AMLR.

Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om vooraf te bepalen welke typen witwasroutes binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen en welke niet. Daarbij wordt

onderscheid gemaakt naar de hoedanigheid waarin personen deelnemen aan kansspeldiensten en de mate waarin preventieve antiwitwasmaatregelen het gebruik van de betreffende routes kunnen beïnvloeden.

2.3.1 Spelen voor eigen rekening

De eerste categorie betreft situaties waarin personen deelnemen aan kansspeldiensten voor eigen rekening en risico. Hieronder vallen alle vormen waarin een persoon met eigen middelen gokt. Binnen deze categorie zijn twee subcategorieën te onderscheiden: enerzijds het doelgericht witwassen via kansspeldiensten en anderzijds het consumptief witwassen. Terwijl het doelgericht witwassen vanzelfsprekend binnen de reikwijdte van de risicobeoordeling valt, is dat niet het geval voor het consumptief witwassen. Consumptief witwassen is namelijk het gebruik van crimineel verkregen geld om deel te nemen aan kansspeldiensten zonder het oogmerk om deze middelen opnieuw als ogenschijnlijk legale opbrengsten in het financiële stelsel te integreren, maar uitsluitend met het oog op persoonlijke consumptie of vermaak.⁸

Hoewel consumptief witwassen in bepaalde lidstaten strafbaar kan zijn, verplicht het Unierecht lidstaten niet om deze gedraging strafbaar te stellen wanneer zij wordt gepleegd door de dader van het gronddelict zelf. Dit volgt uit de systematiek van Richtlijn (EU) 2018/1673, waarin de strafbaarstelling van het louter verwerven, bezitten of gebruiken van criminele opbrengsten door de pleger van het gronddelict niet verplicht wordt gesteld. Deze keuze van de Uniewetgever weerspiegelt een inhoudelijke risicoweging: consumptief gebruik van criminele opbrengsten vormt geen kernbedreiging voor het financiële stelsel zoals bedoeld in het preventieve antiwitwaskader.

Vanuit preventief perspectief geldt bovendien dat bij zuiver consumptieve besteding van criminele middelen het centrale doel van het witwaspreventierecht in wezen reeds is bereikt. Het primaire doel van dit kader is het voorkomen dat criminele gelden worden ingebracht in of geïntegreerd in het legale financiële systeem. Wanneer middelen daadwerkelijk worden geconsumeerd, worden zij aan dat systeem onttrokken en kunnen zij niet opnieuw worden gebruikt voor verdere verhulling of integratie. De vraag of meldingsplichten in dergelijke gevallen alsnog zouden moeten worden geactiveerd, raakt primair aan repressieve doelstellingen en niet aan de preventieve logica die aan artikel 4 AMLR ten grondslag ligt.

Daarbij komt dat consumptieve besteding van crimineel geld in de kanspelsector in wezen niet verschilt van andere vormen van consumptie met misdadig geld, zoals reguliere aankopen of het afnemen van diensten in andere sectoren. Indien dergelijke

⁸ In de vorige risicobeoordeling is consumptief witwassen enkel meegenomen voor zover het gaat om grote bedragen; Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

bestedingen als zelfstandig witwasrisico zouden worden aangemerkt, zou dit niet beperkt kunnen blijven tot de kansspelsector, maar zou vrijwel elke consumptiesector binnen de reikwijdte van het antiwitwaskader moeten worden betrokken.

Om deze redenen worden vormen van spelen voor eigen rekening en risico, waaronder consumptief witwassen, in deze risicobeoordeling niet als afzonderlijke witwasroutes meegenomen. Indien zij desalniettemin expliciet zouden worden beoordeeld, zouden zij op grond van hun beperkte gevolgen voor het financiële stelsel en de maatschappij als laag risico moeten worden aangemerkt.

2.3.2 Spelen namens een ander

De tweede categorie betreft situaties waarin een persoon deelneemt aan kansspeldiensten namens een ander, bijvoorbeeld door te gokken met door een derde verstrekte middelen. In deze gevallen is sprake van een scheiding tussen de feitelijke speler en de uiteindelijke belanghebbende bij de geldstromen. Dergelijke constructies kunnen worden ingezet om de herkomst van criminele middelen te verhullen of om de betrokkenheid van de uiteindelijke begunstigde te maskeren.

Witwasroutes waarbij personen namens een ander deelnemen aan kansspeldiensten vallen binnen de reikwijdte van deze risicobeoordeling, mits de kansspelaanbieder daarbij de rol van poortwachter vervult. Indien de aanbieder cliëntenonderzoek kan uitvoeren, transacties kan monitoren en ongebruikelijke patronen kan signaleren en melden, kan het gebruik van dergelijke routes door preventieve antiwitwasmaatregelen daadwerkelijk worden beperkt. Deze routes worden daarom als reguliere witwasroutes meegenomen in de verdere analyse.

2.3.3 Spelen door of ten behoeve van een rechtspersoon of juridische constructie

De derde categorie betreft situaties waarin kansspeldiensten worden gebruikt door of ten behoeve van een niet-natuurlijke persoon, zoals een rechtspersoon of een juridische constructie. In de praktijk kunnen rechtspersonen en juridische constructies niet zelfstandig deelnemen aan kansspeldiensten. Deelname vindt steeds plaats via natuurlijke personen die optreden als vertegenwoordiger, werknemer, gevolmachtigde of feitelijk handelende persoon.

Aangezien niet valt uit te sluiten dat doelgericht wordt witgewassen met vermogen van een rechtspersoon via een handelende natuurlijke persoon, worden witwasroutes waarbij kansspeldiensten worden gebruikt ten behoeve van een rechtspersoon of juridische constructie in beginsel binnen de reikwijdte van deze risicobeoordeling betrokken. In dergelijke situaties kan sprake zijn van het aanwenden van vermogen van een rechtspersoon of andere juridische entiteit om via deelname aan kansspeldiensten criminele middelen te verhullen of te legitimeren.

Het is daarbij van belang de begrippen 'klant', 'vertegenwoordiger' en 'uiteindelijk begunstigde' scherp te onderscheiden. Het begrip uiteindelijk begunstigde ('ultimate beneficial owner' of UBO) is in het Unierecht immers steeds verbonden aan de identificatie van de cliënt wanneer die cliënt een rechtspersoon of juridische constructie is. Een klant is allereerst een natuurlijk of niet-natuurlijk persoon. Een natuurlijk persoon kan een vertegenwoordiger hebben, maar dat hoeft niet. Als een cliënt een niet-natuurlijk persoon is, is er altijd in ieder geval één UBO. Een UBO is altijd een natuurlijke persoon die uiteindelijk eigenaar is van of zeggenschap uitoefent over een niet-natuurlijk persoon die als cliënt optreedt (zoals een rechtspersoon, personenvennootschap, trust of andere juridische constructie). Het is geen vertegenwoordiger, stroman of feitelijk uitvoerder van transacties, maar degene die achter de schermen de uiteindelijke controle of het uiteindelijke economische belang heeft. Bij een niet-natuurlijk persoon kan de UBO de vertegenwoordiger zijn, maar dat kan ook iemand anders zijn (bijv. de interne jurist).

In de hier bedoelde situaties doet zich een wezenlijk andere constellatie voor. Een natuurlijke persoon manifesteert zich bij de kanspelaanbieder als feitelijk handelende speler, terwijl hij niet voor eigen rekening en risico optreedt, maar handelt ten behoeve van een rechtspersoon of juridische constructie. Deze natuurlijke persoon is in dat geval geen uiteindelijk begunstigde van de rechtspersoon, maar fungeert als vertegenwoordiger of stroman. Omgekeerd kan de rechtspersoon evenmin als uiteindelijk begunstigde van de natuurlijke persoon worden aangemerkt, aangezien het UBO-begrip uitsluitend betrekking heeft op natuurlijke personen.

Juridisch beschouwd is in deze situaties de rechtspersoon of juridische constructie de werkelijke cliënt, terwijl de natuurlijke persoon optreedt als vertegenwoordiger van die cliënt. Indien een meldingsplichtige entiteit vaststelt, of redelijkerwijs behoort vast te stellen, dat een natuurlijke persoon handelt namens of ten behoeve van een rechtspersoon, brengt de AMLR mee dat het cliëntenonderzoek zich niet kan beperken tot de identificatie van de handelende natuurlijke persoon. De entiteit dient dan, overeenkomstig hoofdstuk III van de AMLR: (a) de identiteit en hoedanigheid van de vertegenwoordiger vast te stellen; (b) de rechtspersoon als cliënt te identificeren en te verifiëren; en (c) de uiteindelijk begunstigten van die rechtspersoon te identificeren en te verifiëren.

Witwasroutes waarin kansspeldiensten worden gebruikt ten behoeve van een rechtspersoon of juridische constructie zijn daarom relevant voor deze risicobeoordeling. Zij raken rechtstreeks aan de kernverplichtingen van het cliëntenonderzoek en de transactiemonitoring, juist omdat zij het risico in zich dragen dat de werkelijke cliënt en diens uiteindelijk begunstigten buiten beeld blijven.

2.3.4 Spelen met deelname van de kansspelaanbieder

Voor de afbakening van de reikwijdte van deze risicobeoordeling is doorslaggevend of de personen die deelnemen aan kansspeldiensten als klant optreden tegenover de kansspelaanbieder. Indien dat het geval is, worden dergelijke routes beschouwd als reguliere witwasroutes en binnen de reikwijdte van deze beoordeling betrokken.

Daarentegen vallen situaties waarin de kansspelaanbieder zelf de initiatiefnemer of feitelijke uitvoerder van het witwassen is, of anderszins bewust meewerkt of wegstijgt, buiten de reikwijdte van deze risicobeoordeling. Dit betreft bijvoorbeeld gevallen waarin de eigenaar van een kansspelaanbieder derden inzet om met criminele middelen in de eigen inrichting te spelen, met als doel deze middelen via het bedrijf te laten terugvloeien. In dergelijke situaties ontbreekt namelijk de poortwachtersfunctie waarop het preventieve antiwitwaskader is gebaseerd. Het al dan niet toepassen van AML-verplichtingen heeft in die gevallen geen invloed op het gebruik van de route, aangezien de aanbieder zelf kan besluiten de verplichtingen niet na te leven. Deze routes zijn strafrechtelijk relevant, maar niet geschikt voor beoordeling in het kader van een preventieve, sectorale risicobeoordeling op grond van artikel 4 AMLR.

2.3.5 Gevolgen van witwassen buiten het financiële stelsel

Witwassen door middel van kansspeldiensten kan ook buiten het financiële stelsel gevolgen hebben. Hier willen we in ieder geval de mogelijkheid nog benoemen dat het gronddelict voortkomt uit een drang om te gokken of uit de financiële gevolgen van gokken. Misdad is één van de mogelijke gevolgen van gokken die wordt benoemd in recente onderzoeken naar gokschaade⁹, met voor het individu een mogelijke straf als schade en voor de maatschappij de kosten van de criminele activiteit.

In feite is hier sprake van consumptief witwassen, maar zowel gronddelict als noodzaak tot witwassen komen voort uit het bestaan van de kansspeldienst. Wij erkennen dat deze schade bestaat, maar in het kader van de huidige risicoanalyse richten wij ons op de risico's in lijn met de doelen van de AMLR en plaatsen wij deze gevolgen voor de gokker en de maatschappij buiten scope van de risicobeoordeling.

⁹ Marionneau, Egerer & Raisamo 2023

2.4 De risicobeoordeling

2.4.1 Eisen en handvatten

De mogelijkheid om aanbieders van kansspeldiensten een vrijstelling te verlenen is vastgelegd in artikel 4 AMLR. De risicobeoordeling moet ten minste de elementen bevatten die zijn opgesomd in artikel 4 lid 2 AMLR, namelijk:

- a. de bedreigingen en kwetsbaarheden die met de betrokken kansspelactiviteiten samenhangen,
- b. de omvang van de transacties en de gebruikte betaalmiddelen, en
- c. de geografische dimensie en eventuele grensoverschrijdende beschikbaarheid van het aanbod.

De risicobeoordeling moet daarnaast rekening houden met de resultaten van de supranationale risicobeoordeling (SNRA) op het niveau van de Europese Unie¹⁰, die door de Europese Commissie wordt opgesteld op grond van artikel 7 AMLD6 (art. 4(2) AMLR). Aangezien deze beoordeling ten tijde van dit onderzoek nog niet is gepubliceerd, wordt aangesloten bij de meest recente SNRA uit 2022, die is opgesteld op grond van de vierde antiwitwasrichtlijn (AMLD4).¹²

De regelgeving stelt geen nadere methodologische eisen aan de wijze waarop de risicobeoordeling dient te worden uitgevoerd. Wel volgt uit artikel 4 AMLR dat de genoemde elementen expliciet en op samenhangende wijze moeten worden betrokken en dat daadwerkelijk rekening moet worden gehouden met de resultaten van de SNRA. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand om bij de uitvoering van de risicobeoordeling tevens acht te slaan op de nationale risicobeoordeling (NRA, versie 2023)¹¹ van Nederland en op de richtsnoeren die door de Financial Action Task Force (FATF)¹² zijn opgesteld voor het uitvoeren van nationale en sectorale risicoanalyses. Deze bronnen bieden inhoudelijke en methodologische handvatten en dragen bij aan consistentie en vergelijkbaarheid met eerdere risicobeoordelingen.

Vanwege de verregaande mate van regulering van het Nederlandse kansspelstelsel is de grensoverschrijdende beschikbaarheid van het aanbod zeer beperkt. Deelname is mogelijk wanneer daarvoor fysiek naar Nederland wordt gereisd. Dit brengt extra kosten met zich mee voor de persoon die gebruik wil maken van de routes voor witwassen en terrorismefinanciering en leidt derhalve in alle gevallen tot een lager rendement. In alle gevallen waar het risico in Nederland als laag beoordeeld wordt is aannemelijk dat

¹⁰ Europese Commissie 2022

¹¹ Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*

¹² FATF 2025

de grensoverschrijdende impact ook beperkt is. Waar echter sprake is van een niet laag risico is een bondige beschouwing van de grensoverschrijdende impact opgenomen.

2.4.2 Analyse kader

Adaptatie

Voor de voorliggende risicobeoordeling kan niet één-op-één de aanpak worden overgenomen die is gehanteerd in de SNRA of de NRA, noch de aanpak die wordt gesuggereerd in de FATF-richtsnoeren. De gevolgde stappen en gebruikte begrippen in deze drie documenten zijn overigens niet volledig identiek, hoewel zij duidelijke overeenkomsten vertonen. Dat ze niet volledig toepasbaar zijn op voorliggend onderzoek hangt in belangrijke mate samen met verschillen in reikwijdte van de beoordelingen (supranationaal versus nationaal versus sectoraal) en in de wijze waarop risico's worden geclassificeerd (absoluut versus relatief).

Zo is de SNRA primair bedoeld om op Unieniveau sectoren, producten en diensten te beoordelen in termen van dreiging en kwetsbaarheid. In de SNRA 2022¹² wordt de impactcomponent methodologisch niet afzonderlijk gekwantificeerd, maar veeleer als constant significant verondersteld, waardoor de beoordeling in essentie neerkomt op een combinatie van dreiging en kwetsbaarheid. De Nederlandse NRA heeft op haar beurt tot doel om risico's binnen de nationale context te identificeren en te rangschikken om prioriteiten voor beleid, toezicht en opsporing te ondersteunen. Voor de onderhavige beoordeling is daarentegen doorslaggevend of binnen een specifieke kansspeldeelsector sprake is van een laag risico in de zin van artikel 4 AMLR, met het oog op een mogelijke vrijstelling. Dat vereist een drempelgerichte beoordeling waarbij vooral de vraag centraal staat of het risico, gegeven de context en mitigerende maatregelen, voldoende laag is om een vrijstelling te kunnen rechtvaardigen.

In plaats van volledig aan te sluiten op een van de genoemde kaders, passen wij het analysekader daarom aan aan de doelstelling en reikwijdte van dit onderzoek: het beoordelen van witwas- en terrorismefinancieringsrisico's binnen afzonderlijke deelsectoren van de kansspelsector, aan de hand van concrete witwasroutes en de mate waarin deze routes in de praktijk uitvoerbaar, aantrekkelijk en detecteerbaar zijn. Om consistentie met eerdere Nederlandse risicobeoordelingen te bevorderen, blijven wij zoveel mogelijk aansluiten bij de concepten en definities uit de Nederlandse NRA, voor zover die verenigbaar zijn met de eisen van artikel 4 AMLR. Tegelijkertijd sluiten wij aan bij de algemene FATF-richtsnoeren die voorschrijven dat een risicoanalyse moet leiden tot een onderbouwd begrip van dreigingen, kwetsbaarheden en mitigatie, als basis voor proportionele maatregelen in een op risico gebaseerde benadering.

De uitwerking en formulering van het analysekader hieronder heeft primair betrekking op witwasroutes. In theorie kan met aanpassing van terminologie en indicatoren een

vergelijkbaar kader worden toegepast op routes voor terrorismefinanciering. In de hier behandelde kansspeldeelsectoren wijzen de geraadpleegde bronnen echter op een beperkte relevantie van risico's op terrorismefinanciering in vergelijking met witwasrisico's. Zo wordt in de SNRA 2022¹³ voor meerdere kansspelproducten expliciet aangegeven dat de beoordeling van de dreiging van terrorismefinanciering niet of nauwelijks relevant werd geacht. Alleen voor online kansspeldiensten wordt opgemerkt dat nieuwe ontwikkelingen zoals gebruik van cryptoactiva alertheid vergen. We bespreken dit in de volgende hoofdstukken ook per deelsector. Hieronder spitsen wij het analysekader echter toe op witwasrisico's.

Definities

We hanteren voor de risicobeoordeling de volgende definities van kernbegrippen, zoals hierboven uitgelegd zoveel mogelijk aansluitend bij de NRA (en FATF) en bij de voorgaande Nederlandse risicobeoordeling¹⁴:

- **Witwasroutes/dreigingen:** de methoden of handelwijzen waarmee crimineel verkregen geld kan worden geplaatst, verhuld, gerechtvaardigd of geïntegreerd in het reguliere economische of financiële verkeer.
- **Maximale input:** het hoogst mogelijke bedrag aan criminele middelen dat via een specifieke witwasroute kan worden ingebracht of verwerkt, uitgedrukt in de voor de route passende eenheid, bijvoorbeeld per persoon per uur.¹⁵ In de vorige risicobeoordeling werd gekeken naar 'grote bedragen'¹⁶, in huidig onderzoek beogen wij dit met dit begrip verder te specificeren.
- **Rendement:** het nettoresultaat van een witwasroute, rekening houdend met alle kosten en verliezen, bij voorkeur uitgedrukt als percentage van de input. Bij een route waarin kansbepaling een rol speelt, omvat dit mede de verwachte uitbetaling (return to player, RTP) en de statistische variantie van uitkomsten.¹⁷ In voorgaande risicobeoordeling zijn enkel transactiekosten van een route beschouwd, met dit begrip breiden wij dit in huidig onderzoek verder uit.¹⁸
- **Slaagkans:** de waarschijnlijkheid dat een witwasroute daadwerkelijk tot een bruikbaar resultaat leidt voor de crimineel, rekening houdend met zowel (i) de

¹³ Europese Commissie 2022

¹⁴ Voor het onderhavige onderzoek zijn enkele begrippen geïntroduceerd om relevante factoren nader te concretiseren, waar deze in de vorige risicobeoordeling nog niet of naar ons oordeel te beperkt waren gedefinieerd. Dit betreft maximale input, rendement, slaagkans, waarschijnlijkheid en gevolgen.

¹⁵ Bij speelautomaten in speelautomatenhallen is dit bijvoorbeeld €240 per persoon per uur (1.200 spins per uur × €0,20 per spin).

¹⁶ Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*

¹⁷ Bij krasloten worden bijvoorbeeld de tijdsbesteding van het kopen van een kraslot en het verwachte rendement per kraslot meegenomen.

kans dat de route niet wordt gedetecteerd of onderbroken (pakkans) als (ii) de kans dat het beoogde witwasdoel wordt bereikt.¹⁸

- **Waarschijnlijkheid:** de waarschijnlijkheid dat een specifieke witwasroute daadwerkelijk wordt gebruikt (beoordeeld op basis van maximale input, rendement en slaagkans samen – verderop onder kopje Risicoanalyse per route wordt dit verder toegelicht).
- **Gevolgen:** de effecten die kunnen optreden voor het financiële stelsel en de maatschappij als gevolg van het gebruik van een witwasroute. Dit hanteren wij in huidig onderzoek als de operationalisering van doelstellingen van wetgeving tegen witwassen en terrorismefinanciering.
- **Weerbaarheid:** de mate waarin het bestaande wettelijke, toezichthoudende en operationele kader geschikt is om witwasroutes te voorkomen, te detecteren of te verstoren. Hiermee wijken we af van de voorgaande analyse¹⁹, waar weerbaarheid sec wordt gezien als de Wwft. Wij kijken hierin ook naar bestaande wettelijke en beleidskaders op andere terreinen (bijvoorbeeld kansspelwetgeving of sectorale afspraken) die weerbaarheid van de sector als gevolg hebben.
- **Kwetsbaarheden:** relatief vaststaande contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwasroutes en waarop niet of niet direct door beleidsmaatregelen kan worden ingegrepen. Dit wordt verder toegelicht onder kopje Kwetsbaarheden.²⁰
- **Huidig risico:** de mate van blootstelling aan witwassen gegeven het bestaande wettelijke en beleidsmatige kader, zonder aanvullende ingrepen.²¹
- **Residueel risico:** de mate van blootstelling aan witwassen nadat aanvullende mitigerende maatregelen in aanmerking zijn genomen.²²

¹⁸ Witwasroutes in deze sector kunnen immers van kansspeldiensten afhankelijk zijn. Hoe onzekerder de uitbetaling (hogere variantie in uitkomsten), hoe groter de totale inleg moet zijn om enige zekerheid te hebben dat het verwachte rendement wordt behaald.

¹⁹ Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*, p. 30

²⁰ Kwetsbaarheden worden meegenomen conform richtlijnen van de FATF (2025). Wij wijken iets af van de interpretatie van de vorige risicoanalyse, waar de kwetsbaarheden meer zoals de waarschijnlijkheid in dit onderzoek werden geïnterpreteerd (Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*, p. 4). Om verwarring te voorkomen met de kwetsbaarheden uit NRA en SNRA, die meegenomen moeten worden in een sectorale analyse, hanteren wij dit onderscheid.

²¹ Merk op dat we geen uitspraak doen over het zogeheten *inherent risico*. Inherent risico is volgens de SNRA 2022 het risico in de hypothetische situatie dat er geen beleid is om het risico tegen te gaan. Dit is ten eerste dermate hypothetisch dat het geen toegevoegde waarde heeft voor deze risicobeoordeling en ten tweede vrijwel onmogelijk om objectief en goed te bepalen. Daarvoor zou namelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen het beleid dat simpelweg nodig is voor het bestaan of de organisatie van het kansspel, of dat is ingevoerd om spelers te beschermen, en het beleid dat erop is gericht om witwassen tegen te gaan. Net als in de vorige risicobeoordeling is gedaan, laten we het inherente risico daarom buiten beschouwing.

²² Europese Commissie 2022

Kwetsbaarheden

In de NRA 2023 zijn geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructuurle en criminologische kenmerken van Nederland geïdentificeerd die Nederland kwetsbaar maken voor witwassen. Geen van deze kenmerken maken echter specifiek de kansspelsector kwetsbaar.

In de SNRA 2022²⁴ worden daarentegen wel kwetsbaarheden genoemd van specifieke kansspelsectoren.²³ Een deel daarvan is niet van toepassing op de Nederlandse kansspelsector.²⁴ De kwetsbaarheden die wel relevant zijn voor Nederland hebben met name betrekking op transactionele kenmerken van kansspeldiensten. Het gaat daarbij onder meer om een *hoog volume* aan *snelle en herhaaldelijke* transacties, het (historisch) gebruik van *contant geld* en in sommige gevallen een *beperkte mate van identificatie of anonimiteit*. Deze kenmerken kunnen het toezicht bemoeilijken en verhogen daarmee de kwetsbaarheid voor misbruik. Daarnaast wijst de SNRA 2022 op het gebruik van *distributienetwerken* als een specifieke kwetsbaarheid, zowel bij het aanbieden van kansspeldiensten (zoals het plaatsen van weddenschappen of de verkoop van loten) als bij de uitbetaling of inning van prijzen.

In deze risicobeoordeling zijn de kwetsbaarheden van de deelsectoren op overkoepelende wijze integraal meegenomen. *Aanvullend daarop zijn – waar relevant – sommige kwetsbaarheden expliciet benoemd* bij de analysestappen van specifieke routes.

Laag risico

Noch de Europese noch de Nederlandse regelgeving bevat een kwantitatieve definitie van wanneer een risico als 'laag' moet worden aangemerkt. Artikel 4 AMLR vereist wel dat een vrijstelling uitsluitend kan worden verleend indien uit een risicobeoordeling blijkt dat het risico op witwassen of terrorismefinanciering laag is, maar laat de concrete invulling van dat begrip nadrukkelijk over aan de lidstaten, onder toezicht van de Europese Commissie. Ook de SNRA, de FATF-richtsnoeren en de NRA bieden hiervoor geen vaste drempelwaarden of uniforme beoordelingsmethodiek.

In deze risicobeoordeling wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen het risico van individuele routes en het risico op deelsectorniveau. De beoordeling richt zich *primair* op het laatste. Dat betekent dat niet zozeer hoeft te worden beoordeeld of afzonderlijke routes een verhoogd risico kunnen opleveren, maar of de kenmerken van

²³ In ons rapport zijn kwetsbaarheden, in navolging van de NRA, gedefinieerd als 'relatief vaststaande contextfactoren [...] waarop niet of niet direct door beleidsmaatregelen kan worden ingegrepen'. In de SNRA wordt het begrip iets anders ingevuld: daar worden ook eigenschappen genoemd waarop wel direct zou kunnen worden ingegrepen met beleidsmaatregelen. We nemen deze eigenschappen hier ook mee.

²⁴ Een kwetsbaarheid die wordt genoemd is bijvoorbeeld crypto-pinautomaten in casino's. Dit is in Nederland niet toegestaan en is dus geen relevante kwetsbaarheid voor onze beoordeling.

een deelsector als geheel zodanig zijn dat zij structureel en op betekenisvolle schaal kunnen worden misbruikt voor witwassen. Om het oordeel over een deelsector te onderbouwen beoordelen we echter eerst de afzonderlijke routes. De analysestappen die worden uitgevoerd om tot het oordeel te komen worden onder het volgende kopje behandeld.

