

31 477 Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 55 Brief van de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2021

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn¹ is aangekondigd dat nader onderzoek naar risico's op witwassen en terrorismefinanciering bij bepaalde aanbieders in de kansspelsector zal worden gedaan. De aanleiding hiervoor was dat deze aanbieders sinds de inwerkingtreding van die wet zijn aangemerkt als instelling als bedoeld in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft biedt de mogelijkheid voor gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het toepassingsbereik van de Wwft voor bepaalde type kansspelaanbieders, als een specifieke risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. Op basis van een eerder gehouden *quick scan* is aan al deze kansspelaanbieders vrijstelling verleend. Als uit het nader onderzoek zou blijken dat de risico's groter zijn dan eerder was vastgesteld, dan kan de vrijstelling worden beperkt of ingetrokken.² Dit nader onderzoek is afgerond en sturen wij uw Kamer hierbij toe.³

Risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector

Alle kansspelaanbieders die zijn genoemd in de Wet op kansspelen zijn met de inwerkingtreding van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn in juli 2018 aangemerkt als instelling in de Wwft. Sindsdien moeten niet langer alleen speelcasino's aan de verplichtingen van de Wwft voldoen⁴, maar ook loterijen, aanbieders van sportprijsvragen, de totalisator, aanbieders van kleine kansspelen en winkelweekacties en degenen die kansspelautomaten aanwezig hebben of speelautomaten exploiteren.

Wij hebben in 2017 een *quick scan*⁵ laten uitvoeren. Daaruit bleek dat de kwetsbaarheid van loterijen, speelautomaten en gereguleerde sportwedenschappen voor witwassen en financieren van terrorisme klein is. Dit gaf destijds voldoende aanleiding om andere aanbieders dan speelcasino's vrij te stellen.⁶

¹ Kamerstuk 34 808, nr. 6.

² Artikel 1b, eerste lid, van de Wwft, welke voortvloeit uit artikel 2, tweede lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Verder kan op grond van het tweede artikellid geen vrijstelling worden verleend aan speelcasino's en aan aanbieders van online kansspelen. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand zal ook voornoemde tweede categorie onder de reikwijdte gaan vallen van de Wwft.

³ Het nader onderzoek is ook gepubliceerd op de website van de onderzoekers <http://www.okcnl.nl> en Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ De verplichtingen houden onder meer in dat instellingen cliëntenonderzoek moeten verrichten en ongebruikelijke transacties moeten melden bij de FIU-Nederland.

⁵ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689f-quick-scan-risicoes-witwassen-en-terrorisimefinanciering-van-de-kansspelsector.aspx>

⁶ Zie artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Wwft. Voor casino's geldt deze vrijstelling niet.

In het nu afgeronde nader onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden gecombineerd om zo veel mogelijk signalen van risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector te kunnen meenemen en afwegen.⁷ Voor alle onderzochte deelsectoren is geconcludeerd dat het risico op terrorismefinanciering nog steeds als laag kan worden beoordeeld. Dat geldt ook voor het risico op witwassen in de deelsectoren loterijen en aanbieders van sportprijsvragen en totalisator (landgebonden sportwedenschappen en paardenrennen). In de deelsector kansspelautomaten in de horeca is de beoordeling zeer laag. Voor deze deelsectoren continueren wij de vrijstelling.

Alleen bij de deelsector speelhallen, een sector waar veel contant geld in omgaat, is het witwasrisico in het onderzoek niet als laag beoordeeld. De volgende oorzaken zijn daarvoor aangevoerd: girale overschrijvingen (via *cashless play*) kunnen worden verricht; de mogelijkheid bestaat om 500-eurobiljetten om te wisselen in wisselautomaten; er zijn aanwijzingen dat zogenoemde *handpaybonnen*⁸ worden afgegeven; en cliënten worden niet geïdentificeerd en geverifieerd. De onderzoekers geven aan dat beleidsmaatregelen, anders dan de Wwft, mogelijk zijn om (delen van) deze risico's te mitigeren.