Analysestappen per deelsector

Per deelsector zullen de volgende stappen worden gevolgd om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de verschillende deelsectoren te beoordelen:

1. Inventarisatie van **witwasroutes**. We brengen de concrete witwasroutes binnen de deelsector in kaart.
2. Analyse van de **waarschijnlijkheid** (dat een route wordt gebruikt) en de weerbaarheid per witwasroute. Per witwasroute bepalen we de waarschijnlijkheid dat een route wordt benut, als functie van de **maximale input, rendement en slaagkans**. De weerbaarheid van een deelsector (zoals eerder gedefinieerd) wordt hierin meegenomen. Hierbij gaan we uit van de huidige regelgeving.
3. Per witwasroute bepalen we het **huidige risico**. Het huidige risico is een functie van de **waarschijnlijkheid** dat van de route gebruik wordt gemaakt en de **gevolgen** die het gebruik heeft voor het financiële stelsel en de maatschappij.
4. Bepaling van het **residuele risico** per route (indien relevant). Als het huidige risico van een route hier aanleiding tot geeft, beschrijven we eventuele nieuwe **mitigerende maatregelen** en de invloed daarvan op de route en het risico. Dit leidt tot een oordeel over het residuele risico per witwasroute.
5. **Risicobeoordeling op deelsectorniveau**. Alle routes in de deelsector beschouwend bepalen we het huidige en residuele risico voor de deelsector. De **kwetsbaarheden** van de deelsectoren, die zijn geïdentificeerd in de NRA en de SNRA, nemen we hierbij overkoepelend in aanmerking. Als het inherente of residuele risico als laag is beoordeeld, kan voor deze deelsector een vrijstelling worden verkregen (al dan niet onder voorwaarde van het nemen van mitigerende maatregelen).

Hieronder werken we deze vijf stappen en de relevante aandachtspunten verder uit.

Operationalisering van de witwasroutes

Vierfasenmodel witwassen

Bij het identificeren en duiden van witwasroutes hanteren we het hedendaagse vierfasenmodel van witwassen, inclusief de rechtvaardigingsfase²⁵. Dit model wordt toegelicht in Box 1.

Box 1. Het witwasproces: van drie naar vier fasen

Het klassieke witwasmodel, ontwikkeld in de Verenigde Staten in de jaren tachtig²⁶, beschrijft witwassen als een lineair proces bestaande uit drie opeenvolgende fasen. Dit model was gebaseerd op een relatief eenvoudig en contant-geld-gedreven praktijk, waarin met name opbrengsten uit drugshandel via banken werden ingebracht. De drie fasen van het klassieke witwasproces zijn:

- **Plaatsing:** het fysiek of digitaal in het financiële systeem brengen van illegale opbrengsten, bijvoorbeeld door contante stortingen, wissels of het mengen van illegaal geld met legale omzet.
- **Verhulling:** het verhullen van de herkomst door een reeks transacties, internationale verschuivingen of complexe bedrijfsstructuren die de link met het gronddelict moeten doorbreken.
- **Integratie:** het terug laten keren van de middelen in de legale economie als ogenschijnlijk legitiem vermogen of inkomen, bijvoorbeeld via investeringen, aankopen of bedrijfsactiviteiten.

Hoewel dit driefasenmodel destijds een bruikbaar kader bood, sluit het onvoldoende aan bij hedendaagse witwaspraktijken, die minder lineair verlopen en vaak complexere administratieve en juridische constructies omvatten. Om deze ontwikkeling te duiden, introduceert Gelemerova²⁷ een vierde fase die voorafgaat aan de traditionele stappen en beter verklaart hoe moderne witwasprocessen worden ingericht.

- **Rechtvaardiging:** het vooraf creëren van een geloofwaardige juridische of economische verklaring waarmee toekomstige transacties of geldstromen kunnen worden gelegitimeerd. Deze fase kan plaatsvinden vóór of parallel aan plaatsing en verhulling en maakt zichtbaar dat witwassen niet alleen financieel, maar ook administratief-juridisch wordt voorbereid.

²⁵ FATF 2024

²⁶ U.S. Congress 1986

²⁷ Gelemerova 2011

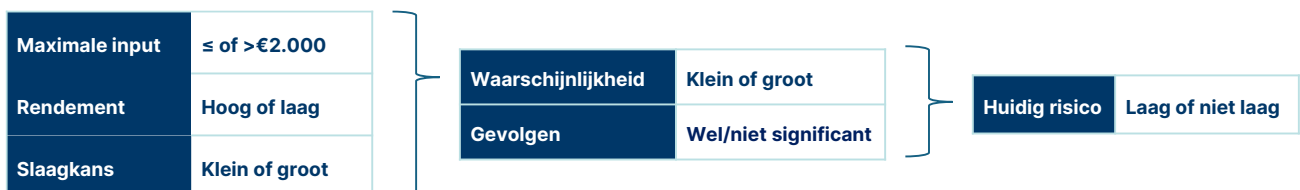
Spelgebonden en spelvrije routes

Voor de analyse per witwasroute is het onderscheid tussen spelgebonden en spelvrije routes relevant:

- **Spelgebonden routes:** handelwijzen waarbij de crimineel daadwerkelijk het kansspel speelt om te witwassen. De inzet gaat het spel in, en het kanselement bepaalt (binnen de grenzen van de RTP en de variantie) welke uitbetaling als ogenschijnlijke “winst” kan worden gepresenteerd. Voorbeelden zijn het systematisch spelen van loterijen of sportwedenschappen met als doel illegale middelen om te zetten in legale spelwinsten.
- **Spelvrije routes:** handelwijzen waarbij het witwassen plaatsvindt in de context van kansspeldiensten, maar zonder dat het kansspel inhoudelijk wordt gespeeld. Het spel fungeert dan hooguit als façade of administratief vehikel.

Risicoanalyse per route

Na het identificeren van de mogelijke routes per deelsector, beoordelen we per route allereerst het **huidige risico**. Deze risicobeoordeling per route bestaat weer uit een aantal onderliggende stappen, gevisualiseerd in figuur 1 (begrippen zijn toegelicht onder kopje Definities eerder deze paragraaf). De risicobeoordeling per route is gebaseerd op een analyse van de zes in de figuur weergegeven elementen. In hoofdstukken 3, 4 en 5 geven we per route een uitgebreide onderbouwing van deze analyse. Een ingevuld figuur per route dient als visuele samenvatting daarvan.²⁸



Figuur 1. Operationalisering analyse huidig risico

Maximale input, rendement en slaagkans

Allereerst beschouwen we de maximale input, het rendement en de slaagkans van de route. Deze drie elementen zijn afhankelijk van het eerder toegelichte onderscheid tussen spelgebonden en spelvrije routes. In Tabel 1 lichten we de operationalisering van de drie elementen toe.

²⁸ Witwasroutes kunnen in sommige gevallen in meerdere deelsectoren (binnen één type kansspel) worden ingezet, zoals in de Staatsloterij, Instantloterij/krasloten en Lotto. We beschouwen de elementen van de waarschijnlijkheid voor een route afzonderlijk per formele deelsector, maar in de figuur is alleen een overkoepelende beoordeling over alle relevante deelsectoren binnen dat hoofdstuk te vinden. Als de routes per deelsector verschillen op een van deze drie elementen, dan krijgt het element het label *variërend*.

Tabel 1. Operationalisering maximale input, rendement en slaagkans per type route

Begrip	Spelgebonden routes	Spelvrije routes
Maximale input	Maximaal bedrag dat via daadwerkelijke spelinzet per uur/dag kan worden ingezet; bepaald door inzetlimieten, spelfrequentie en (chartale) inworplimieten.	Maximaal bedrag dat door de route kan worden geleid zonder dat gespeeld hoeft te worden; bijv. maximaal krediet/tegoed.
Rendement	(Verwachte) opbrengst per euro inzet, berekend als de RTP minus eventuele operationele kosten.	Operationele kosten (tijd, fees, commissies).
Slaagkans	Pakkans en haalbaarheid van de route gegeven contextuele en spelgebonden factoren.	Pakkans en haalbaarheid van de route gegeven contextuele factoren.

Voor de analyse van witwasroutes wordt – zover mogelijk – gebruikgemaakt van kwantitatieve ankerpunten, zoals de grensbedragen die in het huidige en toekomstige antiwitwaskader een rol spelen bij meldplichten. In het bijzonder geldt dat, in de kansspelsector, transacties of samenhangende transacties boven een bedrag van €2.000 in de regel als potentieel relevant worden beschouwd vanuit witwasperspectief. Zo was al in ALMD5 (art. 11 lid d, AMLD5) en hernieuwd in AMLR (art. 19 lid 5, AMLR) bepaald dat aanbieders van kansspeldiensten cliëntenonderzoeksmaatregelen toepassen bij het ophalen van de prijs, het aangaan van een weddenschap, of beide, bij het verrichten van transacties ten bedrage vanaf €2.000, ongeacht of die transactie wordt verricht in één verrichting of in onderling samenhangende transacties.

Onderling samenhangende transacties

De wetgeving spreekt bij de limieten voor risico's van "onderling samenhangende transacties". De AMLR definieert deze transacties als volgt: "twee of meer transacties met dezelfde of een vergelijkbare oorsprong of bestemming en hetzelfde of een vergelijkbaar doel, of andere relevante kenmerken, gedurende een specifieke periode". De interpretatie hiervan ligt niet direct vast en kan tussen lidstaten verschillen. Voor het beoordelen of een samengestelde transactie groter kan zijn dan €2.000 gaan beschouwen we de volgende elementen in ieder geval als samenhangend: Aankopen bij verschillende verkooppunten en aankopen door verschillende personen in opdracht van één persoon.

De tijdseenheid is complex. Men kan bijvoorbeeld beargumenteren dat bij structureel witwassen sprake is van een vergelijkbaar doel, waarmee transacties over een langere periode kunnen worden gezien als samenhangend. Voor de vergelijkbaarheid van deze analyse berekenen we het voor elke route **per dag**.

Voor de beoordeling van de **maximale input** van een route hanteren we als kernvraag of er via de betreffende route een *kleinschalig* of *grootschalig* bedrag in te zetten (en daarmee mogelijk wit te wassen) is. Vanwege bovenstaande relevantie maken wij de keuze om voor dit onderzoek gebruik te maken van €2.000 als indicatief afkappunt om een input als klein- of grootschalig te beoordelen. Alle bedragen lager dan of gelijk aan €2.000 beschouwen we als kleinschalig, alles erboven als grootschalig. Daarbij geldt het volgende:

- een witwasroute wordt niet automatisch als niet laag risico aangemerkt enkel omdat het theoretisch mogelijk is om een bedrag vanaf €2.000 te verwerken;
- het bedrag fungeert uitsluitend als hulpmiddel om te beoordelen of een route in potentie betekenisvol kan zijn vanuit het oogpunt van witwassen.

Voor de beoordeling van het **rendement** bekijken we of de route een *hoge* of *lage* verwachte opbrengst per euro input heeft. Ouder onderzoek suggereert voor georganiseerde criminaliteit dat kosten van 4 tot 8 procent een hoog rendement opleveren²⁹, recenter onderzoek suggereert mediane kosten van 9%, maar afhankelijk van het gronddelict kunnen die sterk verschillen³⁰. Omdat dit georganiseerde criminaliteit betreft en we in het huidige onderzoek een bedrag van €2.000 hanteren als afkappunt voor grootschalig witwassen, zijn deze tarieven onrealistisch. Om een inschatting van

²⁹ Reuter & Truman 2004

³⁰ Nazzari & Favarin 2025

realistische rendementen te maken vergelijken we twee versimpelde scenario's: een kleinere witwasoperatie (€2.000 per maand³¹) versus een grotere witwasoperatie (meer dan €10.000 per maand).

Bij de kleinere witwasoperatie kan gedacht worden aan een persoon die regelmatig werkzaamheden zwart uitvoert en daardoor gemiddeld per maand ca. €2.000 zwart geld ontvangt. Bij dit bedrag spelen de volgende afwegingen:

- a. Het bedrag is te groot om (structureel) consumptief wit te wassen, door het bijvoorbeeld uit te geven aan boodschappen of een vakantie.
- b. Het bedrag is te klein om via een professionele witwasdienst wit te wassen, dus de eerder genoemde kosten voor georganiseerde criminaliteit zijn hier niet van toepassing.
- c. Als het bedrag legaal was verkregen, was er na aftrek van BTW en inkomstenbelasting minder dan 50% overgebleven.

Op deze schaal beschouwen wij een rendement van 50% daarom als hoog. De keuze voor dit afkappunt is mede gebaseerd op de gevoerde interviews, waarin verschillende respondenten aangaven dat personen die aan witwassen doen in hun ervaring een rendement van minimaal 50 procent als voldoende aantrekkelijk beschouwen.

Bij een grotere witwasoperatie (meer dan €10.000 per maand) veranderen de eisen aan een witwasroute. De eerder genoemde bekende kosten van professionele witwasdiensten liggen rond de 10 procent, afhankelijk van het gronddelict soms hoger. Hierdoor is het aannemelijk dat personen die witwassen een hoger rendement eisen dan de 50%. Daarnaast is het voor een route relevant dat de slaagkans niet (substantieel) afneemt als de input toeneemt.

Bij de geïdentificeerde witwasroutes in dit onderzoek liggen de grenzen aan input eerder rond de €2.000 per maand dan €10.000. Als stelregel beschouwen we daarom een rendement van 50 procent of hoger als hoog en daaronder laag. Waar relevant kiezen we er bij bepaalde witwasroutes voor om wel beide scenario's (kleinschalige en groot-schalige witwasoperaties) te beschouwen. Dit is uiteindelijk uitsluitend van toepassing gebleken bij de analyse van de landgebonden sportweddenshappen (specifiek route 2), zoals uiteengezet in hoofdstuk 4.

De **slaagkans** wordt beoordeeld als *klein* of *groot*. In tegenstelling tot de maximale input en het rendement van een route kunnen we voor het beoordelen van de slaagkans geen kwantitatieve ankerpunten hanteren. We maken hier dus gebruik van een

³¹ De keuze voor een maand als tijdseenheid is ongerelateerd aan de grens van €2.000 van de Uniewetgever voor samenhangende transacties bij kansspeldiensten (waarin geen tijdseenheid is vastgelegd), maar dient hier om een heldere volume-indicatie te geven.

kwalitatieve beschouwing van de slaagkans, als combinatie van de pakkans en de haalbaarheid van een route (mede op basis van de kwetsbaarheden van een deelsector), oftewel de mate waarin het aannemelijk is dat het beoogde witwasdoel wordt bereikt.

Waarschijnlijkheid en gevolgen

Maximale input, rendement en slaagkans vormen in onderlinge samenhang de **waarschijnlijkheid**, ofwel de aannemelijkheid dat een specifieke witwasroute daadwerkelijk wordt gebruikt. Samengenomen kunnen deze elementen elkaar in zekere mate tenietdoen. Anders gezegd: als een van de elementen ongunstig is voor witwasdoeleinden, maakt dat de waarschijnlijkheid dat de route wordt gebruikt al gauw klein³². We beoordelen de waarschijnlijkheid als *klein* of *groot*.

Vervolgens beschouwen we de **gevolgen** die een route potentieel heeft voor het financiële stelsel en de maatschappij. Dit is een kwalitatieve beschouwing van de mate waarin substantieel crimineel vermogen daadwerkelijk wordt gelegitimeerd of het financiële systeem binnendringt, waarbij ook de kwetsbaarheden van de deelsector in acht genomen worden.

Huidig en residueel risico

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het huidige risico en het residuele risico. Het huidige risico beschrijft de aard en omvang van de witwasrisico's gegeven de structuur, kenmerken en bestaande (harde en zachte) regelgeving van een deelsector, zonder veronderstelling van aanvullende mitigerende maatregelen. Hierboven is uitgelegd hoe het huidige risico wordt beoordeeld. Het **residuele risico** betreft het risico dat resteert na inachtneming van bestaande en eventuele nieuwe mitigerende maatregelen. Het residuele risico wordt enkel geanalyseerd indien er aanvullende maatregelen worden voorgesteld om het huidige risico te verlagen. In feite houdt de eventuele beoordeling van het residuele risico van een route in dat we een voorstel doen van benodigde (nieuwe) mitigerende maatregelen en vervolgens reflecteren op het effect dat dit heeft op het eerder vastgestelde huidige risico van de route. De kernvraag in het kader van artikel 4 lid 2, AMLR is of het huidige risico – of, zo nodig, na het invoeren van aanvullende mitigerende maatregelen het residuele risico – op deelsectorniveau als *laag* kan worden aangemerkt.

Beoordeling op deelsectorniveau

Na – en op basis van – de beoordelingen van de individuele routes in een deelsector, vindt de beoordeling van het risico van de deelsector plaats. Een deelsector wordt in

³² Ter illustratie: als de maximale input en het rendement gunstig zijn (lees: er kan een groot bedrag worden ingebracht en de verwachte opbrengst is hoog), maar de slaagkans is erg laag (bijvoorbeeld: de kans dat de crimineel gepakt wordt is groot), dan achten we de waarschijnlijkheid dat de route wordt gebruikt doorgaans als klein.

deze risicobeoordeling als laag risico aangemerkt indien, gelet op alle relevante factoren in onderlinge samenhang:

- de geïdentificeerde witwasroutes slechts in beperkte mate kunnen worden benut, mede gezien de maximale input, het verwachte rendement en de slaagkans;
- de potentiële gevolgen voor het financiële stelsel en de maatschappij beperkt zijn; en
- de beoordeling aansluit bij, en overtuigend kan worden gemotiveerd ten opzichte van, de relevante bevindingen uit de SNRA, voor zover deze op de Nederlandse context van toepassing zijn.

Het criterium is daarbij niet of witwassen theoretisch mogelijk is, maar of de deelsector zodanig is ingericht dat zij geen structureel of betekenisvol risico vormt voor het witwassen van criminele opbrengsten. Deze benadering waarborgt dat de risicobeoordeling enerzijds voldoende concreet en toetsbaar is, en anderzijds recht doet aan het onderscheid tussen incidentele risico's op transactieniveau en structurele risico's op sectorniveau, zoals beoogd in het Unierechtelijke antiwitwaskader.

3 Loterijen

Dit hoofdstuk geeft een inventarisatie van de mogelijke routes tot witwassen en terrorismefinanciering bij loterijen. Specifiek kijken we naar de volgende deelsectoren: Artikel 3-loterijen (Wok art. 3), de Staatsloterij (Wok art. 8), instantloterijen/krasloten (Wok art. 14a) en Lotto (Wok art. 27a). Eerst zullen we een beschrijving geven van de deelsectoren en een verkenning doen van de mogelijke routes. Daarna volgt een analyse, bestaande uit een onderzoek naar de huidige risico's, (aanvullende) mitigerende omstandigheden en weerbaarheid en indien van toepassing de residuele risico's.

3.1 Beschrijving

3.1.1 Artikel 3 loterijen

Artikel 3 van de Wok geeft de mogelijkheid om vergunningen te geven voor loterijen waarvan de opbrengst naar een doel van algemeen belang gaat. In de volksmond worden deze loterijen ook wel de goededoelenloterijen of ledenloterijen genoemd.

Binnen de artikel 3 loterijen wordt via het Kansspelenbesluit en beleidsregels een onderscheid gemaakt tussen incidentele loterijen (ook wel eenmalige loterij) en niet-incidentele loterijen (ook wel meerjarige loterij). Incidentele artikel 3 loterijen hebben een beperkte looptijd (maximaal zes maanden), beperkt aantal trekkingen en de deelnemer kan met één lot aan alle nog komende trekkingen deelnemen. Als de prijzenpot van een incidentele artikel 3 loterij kleiner is dan €4.500 moet de vergunning aangevraagd worden bij de gemeente waar de trekking plaatsvindt. Bij een prijzenpot groter van €4.500 moet de vergunning aangevraagd worden bij de Kansspelautoriteit.

Een recent voorbeeld van een dergelijke incidentele loterij is de loterij van Sportvereniging Borger, uit Drenthe, waar een loterij met als hoofdprijs een Ferrari diende om geld op te halen voor de bouw van een nieuw clubhuis.³³ Bij dergelijke loterijen kunnen de loten worden verkocht door een sportvereniging, maar kan ook een andere entiteit de loterij organiseren voor een goed doel. Van dat laatste is sprake bij bijvoorbeeld een sportgala, waar via een loterij geld wordt opgehaald bij de bezoekers.

Niet-incidentele artikel 3 loterijen zijn loterijen waarbij de vergunning ruimte geeft om over langere termijn meerdere trekkingen te organiseren. Hieronder vallen bijvoorbeeld bekende loterijen als de Postcodeloterij, Vriendenloterij en Grote Clubactie.³⁴ Zij mogen

³³ Zie verslag van RTV Drenthe via [\[www.rtvdrenthe.nl\]](http://www.rtvdrenthe.nl)

³⁴ Voor een actueel overzicht van de artikel 3 loterijen, zie de Kansspelwijzer van de Kansspelautoriteit: [\[kansspelautoriteit.nl\]](http://kansspelautoriteit.nl)

binnen hun vergunning ook een beperkt aantal trekkingen organiseren. Hier kan sprake zijn van een abonnementsmodel. De vergunning wordt verleend door de Kansspelautoriteit.

Artikel 3 loterijen moeten ten minste 40% van de opbrengst van lotenverkoop afdragen aan goede doelen. Van de resterende (maximaal) 60% moeten de prijzenpot en organisatie worden gefinancierd. Er mag ook geen sprake zijn van een winstoogmerk. In alle gevallen waar de Kansspelautoriteit de vergunning afgeeft moet ook sprake zijn van een accountantsverklaring over de financiën van de loterij en moet er een notaris aanwezig zijn bij de trekking.

Bij de grotere loterijen is doorgaans sprake van een abonnement, waardoor iedere deelnemer voor het kopen van een lot zich moet registreren met een geldig uniek bankrekeningnummer en e-mailadres. Het kopen van losse anonieme loten is binnen deze deelsector dus meestal niet mogelijk. Geldprijzen worden dan ook weer uitgekeerd naar dat rekeningnummer. Dit is echter niet verplicht vanuit wet of vergunningvoorschriften.

3.1.2 De Staatsloterij

Ook bij een staatsloterij worden door middel van een trekking de deelnamebewijzen aangewezen waarop de prijzen vallen. Hierbij wordt minimaal 60% van de door de deelnemers betaalde inleg uitgelooft³⁵ en is wettelijk bepaald dat het resultaat van de loterij naar de Staat gaat.³⁶ De vergunning tot het organiseren van de staatsloterij is door de Kansspelautoriteit verleend aan Staatsloterij B.V.³⁷ Onder deze vergunning worden twee kansspeldiensten aangeboden: De Staatsloterij en Miljoenenspel.³⁸

De Staatsloterij

De Staatsloterij kent maandtrekkingen (elke 10^e van de maand) en vier speciale trekkingen per jaar. Dit zijn de Droomsalaristrekkingen op 1 juli en 1 oktober, de Koningsdagen en Oudejaartrekking.³⁹ Daarnaast ontvangt een deelnemer voor elk aangeschafte lot punten die ingezet kunnen worden om kans te maken op prijzen in de club Staatsloterij. Voor potentiële deelnemers zijn er meerdere manieren om mee te spelen. Allereerst kan men online een lot kopen. Hierbij is de deelnemer genoodzaakt een account aan de maken bij de Staatsloterij en kan er alleen giraal worden betaald.⁴⁰ De tweede methode

³⁵ Art. 8 lid 2 Wet op de kansspelen

³⁶ Art. 9 lid 2 Wet op de kansspelen

³⁷ [www.nederlandseloterij.nl]

³⁸ [www.nederlandseloterij.nl]

³⁹ [staatsloterij.nederlandseloterij.nl]

⁴⁰ [staatsloterij.nederlandseloterij.nl]

is via een (online) abonnement, waarbij betaling plaatsvindt door automatische incasso en dus enkel giraal kan. Met een abonnement spelen deelnemers automatisch mee met iedere trekking en kunnen zij profiteren van speciale acties, zoals exclusieve prijzen bij de club Staatsloterij.⁴¹ Verder kan je online ook nog meespelen met Groepsspelen, waarbij betaling wederom enkel giraal verloopt. Bij deze variant speel je samen met vrienden, familie of collega's mee met dezelfde inzet en worden eventuele prijzen evenredig over de groep verdeeld.⁴² Tot slot is er de mogelijkheid om loten fysiek aan te schaffen in supermarkten, tabakswinkels, benzinestations en boekhandels verspreid door het hele land. Bij deze variant is het wel mogelijk om als speler contant te betalen en anoniem mee te spelen.

Box 2. Betaalmiddelen bij fysieke verkooppunten

Een sector is kwetsbaarder voor witwassen als er gebruik kan worden gemaakt van minder traceerbare betaalmiddelen. Specifiek risicovol zijn contant geld en cryptovaluta. Bij fysieke verkooppunten waar ook kansspelproducten worden verkocht ligt de keuze voor toelating van betaalmiddelen bij de verkoper, niet bij de kansspelaanbieder. Op deze plekken kan in ieder geval contant en giraal worden afgerekend, maar in veel gevallen ook met cadeaukaarten. Cadeaukaarten kunnen online worden gekocht met cryptovaluta, waardoor indirect via cryptovaluta kan worden deelgenomen.

Bij een korte verkenning bleek dat het mogelijk is om hiervoor nuttige cadeaubonnen, zoals een Primera cadeaukaart, een VVV-bon of een cadeaubon die ingeruild kan worden voor veel andere cadeaubonnen te kopen met cryptovaluta.

Met cryptovaluta kan de stroom van geld worden verdoezeld, waardoor het een verleidelijk middel is om te gebruiken tijdens het witwastraject. Hiermee vormt het ook een witwasrisico. Europol ziet een toename in het gebruik van cryptovaluta in de criminele economie, maar merkt ook op dat het gebruik ten opzichte van contanten nog beperkt is. In witwasnetwerken worden cryptovaluta wel veel gebruikt.⁴³ De FATF erkent de risico's van cryptovaluta naast witwassen ook in terrorismefinanciering.⁴⁴

Voor de inzet kan een deelnemer kiezen om een heel Staatslot (€17,50) of 1/5-lot (€3,50) te kopen. Ook heeft een deelnemer de mogelijkheid om een Straat (10 hele loten ter waarde van €175), Straatje (10 1/5 loten ter waarde van €35), Boulevard (100

⁴¹ [\[staatsloterij.nederlandseloterij.nl\]](https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl)

⁴² [\[staatsloterij.nederlandseloterij.nl\]](https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl)

⁴³ Europol 2022

⁴⁴ FATF 2020

loten ter waarde van €1.750) of Boulevardje (100 1/5 loten ter waarde van €350) aan te schaffen. Verder kan een deelnemer er voor kiezen om voor €2,50 extra per heel lot en €0,50 extra per 1/5 lot mee te doen met de maandelijkse XL trekking. Hierbij vallen maandelijks extra prijzen te winnen tussen de €250 en €1.000.000.⁴⁵ Bij de Oudejaars-trekking gelden er speciale tarieven en kan een deelnemer kiezen tussen een heel lot (€30), half lot (€15), een Straat (10 loten ter waarde van €300) en een Straatje (10 ½ loten ter waarde van €150).⁴⁶

Box 3. Uitbetaling van prijzen bij de Nederlandse Loterij

De Staatloterij is samen met de vergunninghouders van instantloterijen/krasloten (0), Lotto (3.1.4) en TOTO Winkel (4.1.1) onderdeel van de Nederlandse Loterij (NLO). Uitbetaling gebeurt dan ook via eenzelfde structuur voor alle drie de subsectoren.

Wanneer het winnende lot in een fysieke winkel is gekocht kan deze, afhankelijk van de hoogte van de prijs, op verschillende manieren worden geïnd. Bij bijna alle verkooppunten kunnen kleine prijzen tot €50 enkel contant en prijzen tussen de €50 en €600 zowel contant (indien op voorraad) als door middel van overboeking worden geclaimd. Daarnaast is er een select aantal verkooppunten waarbij een eventuele winnaar een prijs tussen de €600 en €10.100 kan laten overschrijven op de rekening. Voor prijzen boven €10.100 wordt de uitkering alleen op afspraak bij het hoofdkantoor in Rijswijk verleend.

Voor spelers die hun lot online hebben aangeschaft en abonnees geldt dat prijzen tot €5.000 in de wallet van het account bij de Nederlandse Loterij worden gestort, of worden overgemaakt naar het opgegeven rekeningnummer. Deelnemers kunnen zelf instellen welke van de twee uitbetalingsmogelijkheden hun voorkeur heeft.⁴⁷ Prijzen tussen de €5.000 en de €1.000.000 worden automatisch op de rekening gestort en bij prijzen boven de €1.000.000 zal een deelnemer langs moeten komen op het hoofdkantoor.⁴⁸

Miljoenenspel

Miljoenenspel is een wekelijks spel waarbij de uitslag elke zaterdagavond bekend wordt. Het spel wordt gespeeld met 35 ballen, waarvan 34 blauwe en 1 groene. Naast

⁴⁵ [\[staatsloterij.nederlandseloterij.nl\]](https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl)

⁴⁶ [\[staatsloterij.nederlandseloterij.nl\]](https://staatsloterij.nederlandseloterij.nl)

⁴⁷ €5.000 is het walletplafond, prijzen die dit overschrijven worden automatisch op de rekening gestort.

⁴⁸ [\[www.nederlandseloterij.nl\]](https://www.nederlandseloterij.nl)

de trekking van het winnende lotnummer, wordt er elke week een bal getrokken. Is de bal blauw, dan ontvangt de winnaar €50.000. Wordt de groene bal getrokken, dan wordt het prijsgeld €1.000.000. Een eventueel getrokken blauwe bal wordt niet teruggeplaatst in de ballenmachine, waardoor de kans op het winnen van de jackpot een week later groter is. Pas nadat de groene bal is getrokken en er een miljoen is gewonnen worden alle ballen teruggeplaatst. De aanschaf van een lot kost €1 en kan zowel online als met contanten bij een verkooppunt.

3.1.3 Instantloterij/krasloten

Een instantloterij is een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten plaatsvindt voor aanvang van de verkoop van de loten.⁴⁹ Hierdoor geeft een instantloterij direct uitslag na aankoop, wat in potentie kan leiden tot een hoog speltempo vergeleken met trekkingsspelen. In Nederland heeft Lotto als enige organisatie een vergunning gekregen voor het organiseren van instantloterijen.⁵⁰

De verkoop vindt onder andere plaats via dezelfde soort winkels als bij de Staatsloterij, waarbij het mogelijk is om anoniem chartaal af te rekenen. Ook is het mogelijk om tegen een girale betaling online loten te bestellen, welke dan fysiek worden geleverd. Het online openkrassen van de loten is door de rechter expliciet niet toegestaan⁵¹. In totaal zijn er meer dan 25 spelvarianten, uiteenlopend van €1-loten tot pakketten en kalenderproducten ter waarde van €35. Per spelvorm kan de manier hoe je als deelnemer wint net iets anders zijn. De drie meest voorkomende manieren zijn het matchen van jouw symbolen met de winnende symbolen (zoals bij Klavertje 4), het vinden van drie gelijke bedragen (zoals bij FlappenKrasen) en het matchen van jouw nummers met de winnende nummers (zoals bij 24 Karaat Cash).⁵²

Er is een beleidsmatig ingestelde limiet van €100 per klant per dag (per verkooppunt), die zowel online geldt als bij de verkooppunten. Ook is het niet mogelijk om een hele rol Krasloten te kopen, omdat dit risicovol speelgedrag in de hand speelt. Op twee momenten worden jaarlijks 500 retailers steekproefsgewijs getest op het naleven van de gedragscode.⁵³ Uitbetaling van de prijzen gebeurt volgens exact hetzelfde mechanisme als bij de Staatsloterij, waarbij prijzen boven de €10.100 tot één jaar na speeldatum op afspraak kunnen worden geïnd.

⁴⁹ Art. 14a lid 2, Wet op kansspelen

⁵⁰ [www.nederlandseloterij.nl]

1.1 ⁵¹ ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:511.

⁵² [krasloten.nederlandseloterij.nl]

⁵³ [krasloten.nederlandseloterij.nl]

3.1.4 Lotto

De vergunning voor het organiseren van een lotto als bedoeld onder artikel 27a, tweede lid, van de Wet op de kansspelen, is verleend aan Lotto B.V.⁵⁴ Onder deze vergunning biedt Lotto B.V. drie verschillende spellen aan: Lotto, Eurojackpot en Lucky Day. Alle spellen berusten op hetzelfde principe, waarbij een deelnemer een aantal getallen selecteert en prijzen wint wanneer deze getallen overeenkomen met de getallen die volgen uit een trekking. Er zitten echter wel verschillen in de exacte invulling van de verschillende spellen.

Lotto

Lotto is een wekelijks trekkingsspel waarbij deelnemers zes getallen tussen de 1 en 45 kiezen en prijzen worden toegekend op basis van overeenkomst met getrokken getallen. Elke trekking start met de Jackpotmachine, waarin 11 zwarte en 1 gele bal zitten. Als de gele bal uit de machine rolt, valt de jackpot zeker. Zelfs als niemand zes gelijke getallen heeft, gaat de jackpot naar de speler(s) met de meeste juiste getallen. Rolt er een zwarte bal uit, dan valt de jackpot alleen als een speler alle zes getallen goed heeft voorspeld. Vervolgens worden er zes getallen en een reservegetal uit de Lottomachine gerold. Hoe meer getallen van de deelnemer hier mee overeenkomen, hoe hoger de prijs. De inzet is €2 per lot en deelnemers kunnen met maximaal 12 loten per week meespelen.⁵⁵ Verder is er de optie om voor €1 per lot mee te doen met de Lotto XL trekking. Een deelnemer doet in dat geval met dezelfde zes getallen mee aan een extra trekking en maakt hierbij kans op prijzen tot en met €1.000.000.⁵⁶

Eurojackpot

Bij Eurojackpot vindt elke dinsdag en vrijdag een trekking plaats. Bij dit spel kies je als deelnemer vijf getallen tussen de één en de vijftig en ook nog twee bonusgetallen tussen de één en de twaalf. Vervolgens worden er bij de trekking precies vijf ballen uit een trommel met vijftig ballen en twee ballen uit een trommel met twaalf ballen getrokken, waarbij alle ballen genummerd zijn. Wederom bepaalt het aantal overeenkomende getallen de hoogte van de prijs. De inleg bedraagt €2,- per speelkans⁵⁷ en prijzen kunnen oplopen tot €120 miljoen.⁵⁸

⁵⁴ [www.nederlandseloterij.nl]

⁵⁵ [lotto.nederlandseloterij.nl]

⁵⁶ [lotto.nederlandseloterij.nl]

⁵⁷ [www.nederlandseloterij.nl]

⁵⁸ [eurojackpot.nederlandseloterij.nl]

Lucky Day

Bij de Lucky Day staat het aantal getallen waarmee je meespeelt niet vast en kun je als deelnemer met minimaal één en maximaal tien getallen meespelen. Met hoe meer getallen je meespeelt, hoe groter de te winnen prijs.⁵⁹ In totaal kan je kiezen uit 80 getallen en per speelkans bedraagt de inzet minimaal €1,50 en maximaal €22,50.⁶⁰ Bij de Lucky Day zijn de prijzen vooraf vastgesteld en hangt je winst niet af van het aantal andere winnaars, de totale inleg of eerdere trekkingen. Verder is er geen jackpot, maar is er aan de hand van het aantal getallen waarmee je meespeelt en het aantal getallen dat overeenkomt met de trekking een vermenigvuldigingsfactor opgesteld. In combinatie met de hoogte van je inleg volgt daaruit je gewonnen prijs. Tot slot is er ook nog het Bonusspel. Hierbij wordt er één bal getrokken uit 51 ballen. Op deze ballen staan de getallen 1, 2, 5 en 10 en het getal dat getrokken wordt bepaald de bonusfactor waarmee je prijs wordt vermenigvuldigd. De inleg van het Bonusspel is evenveel als je inleg voor het Lucky Day spel, waarbij het Bonusspel alleen gespeeld kan worden met een inleg tot maximaal €4,50. Speel je bijvoorbeeld mee voor €1,50, dan kost de deelname aan het Bonusspel ook €1,50 en komt je totale inleg uit op €3,-.

Voor alle drie de spellen gebeurt de verkoop van loten online, na aanmaken van een account, en via fysieke verkooppunten waarbij het anoniem aanschaffen mogelijk is. In de retail bedraagt de aanschaflimiet €300.⁶¹ Bij online deelname aan de Lotto, Eurojackpot en Lucky Day hanteert de NLO een gezamenlijke inleg van maximaal €100 per dag.⁶² Wederom volgt de prijsafhandeling het standaardregime, toegelicht in Box 3.

3.1.5 Jurisprudentie

Voor de deelsector loterijen is systematisch gezocht in Rechtspraak.nl binnen het tijdsbereik 1 januari 2020 t/m 9 december 2025, met de zoektermen “witwassen loterij” en “witwassen loterijen” in alle velden. Deze zoekstrategie leverde 51 resultaten op. De inhoud van deze uitspraken varieert van algemene witwaszaken (vaak gerelateerd aan fraude of drugsdelicten), tot bestuursrechtelijke en fiscale procedures over vergunningen, kansspelbelasting en civielrechtelijke discussies over de nietigheid van kansspelovereenkomsten. Eén van de gevonden uitspraken heeft betrekking op de vorm van witwassen via loterijen door een klant, zonder betrokkenheid van retailer of exploitant.

⁵⁹ [luckyday.nederlandseloterij.nl]

⁶⁰ [www.nederlandseloterij.nl]

⁶¹ Interview De Nederlandse Loterij

⁶² [www.nederlandseloterij.nl]

- **Uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 27 december 2022⁶³:**
Een verdachte die was veroordeeld voor wapenbezit, drugshandel en oplichting stortte circa € 38.877 contant op de rekening van zijn bedrijf en betaalde voor ruim € 42.700 aan huur contant. Het Openbaar Ministerie zag dat als witwassen, maar de man verklaarde dat hij dagelijks TOTO-sportweddenschappen en Lotto speelde en in het casino zelden verloor. Bij een huiszoeking werden TOTO/Lotto-bonnetjes gevonden ter waarde van meer dan € 17.000; ook een winkelier verklaarde dat hij regelmatig voor honderden euro's wedbriefjes kocht. Het hof achtte zijn uitleg concreet en deels verifieerbaar en vond niet dat "het niet anders kan dan dat de stortingen uit misdrijf afkomstig zijn". Het hof sprak hem daarom vrij van witwassen. Dit was echter niet op grond van de TOTO/Lotto-bonnetjes, maar op basis van getuigenverklaringen door de bedrijven waar de verdachte de inzetten plaatste en winsten ophaalde.

3.1.6 Veranderingen sinds de vorige risicoanalyse

In de loterijensector hebben kleine wijzigingen plaatsgevonden rondom de invoering van de Wet kansspelen op afstand. Hiermee kwam meer concurrentie op de kansspelmarkt. Om de afdracht aan goede doelen te beschermen mogen loterijen niet online worden aangeboden. Daarnaast is met de anticipatie op de concurrentie gekozen om de verplichte afdracht van artikel 3 loterijen te verlagen van 50% naar 40%, om een aantrekkelijker loterij-aanbod te kunnen maken.⁶⁴ Hiermee kan een iets hogere return-to-player geboden worden. Het is bij ons niet bekend of dat ook gebeurt.

3.2 Verkenning en analyse

In deze sectie verkennen we mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering via bovengenoemde deelsectoren en voeren we voor de geïdentificeerde routes een risicoanalyse uit. De routes zijn geïdentificeerd aan de hand van literatuurstudie en opgehaalde informatie tijdens interviews. Er zijn geen mogelijke routes gevonden die specifiek betrekking hebben tot terrorismefinanciering. Hieronder in Tabel 2. Geïdentificeerde witwasroutes met betrekking tot loterijen worden de verschillende routes voor witwassen via loterijen weergegeven.

⁶³ GHSHE 27 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4648.

⁶⁴ Blom e.a. 2024, p. 26

Tabel 2. Geïdentificeerde witwasroutes met betrekking tot loterijen

	Route	Van toepassing op	Sprake van kanselment
1	Opkopen van winnende loten ⁶⁵	Staatsloterijen, Instantloterijen/krasloten en Lotto	Nee
2	Structurering via kleine transacties ⁶⁶	Staatsloterijen, Instantloterijen/krasloten en Lotto	Ja

In de verkenning is geen enkele route aan het licht gekomen die van toepassing is op de artikel 3 loterijen. Dit heeft de volgende redenen. Allereest zijn de niet-incidentele artikel 3 loterijen per definitie ledenloterijen, waardoor ieder aangeschaft lot gekoppeld is aan een individu. Hierdoor is het opkopen van winnende loten niet mogelijk en is dit geen relevante route voor de artikel 3 loterijen. Het structureren via kleine transacties is in theorie wel mogelijk bij de artikel 3 loterijen. Toch nemen wij deze niet mee in de analyse, omdat het in de praktijk zeer onlogisch is. Dit komt doordat de artikel 3 loterijen minimaal 40% van de inleg afdragen aan het goede doel, waardoor de return to player (RTP) erg laag is vergeleken met bijvoorbeeld de Staatsloterij. Dit maakt het zeer onrendabel voor een persoon of organisatie om via artikel 3 loterijen te structureren. Voor incidentele artikel 3 loterijen is het risico op structureel witwassen door de spelers niet bestaand, doordat het per definitie niet mogelijk is om structureel aan een incidentele loterij mee te doen. Voorgaande redenen leiden ertoe dat er geen realistische witwasroutes zijn ontdekt voor de artikel 3 loterijen, waardoor deze zijn uitgesloten van de verdere analyse.

In de rest van deze paragraaf geven we per route (1) een korte beschrijving van de route, (2) een inschatting van het huidige risico (inclusief de waarschijnlijkheid en verwachte gevolgen van deze route) en, indien er mitigerende maatregelen worden voorgesteld, (3) een inschatting van het residuele risico na aanvullende maatregelen.

3.2.1 Witwasroutes

Route 1: Opkopen van winnende loten ('ticket trading')

Bij ticket trading benaderen de personen die witwassen, of tussenpersonen, de winnaars van de loterij en kopen het winnende lot tegen een premie. Door een hoger bedrag aan te bieden dan de waarde van de prijs hoopt de witwasser de legitieme

⁶⁵ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; Europese Commissie 2022

⁶⁶ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; FATF 2005; FIU Latvia 2024

winnaar te verleiden. Deze route is alleen mogelijk wanneer het winnende lot fysiek in een winkel is gekocht, aangezien het lot dan niet verbonden is aan een account van de loterij en dus verhandelbaar is. Vervolgens incasseren de witwassers zelf de prijs en presenteren ze die als eigen, legale opbrengst. Zo wordt contant zwart geld omgezet in een ogenschijnlijke legitieme prijsuitbetaling.

Huidig risico

Voor het analyseren van het huidige risico maken we onderscheid tussen twee varianten van deze route: (i) bekend staan als opkoper van bijvoorbeeld krasloten en vaak kleine krasloten opkopen tegen een premie, en (ii) op zoek gaan naar de winnaar van en hoge jackpot om deze op te kopen. De reden voor deze splitsing is het feit dat de karakteristieken van deze varianten andere argumenten teweegbrengen in de risicoanalyse.

Component	Omschrijving
Maximale input	<p>De uitgaven langs deze route zijn niet gemaximeerd, omdat de winnende deelnamebewijzen niet worden gekocht bij de aanbieder, maar bij andere spelers. De maximale input komt hierdoor in theorie overeen met de grootte van de jackpot van de verschillende loterijen en is dus in potentie meer dan €2.000. De daadwerkelijke maximum input varieert per spel en per trekking en kan oplopen tot miljoenen euro's. Zo is de reguliere hoofdprijs van de oudejaarstrekking, georganiseerd door de Staatsloterij, gelijk aan 30 miljoen. Het theoretisch maximale bedrag per transactie is dus gelijk aan de waarde van de hoofdprijzen plus de premie die betaald wordt boven op de uitbetaling.</p> <p>Variant (i) vereist bekendheid van de opkoper onder spelers, maar daarmee is de mogelijke schaal beperkt. Wij verwachten dat dit voornamelijk bij krasloterijen een mogelijkheid is door de in potentie vele kleine prijzen, maar daarmee zijn de bedragen waar het om kan gaan ook relatief klein (<€2.000). Het vinden van veel winnaars is niet eenvoudig en bij het vragen aan anderen om in te zetten is primair sprake van Route 2. Bij variant (ii) gaat het in potentie om een heel hoog maximaal bedrag (>€2.000), wanneer de winnaar van de jackpot geïdentificeerd kan worden.</p>
Rendement	<p>In deze route is geen sprake van een kanselement, maar worden de kosten bepaald door de premie. Vanwege het ontbreken van jurisprudentie of bekendheid met dit fenomeen is onbekend hoe hoog die premie doorgaans zou zijn. Het berekenen van een rendement is daarom onmogelijk.</p>

Component	Omschrijving
Slaagkans	Doordat er geen bekende gevallen zijn valt er over de slaagkans weinig te zeggen. Van variant (i) valt voor te stellen dat deze route op kleine schaal een grote slaagkans heeft. Zodra het echter structureel gaat om tientallen of honderden uitwisselingen, zal het steeds lastiger worden om niet op te vallen en neemt de slaagkans af. Bij variant (ii) is de slaagkans groot als de legitieme winnaars meewerken, maar of dit in de praktijk ook gebeurt is onduidelijk. Zeker bij grote prijzen is meewerken, en hierdoor een grote som zwart geld in ontvangst nemen, voor de legitieme winnaar erg risicovol en onpraktisch. Daarnaast neemt de slaagkans af wanneer deze route structureel wordt gebruikt om wit te wassen. Als iemand meerdere keren hoge bedragen wint zal de kans dat dit opvalt toenemen.

De waarschijnlijkheid dat variant (i) van de route wordt gebruikt door personen schatten wij in als klein. Alhoewel de route eenvoudig is toe te passen en een relatief kleine pakkans heeft, is het onmogelijk om via deze route grote hoeveelheden geld wit te wassen. De route zou dus wel voor het witwassen van kleine bedragen gebruikt kunnen worden, maar zodra het om serieus geld gaat is de waarschijnlijkheid dat een persoon of organisatie deze route kiest om wit te wassen klein. Door het winnende lot op te kopen is het zwarte geld nog niet direct in het financiële systeem geplaatst. De daadwerkelijke winnaar van de loterij die het aanbod accepteert zal zelf worden opgezadeld met het nog zwarte geld. In het licht van het vierfasenmodel (zie 2.4.2) kan variant (i) worden geduid als een vorm van rechtvaardiging, waarna de integratie van de ogenschijnlijke winsten plaatsvindt. De gevolgen hiervan voor het financiële stelsel en de maatschappij zijn niet significant, aangezien het hier om bedragen onder de €2.000 gaat.

Ook voor variant (ii) schatten wij de waarschijnlijkheid dat deze gebruikt wordt door personen in als klein. Alhoewel de maximale input in potentie heel hoog is, zal het in de praktijk erg lastig zijn om de winnaar van de jackpot te traceren en te overtuigen om mee te doen aan de criminaliteit. Verder neemt de slaagkans van deze route af wanneer hij herhaaldelijk wordt toegepast, aangezien het dan begint op te vallen dat één winnaar veel waardevolle prijzen wint. Voor variant (ii) is een plaatsing in het vierfasenmodel minder eenvoudig. Doordat de verkoper van het winnende lot nu een grote hoeveelheid zwart geld heeft, zou je kunnen stellen dat het witwasproces nog moet plaatsvinden. Voor de witwasser is de route dus zeker een vorm van rechtvaardiging, maar voor de integratie van het zwarte geld zal de legitieme winnaar een alternatieve manier moeten vinden. Aangezien de jackpot bij de loterijen zeer hoog kunnen oplopen, gaat het in potentie om heel veel geld waardoor de grens van €2.000 makkelijk wordt

gepasseerd. Hierdoor stellen wij dat voor route (ii) de potentiële gevolgen voor het financiële stelsel en de maatschappij significant zijn.

Alhoewel de gevolgen van variant (ii) in potentie significant zijn, worden deze tenietgedaan door de kleine waarschijnlijkheid dat de route in de praktijk gebruikt wordt. Variant (i) is daarentegen wel makkelijker uitvoerbaar, maar hiervan zijn de gevolgen weer klein. Al met al sluiten wij aan bij de bevindingen van de vorige risicoanalyse⁶⁷ en concluderen wij dat het huidige witwasrisico van deze route, met inachtneming van beide varianten, **laag** is.



Figuur 2. Risicoanalyse loterijen route 1

Route 2: Structureren via kleine transacties ('smurfen')

Het doel van structureren ("smurfen") is om grote illegale kasbedragen op te knippen in veel kleine transacties om ontdekking te voorkomen. Een speler koopt hierbij veel (kleine) loten met illegale contanten om vervolgens de kleine prijzen die daar statistisch uit voortkomen te incasseren. Op deze manier wordt zwarte geld omgezet naar "winst", waarbij het negatieve rendement van de loterij wordt geaccepteerd als "fee". De aanpak leunt primair op volume en herhaling met kleine bedragen. Door bewust onder de radar te blijven, ontloopt de speler extra controles en creëert hij een legaal ogend spoor van kleine winstbonnen.

Huidig risico

Het huidige risico van deze route hangt sterk samen met het maximaal in te zetten bedrag en varieert hierdoor tussen de kansspeldiensten. In deze risicoanalyse behandelen we daarom de Staatsloterij en de instantloterijen/krasloten en Lotto gescheiden van elkaar.

Component	Omschrijving
Maximale input	Het maximum ligt op datgene wat maximaal ingezet kan worden. Deze limiet verschilt per deelsector en is €100 per dag voor instantloterijen/krasloten voor Lotto voor de online aankopen en €300 per dag voor de fysieke aanschaf van Lotto loten in winkels.

⁶⁷ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

Component	Omschrijving
	<p>Of dit daadwerkelijk in winkels wordt gehandhaafd valt niet te garanderen. Verder zou een speler natuurlijk ook langs meerdere winkels kunnen gaan, waardoor het maximaal in te zetten bedrag hoger uitvalt en in potentie ook boven de €2.000 uitkomt.</p> <p>Voor de Staatsloterij is er geen harde daglimiet en is het dus in theorie mogelijk om een hele Boulevard ter waarde van €1.750 aan te schaffen. Daarnaast is het wederom mogelijk om dit bij meerdere locaties te doen en dus meermaals €1.750 in te zetten. Deze mogelijkheid is door fysieke beperkingen niet onbegrensd, maar het maximum dat een persoon kan inzetten door meerdere locaties te bezoeken, zeker in de grote steden, ligt enkele tientallen malen hoger.</p>
Rendement	<p>Het rendement kan hier worden geschat op basis van de RTP van de verschillende loterijen. De quoteringen worden ingestoken om uiteindelijk over het geheel een bepaald percentage marge te halen. Dit is het verschil tussen de inleg (100%) en de uitbetaling (RTP). Omdat de winstkans van de verschillende loten onafhankelijk zijn van elkaar kan aangenomen worden dat het rendement grofweg de input maal RTP is. Deze RTP verschilt per sector en vaak ook nog per spel. Onder der loterijen heeft de Staatloterij met 67% de hoogste RTP. Wel is het van belang om te realiseren dat de hoofdprijs veel invloed heeft op de RTP, zo is bij de Staatsloterij de kans dat je als speler iets wint maar 12%. Voor krasloten ligt de RTP ongeveer rond de 50% en ook voor spellen van Lotto ligt de RTP lager dan voor de Staatloterij.⁶⁸</p> <p>Wanneer een speler bij de Staatsloterij meespeelt met een Boulevard ter waarde van €1.750, speelt deze speler mee met alle honderd eindcijfers. Hierdoor heeft diegene gegarandeerd prijs en ontvangt de speler minimaal €695.⁶⁹ Het minimale terugverdienpercentage is hierdoor 39,7%, en het is waarschijnlijk dat bij aankoop van meerdere Boulevards dit percentage verder oploopt richting de RTP.</p> <p>Naast de afhankelijkheid van de RTP zijn aan deze route kosten verbonden in de vorm van tijdsbesteding.</p>

⁶⁸ Interview de Nederlandse Loterij

⁶⁹ [www.nederlandseloterij.nl]

Component	Omschrijving
Slaagkans	De route is moeilijk te detecteren, omdat er sprake is van uitbetaling aan de toonder. De uitbetaling kan giraal of contant worden gedaan vanaf €50, welke limiet bij spelen met de maximale input waarschijnlijk wel gehaald wordt. Als één speler veelvuldig wint, is het wel zichtbaar voor de verkooppunten maar niet voor de kansspelaanbieder. Alhoewel de verkooppunten geen Wwft-plichtige instellingen zijn en geen meldplicht hebben, is er wel een kans dat zij zeer opvallende en frequente transacties opmerken. In de praktijk blijkt dat de verkooppunten in zulke gevallen de weddenschap simpelweg niet afsluiten. Hierdoor is de slaagkans voor het structureel gebruiken van deze route klein.

De waarschijnlijkheid dat deze route wordt ingezet via de Staatsloterij schatten wij in als klein. Aangezien er geen maximale inzet is, kan het in te leggen bedrag per trekking in potentie oplopen tot de tienduizenden euro's. Dit in combinatie met een gegarandeerde return van minimaal 39,7% maakt de route aantrekkelijk. Wel is het zo dat uitbetaling van prijzen boven de €600 altijd via een bankoverschrijving gebeurt, wat de kans dat deze route opvalt bij herhaaldelijk gebruik groter maakt. Ook heeft de NLO zicht op het aantal grote transacties en zijn er geen signalen dat het kopen van hele Boulevards vaak gebeurt.⁷⁰ Hierdoor schatten wij de waarschijnlijkheid dat een persoon structureel geld probeert wit te wassen via deze route in als klein. Bij deze route is er sprake van integratie van zwart geld in de legale economie en kan de hoeveelheid in te zetten geld zeer hoog oplopen. Daarom beoordelen wij de gevolgen van smurfen via de Staatsloterij voor het financiële stelsel als significant.