Wij zijn van mening dat met het reeds recent ingezette, aangescherpte uitvoeringsbeleid van de Kansspelautoriteit (Ksa), met de aangekondigde maatregelen met betrekking tot het afschaffen en reduceren van de acceptatie van 500-eurobiljetten en met het voorgestelde Besluit kansspelen op afstand de belangrijkste witwasrisico's voldoende gemitigeerd en effectief beheerst kunnen worden.

Ten eerste staat de Ksa het giraal overboeken van speeltegoeden niet meer toe.⁹ Dat betekent dat het gesignaleerde witwasrisico van het uitbetalen van speelwinsten via girale overschrijvingen in speelhallen niet meer mag plaatsvinden. Ten aanzien van het witwasrisico dat in sommige speelhallen 500-eurobiljetten kunnen worden omgewisseld benadrukken we dat in het kader van het plan van aanpak van witwassen in algemene zin al maatregelen worden getroffen om witwassen met het 500-eurobiljet tegen te gaan.¹⁰ Dat gebeurt enerzijds door in Europees verband te pleiten voor een einddatum waarop het 500 eurobiljet

⁷ Het betreft de volgende methoden: een literatuurstudie; een analyse van risicoanalyses uit het buitenland; interviews met meer dan twintig personen die kennis hebben over risico's in de kansspelsector; een mini-enquête onder financieel rechercheurs van de politie; waarnemingen ter plaatse; en onderzoek naar relevante strafzaken via rechtsspraak.nl. Vervolgens zijn tijdens een rondetafelconferentie de inzichten door de onderzoekers geverifieerd en bediscussieerd met relevante partijen uit de kansspelketen.

⁸ Speelwinstverklaringen; tot een bepaald bedrag wordt speelwinst direct uitbetaald door de kansspelmachine. Echter, boven een bepaald bedrag (gem. 400 euro) betaalt de machine niet uit maar krijgt de speler een bon waarmee hij naar de kassa kan gaan om uitbetaald te krijgen. Dit wordt *handpay* genoemd.

⁹ Zie de herziene modelonthefving artikel 14, lid 2, van het Speelautomatenbesluit 2000 d.d. 2 juni 2020, voorschrift D.2.

¹⁰ Kamerstuk 31 477, nr. 41

permanent uit omloop wordt gehaald. Daarnaast wordt nationaal gezien hoe de acceptatie van dit biljet kan worden beperkt. In dat kader heeft de VAN (kansspelen brancheorganisatie) toegezegd om deze biljetten niet langer te accepteren. Tot slot is in het Besluit kansspelen op afstand, dat dit jaar in werking treedt, reeds voorzien dat ook speelhallen hun cliënten moeten gaan identificeren, verifiëren en registreren.¹¹

Omdat de risico's op deze manieren voldoende gemitigeerd kunnen worden, hebben wij besloten de vrijstelling van het toepassingsbereik van de Wwft ook voor speelhallen te continueren.

Tot slot

Het voorkomen en bestrijden van witwassen is een gezamenlijke opgave van verschillende publieke en private partijen. Continue en verhoogde aandacht is vereist om de strijd tegen witwassen nog effectiever aan te pakken. Een cruciaal onderdeel van de aanpak van witwassen is dat risico's op witwassen, in de National Risk Assessment (NRA) witwassen, periodiek tegen het licht worden gehouden en dat wordt gezien of deze voldoende worden gemitigeerd door het bestaande beleidsinstrumentarium. Om te zien of de nu genomen maatregelen in het kader van de vrijstelling van de Wwft-verplichtingen van speelhallen het gewenste effect hebben op het mitigeren van de witwasrisico's zullen wij over twee jaar zien hoe deze maatregelen zijn geëffectueerd. Daarbij blijven wij ondertussen in gesprek met de branchevereniging VAN.

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹¹ Zie artikel 11 en 13 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zoals aangepast in het ontwerp-besluit kansspelen op afstand.