Voor de instantloterijen/krasloten en Lotto zien wij de waarschijnlijkheid dat de route wordt gebruikt door personen als klein. Het in te leggen bedrag is dusdanig laag dat het in de praktijk zeer inefficiënt is om voor meer dan €2.000 in te zetten. Hiervoor zou een speler langs minimaal 20 fysieke verkooppunten moeten gaan, of een netwerk tot zijn beschikking moeten hebben dat de route voor de speler uitvoert. Alhoewel het in de praktijk mogelijk is, zal het inzetten van derden het rendement van de route verder verlagen. Dit maakt het niet aantrekkelijk om grote hoeveelheden geld structureel via deze route wit te wassen. Wederom is er bij deze route sprake van integratie van zwart geld in de legale economie. Echter, aangezien het maximale bedrag dusdanig laag is, beoordelen wij de potentiële gevolgen voor het financiële stelsel als niet significant.

Het risico op witwassen met deze route schatten wij het hoogst in via de Staatsloterij. De mogelijke gevolgen van deze route voor het financiële stelsel zijn significant, maar

⁷⁰ Interview de Nederlandse Loterij

de waarschijnlijkheid dat deze route wordt gebruikt om structureel meer dan €2.000 mee wit te wassen is klein. Samengenomen concluderen we dat het huidige risico op structureren via loterijen **laag** is.



Figuur 3. Risicoanalyse loterijen route 2

Mitigerende maatregelen

Ondanks de lage risicobeoordeling zien wij wel een grote kwetsbaarheid in het maximaal in te zetten bedrag bij de Staatsloterij. Waar voor de andere spellen van de NLO een speellimiet geldt van €100 per dag, kan men in theorie bij de Staatsloterij oneindig veel Boulevards contant aanschaffen. Mitigerende maatregelen kunnen het risico op deze route daarom verder inperken. Een mogelijke maatregel is het enkel nog verkopen van Boulevards aan klanten met een geregistreerd NLO account. Op deze manier is het niet langer mogelijk om anoniem een Boulevard aan te schaffen en zou het direct gesignaleerd kunnen worden wanneer een enkele speler meerdere Boulevards per trekking aanschafft.

Residuele risico

Wanneer de mitigerende maatregel is getroffen is het niet meer mogelijk om via de anonieme aanschaf van Boulevards deze route uit te voeren. Hierdoor zal de waarschijnlijkheid dat iemand deze route uitvoert verder worden teruggedrongen. Alhoewel de potentiële gevolgen gelijk blijven, zal het risico op witwassen via structureren bij de loterijen verder zijn ingeperkt. Het huidige risico was al als **laag** ingeschat, maar het residuele risico zou met een dergelijke mitigerende maatregel nog verder afnemen.

3.2.2 Routes voor terrorismefinanciering

De Europese Commissie (2022) concludeert dat het risico op terrorismefinanciering via loterijen verwaarloosbaar is. Ook in de geraadpleegde literatuur zijn nu geen concrete (al dan niet nieuwe) routes voor terrorismefinanciering via loterijen aangetroffen.⁷¹ Om die reden blijven in deze analyse routes voor terrorismefinanciering via loterijen buiten beschouwing.

⁷¹ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; FATF & APG 2009; Gambling Commission 2023; National Commissioner of the Icelandic Police 2023; Spillemyndigheden 2024; Spelinspektionen 2025.

3.3 Conclusie

De laatste (Europese) SNRA⁷² geeft aan dat voor loterijen het risiconiveau met betrekking tot terrorismefinanciering niet relevant is. Verder wordt het risico op witwassen binnen deze sector geschat op matig (level 2). Het risico binnen deze sector is voornamelijk gerelateerd aan het opkopen van winnende loten. Alhoewel landen steeds strengere identiteitscontroles uitvoeren bij hoge prijzen, blijft deze route een aandachtspunt. De SRNA constateert verder geen aanvullende kwetsbaarheden voor de loterijen sector. Dit komt met name doordat veel loterijen worden beheerd door de staat, er verificatieprocedures zijn bij de uitkering van hoge prijzen, en het door de anonimiteit van spelers zeer lastig is voor om de identiteit van een winnaar te achterhalen. Desondanks worden er wel enkele mitigerende maatregelen gesuggereerd om het risico op witwassen binnen de loterijen sector verder in te perken. Hieronder vallen het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de relevante autoriteiten en het verbeteren van de samenwerking tussen de autoriteiten en de aanbieders van de loterijen. De aanbieders dienen met duidelijkere begeleiding en adequate opleidingen ondersteund te worden bij het opsporen van verdachte transacties.

De Nederlandse nationale risicoanalyse van de kanspelsector uit 2021⁷³ concludeert dat het risico op witwassen en terrorismefinanciering met ledenloterijen (Wok art. 3) zeer laag is, doordat er door de registratie van iedereen die meespeelt geen mogelijke scenario's met betrekking tot witwassen zijn. Ook voor de Staatsloterij (Wok art. 8), instantloterijen/krasloten (Wok art. 14a) en de Lotto (Wok art. 27a) wordt in de voorgaande risicoanalyse het risico voor witwassen en terrorismefinanciering als laag beoordeeld. Voor deze toonderloterijen zijn er wel routes geïdentificeerd, maar geen enkele daarvan komt in aanmerking om rendabel structureel geld mee wit te wassen.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de geïdentificeerde witwasroutes via loterijen, met per route een beknopte duiding van de waarschijnlijkheid, de gevolgen en het daaruit volgende huidige risico. De inschattingen zijn gebaseerd op de uitgewerkte risicoanalyses per route hierboven en hanteren consequent het onderscheid tussen waarschijnlijkheid (maximale input, rendement en slaagkans) en gevolgen (mate waarin daadwerkelijk substantieel crimineel vermogen wordt gelegitimeerd of het financiële systeem binnendringt). Ondanks dat de gevolgen afhankelijk zijn van de route-variant (bij ticket trading) en de deelsectoren (bij smurfen), is de constatering dat het huidige risico voor alle routes laag is. Zelfs wanneer de gevolgen significant kunnen zijn, is de waarschijnlijkheid dat de route daadwerkelijk wordt gebruikt voor het witwassen van grote hoeveelheden geld klein. Dit komt onder andere doordat artikel 3 loterijen een registratieplicht hebben, er bij instantloterijen/krasloten

⁷² Europese Commissie 2022

⁷³ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

en de Lotto een daglimiet is van €100 en het bij de Staatsloterij, gezien de lage speelsnelheid en grote pakkans bij frequent maximaal spelen met contanten, niet rendabel is om grote hoeveelheden geld wit te wassen.

Route	Waarschijnlijkheid	Gevolgen financiële stelsel	Huidig risico
1. Opkopen van winnende loten ('ticket trading')	Klein	Variërend	Laag
2. Structurering via kleine transacties ('smurfen')	Klein	Variërend	Laag

In de interviews werd bevestigd dat er geen mogelijke routes zijn om via de goededoelensloterijen wit te wassen. Daarnaast werd er bevestigd dat de routes voor de overige loterijen onwaarschijnlijk zijn, doordat deze simpelweg zeer onpraktisch zijn voor individuen die structureel meer dan €2.000 moeten witwassen. Ook waren er geen praktijkgevallen bekend waarin een van de routes op significante schaal werd toegepast.

De resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses per route leiden in samenspraak met de uitkomsten uit de SNRA en de eerdere nationale risicoanalyse⁷⁴ tot de conclusie dat er bij de ledenloterijen (Wok art. 3), de Staatsloterij (Wok art. 8), instantloterijen/krasloten (Wok art. 14a) en de Lotto (Wok art. 27a) een laag risico is op witwassen en dat de deelsectoren geen relevant risico vormen voor terrorismefinanciering. Hierdoor kan de consistente conclusie worden getrokken dat er voor alle deelsectoren in de categorie loterijen sprake is van een **laag** risico op witwassen en terrorismefinanciering.

⁷⁴ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

4 Landgebonden sportweddenschappen

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering bij de landgebonden sportweddenschappen (Wok art. 15) en de totalisator (paardenrennen en harddraverijen, Wok art. 23). We beginnen met een korte omschrijving van deze deelsectoren, gevolgd door een verkenning van mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering. De analyse richt zich op het huidige risico, (aanvullende) mitigerende omstandigheden en weerbaarheid en indien van toepassing de residuele risico's.

4.1 Beschrijving

4.1.1 Landgebonden sportweddenschappen

Bij (landgebonden) sportweddenschappen is sprake van weddenschappen waarbij deelnemers de uitslagen van van tevoren aangekondigde sportwedstrijden voorspellen.⁷⁵ Dit kan gaan over alle sporten behalve harddraverijen en paardenrennen, aangezien die horen bij de totalisator onder art. 23 (paragraaf 4.1.2). Voor de landgebonden sportweddenschappen is er in de praktijk slechts één vergunninghouder, welke in ieder geval tot 21-12-2026 Lotto B.V. is.⁷⁶

De uitvoering richting de consument gebeurt onder het merk TOTO Winkel, waardoor het uitsluitend mogelijk is om deel te nemen via door TOTO Winkel aangewezen fysieke verkooppunten.⁷⁷ De vergunningsvoorwaarden beperken dit aanbod nadrukkelijk. Zo zijn "live" weddenschappen (waarbij er tijdens een wedstrijd nog wordt ingezet) niet toegestaan, moet deelname altijd plaatsvinden bij een fysiek verkooppunt, en is de maximale inzet €500 per deelname⁷⁸ ("enkelvoudige speelkans" in de vergunningvoorschriften, "deelname" in het deelnemersreglement). Bij de TOTO Winkel is het mogelijk om de inzet online voor te bereiden, waarna een QR-code wordt gegenereerd die in de winkel wordt gescand. Betaling vindt plaats bij de verkooppunten en kan contant of giraal, maar ook met cadeaubonnen, waardoor in principe elk betaalmiddel mogelijk is

⁷⁵ Art. 15, Wet op kansspelen

⁷⁶ *Stcrt.* 2021, 49857.

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 november 2021, 300008/01.251.952, tot het verlenen van een vergunning, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, aan Lotto B.V., ingeschreven in het handelsregister van Nederland onder KvK-nummer 41151075.

⁷⁷ Deelnemersreglement TOTO Winkel, [www.nederlandseloterij.nl]

⁷⁸ Dit was €1.000, maar is verlaagd naar €500 (recent gewijzigd, precieze datum onbekend).

(zie ook Box 3). Na betaling print het verkooppunt het fysieke deelnamebewijs en is deelname officieel.

In de praktijk kun je bij TOTO Winkel sportweddenschappen plaatsen op verschillende sporten en bijbehorende wedopties. Deze wedopties lopen zeer uiteen en zijn per sport verschillend, zo is het bij basketbal mogelijk om te voorspellen of er wel of geen over-time (verlenging) zal plaatsvinden en kan men bij darts inzetten op wie van de twee sporters de hoogste uitgooi zal hebben. Een totaaloverzicht van alle wedopties per sport is te vinden als bijlage bij het deelnemersreglement TOTO Winkel.⁷⁹ Je kunt per deelname op maximaal vijftien sportwedstrijden op één wedoptie inzetten. De inzet is minimaal €1 en maximaal €500 per deelname, met daarnaast een maximum daginzet van €500. Verder is de maximaal uit te keren prijs €150.000, ongeacht de inzet en quoteringen. Een bijzondere variant binnen het landgebonden aanbod is de TOTO-13 sportweddenschap. Hierbij zet een deelnemer in op 13 door TOTO Winkel gekozen wedstrijden en valt de deelnemer in de prijzen vanaf 11 goede voorspellingen, waarbij de jackpot kan oplopen tot maximaal €100.000.

Uitbetaling geschiedt aan de houder van het deelnamebewijs.⁷⁷ Hierop zijn dezelfde voorwaarden van kracht als bij de andere landgebonden kansspeldiensten van de Nederlandse Loterij Organisatie, zie daarvoor paragraaf 3.1.2.

De Nederlandse Loterij Organisatie gaf in gesprek aan de provisies voor verkooppunten te hebben verlaagd voor wedstrijden met zeer lage *odds*. Hiermee is het voor verkooppunten niet meer lucratief om die inzetten te verkopen, wat zich ook heeft geuit in een daling van het aantal inzetten dat op dergelijke wedstrijden wordt geplaatst.

⁷⁹ Nadere regels per sport – TOTO, [www.nederlandseloterij.nl]

Box 4. Deelnamebewijzen als winstverklaring

Bij verschillende kansspeldiensten is sprake van deelnamebewijzen die in rechtszaken zijn opgevoerd als winstbewijs door verdachten van witwassen als verklaring voor het bezit van grote hoeveelheden contant geld. Een deelnamebewijs is bijvoorbeeld een TOTO-formulier of een handpaybon van een speelautomatenhal. De deelnamebewijzen kunnen een rol spelen in de rechtvaardigingsfase van het witwasmodel als hiermee aannemelijk gemaakt wordt dat het (contante) bedrag dat een persoon in bezit heeft afkomstig is van het spelen van het desbetreffende kansspel.

In de praktijk zijn deelnamebewijzen echter geen bewijs van spelwinst. Zo is een TOTO-formulier op zichzelf geen deelnamebewijs; dat is het bonnetje dat erbij komt uit de kassa. Daarmee is een TOTO-formulier dus geen bewijs van inzet en ook niet van winst. Omdat uitbetaling naar de houder van het deelnamebewijs gaat is ook niet te herleiden of degene die het TOTO-formulier of het bijbehorende deelnamebewijs in bezit heeft ook degene is die een winst heeft geïnd. Handpaybonnen zijn ook niet herleidbaar tot een persoon. Een handpaybon wordt uitgegeven wanneer een speelautomaat een groot bedrag uitkeert (de minimale grootte wisselt per speelautomatenhal, zie paragraaf 5.2). Dit is een administratief formulier, waarop slechts de automaat, het tijdstip en het uitgekeerde bedrag geregistreerd staan. Hiermee kan de winnaar bij de kassa de prijs laten uitbetalen en wordt het administratief gevalideerd. Het is dus bewijs dat er een prijs is uitgekeerd, maar toont niet wie deze prijs heeft ontvangen.

Kort samengevat geldt: “eenmalige aannemelijke – maar niet verifieerbare – winst kan acceptabel zijn maar structurele, niet verifieerbare winsten uit casino’s verklaren niet de herkomst van het geld”.⁸⁰ In paragraaf 4.1.3 bespreken we relevante jurisprudentie.

4.1.2 Totalisator (paardenrennen en harddraverijen)

De totalisator is een aparte deelsector in de kansspeldiensten die wordt gedefinieerd als het aanbieden van gelegenheid om op de uitslag van harddraverijen/paardenrennen te wedden, waarbij het totaal van de inleg (na wettelijk toegestane aftrek) wordt verdeeld onder de winnaars. Hierbij zijn er dus géén gefixeerde quoteringen, zoals bij de overige sportwedenschappen. De totalisatorvergunning wordt periodiek als monopolievergunning gegund, waardoor er slechts één aanbieder is. De huidige

⁸⁰ Ksa 2023, p. 22

vergunninghouder voor de totalisator is ZEBetting & Gaming Nederland B.V., die gebruikmaken van het merk ZEturf.⁸¹

In de praktijk werkt gokken via de totalisator als volgt. Je kunt verschillende soorten weddenschappen/spelvormen afsluiten op (langebaan- en kortebaan-)races, zoals bijvoorbeeld enkelvoudig (inzetten op wie wint), meervoudig (zoals inzetten op een koppel dat als eerste en tweede zal eindigen) en meervoudig winnend weddenschappen (meerdere winnende paarden tussen verschillende races).⁸² Inzetten mag volgens de vergunning bij diverse fysieke wedgelegenheden, zoals banen, wedkantoren, wedcafés en reguliere verkooppunten, waaronder ook speelcasino's en speelautomatenhallen. In de praktijk zijn echter door stijgende kosten en kansspelbelasting de verkooppunten niet meer rendabel gebleken, waardoor inzetten vanaf november 2025 alleen nog mogelijk is bij de renbanen zelf.⁸³

De minimuminzet wordt formeel per spelsoort door de vergunninghouder bepaald. In de praktijk zijn het vaak lage bedragen die een deelnemer kan inzetten, zoals bijvoorbeeld vanaf €0,50–€1 afhankelijk van spelsoort.⁸⁴ Prijzen zijn pool-afhankelijk: per spelsoort gaat alles in een “pot”, waarna de uitbetaling volgt uit verdeling van de pool (na inhoudingen). Het reglement borgt onder andere dat voor uitbetaling minimaal 50% van de totale inzet (per spelsoort) beschikbaar is en dat op een gewonnen weddenschap ten minste de eigen inzet wordt uitbetaald. Uitbetaling gebeurt strikt tegen inlevering van het winnende wedticket (niet elektronisch) en tickets zijn 1 jaar geldig. Verder zijn er specifieke drempels voor de uitbetaling: tot €7.500 bij banen en wedkantoren, en daarboven uitsluitend via het hoofdkantoor met een geldig identiteitsdocument en overschrijving naar de IBAN van de speler. Tot €7.500 specificeren de voorwaarden niet of de uitbetaling contant of giraal gaat.⁸⁵

4.1.3 Jurisprudentie

Voor de deelsector sportweddenschappen is in Rechtspraak.nl gezocht binnen het tijdsbereik 1 januari 2020 t/m 9 december 2025, met de zoekterm “witwassen sportweddenschappen” en “witwassen TOTO” in alle velden. Deze zoekslag leverde 50 unieke resultaten op, waarin sportweddenschappen vooral voorkomen als onderdeel van bredere kansspel- of vergunningprocedures, dan wel als context in strafzaken over illegaal online gokken. Binnen deze zoekresultaten zijn vier uitspraken gevonden die zien op het door ons gedefinieerde fenomeen van witwassen via vergunde

⁸¹ Voor het vergunningbesluit, zie [\[kansspelautoriteit.nl\]](#)

⁸² Totalisatorreglement 2023, [\[www.zeturf.nl\]](#)

⁸³ <https://ndr.nl/wp-content/uploads/2025/04/Persbericht-ZEturf-sluiting-Verkooppunten-29-04-2025.pdf>

⁸⁴ [\[kortebaanbond.nl\]](#)

⁸⁵ Totalisatorreglement 2023, artikel 14, [\[www.zeturf.nl\]](#)

landgebonden sportweddenschappen door een klant, zonder betrokkenheid van retailer of exploitant. De vier zaken waarin deelnamebewijzen een rol speelden, zijn hieronder beschreven:

- **Uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 9 december 2022**⁸⁶: De verdachte probeerde het geld te legitimeren door te stellen dat het deels afkomstig was uit TOTO-sportweddenschappen, waarbij hij bonnen van Primera en de TOTO overlegde. Het hof achtte deze verklaring ongeloofwaardig en niet verifieerbaar, omdat de TOTO-bonnen niet inzichtelijk maakten wie had deelgenomen, wie de inzet had gedaan en aan wie een eventuele winst was uitgekeerd, temeer nu verdachte zelf verklaarde samen met anderen te spelen.
- **Uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 23 mei 2025**⁸⁷: De verdachte heeft TOTO-bonnen overlegd van gewonnen weddenschappen. De rechter kan niet vaststellen dat de bonnen aan de verdachte toebehoren en kan, gegeven het feit dat er alleen bonnen van gewonnen weddenschappen worden overlegd, ook niet concluderen dat de verdachte een positief nettoresultaat heeft behaald. Het naast de bonnen overlegde klantenoverzicht (pdf) geeft geen recht op uitbetaling en wordt daarom ook niet gezien als een indicatie van een positief nettoresultaat.
- **Uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 12 maart 2021**⁸⁸: De verdachte heeft bonnen van uitbetalingen van de TOTO en TOTO-formulieren overlegd als bewijs voor herkomst van het geld. Omdat er geen namen op staan kan de rechtbank niet verifiëren welke contacten door wie gewonnen zouden zijn en kan de winsten ook niet aan de verdachte koppelen. De rechtbank acht de verklaring van de verdachte niet concreet en niet verifieerbaar.
- **Uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 25 maart 2024**⁸⁹: Een verdachte die was veroordeeld voor wapenbezit, drugshandel en oplichting stortte circa € 38.877 contant op de rekening van zijn bedrijf en betaalde voor ruim € 42.700 aan huur contant. Het Openbaar Ministerie zag dat als witwassen, maar de man verklaarde dat hij dagelijks TOTO-sportweddenschappen en Lotto speelde en in het casino zelden verloor. Bij een huiszoeking werden TOTO/Lotto-bonnetjes gevonden ter waarde van meer dan € 17.000; ook een winkelier verklaarde dat hij regelmatig voor honderden euro's wedbriefjes kocht. Het hof achtte zijn uitleg concreet en deels verifieerbaar en vond niet dat "het niet anders kan dan dat de stortingen uit misdrijf afkomstig zijn". Het hof sprak hem daarom vrij van witwassen. Dit was echter niet op grond van de

⁸⁶ GHARL 9 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10568.

⁸⁷ RBNNE 23 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2012.

⁸⁸ RBNNE 12 maart 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:894.

⁸⁹ GHSHE 25 maart 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1042.

TOTO/Lotto-bonnetjes, maar op basis van getuigenverklaringen door de bedrijven waar de verdachte de inzetten plaatste en winsten ophaalde.

Uit deze jurisprudentie nemen wij mee dat het bezitten van uitbetalingsbewijzen niet voldoende wordt geacht om de herkomst van geld te verklaren. Daarnaast wordt het onaannemelijk geacht dat een speler winst maakt. Bij verklaren van de herkomst van vermogen met enkel winnende deelnamebewijzen wordt dit ook niet vertrouwd, omdat uit de onderliggende jurisprudentie volgt dat het een feit van algemene bekendheid is dat het uitzonderlijk is dat dat een persoon structureel nettowinsten behaalt met kansspeldiensten⁹⁰ én dat een inzet noodzakelijk is⁹¹.

Voor de deelsector totalisator is in Rechtspraak.nl gezocht binnen het tijdsbereik 1 januari 2020 t/m 9 december 2025, met de zoekterm “witwassen totalisator” in alle velden. Hierbij kwamen slechts twee uitspraken naar boven die beide zien op de geldigheid van overeenkomsten tussen een speler en een illegale online gokaanbieder.

4.1.4 Veranderingen sinds de vorige risicoanalyse

Sinds de vorige risicoanalyse hebben geen grote wijzigingen plaatsgevonden in de aangeboden spellen onder de vergunning voor landgebonden sportweddenschappen en de totalisator. Met de Wet kansspelen op afstand hebben de aanbieders er wel concurrentie bij gekregen via een ander medium. Hiermee heeft de aanbieder van de totalisator, om het makkelijker maken om te blijven aanbieden in concurrentie met online partijen, een lagere afdracht aan de paardensport, van 10% van BSR in plaats van 2,5% van de omzet.⁹² Hiermee is de afdracht relatief iets gedaald, wat een hogere RTP zou moeten kunnen geven. Tegelijkertijd laat het sluiten van de verkooppunten zien dat het niet makkelijker is geworden om de totalisator aan te bieden.

4.2 Verkenning en analyse

In deze paragraaf verkennen we de routes voor witwassen en terrorismefinanciering via landgebonden sportweddenschappen. Op basis van de literatuur en de gevoerde interviews hebben wij drie routes opgesteld voor witwassen. In Tabel 3 staan deze routes weergegeven. In de rest van deze paragraaf geven we per route (1) een korte beschrijving van de route, (2) een inschatting van het huidige risico (inclusief de waarschijnlijkheid en verwachte gevolgen van deze route) en, indien huidig risico als niet

⁹⁰ PHR 28 november 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1469.

⁹¹ RBNHO 6 september 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:8638.

⁹² Blom e.a. 2024, p. 161-162

laag is beoordeeld, (3) een inschatting van het residuele risico na voorgestelde aanvullende maatregelen.

Tabel 3. Witwasroutes voortkomend uit de verkenning

	Route	Van toepassing op	Sprake van kansselement
1	Opkopen van winnende loten⁹³	Beide kansspeldiensten	Nee
2	Structurering via kleine transacties⁹⁴	Beide kansspeldiensten	Deels
3	Matchfixing⁹⁵	Beide kansspeldiensten	Nee

4.2.1 Witwasroutes

Route 1: Opkopen van winnende loten ('ticket trading')

Bij deze route speelt een ander, maar koopt de persoon met zwart geld de winnende deelnamebewijzen op met een premie bovenop de uitbetaling die de speler zou hebben ontvangen bij inleveren van het deelnamebewijs. In dit geval zal de verkoper van het lot daarna dus zwart geld hebben zonder verklaarde oorsprong en kan de koper een uitbetaling claimen waarover belasting is afgedragen. Deze uitbetaling kan ook gieraal worden gedaan.

Deze route wordt niet als significant aangewezen door de SNRA.⁹⁶ In de voorgaande risicoanalyse wordt geconcludeerd dat deze route wel mogelijk is en dat ook bekend is dat deze route in de praktijk ten minste één keer is gebruikt, maar dat er geen signalen zijn dat dit vaker is voorgekomen.⁹⁷ Evenals in de voorgaande risicoanalyse is ook in dit onderzoek geen relevante jurisprudentie aangetroffen.⁹⁸

⁹³ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; Europese Commissie 2022; FATF 1998

⁹⁴ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 47-48

⁹⁵ Europol 2021

⁹⁶ Europese Commissie 2022

⁹⁷ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

⁹⁸ Er is gezocht met de zoektermen "witwassen toto".

Huidig risico

Component	Omschrijving
Maximale input	<p>De uitgaven langs deze route zijn niet gemaximeerd, omdat de winnende deelnamebewijzen niet worden gekocht bij de aanbieder, maar bij andere spelers. De deelnamebewijzen zijn wel gebaseerd op een maximale inzet van €500 en een maximale uitbetaling van €150.000. De theoretisch maximale input per transactie is dus €150.000 plus de premie die betaald wordt boven op de uitbetaling en ligt dus zeker boven de €2.000. Het is ook mogelijk dit met meerdere transacties te doen.</p> <p>Deze methode vereist het opsporen van winnaars door de opkoper. Alternatief moeten spelers weten dat de opkoper winnende loten koopt tegen een premie, waardoor zij naar hem kunnen komen. In de voorgaande risicoanalyse wordt geconcludeerd dat het moeilijk is om winnaars te achterhalen, maar daar zijn landgebonden sportweddenschappen samengenomen met toonderloterijen.⁹⁹</p> <p>Wij verwachten dat dit bij sportweddenschappen eenvoudiger is dan bij toonderloterijen, omdat de loten kleinere uitbetalingen hebben en dus niet afhankelijk zijn van een klein aantal hele grote prijzen. De bedragen waar het om kan gaan zijn daardoor wel beperkt, of de opkoper moet heel veel spelers bereid vinden winnende deelnamebewijzen te verkopen.</p> <p>Bij het actief vragen aan anderen om in te zetten is sprake van Route 2 (spelen met zwart geld). Een opkoper zou wel in zijn omgeving bekend kunnen maken dat hij dat doet, maar daarmee is de mogelijke schaal alsnog beperkt.</p>
Rendement	<p>In deze route is geen sprake van een kanselement, maar worden de kosten bepaald door de premie. Vanwege het ontbreken van jurisprudentie of bekendheid met dit fenomeen is onbekend wat die premie zou moeten zijn.</p>
Slaagkans	<p>De slaagkans is klein, maar op kleine schaal (opkopen van de nabije sociale omgeving bijvoorbeeld) achten wij deze route wel mogelijk. Op grotere schaal wordt de mogelijkheid om winnaars te vinden kleiner en de kans bestaat ook dat het opvalt, bij zowel de renbanen⁹⁹ als bij herhaaldelijk bezoeken van dezelfde fysieke verkooppunten met winnende TOTO deelnamebewijzen. Na het</p>

⁹⁹ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

Component	Omschrijving
	<p>vinden van de winnaars moeten deze ook bereid zijn om mee te werken aan de transactie.</p> <p>In een eerdere zaak waar een verdachte enkel winnende TOTO-bonnen aandroeg werd het door de rechter onwaarschijnlijk geacht dat de verdachte een dergelijk nettoresultaat zou boeken.¹⁰⁰</p> <p>Daarnaast worden de deelname -en winstbewijzen, omdat deze niet op naam worden uitgegeven, niet als losstaand bewijs geaccepteerd. Hoewel het met deze methode mogelijk is om contant geld te plaatsen worden de bewijzen ervan in de praktijk niet geaccepteerd als rechtvaardiging.</p>

De waarschijnlijkheid dat deze route structureel wordt gebruikt om geld mee wit te wassen schatten wij in als klein. Alhoewel de maximale input groter is dan €2.000 en het rendement afhangt van de prijs tegen welke de legitieme winnaar het winnende ticket wil verkopen, is de slaagkans van deze route over het geheel klein. Wanneer een persoon het doel heeft om deze route structureel te gebruiken zal de pakkans ook groter worden. Dit maakt de waarschijnlijkheid dat de route daadwerkelijk gebruikt wordt klein.

De transactie die plaatsvindt maakt dat de verkoper van het lot met geld komt te zitten dat een criminele oorsprong heeft. Hierdoor is er sprake van plaatsing van illegaal zwart geld in de legale economie en zal het opgekochte winnende ticket gebruikt worden als rechtvaardiging voor de opbrengsten. De potentiële gevolgen voor het financiële systeem zijn hierdoor significant.

Echter zal het hier in de meeste gevallen, vanwege de transactiegroottes, niet om dergelijke bedragen gaan dat deze niet consumptief wit te wassen zijn. Dit is in contrast met de casus waarbij het ging over een grote loterijprijs, waarbij de originele winnaar van de prijs daarna een groot en niet te verantwoorden contant bedrag bezat.¹⁰¹ De potentiële gevolgen zijn dus significant, maar dit gaat gepaard met een kleine waarschijnlijkheid.

Het witwasrisico dat met deze route gepaard gaat classificeren wij in lijn met de voorgaande analyse als **laag**. Hierbij wegen de zeer beperkte mogelijkheid om structureel gebruik te maken van deze route en het gebrek aan signalen dat deze route gebruikt wordt zwaar mee

¹⁰⁰ RBNNE 23 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2012.

¹⁰¹ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020



Figuur 4. Risicoanalyse landgebonden sportweddenschappen route 1

Mitigerende maatregelen

Het belangrijkste risico van de landgebonden sportweddenschappen, bij zowel spellen die worden aangeboden door TOTO Winkel als ZEturf, zit in de mogelijkheid om inzetten op te knippen zonder dat deze herleidbaar zijn tot de persoon die erop inzet. Het gevolg is dat het ook niet mogelijk is om samenhangende transacties te herkennen en te monitoren. Dit speelt met name in routes 2 en 4, maar omdat de voorgestelde mitigerende maatregel ook impact heeft op route 1 beschrijven we deze hier al.

De mogelijke mitigerende maatregel hiertegen is om bij inzetten vanaf een bepaalde minimale inzet verplicht de weddenschap te registreren om deze te kunnen doen.¹⁰² Hiermee kan de schaal waarmee zonder enige vorm van toezicht kan worden ingezet drastisch teruggebracht worden. Dit toezicht zou bij een hypothetische vrijstelling van Wwft-verplichtingen niet hoeven leiden tot een dossier en niet kunnen leiden tot meldingen, maar wanneer een verdachte beweert dat zijn geld afkomstig is van sportweddenschappen, biedt dit een middel om dat te valideren.

Voor de bepaling van het residueel risico van de verschillende routes gaan wij uit van een grens van €200 inzet per transactie voor registratie.¹⁰³ Daarmee zou een speler tien verkooppunten moeten afreizen om nog zonder enige vorm van toezicht tot een inzet te komen van de risicogrens van de Uniewetgever van €2.000. Naar wens kan dit lager worden afgesteld (lager risico) of hoger (hoger risico). Een afstemming op een grens voor uitbetaling is ook denkbaar, waarbij iedereen die een prijs wil innen vanaf een bedrag X de weddenschap moet registreren. Dit zou echter minder informatie over inzet en dus minder herleidbaarheid van het vermogen geven.

¹⁰² Hierbij kan aan verschillende regimes worden gedacht. Wij gaan hier uit van het minst ingrijpende regime: de weddenschap wordt geregistreerd, maar de uitbetaling geschiedt nog altijd aan de toonder. Het levert dus een administratie op van inzetten en weddenschappen die een persoon heeft afgesloten. Bij ingrijpendere regimes kan bijvoorbeeld gedacht worden aan uitbetaling op naam (identificatie) of op een bevestigde tegenrekening.

¹⁰³ Als illustratieve drempel, vergelijkbare bedragen kunnen ook worden gehanteerd.

Box 5. Herleidbaarheid van weddenschappen bij TOTO Winkel

Weddenschappen zijn in principe niet herleidbaar bij TOTO Winkel, tenzij de speler geregistreerd is bij TOTO Winkel, met een iDIN-check voor identiteitsverificatie. Registratie is niet noodzakelijk om mee te spelen en ook niet om via de app een QR-code te genereren. Daarom kunnen samenhangende transacties in de huidige opzet alleen worden gedetecteerd als een speler een profiel met de geregistreerde weddenschappen heeft. Wie die samenhang wil verbergen, kan de weddenschappen dus simpelweg afsluiten zonder account. TOTO Winkel houdt vanuit *responsible gaming* overwegingen overzicht over de inzetten van spelers en signaleert dus op problematisch gokgedrag.

Residueel risico

De witwasroute van het opkopen van winnende loten wordt door voorgaande aanvullende maatregel verder beperkt doordat het moeilijker wordt om te verantwoorden dat je grote bedragen gewonnen hebt door uitbetalingsbewijzen te laten zien, omdat deze bij de grotere weddenschappen persoonsgebonden zijn. Weddenschappen die nog wel voor deze route in aanmerking komen zijn dan met kleinere inzet en hoge *odds*, die zeldzamer zijn omdat de uitkomsten onwaarschijnlijker zijn. Het risico was al als **laag** ingeschat, maar zou met een dergelijke mitigerende maatregel verder afnemen.

Route 2: Structurering via kleine transacties ('smurfen')

Bij *smurfen* wordt zodanig ingezet dat de transacties zodanig uitgesmeerd zijn dat de herkomst ervan moeilijker te herleiden wordt. Hierbij kunnen verschillende strategieën worden toegepast om de risico's van de inzet te beperken. In dit onderzoek zijn wij twee strategieën tegengekomen:

1. Inzetten op wedstrijden met een lage quotering, dus waar de uitkomst waarschijnlijk is. Bij voetbal kan hier bijvoorbeeld sprake van zijn bij een Champions League wedstrijd tussen een topclub en een club die zich doorgaans niet kwalificeert. De uitkomst is waarschijnlijk maar niet gegarandeerd, en daarom wordt er gestructureerd: door op meer van zulke wedstrijden in te zetten wordt het risico afgedekt.
2. Inzetten op alle uitkomsten van een wedstrijd. Door invers aan de *odds* in te zetten kan een vaste uitbetaling van de RTP worden gegarandeerd. Tabel 4 geeft een illustratie van deze inzetstrategie en de uitbetaling die dat genereert. Hiermee kan dus een uitbetaling van 95,31% van de totale inleg worden gegarandeerd op de voorbeeldwedstrijd. Bij paardenrennen ligt dit lager omdat er ook sprake is van een afdracht aan de paardensport. Daarnaast wordt de totale inleg verdeeld over alle spelers die hebben ingezet op het winnende paard, wat dus afhankelijk is van de inzet van anderen, in tegenstelling tot TOTO Winkel.

Beide strategieën zullen ongeveer op de RTP uitkomen en dus een rendement van rond de 95% bieden bij landgebonden sportweddenschappen en een lager rendement bij de totalisator (maar vermoedelijk wel groter dan 50%). Vanwege de gelijkaardige manier waarop de route plaatsvindt en de gelijkwaardige rendementen nemen we deze twee samen.

Tabel 4. Uitwerking inzet van €100 om RTP te bereiken op wedstrijd Villarreal - Ajax (20-01-2026). Odds afkomstig uit de TOTO Winkel app, geraadpleegd 19-01-2026.

	Villarreal	Gelijkspel	Ajax
Odds	1,51	4,8	5,6
Inzet (totaal €100)	€ 63,12	€ 19,86	€ 17,02
Uitbetaling	€ 95,31	€ 95,31	€ 95,31
Vershil	+ € 32,19	+ € 75,46	+ € 78,29

In gesprekken komt naar voren dat dit iets is wat de Politie vaak tegenkomt in onderzoeken, omdat bedragen contant kunnen worden ingezet en giraal kunnen worden uitbetaald. Het gaat hierbij dan ook niet om grote sommen, maar om herhaalde kleinere bedragen (ook wel aangeduid als “smurfen”).¹⁰⁴

Hiermee kan op twee manieren worden witgewassen. Ten eerste kan er sprake zijn van plaatsing, door de winsten te laten bijstorten op de bankrekening. Ten tweede kan er sprake zijn van rechtvaardiging, wanneer contant wordt uitbetaald. In dat geval kan het uitbetalingsbewijs worden aangevoerd als verklaring voor het bezit van contant geld, waarmee de oorsprong wordt verborgen.¹⁰⁵

Huidig risico

Component	Omschrijving
Maximale input	Het maximum ligt op datgene wat maximaal ingezet kan worden, namelijk €500 per deelname. Het is echter wel mogelijk om dit bij meerdere locaties te doen, met meermaals €500. Hieraan liggen dan alleen fysieke beperkingen, waardoor het maximum dat een persoon kan inzetten door meerdere locaties te bezoeken, zeker in de grote steden, tot enkele tientallen malen hoger ligt. De maximale input komt hiermee eenvoudig boven de €2.000 uit, tot een theoretisch dagelijks bedrag van maximaal ongeveer €10.000 en

¹⁰⁴ AMLC 2024, p. 19

¹⁰⁵ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 19-20

Component	Omschrijving
	<p>wekelijks een ruim zesvoud daarvan (geen zevenvoud omdat niet alle verkooppunten elke dag open zullen zijn).</p> <p>Bij de totalisator moet dit op dezelfde locatie worden gedaan, maar is het toegestaan om in meerdere weddenschappen boven die €2.000 uit te komen. Een wekelijks bedrag is hier niet aan de orde, omdat de locaties niet zo vaak geopend zijn.</p>
Rendement	<p>Het rendement kan hier worden geschat op basis van de RTP van Toto Winkel. De quoteringen worden ingestoken om uiteindelijk over het geheel een bepaald percentage marge te halen. Dit is het verschil tussen de inleg (100%) en de uitbetaling (gemiddeld op lange termijn de RTP). Omdat hierbij eenmaal wordt ingezet op wedstrijden kan aangenomen worden dat het rendement grofweg de RTP (ongeveer 82%, in het voorbeeld 95,31%) is.</p> <p>Kosten hieraan verbonden komen in de vorm van tijdsbesteding en administratie. Alternatief</p>
Slaagkans	<p>De slaagkans van deze route is groot op kleine schaal, maar wordt op grotere schaal snel kleiner. De route is moeilijk te detecteren, omdat er sprake is van uitbetaling aan de toonder. De uitbetaling kan vanaf €50 giraal worden gedaan. Wanneer deze route op schaal wordt toegepast zal daar vrijwel altijd sprake van zijn. Het is wel aannemelijk dat de witwasroute opvalt bij de verkooppunten als deze vaker wordt toegepast, waarmee de slaagkans afneemt. Aan wie wordt uitbetaald is wel zichtbaar voor de verkooppunten, maar niet voor de kansspelaanbieder. Bij TOTO Winkel is het voor de verkooppunten door een gewijzigd provisiebeleid veel minder aantrekkelijk geworden om deze weddenschappen te verkopen, waardoor deze ook minder reden heeft om deze route te faciliteren.</p> <p>Als de speler een TOTO Winkel account aanmaakt en de weddenschappen registreert kan getraceerd worden wie de weddenschap plaatst. Daarmee is inzet door en uitbetaling aan een specifieke persoon echter niet herleidbaar.</p>

Het zwaartepunt van het risico ligt op het aspect van plaatsing door het storten van speelwinsten op de bankrekening. Hiermee kan zwart geld effectief, met enig speellverlies, gestort worden. Omdat het onder meldingslimieten blijft (smurfen richt zich op lage uitbetalingen, zo dicht mogelijk bij de inzet), blijft het onder de grens voor klantonderzoek. Hierdoor hoeft dit onderzoek niet uitgevoerd te worden bij een verkooppunt en is het waarschijnlijk dat deze route eenvoudig zal zijn uit te voeren voor ruim meer

dan de meldingsgrens van €2.000 voor samenhangende inzetten of uitbetalingen. Doordat de maximale input boven de €2.000 ligt, het rendement kan variëren en de slaagkans groot is, schatten wij de waarschijnlijkheid dat deze route wordt gebruikt om geld mee wit te wassen in als groot.

Voor het scenario van kleinschalig witwassen (ca. €2.000 per maand) is deze route praktisch haalbaar, behaalt deze een goed rendement en is de pakkans beperkt, omdat het niet bijzonder hoeft op te vallen. Bij grootschaliger witwassen (meer dan €10.000 per maand) kost de route substantieel meer moeite (20 verkooppunten bezoeken per maand). Praktisch is dit mogelijk wanneer een verkooppunt meewerkt of er meerdere personen worden ingezet om de route uit te voeren, maar de pakkans neemt toe en het rendement neemt af omdat de mate van organisatie die nodig is snel groeit.

Voor rechtvaardiging is dit geen effectieve strategie gebleken, omdat de rechter TOTO-biljetten of inzetbewijzen die niet op naam staan niet accepteert als winstbewijs (zie ook paragraaf 4.1.3) en ook de herkomst van de inzetten nog verantwoord moet worden. Met lage *odds* is de nettowinst zeer beperkt, wat waarschijnlijk bij de rechter alsnog tot vragen zal leiden over de herkomst van de inzet. Zie voor de toelichting daarop ook Box 4. Hoewel dit een route is die ook voor rechtvaardiging vaak wordt aangehaald, is dit in Nederland in de praktijk niet realistisch. De methode is daarmee in de praktijk gericht op de plaatsingsfase. Aangezien deze fase direct bijdraagt aan de inmenging van illegaal geld in de legale economie zijn de gevolgen voor het financieel stelsel in potentie significant.

Wij hebben tijdens dit onderzoek wel signalen opgevangen dat deze route ook in de praktijk wordt gebruikt om mee wit te wassen. De politie komt in onderzoeken tegen dat criminelen ook inzetten via TOTO Winkel en daarvoor regelmatig naar verkooppunten gaan. Nu is het een bekend feit dat criminelen in het algemeen ook van gokken houden, maar bestaat ook de verdenking dat deze route wordt gebruikt om kleinere criminele winsten te plaatsen.

Voor de inschatting van het risico verbonden aan deze route splitsen we deze op over de kleinschalige witwasoperaties en de grotere witwasoperaties. Bij beide schalen zijn de gevolgen identiek: Plaatsing van contant zwart geld in het financiële systeem. De gevolgen hiervan beoordelen we als significant. De routes verschillen echter sterk in slaagkans en bijbehorende waarschijnlijkheid.

Op kleinere schaal (Figuur 5) komen we tot de conclusie dat de witwasroute met een grote slaagkans uitgevoerd kan worden, tegen een goed rendement en daarmee met een grote waarschijnlijkheid. Op deze schaal is geen organisatie nodig van meerdere verkooppunten, maar kan volstaan worden met een enkel verkooppunt. Hiermee beoordelen we het huidige risico als **niet laag**.



Figuur 5. Risicoanalyse landgebonden sportweddenschappen route 2 bij kleinere schaal

Bij grotere schaal (Figuur 6) neemt de slaagkans snel af: er moet gewerkt worden met meerdere verkooppunten en/of meerdere personen. Dit vergroot de noodzakelijke organisatie, verlaagt het rendement en de herhaalde aankopen wekken mogelijk argwaan bij de verkoper. Wij beoordelen de waarschijnlijkheid daarom als klein en het bijbehorende huidig risico als **laag**.



Figuur 6. Risicoanalyse landgebonden sportweddenschappen route 2 bij grotere schaal

Witwassen via de landgebonden sportweddenschappen (art. 15) is dus mogelijk met hoge waarschijnlijkheid en significant risico, maar wel op beperkte schaal. Omdat deze schaal echter wel (beperkt) de grens van €2.000 kan overstijgen kennen we hieraan het risico **niet laag** toe, mede gesterkt door de gedeelde observaties vanuit de strafrechtketen dat men dit ook herkent in onderzoeken. Hierbij tekenen we nog aan dat, wanneer er sprake is van medewerking van verkooppunten die de gedragscode van NLO overtreden, de totale waarde van deze route en het risico toenemen.

Omdat hier sprake is van een niet laag risico kijken we ook naar de grensoverschrijdende impact. Voor deelname vanuit het buitenland is fysieke aanwezigheid in Nederland benodigd. Vanwege de hogere kosten die daaraan verbonden zijn is het risico altijd lager dan bij gebruik van deze route vanuit Nederland. Omdat de maximale input nog altijd beperkt is achten wij de potentiële grensoverschrijdende impact van deze route klein.

Deze oordelen gelden slechts voor de landgebonden sportweddenschappen (art. 15). Voor de totalisator (art. 23) ligt de RTP lager en is de input beperkt door de frequentie van spelen. De route is daar in alle opzichten minder waarschijnlijk, met een bijbehorend **laag** risico in beide gevallen.

Mitigerende maatregelen

Ook hier hanteren we de mitigerende maatregel als beschreven bij route 1, voor zowel de landgebonden sportweddenschappen als de totalisator. Dit betekent dat smurfen zonder herleidbaarheid nog zou kunnen tot inzetten van €200 per keer. Daarna moet

een ander verkooppunt worden opgezocht. We met een simpele maatregel wel ruimte om dit risico substantieel te verkleinen en ook het bereiken van de grens van €2.000 voor samenhangende transacties in verregerende mate te compliceren.

Residueel risico

Met een dergelijke maatregel kan onherleidbaar worden gesmurfd tot substantieel lagere bedragen, waarmee het risico als **laag** geclassificeerd wordt. De route zou hiermee ook voor kleinere bedragen wel beduidend onaantrekkelijker worden. Bij het bezoeken van tien locaties zou dit afnemen tot €2.000, de risicogrens voor kansspeltransacties van de Uniewerkgever.

Boven deze grens zou het nog steeds mogelijk zijn om met contanten in te zetten en dit giraal te laten uitbetalen. Bij vragen naar de oorsprong van het geld kan het antwoord dan echter wel gevalideerd worden via het account. Bij de weddenschappen kan dan ook gekeken worden naar de verhouding tussen inzet en winst, waarmee smurfen zou moeten opvallen vanwege de kleine marges.

Route 3: Matchfixing

Er is sprake van matchfixing wanneer het verloop of de uitslag van een sportwedstrijd opzettelijk wordt beïnvloed, vaak om financieel voordeel te behalen door middel van gokken. De deelnemer manipuleert wedstrijden door spelers of clubs om te kopen. Interpol ziet dit vooral terug in de lagere klassen voetbal waarop wel ingezet wordt.¹⁰⁶ Na inzet en uitbetaling kan het geld dan worden gepresenteerd als legitieme speelwinst.

In het voorgaande onderzoek is deze witwasroute wel benoemd, maar buiten beschouwing gelaten omdat het manipuleren van een sportwedstrijd en het profiteren daarvan een gronddelict op zichzelf is.¹⁰⁷ In dit onderzoek bespreken we de route wel, omdat deze route het mogelijk maakt om het geld te plaatsen en een speelwinst te rechtvaardigen, ook al is deze afkomstig uit een nieuw gronddelict. Er is dan alsnog sprake van het vertroebelen van de herkomst van het geld.

Hoewel deze route verondersteld wordt te bestaan hebben wij een aantal redenen om aan te nemen dat dit geen effectieve witwasroute is of kan zijn voor vergunde landgebonden sportweddenschappen. Ten eerste zijn er beperkingen opgelegd aan waarop kan worden ingezet bij **vergunde** sportweddenschappen. Er kan alleen op de uitslag van wedstrijden worden ingezet en dus niet op gebeurtenissen in de wedstrijd (denk aan dubbele fouten bij tennis of een gele kaart bij voetbal). Dit maakt het moeilijker om een gewenste gebeurtenis plaats te laten vinden. De competities waarop kan worden

¹⁰⁶ Europol 2021

¹⁰⁷ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 24

ingezet zijn in Nederland ook beperkt, in vergelijking met wat in sommige andere landen is toegestaan en met wat illegale aanbieders toestaan.

Daar komt bovenop dat het bij landgebonden kansspeldiensten niet mogelijk is om grote bedragen in te zetten. Alleen daarom al kan het niet lucratief zijn om een wedstrijd om te kopen om daarna via de TOTO winkel daar voldoende op te verdienen. Wat wel mogelijk is, is inzetten op wedstrijden met de voorkennis dat deze omgekocht zijn, bijvoorbeeld voor winsten in het illegale circuit. Het risico daarvan is aanwezig, maar de schaal waarop kan worden ingezet klein. Het aantal meldingen van matchfixing in het vergunde circuit dat bij de Kansspelautoriteit binnenkomt is ook klein. Het wordt daarom waarschijnlijker geacht dat dit plaatsvindt bij illegale aanbieders.¹⁰⁸

Concluderend beschouwen we matchfixing als separate witwasroute voor de landgebonden sportweddenschappen van TOTO Winkel en de totalisator als onmogelijk.

4.2.2 Routes voor terrorismefinanciering

In de bestudeerde onderzoeken worden geen routes voor terrorismefinanciering benoemd. De Europese Commissie concludeert expliciet dat er in sportweddenschappen geen relevante risico's zitten voor terrorismefinanciering.¹⁰⁹ In dit onderzoek vinden we daarom net als in de voorgaande risicoanalyse geen risico's voor terrorismefinanciering in landgebonden sportweddenschappen.¹¹⁰

4.3 Conclusie

De Europese supranationale risicoanalyse (SNRA) beschrijft de risico's van sportweddenschappen als significant. Hieraan liggen in de hoofdzaak twee aspecten ten grondslag: de bedreiging van infiltratie/eigendom en matchfixing.¹¹¹ Verder constateert de SNRA dat de sector wordt gekenmerkt door significante volumes van snelle en anonieme contante transacties, wat duidelijk een kwetsbaarheid is. Hierbij moet echter aangetekend worden dat we het in dit onderzoek over een subset van de sector hebben, namelijk alleen landgebonden sportweddenschappen en de totalisator.

De voorgaande Nederlandse risicoanalyse besprak deze anders. Landgebonden sportweddenschappen werden meegenomen onder de toonderloterijen en de totalisator losstaand.¹⁰⁹ Ten eerste overlappen deze twee in witwasroutes sterker dan de sportweddenschappen met de toonderloterijen en ten tweede worden deze twee

¹⁰⁸ Ksa 2025

¹⁰⁹ Europese Commissie 2022, p. 203

¹¹⁰ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

¹¹¹ Europese Commissie 2022, p. 204

vergunningcategorieën beide onder de sportweddenschappen geschaard door de Uniewetgever. Daarom hebben wij deze samengenomen.

Voor de **landgebonden sportweddenschappen (art. 15 Wok)**, in de praktijk uitgevoerd door TOTO Winkel, komen we tot een **niet laag** huidig risico, in tegenstelling tot de voorgaande risicoanalyse. Wij zijn het niet eens met de voorgaande combinatie met toonderloterijen, omdat bij sportweddenschappen een grotere mate van zekerheid kan worden ingebouwd dan bij loterijen. In de voorgaande analyse werd erkend dat de bedragen op kunnen lopen tot enkele tienduizenden euro's, maar dat het voor grotere schaal witwassen te arbeidsintensief is en te veel administratie vereist.¹¹²

Wij hebben in dit onderzoek ook signalen ontvangen dat in politieonderzoeken naar voorren komt dat criminelen landgebonden sportweddenschappen gebruiken om hun contant geld te plaatsen. Door de verlaging van de inzetlimiet tot €500 wordt het wel dusdanig veel moeilijker dat wij witwassen met grotere bedragen dan enkele duizenden euro's langs deze routes niet waarschijnlijk achten. Omdat de Uniewetgever de grens voor een risicovolle transactie echter op €2000 stelt en er in onze optiek gesproken kan worden van samenhangende transacties wanneer men dat met hetzelfde oogmerk doet zien wij dat wel als grote transacties. De plaatsingsstap achten wij ook een stap met significante gevolgen. De combinatie hiervan leidt tot een route met grote waarschijnlijkheid en daarmee een niet-laag risico, mits het bedragen van tussen de ca €2.000 en €10.000 betreft.

Route	Waarschijnlijkheid	Gevolgen financiële stelsel	Huidig risico
1. Opkopen van winnende loten	Klein	Significant	Laag
2. Structurering via kleine transacties	Groot (voor bedragen tussen de €2.000 en €10.000)	Significant	Niet laag
3. Matchfixing	Klein	Niet significant	Laag

In de **totalisator (art. 23 Wok)** achten wij de risico's op witwassen via alle routes **laag**, omdat de mogelijkheden om in te zetten beperkt zijn sinds deelname niet meer kan plaatsvinden via verkooppunten, maar alleen bij de renbanen. Daarnaast is de RTP lager bij de paardenrennen door de kleinere schaal en verplichte afdracht. Dezelfde witwasroutes als voor de landgebonden sportweddenschappen zijn mogelijk, maar hierdoor dusdanig beperkt dat wij het risico als laag inschatten. De inschattingen voor

¹¹² Europese Commissie 2022, p. 48

waarschijnlijkheid, gevolgen en huidig risico komen in categorie overeen met de bovenstaande van de landgebonden sportweddenschappen (art. 15 Wok).

Het voorgaande onderzoek concludeert dat winnende deelnamebewijzen gebruikt kunnen worden voor rechtvaardiging.¹¹³ Recente jurisprudentie wijst echter uit dat anonieme deelnamebewijzen losstaand niet worden geaccepteerd. In een enkele casus waarin de verdachte enkel winnende deelnamebewijzen kon overhandigen werd door de rechter alsnog onrealistisch geacht dat dit de herkomst van de contanten van de verdachte kon verklaren. Wij beschouwen de deelnamebewijzen daarom als ongeschikt voor rechtvaardiging van de herkomst van vermogen. Dit maakt ook het opkopen van winnende loten weliswaar geschikt voor plaatsing, maar niet voor de rechtvaardiging van de herkomst van het geld.

De door de Europese Commissie herkende risico's van matchfixing zien wij niet in de context van landgebonden sportweddenschappen. De wedstrijden en gebeurtenissen waarop kan worden ingezet zijn dusdanig beperkt dat het niet eenvoudig te beïnvloeden is. Daarnaast gaat het om kleine bedragen die ingezet kunnen worden bij landgebonden aanbieders, waarmee de kosten van matchfixing niet gerechtvaardigd kunnen worden.

Wij stellen wel een mitigerende maatregel voor waarmee wij de witwasrisico's substantieel lager zouden inschatten voor de landgebonden sportweddenschappen. Dit zou een registratie van grotere weddenschappen zijn (vanaf €200), waardoor grotere weddenschappen herleidbaar worden. Dit staat toe om herkomst van vermogen ermee te verklaren, maar alleen door zowel de inzetten als de uitbetalingen te tonen (niet slechts de gewonnen weddenschappen). Het zou de mogelijkheid om zonder enige vorm van toezicht in te zetten beperken tot een 40% van het huidige bedrag en daarmee naar onze mening de witwasroute voor grotere transacties zeer onrendabel maken.

¹¹³ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 47-48

5 Speelautomaten

In dit hoofdstuk behandelen we de mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering bij speelautomaten in horecagelegenheden (Wok artikel 30b, aanwezigheid speelautomaten) en in speelautomatenhallen (Wok artikel 30h, exploitatie speelautomaten). Hierbij geven we een korte beschrijving van deze deelsector en de mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering. Vervolgens analyseren we het huidige risico en residuele risico per potentiële route voor witwassen of terrorismefinanciering. Tot slot beoordelen we op basis van de risico's per route of de deelsector speelautomaten een laag of een niet laag risico kent.

5.1 Beschrijving

De activiteiten onder Wok artikel 30b (aanwezigheid speelautomaten in horeca) en Wok artikel 30h (exploitatie speelautomaten in speelautomatenhallen) vormen samen de landgebonden sector voor speelautomaten buiten Holland Casino. Holland Casino is een speelcasino en valt daardoor volledig onder de algemene Wwft-verplichtingen (Wwft art. 1a, lid 4 n) en dus in de toekomst ook onder de Europese AMLR. Daarom worden de speelautomaten bij Holland Casino niet meegenomen in deze analyse.¹¹⁴

5.1.1 Horecagelegenheden

In de horeca mogen maximaal twee kansspelautomaten per gelegenheid worden geplaatst. Het gaat dan om een nevenactiviteit binnen een horecabedrijf, dus niet gokken als primaire bedrijfsactiviteit. De automaten staan doorgaans in cafés, snackbars en kleinere eetgelegenheden, waar het speelgedrag sporadisch en laagdrempelig is. Voor horeca-exploitanten van speelautomaten zijn er twee type speelautomaten met twee verschillende modellen van begrenzingen, namelijk: (1) het standaardmodel en (2) de variant met een RTP hoger dan 70 procent en een gemiddeld uurverlies van maximaal €30. Iedere automaat moet voldoen aan de eisen van één van de twee modellen en exploitanten mogen zelf kiezen welk model speelautomaat ze gebruiken. Beide modellen hanteren maximaal €50 per inworp en €0,20 inzet (per spel). Het verschil is dat het standaardmodel een gemiddeld uurverlies van €40 en prijzen tot 200× de inzet toestaat, terwijl het strengere model (met hoger uitkeringspercentage) het uurverlies beperkt tot €30 en prijzen tot 300× de inzet mogelijk maakt (Speelautomatenbesluit

¹¹⁴ Hoewel kansspelen op afstand ook onder de algemene Wwft-verplichtingen vallen (Wwft art 1b, lid 2) wordt deze deelsector wel meegenomen in dit onderzoek omdat hiervoor nog niet eerder een risicoanalyse is uitgevoerd.

2000, art. 12 lid 1e, 1g, 1n en lid 3c)¹¹⁵. Tabel 4 laat in detail zien welke begrenzings er zijn voor het spelen via spelautomaten in horecagelegenheden.

De inworp van bankbiljetten wordt geblokkeerd zodra het krediet op de kredietmeter een bij ministeriële regeling vastgesteld maximum overschrijdt (Speelautomatenbesluit 2000, art. 12 lid 1 ii (horeca) en art. 13 lid 1 gg (speelautomatenhallen)). Het tegoed op de kredietmeter mag maximaal € 49,99 bedragen (Speelautomatenregeling 2000, art. 8 lid o en art. 9 lid e).

Tabel 5. Regels voor speelautomaten in horeca (Speelautomatenbesluit 2000, art. 12)

Onderdeel	Standaardmodel	Variant $\geq 70\%$ RTP & $\leq \text{€}30$ uurverlies
Maximale inworp	€50 per keer (art. 12 lid 1d)	€50 per keer (art. 12 lid 1d)
Maximale inzet per spel	€0,20 (art. 12 lid 1e)	€0,20 (art. 12 lid 1e)
Max. gemiddeld uurverlies	€40 per uur (art. 12 lid 1g)	€30 per uur (art. 12 lid 3)
Maximale uitbetaling per spel + wachttijd	200 × inzet = €40 (art. 12 lid 1n), waarna minimaal 15 seconden wachttijd (art. 12 lid 1w)	300 × inzet = €60 (art. 12 lid 3c), waarna minimaal 15 seconden wachttijd (art. 12 lid 3 d)
Minimale speltijd per basisspel	3,5 s en gemiddeld ≥ 4 s (art. 12 lid 1h)	3,0 s (art. 12 lid 3a)
Minimale wachttijd na inworp	0,6 seconden per €2 (of deel ervan) voor zover de inworp boven €2 uitkomt (Speelautomatenregeling 2000, art. 8 lid n)	0,6 seconden per €2 (of deel ervan) voor zover de inworp boven €2 uitkomt (Speelautomatenregeling 2000, art. 8 lid n)

5.1.2 Speelautomatenhallen

Speelautomatenhallen vormen een belangrijk segment binnen de kanspelsector. In deze hallen staan enkelspeler- en meerspelersautomaten (waarop meerdere spelers tegelijk een spel kunnen spelen met als basis een centraal toevalsproces,

¹¹⁵ Wanneer het uitkeringspercentage van een speelautomaat ten minste 70 procent is en het uurverlies maximaal €30 bedraagt mag de maximale uitbetaling 300 maal de inzet zijn (Speelautomatenbesluit 2000, art. 12 lid 3h). Bij een lager uitkeringspercentage of hoger uurverlies is de maximale uitbetaling 200 maal de inzet (Speelautomatenbesluit 2000, art. 12 lid 3h).

Speelautomatenbesluit 2000, art 1. lid d), en in sommige gevallen ook rouletteautomaten. De wettelijke eisen voor speelautomaten in hallen wijken op bepaalde punten af van de eisen aan automaten in de horeca: de wet reguleert niet alleen inzet, uurverlies en uitbetalingslimieten, maar ook opslag van onderbroken spellen, meerspelerspellen en het gebruik van gekoppelde jackpotsystemen. Tegelijkertijd zijn veel regels, zoals die over regels over maximaal krediet, hetzelfde als in de horeca (Speelautomatenbesluit 2000, art. 13 lid 1 gg). De onderstaande tabel 5 vat de belangrijkste kwantitatieve beperkingen samen die rechtstreeks uit artikel 13 van het Speelautomatenbesluit voortvloeien. De verschillen met de eisen voor speelautomaten in horecagelegenheden zijn aangeduid met grijze cellen.

Tabel 6. Regels voor automaten in speelautomatenhallen (Speelautomatenbesluit 2000, art. 13)

Onderdeel	Standaardmodel	Variant $\geq 70\%$ RTP en $\leq \text{€}30$ uurverlies
Maximale inworp	€50 per keer (art. 13 lid 1d)	€50 per keer (art. 13 lid 1d)
Maximale inzet per basis-spel	€0,20 (art. 13 lid 1e)	€0,20 (art. 13 lid 1e)
Maximaal gemiddeld uurverlies	€40 per uur (art. 13 lid 1g)	€30 per uur (lid 5)
Minimale speltijd per basis-spel	3,0 sec (art. 13 lid 1h)	3,0 sec (art. 13 lid 1h)
Maximale uitbetaling per spel	200 × inzet → €40 (art. 13 lid 1r), geen wachttijd	400 × inzet → €80 (art. 13 lid 5c), geen wachttijd
Maximale waarde onderbroken spellen¹¹⁶	1000 × inzet → €200 (art. 13 lid 1o)	1000 × inzet → €200 (art. 13 lid 1o)
Minimale wachttijd na inworp	0,3 seconden per €2 (of deel ervan) voor zover de inworp boven €2 uitkomt (Speelautomatenregeling 2000, art. 9 lid d)	0,3 seconden per €2 (of deel ervan) voor zover de inworp boven €2 uitkomt (Speelautomatenregeling 2000, art. 9 lid d)

¹¹⁶ Dit is een wettelijke bovengrens voor hoeveel waarde (in credits) een automaat tegelijkertijd mag opslaan in zogenaamde onderbroken spellen: spellen die al wél een winst of speelkans hebben opgeleverd, maar nog niet zijn afgespeeld of uitbetaald (Speelautomatenbesluit 2000, art 1. lid f).

Een belangrijk verschil met speelautomaten in horecagelegenheden is het bestaan van jackpotprijzen in speelautomatenhallen. Jackpotprijzen bouwen op naarmate er langer gespeeld wordt (in het basisspel) zonder dat de prijs valt. Een jackpot valt vervolgens op één automaat bij één speler, maar meerdere spelers kunnen tegelijkertijd meedingen om de jackpot op verschillende automaten. De overige kansen en prijzen van het basisspel op de automaat worden daarbij niet beïnvloed door het jackpotsysteem. De maximale jackpotprijs bedraagt €2.500 (Speelautomatenbesluit 2000, art. 13 lid 1aa) en de maximale startwaarde (het bedrag waarop de jackpotprijs start nadat de vorige prijs is uitgekeerd) van een gekoppelde jackpot is €200 (Speelautomatenbesluit 2000, art. 13 lid 1ee).

Een ander belangrijk verschil met speelautomaten in horecagelegenheden is de mogelijkheid van *cashless play* bij speelautomatenhallen. Cashless play houdt in dat spelers contant geld niet direct in de automaat stoppen, maar eerst saldo storten op een spelerspas of TITO-ticket systeem, waarna inzetten uitsluitend via dit digitale tegoed verlopen (Speelautomatenbesluit art. 14). Binnen cashless playsystemen gelden de regels en limieten die voortvloeien uit de ontheffing voor artikel 14, lid 2 van het Speelautomatenbesluit 2000 van de Ksa.¹¹⁷

Uit de modelontheffing cashless play van de Ksa volgen een aantal regels rondom cashless play die relevant zijn voor dit onderzoek. Zo mogen spelerstegoeden die kunnen worden gebruikt voor inworp op speelautomaten niet hoger zijn dan €3.000, terwijl contante stortingen via het systeem per transactie beperkt zijn tot maximaal €500.¹¹⁶ Ook aan de spelerspas worden eisen gesteld: de spelerspas moet onder meer een uniek kaartnummer, de naam en het adres van de speelautomatenhal en een verplichte waarschuwing melding bevatten. Er is binnen de modelontheffing geen verplichting opgenomen voor het registreren van spelersgegevens. Voor TITO-tickets (ticket-in/ticket-out)¹¹⁸ gelden maxima van €250 voor tickets die ook als inworp gebruikt kunnen worden en €2.500 voor 'redemption-only' tickets die uitsluitend voor uitbetaling dienen.¹¹⁶ Tot slot stelt de modelontheffing dat het niet is toegestaan om spelerskrediet uit te keren naar een bankrekening. Krediet mag enkel contant worden uitbetaald (Modelontheffing Ksa, D.2).

Momenteel maken 34 speelautomatenhallen gebruik van cashless play en allen gebruiken ze het model 'spelerspas'. Spelerskaarten zijn in de praktijk altijd anoniem, maar het saldo van spelerskaarten wordt wel gemonitord. Spelerskaarten zijn ook bedrijfsgebonden en zelfs locatie gebonden. Na een jaar niet actief gebruik van een spelerspas

¹¹⁷ Ksa 2020

¹¹⁸ TITO-tickets (ticket-in/ticket-out) zijn papieren waardebonnen die een speelautomaat print met je tegoed, zodat je die in een andere automaat of bij de kassa kunt inlezen en omzetten zonder tussendoor contant geld te gebruiken.

mag het geld van een spelerskaart afgehaald worden door de exploitant. In de praktijk hanteren de exploitanten een termijn van 1,5 jaar.

Tot slot verschillen speelautomatenhallen van de exploitatie van speelautomaten in de horeca als het gaat om omgevingsfactoren. Ten eerste kunnen spelers bij speelautomatenhallen eenvoudig op meerdere automaten tegelijk spelen, mede door het gebruik van plastic kaartjes (een soort houdertje waardoor een knop continu ingedrukt wordt) die automatisch doorspelen mogelijk maken.¹¹⁹ Daarnaast kenmerkt deze deelsector zich door een hoge omloop van contant geld en de aanwezigheid van wisselautomaten (soms ook voor grote coupures). In principe zijn er geen wettelijke limieten op het wisselen van biljetten in speelautomatenhallen anders dan de algemene wetgeving. Wel heeft de VAN toegezegd om biljetten van €500 niet meer te wisselen.¹²⁰ Het gebruik van grote biljetten komt voornamelijk voor bij spelers uit Duitsland en België, waar contant geld nog vaker gebruikt wordt als betaalmiddel. Verder onderscheiden speelautomatenhallen zich door het gebruik van handpaybonnen. Een handpaybon is een papieren uitbetalingsbewijs dat een automaat afgeeft wanneer een winstbedrag te groot is om automatisch uit te keren, waarna een medewerker het bedrag handmatig uitbetaalt. Deze worden gebruikt bij uitbetalingen boven een hoog bedrag (bijv. €200) en kunnen door spelers als mogelijke ‘winstverklaring’ worden aangevoerd bij de belastingdienst.¹¹⁸

5.1.3 Jurisprudentie

Voor de deelsector speelautomaten is in Rechtspraak.nl gezocht in de periode 1 januari 2020 tot en met 9 december 2025, met aparte zoekslagen in alle velden op de termen “witwassen speelautomaat”, “witwassen speelautomaten”, “witwassen speelautomatenhal” en “witwassen gokkast”. Deze zoekstrategie leverde hoofdzakelijk bestuursrechtelijke en enkele strafrechtelijke uitspraken op over exploitatievergunningen, illegaal (online) gokken, Bibob-toetsen en slecht levensgedrag van exploitanten. Deze zaken raken speelautomaten en witwassen dus vooral via de integriteit van aanbieders, en niet via het gebruik van speelautomaten door individuele spelers als witwasvehikel. Er werden geen rechtszaken gevonden waarbij speelautomaten binnen horecagelegenheden werden genoemd. Er is binnen deze zoekresultaten één relevante uitspraak gevonden die ziet op het door ons gedefinieerde fenomeen van witwassen via speelautomatenhallen door een klant, zonder betrokkenheid of collusie van retailer of exploitant.

¹¹⁹ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

¹²⁰ Zie Kamerstuk 31477 nr. 55

- **Uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 27 december 2022**¹²¹:
In deze zaak werd vastgesteld dat 52 overgelegde handpaybonnen niet als bewijs kunnen dienen voor spelwinsten als verklaarde herkomst van een grote hoeveelheid contant geld. Spelwinst is volgens het Gerechtshof de uitkomst van het verschil tussen inworp en uitworp. Het op de bon vermelde bedrag zegt alleen iets over de hoogte van de uitbetaling. De overgelegde bonnen waren doorgaans niet gedateerd, niet op naam gesteld, niet aan de verdachte te herleiden en mogelijk afkomstig van andere spelers (zoals de verdachte zelf erkende).

5.1.4 Veranderingen sinds de vorige risicoanalyse

Van de sectoren die voor de Wet kansspelen op afstand al legaal waren hebben de meest risicovolle kansspeldiensten, waaronder de speelautomatenhallen, een zorgplicht erbij gekregen: zij moeten voor toegang controleren of een bezoeker in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) staat, spelers informeren over hun eigen verantwoordelijkheid in het speelgedrag en speelgedrag monitoren en interveniëren wanneer een speler problematisch speelgedrag vertoont.¹²² Hiermee is er, naast de leeftijdscontrole, ook een volledige identiteitscontrole en moet er in de speelautomatenhal meer toezicht plaatsvinden. Het gevolg is dat spelers in mindere mate onzichtbaar kunnen spelen, hoewel nog altijd onzichtbaarder dan in sectoren waarin wel elke inzet kan worden geregistreerd.

Naar aanleiding van de vorige risicoanalyse zijn er afspraken gemaakt tussen het ministerie van Financiën en VAN Kansspelen over het niet meer accepteren van biljetten van €500. VAN Kansspelen heeft hiervoor onder leden een instructie verspreid die ook gedeeld is met de onderzoekers. Hierin wordt de achtergrond van de afspraak toegelicht en aan leden dringend verzocht om de afspraak na te leven en geen biljetten van €500 meer te accepteren. In de volgende paragraaf toetsen wij de naleving van deze afspraak in de praktijk.

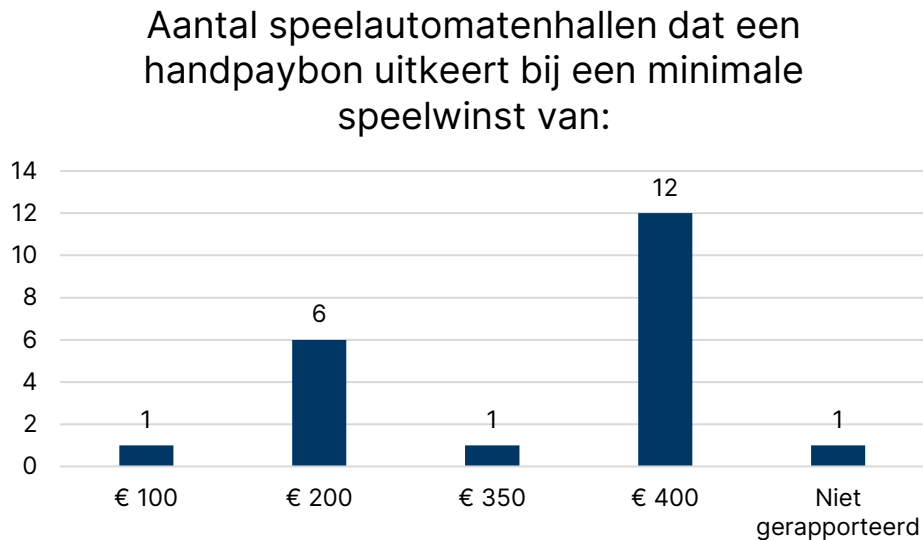
5.2 Resultaten veldwerk

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van het uitgevoerde veldwerk bij een steekproef van 34 speelautomaathallen, zoals toegelicht in paragraaf 1.3.4. In 19 van de 34 bezochte speelautomatenhallen werd gewerkt met handpaybonnen. In alle gevallen werd aangegeven dat handpaybonnen alleen worden uitgegeven wanneer een speler een bedrag wint. Het is in deze locaties dus niet mogelijk om een handpaybon te verkrijgen zonder te spelen. In de meeste gevallen wordt een handpaybon pas

¹²¹ GHSHE 27 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4648.

¹²² Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 9-13.

uitgegeven boven een speelwinst van €400 en in ieder geval nergens onder een speelwinst van €200. Figuur 7 geeft een overzicht van de speelautomatenhallen die een handpaybon uitgeven, uitgesplitst naar de minimaal vereiste speelwinst voor een handpaybon. De handpaybonnen worden in alle gevallen uitsluitend contant uitbetaald en nooit via een storting op een bankrekening.

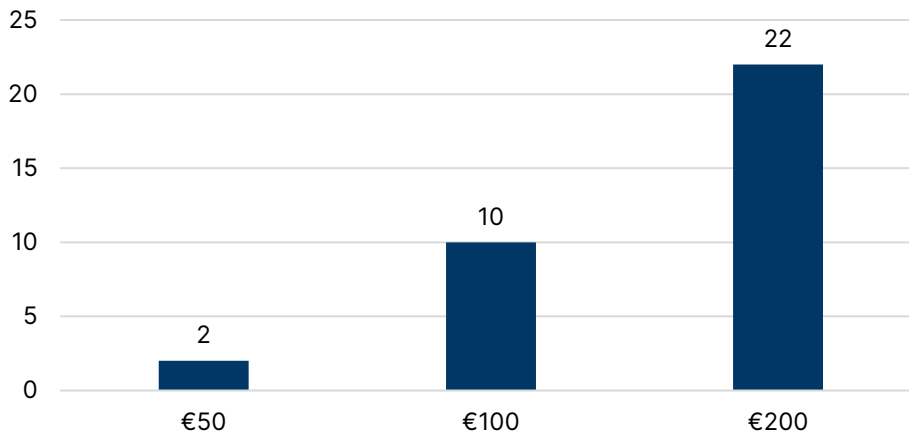


Figuur 7. Speelautomatenhallen naar minimale speelwinst waarbij een handpaybon wordt uitgegeven

In vijf van de 34 bezochte speelautomatenhallen (15 procent) werd met cashless play gespeeld. In alle vijf de gevallen was het mogelijk om op alle aanwezige type speelautomaten met cashless play te spelen. Op basis van gegevens van de Ksa is bekend dat 34 van de 200 speelautomatenhallen in Nederland (17 procent) met een cashless play systeem werken.

Bij de speelautomatenhallen die meewerkten aan het veldwerkonderzoek worden geen briefjes van 500 euro gewisseld. De meeste speelautomatenhallen hanteren een maximaal te wisselen biljet van 200 of 100 euro. Figuur 8 geeft een overzicht van de maximale te wisselen biljetten bij de speelautomatenhallen. Het wisselen kan bij drie van de speelautomatenhallen alleen bij de balie, bij drieëntwintig kan dit alleen via een geldwisselautomaat en bij de overige acht kan dat bij zowel balie als geldautomaat.

Aantal speelautomatenhallen dat een maximaal te wisselen biljet hanteert van:

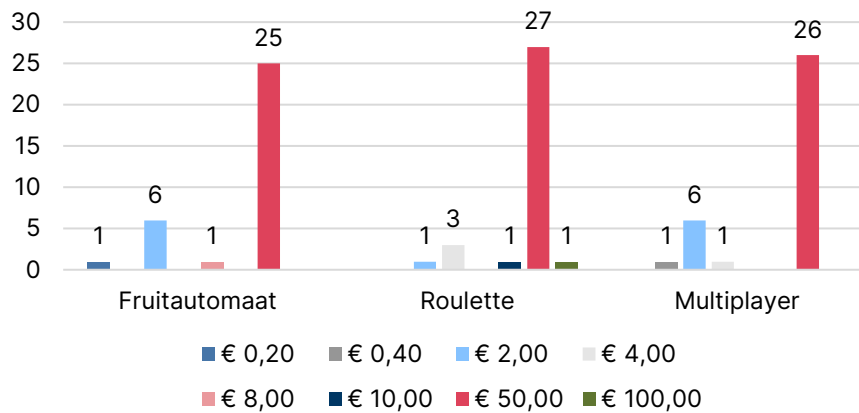


Figuur 8. Speelautomatenhallen naar maximaal te wisselen biljet

In alle 34 speelautomatenhallen waren fruitautomaten, rouletteautomaten en meerspelersautomaten aanwezig. Om te controleren of de inworpmogelijkheden corresponderen met de wettelijke eisen hebben de onderzoekers van Roamler bekeken wat het maximale biljet is dat ingevoerd kan worden in een speelautomaat. In Figuur 9 wordt weergegeven wat het grootste biljet of muntstuk is (in waarde) dat kan worden **ingevoerd** in een speelautomaat. De onderzoekers hebben voor iedere speelautomatenhal voor alle drie de typen automaten steeds één automaat gecontroleerd.

Bij deze vraag lijkt in een aantal gevallen wel sprake te zijn van verwarring **tussen inzet en inworp**. Afhankelijk van de duur van een basisspel kan dit €0,20 zijn of een veelvoud daarvan. De bevindingen hieruit moeten we dus voorzichtig interpreteren. Eén onderzoeker gaf aan een roulette-automaat te hebben gevonden met een maximale inworp van €100. Op basis van de foto van de inworp sleuf is dit niet te valideren, maar de onderzoeker benoemt het nog wel expliciet in de opmerkingen. Wij kiezen er op basis van het totaalbeeld voor om te concluderen dat het algemene beeld is dat de speelautomaten in grote meerderheid aan het Speelautomatenbesluit voldoen. Dit beeld wordt ook bevestigd door de Kansspelautoriteit.

Grootst mogelijk in te voeren biljet of muntstuk in een speelautomaat per type automaat



Figuur 9. Maximale inworp per type speelautomaat

5.3 Verkenning en analyse

In deze analyse verkennen we de mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering via speelautomaten in de horeca en in speelautomatenhallen. Op basis van de literatuurstudie hebben we enkel witwasroutes geïdentificeerd, en geen routes die specifiek gebruikt worden voor terrorismefinanciering. Alle gevonden routes zijn mogelijk bij speelautomatenhallen. In de praktijk zijn de routes niet mogelijk bij speelautomaten in horecagelegenheden. Dit komt doorgaans omdat in de routes gebruik wordt gemaakt van handpaybonnen of cashless play, wat in de horecagelegenheden niet van toepassing is. Daarom komen er in dit hoofdstuk alleen witwasroutes aan bod die mogelijk zijn bij speelautomatenhallen.

Na het raadplegen van relevante literatuur, het voeren van interviews met experts en de uitvoering van het veldwerk door Roamler hebben we een risico-inschatting voor elk van de geïdentificeerde witwasroutes gemaakt. Hieronder in Tabel 7 worden de acht geïdentificeerde routes voor witwassen via speelautomaten weergegeven. In de rest van deze paragraaf geven we per route (1) een korte beschrijving van de route, (2) een inschatting van het huidige risico (inclusief de waarschijnlijkheid en verwachte gevolgen van deze route) en, indien het huidige risico als niet laag is beoordeeld, (3) een inschatting van het residuele risico na aanvullende maatregelen.

Tabel 7. Overzicht routes voor witwassen via speelautomaten

Route	Sprake van kanselement
1. TITO-ticket verkrijgen zonder te spelen ¹²³	Nee
2. Spelen om een handpaybon te verkrijgen ¹²⁴	Ja
3. Omwisselen van (grote) biljetten ¹²²	Nee
4. Omwisselen van onbruikbare biljetten ¹²⁵	Nee
5. Verruilen of verhandelen in tickets ¹²⁶	Nee
6. Opwaarderen met contant geld bij cashless play ¹²⁷	Nee
7. Structurering via kleine transacties ¹²⁸	Nee
8. Het mengen van legale inzet met zwart geld ¹²⁹	Nee

Witwassen bij speelautomatenhallen is in de Nederlandse context inherent complex voor criminelen door twee factoren: (1) de sector betaald alleen uit in contant geld en (2) uitbetalingsbewijzen, zoals handpaybonnen, worden door een rechter niet geaccepteerd als speelwinstverklaring en kunnen daarmee niet gebruikt worden om grote hoeveelheden contant geld te legitimeren. Hoewel we in de volgend paragraaf systematisch de bestaande routes uit de literatuur voor witwassen via speelautomaten aflopen geldt bij iedere route dat deze twee factoren de mogelijkheid om wit te wassen sterk beperken en in een aantal gevallen onmogelijk maken in de Nederlandse context.

5.3.1 Witwasroutes

Route 1: Een TITO-ticket verkrijgen door niet of nauwelijks te spelen

Een persoon betreedt een speelautomatenhal met crimineel contant geld, stopt dit in één of meerdere automaten en casht vervolgens het resterende krediet (het bedrag

¹²³ Spelinspektionen 2025; AUSTRAC 2024; en het AMLTRIX Framework https://framework.amltrix.com/techniques/T0054?utm_source=chatgpt.com&matrix_id=amltrix-ml

¹²⁴ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; Spelinspektionen 2025

¹²⁵ Gambling Commission 2023

¹²⁶ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; Gambling Commission 2023; National Commissioner of the Icelandic Police 2023; Spelinspektionen 2025; FATF & APG 2009

¹²⁷ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020; Gambling Commission 2023; Federal Ministry of Finance Austria 2025

¹²⁸ Spillemyndigheden 2024; Spelinspektionen 2025; FATF & APG 2009; AUSTRAC 2024; Gambling Commission 2023

¹²⁹ FIU Trinidad and Tobago 2017

dat over is van de oorspronkelijke inworp of de oorspronkelijke inworp plus spelwinst) uit als ogenschijnlijke spelopbrengst. De automaat genereert een TITO-ticket (die opnieuw gebruikt kan worden voor het spelen bij een andere speelautomaat) of een 'redeem-only' ticket, waarmee het overgebleven geld kan worden opgenomen bij de kassa. Bij deze route hoeft een persoon in theorie niet of nauwelijks te spelen op de automaat. Deze route is echter alleen mogelijk als een speelautomaat met cashless play werkt en TITO-tickets uitgeeft. Wanneer de speelautomatenhal een bewijs van uitbetaling meegeeft of toestaat dat het TITO-ticket na uitbetaling meegenomen wordt kan deze route gebruikt worden voor de rechtvaardigingsfase.¹³⁰ Hoewel het bedrag daarbij niet van contant geld naar giraal geld verschuift kan deze persoon het contante bedrag wel legitimeren tegenover een rechter door middel van het TITO-ticket of uitbetalingsbewijs.

Hoewel deze route in theorie mogelijk is zijn er in Nederland op dit moment geen speelautomatenhallen die gebruik maken van TITO-tickets bij cashless play. Daarnaast worden TITO-tickets, gezien de jurisprudentie op het gebied van handpaybonnen (NL:GHSHE:2022:4648), hoogstwaarschijnlijk niet door een rechter geaccepteerd als bewijs van spelwinst. Daarom beschouwen we het huidige risico van deze route als **laag**.

Route 2: Spelen om een handpaybon te verkrijgen

Bij uitbetalingen boven een bepaalde drempel genereren de speelautomaten in veel speelautomatenhallen een handpaybon die bij de kassa wordt ingewisseld. Een speler kan bewust proberen een dergelijke bon te verkrijgen om later een plausibele verklaring te hebben voor contant aangetroffen vermogen. Bij deze route moet er daadwerkelijk gespeeld worden om voldoende krediet op te bouwen voor een handpaybon. Afhankelijk van de variant speelautomaat is de maximale uitkering van een automaat €40 of €80 in het basisspel en maximaal €2.500 bij jackpotprijzen. Om een handpaybon te ontvangen moet in de meeste speelautomatenhallen een bedrag gewonnen worden (via het basisspel of via een jackpot) dat hoger is dan €50 en in bepaalde gevallen van minimaal €200-400. In de praktijk worden deze bonnen soms aangevoerd als bewijs van spelwinst richting Belastingdienst of politie (zie Box 4).

Huidig risico

De waarschijnlijkheid dat er via route 2 wordt witgewassen is klein, omdat de slaagkans laag is en het rendement ook laag is. De maximale input is echter wel groter dan €2000 euro.

¹³⁰ Spelinspektionen 2025; AUSTRAC 2024; en het AMLTRIX Framework 2025 https://framework.amltrix.com/techniques/T0054?matrix_id=amltrix-ml

Component	Omschrijving
Maximale input	<p>De maximale input van deze route is meer dan €2.000. De maximale totale inworp per uur per speelautomaat is €240.¹³¹ Dit bedrag stijgt naar rato zodra een speler op meerdere automaten tegelijk speelt. In de praktijk komt het geregeld voor dat spelers op meerdere automaten tegelijk spelen in speelautomatenhallen. Hoewel een speler bij het spelen op één speelautomaat meer dan acht uur ononderbroken moet spelen om meer dan €2.000 in te werpen, is dit op twee automaten slechts vier uur en op vier automaten slechts twee uur.¹³² Wanneer we maximale input niet beschouwen als de maximale inworp, maar het maximale bedrag dat kan worden witgewassen via deze route, dan gaat het in wezen om de mate waarin een speler bedragen kan produceren op een speelautomaat die hoog genoeg zijn om een handpaybon te verkrijgen. Ook vanuit dit perspectief is het zo dat het maximale bedrag dat incidenteel kan worden witgewassen (oftewel gerechtvaardigd) via deze route in theorie €2.500 (bij een automaat met jackpot), mits een speler de hoogste jackpot weet te winnen.</p>
Rendement	<p>Het rendement van deze route is laag omdat het veel geld en tijd kost voordat een speler een speelwinst verkrijgt die boven de drempelwaarde van een handpaybon uitkomt. Uitgaande van de wettelijke minimale RTP van 60%, resulteert een totale inzet van €240 gemiddeld in €144. Gemiddeld verliest een speler dan 40 procent van diens inzet. In de praktijk hebben speelautomaten vaak een hogere RTP van rond de 80-90 procent en in sommige gevallen zelfs tegen de 99 procent. Wanneer een speler structureel speelt verliest deze dus gemiddeld tussen de 1 en 40 procent van diens inzet in het basisspel. Daarmee is het terugverdienpercentage hoger dan 50 procent. In dit geval classificeren we het rendement echter niet als hoog omdat de rechtvaardiging van het vermogen enkel plaatsvindt over het bedrag dat uitgekeerd wordt met een handpaybon. Daarmee is al het geld dat gewonnen of verloren wordt in het basisspel niet relevant voor deze route. In de meeste gevallen zal het overigens lang duren voordat een speler</p>

¹³¹ Bij een inzet van €0,20 per spel en een uitkeringspercentage (RTP) van 60 procent kunnen op een speelautomaat in een speelautomatenhal met een minimale spelduur van 3 seconden maximaal 1.200 spellen per uur worden gespeeld. Dit betekent een maximale input van €240 per uur ($1.200 \times €0,20$).

¹³² Aantal uren om meer dan €2000 in te werpen = $€2000/€240 = 8$ uur en 20 minuten. Voor het spelen op twee automaten tegelijk is dit 4 uur en 10 minuten en bij 4 automaten tegelijk is dat 2 uur en 5 minuten.

Component	Omschrijving
	een prijs wint die voldoende is om een handpaybon te verdienen (zie de berekening onder 'slaagkans' bij deze route). Omdat deze route veel tijd kost en relatief weinig oplevert (doordat grote prijzen zelden voorkomen) is het rendement laag.
Slaagkans	De slaagkans van deze route is klein. De pakkans is klein omdat de witwasser in wezen gewoon het spel speelt en zich daarbij niet anders gedraagt dan andere spelers. Echter is het in lijn met de huidige jurisprudentie (NL:GHSHE:2022:4648) niet mogelijk dat handpaybonnen door een rechter worden geaccepteerd als speelwinstbewijs. Daarnaast is de haalbaarheid van de route is ook laag omdat het gemiddeld niet plausibel is dat een speler structureel een grote geldbedragen wint bij een speelautomaat. Hoewel speelautomatenhallen doorgaans geen inzage geven in de kans op het winnen van een jackpot, schatten we, op basis van de berekeningen van Dixon en Harrigan, dat de kans op het winnen van een kleine jackpot (€120) ongeveer rond de één op 5000 speelrondes voorkomt en voor een grote jackpot (€2.500) rond de één op 172.000 speelrondes. ¹³³ Daarmee duurt het statistisch gezien ca. 4 uur en 10 minuten om met het spelen op één automaat een kleine jackpot te verkrijgen en ca. 143 uur en 20 minuten voor een grote jackpot. Bij het spelen op meerdere speelautomaten is het dus praktisch mogelijk om kleine prijzen te winnen, maar de kans op het winnen van een grote jackpot blijft marginaal. Een speler kan deze kans nog vergroten door bij een automaat met een grotere variantie (en daarmee doorgaans grotere prijzen) te spelen.

De gevolgen van de tweede route zijn niet significant. In wezen zijn de gevolgen van deze route vergelijkbaar met (relatief intensief) consumptief witwassen. Daarbij komt nog dat het in lijn met de huidige jurisprudentie (NL:GHSHE:2022:4648) dat handpaybonnen momenteel door een rechter niet worden geaccepteerd als speelwinstbewijs.

¹³³ Dixon en Harrigan (2009) laten zien dat een slotmachine (RTP = 0.925) met jackpots tot 2500 credits na ca. 370.000 keer spelen met een inzet van 0.75 credits (oftewel \$0.75) ca. acht keer een jackpot van 2500 credits uitkeerde. Dit resulteert in een kans van ca. één op 46.000. Een jackpot van 120 credits (het laagst mogelijke in hun experiment bedrag waarmee in Nederlandse speelautomatenhallen doorgaans een handpaybon wordt uitgekeerd) kwam in hun geval 274 keer voor, wat resulteerde in een kans van ca. één op 1.350 (p. 89). Wanneer we dit omrekenen naar de Nederlandse context, waar de maximale inzet per ronde €0,20 is, komt een jackpot van €2500 ongeveer één keer per 172.000 speelrondes voor en een jackpot van €120 ca. één op de 5000 keer; Dixon & Harrigan 2009

Omdat de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route klein is en de gevolgen niet significant zijn, is het huidige risico **laag**.



Figuur 10. Risicoanalyse speelautomaten route 2

Route 3: Omwisselen van biljetten

In een aantal speelautomatenhallen kunnen grote biljetten worden gewisseld voor kleinere biljetten en andersom. Hierdoor wordt het contante geld niet 'schoon', maar wel makkelijker te verspreiden in het financiële systeem en moeilijker te traceren. Deze route vormt geen legitimatie (er is geen nieuw geld dat formeel het financiële systeem binnenkomt), maar is wel een laagdrempelige manier om grote bedragen snel om te zetten in kleine biljetten.

In de vorige Nederlandse risicoanalyse beoordeelde het risico op witwassen in de sector speelautomatenhallen als laag onder voorwaarde dat het niet meer mogelijk is om 500 eurobiljetten te kunnen wisselen.¹³⁴ Hierop volgde geen verbod maar wel een afspraak van de VAN Kansspelen om 500 eurobiljetten niet meer te accepteren in speelautomatenhallen.¹³⁵ Deze afspraak wordt volgens de VAN Kansspelen in de praktijk nagenoeg exact nageleefd. Het is vanuit de exploitant goed te monitoren welke biljetten er worden ingeleverd, omdat bij het tellen van contant geld in de systemen automatisch geregistreerd wordt welke biljetten er binnenkomen.¹³⁶ Op basis hiervan stelt de VAN dan het aandeel transacties met biljetten van 100 of 200 euro marginaal is. Uit het veldwerk komt ook naar voren dat geen van de speelautomatenhallen biljetten van 500 euro accepteert. Veel speelautomatenhallen hanteren een maximaal te wisselen biljet van 100 of 200 euro en enkele hallen gebruiken zelfs een maximum biljet van 50 (zie Figuur 9).

Huidig risico

De waarschijnlijkheid van witwassen via route 3 is groot. Daarbij geldt wel dat het in deze route gaat om de rechtvaardigingsfase en niet om de plaatsingsfase. De

¹³⁴ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

¹³⁵ Zie Kamerstuk 31477 nr. 55

¹³⁶ Een klein deel van speelautomatenhallen (naar schatting ongeveer 8-10 procent) is echter niet aangesloten bij de VAN en valt daarom minder goed te monitoren.

maximale input van deze route is hoger dan €2.000 en het rendement is hoog, maar de slaagkans is laag.

Component	Omschrijving
Maximale input	De maximale input van deze route is hoger dan €2.000. Het gaat hier om de verhullingsfase en daarmee om het maximale bedrag dat verhuld kan worden via deze route. Het omwisselen van grote biljetten naar kleinere biljetten kent in principe geen wettelijk maximumbedrag. Wel zal er in de praktijk een grens zitten aan de hoeveelheid kleine biljetten die in een wisselautomaat zitten. Er is geen wettelijke limiet op de grootte van biljetten die gewisseld kunnen worden binnen een speelautomatenhal, maar de VAN spoort haar leden aan om geen 500 eurobiljetten meer aan te nemen. Uit het veldwerk blijkt dat dit gehandhaafd wordt in de praktijk. Echter is het desondanks wel mogelijk om met biljetten van €100 en €200 aan een bedrag van €2000 te komen. In theorie is het daarmee mogelijk om meer dan €2.000 via deze route te verhullen op één dag.
Rendement	Het rendement van deze route is hoog. Dat komt omdat er bij het wisselen van de coupures in principe geen kosten gemaakt worden. De enige kosten die een persoon bij deze route maakt is de tijdsbesteding die zij erin steekt, hoewel ook de arbeidskosten laag zijn doordat het weinig tijd kost om geld te wisselen. Omdat het wisselen van coupures slechts bijdraagt aan het verhullen van criminele geldstromen is het niet mogelijk om een nauwkeurigere berekening te maken van het rendement van deze route.
Slaagkans	De slaagkans van deze route is klein. Het is in principe mogelijk om grote coupures (bijvoorbeeld biljetten van €100 of €200) te wisselen bij een wisselautomaat. Doordat het wisselen bij een automaat anoniem is, is de pakkans relatief klein. Hoewel spelers zich bij binnenkomst moeten legitimeren hoeven zij zich niet opnieuw te legitimeren wanneer ze geld wisselen. In de praktijk is het daarnaast niet gebruikelijk dat mensen vaak met grote biljetten bij een speelautomatenhal aankomen. Uit het veldwerk blijkt dat de regel om geen 500 eurobiljetten aan te nemen gehandhaafd wordt in de praktijk. Ook 100 euro en 200 eurobiljetten worden in de praktijk slechts in een erg klein deel van alle transacties in speelautomatenhallen gebruikt. Dit vergroot de pakkans omdat verdacht gedrag opvalt bij de medewerkers van de speelautomatenhal.

De gevolgen van route 3 zijn niet significant. Het gaat hier namelijk om de rechtvaardigingsfase en niet om plaatsing. Er komt dus de facto geen zwart geld het financiële systeem in. Hoewel de waarschijnlijkheid van witwassen via route 3 groot is, zijn de gevolgen van deze route niet significant. Daarmee is het huidige risico en daarmee ook het residuele risico voor deze route **laag**.



Figuur 11. Risicoanalyse speelautomaten route 3

Mitigerende maatregelen

Om de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route te verkleinen kunnen mitigerende maatregelen getroffen worden. Aanvullende maatregelen zoals een verlaging van het grootste biljet dat in de praktijk gewisseld kan worden, kunnen de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route verlagen. De hoge cash-intensiteit in de sector speelt hierbij ook een rol; daarbij zou een verdere omslag naar cashless play ook een bijdrage kunnen leveren aan het doen afnemen van het risico van deze route.

Route 4: Omwisselen van met verf besmeurde biljetten

Het is mogelijk om geld te wisselen en/of in te zetten dat onbruikbaar is in het normale circuit omdat het met verf besmeurd is geraakt na een plofkraak.¹³⁷ Het gebruik van met anti-diefstalinkt besmeurde eurobankbiljetten kan onder omstandigheden als witwassen worden aangemerkt.¹³⁸

De waarschijnlijkheid dat deze route door iemand gebruikt kan worden is klein. Hoewel de maximale input van deze route groter is dan meer dan €2.000 en het rendement hoog is (de kosten bedragen in wezen enkel de arbeidsuren die het vergt om het geld te wisselen), is de slaagkans dermate klein dat de waarschijnlijkheid van deze route klein is. Speelautomaten en wisselautomaten zijn voorzien van valsgelddetectoren, die in bepaalde gevallen besmeurd geld kunnen detecteren. Daarnaast zijn besmeurde eurobiljetten goed herkenbaar voor medewerkers van speelautomatenhallen. Zelfs wanneer iemand erin slaagt een besmeurd biljet in te wisselen of gebruiken zal dit

¹³⁷ Gambling Commission 2023

¹³⁸ De strafbaarstelling volgt uit art. 420bis Sr, dat het verhullen of gebruiken van voorwerpen die afkomstig zijn uit enig misdrijf strafbaar stelt, en uit art. 420quater Sr, dat ziet op schuldwitwassen wanneer de dader redelijkerwijs moet vermoeden dat het voorwerp uit misdrijf afkomstig is. Het betalen met duidelijk en substantieel besmeurde biljetten valt doorgaans onder (schuld)witwassen, tenzij de betrokkene een aannemelijke verklaring geeft voor een te goeder trouw verkregen biljet en de uiterlijke kenmerken niet zó afwijkend zijn dat hij de criminele herkomst had moeten onderkennen.

naderhand opvallen wanneer de exploitant het contante geld stort bij een bank. Hierna kan de exploitant waarschijnlijk op basis van camerabeelden en de legitimatie bij de ingang achterhalen welke speler het besmeurde geld heeft binnengebracht. De pakkans bij deze route is dus erg hoog en daarmee is de slaagkans klein. De laatste algemeen bekende poging van witwassen via deze route in Nederland stamt uit 2017.¹³⁹ Ook uit de interviews kwam naar voren dat deze route erg onwaarschijnlijk is.

De gevolgen van deze route zijn weliswaar significant – de circulatie van verdacht geld (verkregen via een plofkraak) brengt immers de betrouwbaarheid van het financiële systeem in het geding – maar vallen buiten de scope van antiwitwaswetgeving. Omdat de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route dusdanig klein is beschouwen we het huidige- en residuele risico als **laag**.



Figuur 12. Risicoanalyse Speelautomaten route 4

Route 5: Verruilen of verhandelen van TITO-tickets en handpaybonnen

Tickets en handpaybonnen kunnen tussen personen uitgewisseld of verhandeld worden ('voucher trading'). Hierbij wordt ervanuit gegaan dat een handpaybon of TITO-ticket fungeert als geldige spelwinstverklaring (zie NL:GHSHE:2022:4648) en/of als waardedragers. Bij de handel in tickets zelf komt er strikt genomen geen zwart geld het financiële systeem binnen, maar het maakt wel de traceerbaarheid van eerdere plaatsing ingewikkelder. Daarmee draagt deze route bij aan de verhullingsfase uit het witwasmodel.¹⁴⁰

Huidig risico

De waarschijnlijkheid van witwassen via deze route is groot. De maximale input van deze route is groter dan €2.000 en de slaagkans is groot. Het rendement is daarnaast hoog.

Component	Omschrijving
Maximale input	De maximale input van deze route is groter dan €2.000. Het gaat hier om de verhullingsfase en daarmee om het maximale bedrag dat verhuld kan worden via deze route. ¹³⁷ Er is in feite geen

¹³⁹ <https://www.pen.nl/artikel/video-gokken-vals-geld-casino-nieuwegein>

¹⁴⁰ Gelemerova 2011

Component	Omschrijving
	<p>wettelijke of fysieke limiet aan het bedrag dat binnen een bepaald tijdsbestek verruild of verhandeld kan worden tussen personen. Hierdoor ligt de maximale input boven de €2.000. Wel is de persoon die witwast afhankelijk van de spelwinst van anderen en hun bereidheid om te ruilen /handelen (in het geval van handpaybonnen) en/of van de aanwezigheid van cashless play (voor TITO-tickets).</p>
Rendement	<p>Het rendement van deze route is relatief hoog. Dat komt omdat er bij het wisselen van de coupures in principe geen kosten gemaakt worden. De enige kosten die een persoon bij deze route maakt is de tijdsbesteding die hij erin steekt. Ook deze kosten zijn in principe laag, omdat het weinig tijd kost om een TITO-ticket of handpaybon te verhandelen of ruilen, hoewel dit afhankelijk is van hoeveel mensen er zijn om mee te ruilen of handelen. Wanneer er sprake is van een vergoeding (de witwasser betaalt meer voor een handpaybon of TITO-ticket dan het krediet dat erop staat aan de eigenaar van de bon) voor het afgeven van een TITO-ticket of handpaybon levert dit additionele kosten op voor de persoon die witwast. Omdat er op dit moment geen jurisprudentie is over dit fenomeen is het niet mogelijk om voor deze route een nauwkeurige berekening van het rendement te maken.</p>
Slaagkans	<p>De slaagkans van deze route is groot. Het is goed mogelijk om handpaybonnen of TITO-tickets te verruilen of verhandelen. Hierbij is het wel noodzakelijk dat er anderen (gewone spelers of andere criminelen) bereid zijn om de tickets of bonnen te verruilen of verhandelen. Dit kan binnen de speelautomatenhal zijn, maar ook daarbuiten. Op dit moment zijn er geen speelautomatenhallen waar gewerkt wordt met TITO-tickets. Het verhandelen of verruilen van TITO-tickets is daarmee onmogelijk. Daarnaast is de pakkans klein. Dit komt omdat het verruilen of verhandelen van tickets of handpaybonnen in principe gemakkelijk te verhullen is en ook buiten het filiaal van de exploitant voor kan komen.</p>

De gevolgen van route 5 zijn niet significant. Het gaat hier namelijk om de verhuilingsfase en/of de rechtvaardigingsfase en niet om plaatsing. Er komt dus de facto geen zwart geld het financiële systeem in. Daarnaast worden TITO-tickets in Nederland momenteel niet gebruikt. Hoewel de waarschijnlijkheid van witwassen via route 5 groot is, zijn de gevolgen van deze route niet significant. Daarmee is het huidige risico en daarmee ook het residuele risico voor deze route **laag**.



Figuur 13. Risicoanalyse speelautomaten route 5

Mitigerende maatregelen

Aanvullend toezicht van medewerkers van speelautomatenhallen kan de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route verminderen. Dit is de meest vruchtbare aanvullende maatregel die getroffen kan worden. Een indirecte manier om het risico op deze route te verlagen is om de uitgifte van handpaybonnen te verminderen of verbieden. Tot slot is het ook nog mogelijk om in de wet op te nemen dat de handpaybonnen en TITO-tickets niet als formeel winstbewijs dienen.

Route 6: Opwaarderen met contant geld bij cashless play

Door contant geld te storten op de digitale spelersspas en dit bedrag vervolgens (eventueel na spelen) uit te keren bij de kassa wordt het initiële bedrag minder goed traceerbaar. Dit draagt bij aan de verhullingsfase van het witwasmodel. Wanneer er vanuit de exploitant een bewijs van uitbetaling wordt meegegeven kan deze route ook bijdragen aan rechtvaardiging.

Een belangrijke aanvulling bij deze route is dat het ten tijde van de vorige Nederlandse risicoanalyse in theorie nog mogelijk was om het krediet op een spelersspas bij cashless play uitgekeerd te krijgen op een bankrekening.¹⁴¹ Als het mogelijk is om geld op een bankrekening te storten vanaf een spelersspas, dan draagt deze route ook bij aan de plaatsingsfase. Dit is echter verboden.¹⁴² Op basis van het veldwerkonderzoek constateren we dat dit in de praktijk ook gehanteerd wordt: bij geen van de speelautomatenhallen kon het geld worden uitgekeerd op een bankrekening.

Huidig risico

De waarschijnlijkheid van witwassen via deze route is klein. De maximale input van deze route is groter dan €2.000 en het rendement van deze route is hoog. De slaagkans van deze route is klein omdat uitbetalingsbewijzen in de praktijk bijna niet worden afgegeven.

¹⁴¹ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

¹⁴² Ksa 2020

Component	Omschrijving
Maximale input	De maximale input van deze route is groter dan €2.000. Per spelerspas kan er in totaal €3.000 opgewaardeerd worden, met €500 per keer aan contant geld. Daarmee is het goed mogelijk om meer dan €2.000 op een spelerspas te storten en dit vervolgens weer te laten uitbetalen.
Rendement	Het rendement van deze route is hoog. Een persoon maakt in principe geen kosten bij het opwaarderen naar of uitkeren vanaf een spelerspas. Hierdoor worden er dus alleen arbeidskosten gemaakt en ook deze zijn beperkt omdat het weinig tijd kost om geld te storten of uit te keren. Een witwasser kan hoogstwaarschijnlijk gemakkelijk binnen een uur geld opladen en weer laten uitkeren. Omdat er op dit moment geen jurisprudentie is over dit fenomeen is het niet mogelijk om voor deze route een nauwkeurige berekening van het rendement te maken.
Slaagkans	De slaagkans van deze route is klein, maar dit kan verschillen per speelautomatenhal. De slaagkans van deze route hangt af van (1) de mate waarin exploitanten monitoren welke personen vaak geld opwaarderen en uitkeren én (2) of de exploitant een bewijs afgeeft van uitbetaling. In de praktijk worden spelers niet via digitale systemen gecontroleerd op hun speelgedrag, maar floormanagers hebben wel de taak om verdacht speelgedrag op te merken. Dit gebeurt met name vanuit de zorgplicht en fraudepreventie, maar draagt volgens de brancheorganisatie VAN Kansspelen ook bij aan de monitoring rondom witwassen. Een voorbeeld hiervan kan zijn als spelers alleen bij automaten spelen met een hele hoge RTP (bijv. 99%). Daarnaast kunnen exploitanten zelf kiezen hoe ze omgaan met uitbetalingsbewijzen. In de praktijk worden uitbetalingen niet voorzien van een bonnetje, maar het is niet uit te sluiten dat dit wel eens gebeurt. Het geven van een uitbetalingsbewijs is niet verboden. Van de exploitanten die cashless play gebruiken en de voorwaarden hiervan op hun website hebben staan waren er geen die uitbetalingsbewijzen leveren bij het uitkeren van spelerstegoeden.

De gevolgen van route 6 zijn niet significant. Het hier namelijk om de verhullingsfase en/of de rechtvaardigingsfase en niet om plaatsing. Er komt dus de facto geen zwart geld het financiële systeem in. De waarschijnlijkheid van witwassen via route 6 niet is en de gevolgen van deze route zijn niet significant. Daarmee is het huidige risico en daarmee ook het residuele risico voor deze route **laag**.



Figuur 14. Risicoanalyse speelautomaten route 6

Mitigerende maatregelen

Hoewel het niet gebruikelijk is om uitbetalingsbewijzen af te geven kan het voorkomen dat individuele exploitanten een bonnetje geven bij een uitbetaling. Hierbij hoeft geen verkeerde intentie te zijn, bijvoorbeeld als een speler met een groot geldbedrag naar huis gaat en ervoor wil zorgen dat, wanneer hij of zij staande gehouden wordt door een politieagent, er een logische verklaring is voor het grote contante geldbedrag dat diegene op zak heeft. Echter is het afgeven van bonnetjes de cruciale schakel in deze route. De meest effectieve manier om de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route (verder) te verlagen is dan ook het verbieden van de afgifte van uitbetalingsbewijzen.

Route 7: Structurering via kleine transacties ('smurfen')

Deze route houdt in dat een speler meerdere kleine aankopen of uitbetalingen van tokens doet, die afzonderlijk onopvallend zijn maar gezamenlijk optellen tot een groot bedrag. Door het oorspronkelijke contante geld op te knippen in veel kleine transacties wordt de kans om gepakt te worden via monitoring verkleind. Deze route valt onder de verhullingsfase uit het witwasmodel. Zo ontstaat een vorm van structurering ('smurfen') waarbij illegale contanten worden verhuld binnen een patroon van vele kleine in- en uitwisselingen.

Huidig risico

De waarschijnlijkheid van witwassen via deze route is klein. De maximale input van deze route is groter dan €2.000 en het rendement van deze route is hoog, maar de slaagkans van deze route is dusdanig klein dat de waarschijnlijkheid van deze route als laag beschouwd kan worden.

Component	Omschrijving
Maximale input	De maximale input van deze route is groter dan €2.000. In theorie is het mogelijk om een substantieel bedrag via deze route te verhullen. In de praktijk zal het echter moeilijk zijn om deze route herhaaldelijk bij eenzelfde exploitant te doorlopen. De maximale input neemt dus waarschijnlijk af over de tijd, tenzij de witwasser varieert tussen aanbieders.

Component	Omschrijving
Rendement	Het rendement van deze route is hoog. Om plaatsing van zwart geld in het financiële systeem via deze route te verhullen hoeft iemand in principe niet veel tijd of geld te besteden. In wezen kan degene die witwast gemakkelijk binnen een uur een aantal transacties doen binnen een speelautomaat die een spoor creëren dat het moeilijker maakt om te traceren waar het geld vandaan is gekomen. Omdat het bij deze route gaat om de verhullingsfase van het witwasmodel is het echter niet mogelijk om een nauwkeuriger berekening te maken van het rendement.
Slaagkans	De slaagkans van deze route is klein. In de praktijk is het mogelijk om vele kleine transacties uit te voeren binnen speelautomatenhallen zonder op te vallen. De pakkans is bij deze route ook relatief klein. Dit komt omdat het uitvoeren van vele kleine transacties niet afwijkt van een normaal speelpatroon. Echter is het ten zeerste de vraag in hoeverre het verrichten van vele kleine transacties binnen een speelautomatenhal bijdraagt aan het verhullen van grote geldstromen. Zolang het contante geld niet van eigenaar wisselt verandert er de facto niets aan het bedrag noch de samenstelling van het bedrag. Als het geld wel van eigenaar wisselt verschilt dit niet wezenlijk van simpelweg geld uitwisselen tussen personen. Dit laatste heeft geen relatie tot de risico's om wit te wassen binnen de kansspelsector.

De gevolgen van route 7 zijn niet significant. Het gaat hier namelijk om de verhullingsfase en niet om plaatsing. Er komt dus de facto geen zwart geld het financiële systeem in. Omdat de waarschijnlijkheid van witwassen via deze route klein is en de gevolgen niet significant zijn, is het huidige risico **laag**.



Figuur 15. Risicoanalyse speelautomaten route 7

Route 8: Het mengen van legale inzet met zwart geld

Spelers kunnen contant zwart geld inleggen en deze bedragen via reguliere speelrondes laten 'mengen' met legale winsten. Het resultaat is een vermenging van geldstromen die later als speelresultaat kan worden gepresenteerd. Daarmee vormt deze route een onderdeel van de verhullingsfase uit het witwasmodel.

Hoewel de waarschijnlijkheid dat deze route door iemand die witwast doorlopen wordt groot is, valt deze strikt genomen niet onder de definitie van witwassen die in dit onderzoek gehanteerd wordt. Het gaat hier weliswaar over een vorm van verhulling, maar in een rechtszaak zal een verdachte altijd aantoonbaar moeten maken waar het geld voor de inworp van de speelautomaten vandaan kwam. Daarom zal iemand nog steeds voor het gedeelte van de inzet dat afkomstig is uit criminele activiteiten een rechtvaardiging moeten vinden buiten het spelen in een speelautomatenhal. Het mengen van legale inzet met zwart geld zal in de meeste gevallen overigens vooral in combinatie voorkomen met consumptief witwassen, maar niet met het motief om te verhullen. Het huidige risico op deze route beschouwen we daarom als **laag**.



Figuur 16. Risicoanalyse speelautomaten route 8

5.3.2 Routes voor terrorismefinanciering

De SNRA stelt dat er geen sprake is van een noemenswaardig risico op terrorismefinanciering via speelautomaten.¹⁴³ In geen van de geraadpleegde, ook recentere publicaties stonden routes van terrorismefinanciering via speelautomaten beschreven. In deze analyse nemen we daarom geen routes mee voor terrorismefinanciering via speelautomaten.

5.4 Conclusie

De voorgaande (Europese) supranationale risicoanalyse (SNRA) kwalificeert speelautomaten als niet relevant voor terrorismefinanciering en als matig risicovol (level 2) voor witwassen. De witwasdreiging werd beperkt geacht vanwege het kanselement, de doorgaans lage inzetten en winsten en de benodigde tijd en moeite. Wel erkent de SRNA dat bepaalde typen automaten hogere inzetten of snelle uitbetalingen mogelijk maken. Dit zorgt voor kwetsbaarheden, met name door het gebruik van contant geld, anonimiteit en beperkte meldingen van ongebruikelijke transacties.¹⁴⁴

In de vorige Nederlandse risicoanalyse werden zowel de exploitatie van speelautomaten in horecagelegenheden (Wok art. 30b) als de exploitatie van speelautomaten in speelautomatenhallen (Wok art. 30h) beoordeeld als *laag risico* voor witwassen en terrorismefinanciering.¹⁴⁵ Het risico op witwassen en terrorismefinanciering via

¹⁴³ Europese Commissie 2022

¹⁴⁴ Europese Commissie 2022

¹⁴⁵ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

speelautomaten in de horeca werd in de vorige Nederlandse nationale analyse beschouwd als zeer laag, mede vanwege lage volumes en beperkte opbrengsten. Ook de exploitatie van speelautomaten in speelautomatenhallen werd in de voorgaande nationale analyse beschouwd als laag risico, maar onder vier voorwaarden: (1) het niet langer kunnen wisselen van €500-biljetten, (2) het niet meer afgeven van handpaybonnen, (3) het uitsluiten van cashless play en (4) het in de praktijk niet overschrijden van de inworplimieten.¹⁴⁶

Op basis van dit onderzoek stellen wij vast dat de deelsector speelautomatenhallen voldoet aan de eerste en vierde voorwaarden en dat voorwaarde twee en drie niet langer noodzakelijk voor een beoordeling als laag risico voor deze deelsector. Het is in de praktijk niet langer mogelijk om €500 biljetten te gebruiken en de wettelijke inworplimieten op speelautomaten worden niet overschreden. Anonieme uitbetalingsbewijzen (handpaybonnen) worden daarnaast niet erkend als verantwoording voor de herkomst van vermogen, waardoor deze bonnen – ook waar zij nog worden afgegeven – niet kunnen dienen om vermogen te legitimeren. Cashless play is nog mogelijk, maar uitbetaling vindt uitsluitend contant plaats en zonder uitkeringsbewijs, waardoor dit geen verhoogd witwasrisico oplevert.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de geïdentificeerde witwasroutes via speelautomatenhallen, met per route een beknopte duiding van de waarschijnlijkheid, de gevolgen en het daaruit volgende huidige risico. De inschattingen zijn gebaseerd op de uitgewerkte risicoanalyses per route hierboven en hanteren consequent het onderscheid tussen waarschijnlijkheid (maximale input, slaagkans, rendement) en gevolgen (mate waarin daadwerkelijk substantieel crimineel vermogen wordt gelegitimeerd of het financiële systeem binnendringt). Omdat de meeste routes zich beperken tot de verhullings- of rechtvaardigingsfase en slechts lage bedragen betreffen, leidt dit in alle gevallen tot een laag huidig risico.

Route	Waarschijnlijkheid	Gevolgen financiële stelsel	Huidig risico
1. TITO-ticket verkrijgen zonder (of nauwelijks) te spelen	Klein	Niet significant	Laag
2. Spelen om een handpaybon te verkrijgen	Klein	Niet significant	Laag
3. Omwisselen van (grote) biljetten	Groot	Niet significant	Laag

¹⁴⁶ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 60-61

Route	Waarschijnlijkheid	Gevolgen financiële stelsel	Huidig risico
4. Omwisselen van onbruikbare biljetten	Klein	Niet significant	Laag
5. Verruilen of verhandelen van TITO-tickets en handpaybonnen	Groot	Niet significant	Laag
6. Opwaarderen met contant geld bij cashless play	Klein	Niet significant	Laag
7. Structurering via kleine transacties ('smurfen')	Klein	Niet significant	Laag
8. Mengen van legale inzet met zwart geld	Groot	Niet significant	Laag

In de interviews bleek dat ook de respondenten het risico op witwassen en terrorismefinanciering via speelautomaten als laag beschouwen. Hierbij wordt met name benoemd dat het bedrag dat wit te wassen valt via speelautomaten per definitie klein is en dat het in veel gevallen om consumptief witwassen gaat.

Gelet op de uitkomsten van de supranationale en nationale risicoanalyses, in samenhang met de huidig uitgevoerde risicoanalyse, wordt geconcludeerd dat zowel speelautomaten in horecagelegenheden (Wok art. 30b) als speelautomatenhallen (Wok art. 30h) geen relevant risico vormen voor terrorismefinanciering en dat het risico op witwassen in beide deelsectoren als laag kan worden gekwalificeerd. Hoewel bij speelautomatenhallen sprake is van bepaalde kwetsbaarheden, met name samenhangend met het gebruik van contant geld en specifieke operationele kenmerken, blijkt uit de beoordeling per afzonderlijke route dat de waarschijnlijkheid en/of de gevolgen structureel beperkt blijven en dat de geïdentificeerde gedragingen zich hoofdzakelijk beperken tot de verhullings- of rechtvaardigingsfase zonder substantiële plaatsing van crimineel vermogen in het financiële systeem. Daarmee rechtvaardigt de samenhangende beoordeling dat voor beide deelsectoren sprake is van een **laag** risico op witwassen en terrorismefinanciering.

6 Conclusie

Aan dit onderzoek ligt de vraag voor in welke mate er risico's zijn op witwassen, terrorismefinanciering en proliferatie in verschillende kansspelsectoren, op basis van richtlijnen van de FATF en verschillende nationale en supranationale risicoanalyses. De uitkomsten dienen als input voor het beleidsbesluit over de vraag of bepaalde deelsectoren van kansspeldiensten in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van (een deel van) de verplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten onder de AMLR.

In Tabel 8 is een overzicht opgenomen van de risicobeoordeling per deelsector. 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.

Tabel 8. Overzichtstabel risicobeoordeling deelsectoren

Categorie	Deelsector	Wetsartikel	Huidig risico	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.
Landgebonden sportwedenschappen	Landgebonden sportwedenschappen	Art. 15 Wok	Niet laag	Laag
Landgebonden sportwedenschappen	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.

Overkoepelend bestaat er nog de mogelijkheid om routes te combineren, zeker bij de kansspeldiensten waar het via verkooppunten verloopt en witwasroutes uit verschillende deelsectoren bij één verkooppunt uit te voeren zijn. Daarmee kan de maximale

input in theorie worden opgevoerd. Wij achten dit onrealistisch om twee redenen. Ten eerste zal dit opvallen bij verkooppunten, wat de anonimiteit verkleint en de pakkans vergroot. Ten tweede leidt het toevoegen van extra producten (vermoedelijk de minder rendabele) tot een lager rendement over het geheel, terwijl bij een toename van de schaal alternatieve routes met lagere kosten dan de kansspelroutes ook mogelijk worden.

Dit onderzoek komt tot de conclusie dat in alle eerder vrijgestelde deelsectoren sprake is van een laag risico op witwassen, met uitzondering van de landgebonden sportwedenschappen (art. 15 Wok). Er bestaan twee verschillen met de voorgaande risicoanalyse.

Ten eerste concluderen we een laag risico op witwassen bij speelautomaten. De voorgaande risicoanalyse stelde dit onder vier voorwaarden.

1. Het moet niet meer mogelijk zijn om biljetten van €500 te wisselen;
2. Handpaybonnen moeten niet meer worden afgegeven;
3. Cashless play moet niet meer mogelijk zijn, en;
4. De inworplimieten mogen in de praktijk niet overschreden worden.¹⁴⁷

Aan de eerste voorwaarde is voldaan. Aan de tweede voorwaarde is deels voldaan, maar we constateren ook dat anonieme uitbetalingsbewijzen 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 komt er geen verhoogd risico op witwassen, behalve dat er beperkt mogelijk is om vermogen op een kaart te bewaren. Tenslotte hebben wij in dit onderzoek geen signalen ontvangen dat automaten de inworplimieten in de praktijk overschrijden. Ook zonder dat aan deze voorwaarden is voldaan beoordelen wij het huidige risico op witwassen als laag.

Het tweede verschil met de voorgaande risicoanalyse is dat het risico in de landgebonden sportwedenschappen (art. 15 Wok) destijds als laag werd beoordeeld en in het huidige onderzoek als niet laag. Landgebonden sportwedenschappen zijn in de voorgaande risicoanalyse samen beoordeeld met de andere toonderloterijen, met name krasloten. De sportwedenschappen hebben een hogere mogelijke inzet dan de krasloten en staan veel meer *hedging* 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 wij zien dat witwassen met landgebonden sportwedenschappen mogelijk is. De mitigerende

¹⁴⁷ Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020, p. 60-61

maatregel die wij 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.

Verwijzingen

Wetenschappelijke literatuur

Dixon & Harrigan 2009

M. Dixon & K. Harrigan, 'PAR Sheets, Probabilities, and Slot Machine Play: Implications for Problem and Non-Problem Gambling', *Journal of Gambling Issues* 2009/23, DOI: <https://doi.org/10.4309/jgi.2009.23.5>.

Gelemerova 2011

L.Y. Gelemerova, *The anti-money laundering system in the context of globalisation: A panopticon built on quicksand?*, (diss. Tilburg University), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Marionneau, Egerer & Raisamo 2023

V. Marionneau, M. Egerer & S. Raisamo, 'Frameworks of gambling harms: a comparative review and synthesis', *Addiction Research & Theory* 2023/31, 1, p. 69-76.

Nazzari & Favarin 2025

M. Nazzari & S. Favarin, 'Name Your Price: Exploring the Costs of Professional Money Laundering Services in Large-Scale Cases in the United States', in *beoordeling* 2025.

Overige bronnen

AMLC 2024

Anti Money Laundering Centre (AMLC), *Overzicht witwasindicatoren, 2024*, <https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2024/04/Overzicht-witwasindicatoren-februari-2024.pdf>.

AUSTRAC 2024

Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC), *Money Laundering in Australia: National Risk Assessment 2024*, Canberra: 2024, <https://www.austrac.gov.au/sites/default/files/2024-07/2024%20AUSTRAC%20Money%20Laundering%20NRA.pdf>.

Blom e.a. 2024

T. Blom e.a., *Drie jaar legaal online gokken. Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand*, Utrecht: Dialogic 2024.

Europese Commissie 2022

Europese Commissie, *Commission staff working document accompanying the document: Report from the commission to the European parliament and the council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the*

internal market and relating to cross-border activities (COM/2022/544 def.), Europese Commissie 2022.

Europol 2021

Europol, *The involvement of organised crime groups in sports corruption*, 2021, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf.

Europol 2022

Europol, *Cryptocurrencies: Tracing the Evolution of Criminal Finances*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2022, <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Spotlight%20-%20Cryptocurrencies%20-%20Tracing%20the%20evolution%20of%20criminal%20finances.pdf>.

FATF 2005

Financial Action Task Force (FATF), *Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005*, Parijs: FATF 2005. https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/2004_2005_ML_Typologies_ENG.pdf.coredownload.inline.pdf.

FATF 2020

Financial Action Task Force (FATF), *Virtual Assets and Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing*, Parijs: FATF 2020, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf.coredownload.pdf>.

FATF 2024

Financial Action Task Force (FATF), *Money Laundering National Risk Assessment Guidance*, Parijs: FATF 2024, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Money-Laundering-National-Risk-Assessment-Guidance-2024.pdf.coredownload.inline.pdf>.

FATF 2025

Financial Action Task Force (FATF), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation 2012-2025 (Updated October 2025)*, Parijs: FATF 2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf?nocache=true>.

FATF & APG 2009

Financial Action Task Force (FATF) & Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, Parijs: FATF 2009, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf>.

Federal Ministry of Finance Austria 2025

Federal Ministry of Finance Austria, *National Risk Assessment 2025*, Vienna: 2025, te raadplegen via: <https://share.google/WdNirVrGtgSLdAJkY>.

Ferwerda, van Koningsveld & van Koningsveld 2020

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.

FIU Latvia 2024

Financial Intelligence Unit (FIU) Latvia, *Money Laundering Indicators in the Gambling and Lottery Organisers Sector*, Riga: 2024, <https://fid.gov.lv/uploads/files/2023/Money%20Laundering%20Indicators%20in%20the%20Gambling%20and%20Lottery%20Organisers%20Sector.pdf>.

FIU Trinidad and Tobago 2017

Financial Intelligence Unit (FIU) Trinidad and Tobago, *AML/CFT Guidance for the Gambling Sector*, Port of Spain: 2017, <https://fiu.gov.tt/wp-content/uploads/AMLCFT-Guidance-for-the-Gambling-Sector-AMENDED-sept-5th.pdf>.

Gambling Commission 2023

Gambling Commission, *The 2023 money laundering and terrorist financing risks within the British gambling industry*, Birmingham: Gambling Commission 2023, <https://www.gamblingcommission.gov.uk/guidance/the-2023-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-within-the-british>.

Ksa 2020

Kansspelautoriteit (Ksa), *Modelontheffing Artikel 14, lid 2. Ontheffing Cashless Play. (Versie 3.2)*, Den Haag: 2020.

Ksa 2023

Kansspelautoriteit (Ksa), *Leidraad Wet ter voorkoming witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), De Wwft in de kansspelsector*, Den Haag: 2023, https://kansspelautoriteit.nl/sites/default/files/leidraad_wwft_december_2023.pdf.

Ksa 2025

Kansspelautoriteit (Ksa), *Trendanalyse matchfixing 2024*, Den Haag: 2025, te raadplegen via: <https://kansspelautoriteit.nl/kansspelautoriteit-publiceert-trendanalyse-matchfixing-2024>.

National Commissioner of the Icelandic Police 2023

National Commissioner of the Icelandic Police, *Risk assessment relating to money laundering and the financing of terrorism*, Reykjavík: 2023,

<https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/1uTKS1oFJPR37oX5Si0ssV/25edc97b2ac21232f32e0cd572833a53/Risk-assessment-relating-to-money-laundering-and-the-financing-of-terrorism-2023.pdf>.

Reuter & Truman 2004

P. Reuter & E. Truman, *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics 2004.

Spelinspektionen 2025

Spelinspektionen, *Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden, Riskbedömning penningtvätt 2025*, Stockholm: Spelinspektionen 2025, <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/penningtvatt/riskbedomning-penningtvatt-2025.pdf>.

Spillemyndigheden 2024

Spillemyndigheden, *The Danish Gambling Authority's guidance on the prevention of money laundering and financing of terrorism (versie 1.4)*, Copenhagen: 2024, <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-05/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20guidance%20on%20the%20prevention%20of%20money%20laundering%20and%20financing%20of%20terrorism%20%20version%201.4.pdf>

U.S. Congress 1986

US. Congress, *Money Laundering Control Act of 1986*, Pub. L. No. 99-570, 100 Stat. 3207, 1986.

Van der Knoop 2017

J. van der Knoop, *Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector: Quickscan*, Den Haag: Decision Support 2017.

Van der Veen & Heuts, NRA Witwassen 2023

H.C.J. van der Veen & L.F. Heuts, *National Risk Assessment Witwassen 2023 (Cahier 2024-1)*, WODC 2023, <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3352/Cahier-2024-1-volledigetekst.pdf?sequence=9&isAllowed=y>.

Van der Veen & Heuts, NRA Terrorismefinanciering 2023

H.C.J. van der Veen & L.F. Heuts, *National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2023 (Cahier 2024-2)*, WODC 2023, <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3353/Cahier-2024-2-volledigetekst.pdf?sequence=10&isAllowed=y>.

Jurisprudentielijst

Parket bij de Hoge Raad 28 november 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1469.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:511.

Hof Arnhem-Leeuwarden 9 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10568.

Hof 's-Hertogenbosch 25 maart 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1042.

Hof 's-Hertogenbosch 27 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4648.

Rechtbank Noord-Holland 6 september 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:8638.

Rechtbank Noord-Nederland 12 maart 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:894.

Rechtbank Noord-Nederland 23 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2012.

Bijlage 1. Veldwerkinstructies Roamler

Locatie en algemene informatie

Je brengt een bezoek aan een speelautomatenhal. Dit is een locatie met een vergunning voor het gebruiken van kansspelautomaten. De toegang is 18+ en je moet je bij binnenkomst identificeren. Voor sommige locaties geldt echter dat je ouder moet zijn (21+ of 24+)! Het is niet mogelijk om deel te nemen aan dit onderzoek als je ingeschreven staat in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks), omdat je dan op de locaties niet binnen wordt gelaten.

Laat bij het controleren van je identificatie meteen weten dat je een aantal vragen komt stellen voor onderzoek en laat de bijgevoegde brief lezen aan het personeel. Wij verwachten dat het personeel van de speelautomatenhallen ermee instemt dat je het onderzoek kunt uitvoeren, maar afhankelijk van het beleid kan het verboden zijn om foto's te nemen. Als foto's maken niet is toegestaan, beantwoord dan alleen de tekstuele vragen.

Je gaat kijken naar een aantal aspecten die witwassen makkelijker of moeilijker kunnen maken in een speelautomatenhal. Een deel hiervan kun je zelf zien en, indien toegestaan, fotograferen. Een ander deel zijn zaken die je kunt vragen bij de balie. We lichten hier een paar termen toe:

- *Cashless play*. Bij cashless play speel je niet met contant geld, maar met een pasje met tegoed dat je kunt opladen.
- *Handpay bon*. Automaten kunnen soms grotere winsten uitkeren, die niet makkelijk in contant te betalen zijn (bijv. een jackpot van €600, wat onpraktisch is in muntjes van twee euro). Dan is het mogelijk een *handpay* bon te krijgen waarop staat hoeveel je gewonnen hebt. Die kun je vervolgens bij de balie laten uitbetalen.

Locaties zijn niet geïnformeerd van je komst. Indien je geweigerd wordt, leg je duidelijk uit waarom en noteer je de naam van de persoon met wie je hebt gesproken.

Vragen

Introductie

1. Maak een foto van de voorgevel van de locatie.
2. Meld je aan bij de servicebalie en gebruik de toelichtingsbrief in de bijlage. Welke situatie is van toepassing?
 - Ik heb toestemming de taak uit te voeren én om foto's te maken
 - Ik heb toestemming de taak uit te voeren maar mag géén foto's maken -
→ sla vragen 11, 15, 19 en 23 over.

- Ik heb géén toestemming om de taak uit te voeren
3. Met wie heb je gesproken? Noteer naam en functie.
 4. Wat is de reden dat je geen toestemming hebt ontvangen?

Handpay bonnen & cashless play

5. Geven de automaten *handpay* bonnen uit? Zo ja, vanaf welk bedrag?
6. Geven de automaten ook een *handpay* bon uit als de speler niets wint?
7. Kunnen de *handpay* bonnen worden uitbetaald in cash, op een bankrekening of (een combinatie van) beide?
8. Werkt dit bedrijf met cashless play? Zo ja, kan er op alle automaten met cashless play gespeeld worden? Zo nee, geef aan voor welke automaten dit wel/niet geldt.

Geld wisselen

Veel speelhallen hebben geldwisselautomaten zodat de bezoeker met kleiner geld kan spelen. Soms wordt het geld aan de balie gewisseld.

9. Wordt het geld bij een automaat gewisseld of bij de balie, of beide?
10. Wat is het grootste biljet dat kan worden gewisseld?
11. Maak een foto van de instructie op de wisselautomaat of het bordje waarop het maximum aangegeven staat.

Speelautomaten

Zoek drie automaten uit, verspreid door de locatie. Idealiter zijn dit verschillende soorten automaten (bijvoorbeeld één fruitautomaat, één rouletteautomaat en één multiplayer automaat – herkenbaar aan tekst boven de automaat).

Automaat 1

12. Wat voor type spel is het? (fruitautomaat, roulette of multiplayer)
13. Is *cashless play* bij deze automaat mogelijk?
14. Wat is de maximale inworp van de automaat?
15. Maak een foto van de inworpsleuf die de grootste inworp faciliteert, waarbij ook duidelijk de maximale inworp zichtbaar is. Als de automaat zowel biljetten als munten accepteert, is dit dus de biljettensleuf.

Automaat 2

16. Wat voor type spel is het? (fruitautomaat, roulette of multiplayer)
17. Is *cashless play* bij deze automaat mogelijk?
18. Wat is de maximale inworp van de automaat?
19. Maak een foto van de inworpsleuf die de grootste inworp faciliteert, waarbij ook duidelijk de maximale inworp zichtbaar is. Als de automaat zowel biljetten als munten accepteert, is dit dus de biljettensleuf.

Automaat 3

20. Wat voor type spel is het? (fruitautomaat, roulette of multiplayer)
21. Is *cashless play* bij deze automaat mogelijk?
22. Wat is de maximale inworp van de automaat?
23. Maak een foto van de inworpsleuf die de grootste inworp faciliteert, waarbij ook duidelijk de maximale inworp zichtbaar is. Als de automaat zowel biljetten als munten accepteert, is dit dus de biljettensleuf.

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl