dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.



*Addendum*

# Risico's op witwassen en terrorismefinanciering: kansspelen op afstand


*Auteurs*

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

*In samenwerking met*

Prof. dr. Thomas Incalza

*Addendum*

# Risico's op witwassen en terrorismefinanciering: kansspelen op afstand


*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*

**2025.146-11018**

*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*

**17 maart 2026**

*Beeld omslag*

**Darya Sannikova (Pexels-licentie)**

# Inhoud


Toelichting 4

Managementsamenvatting 5

Executive summary 7

1 Kansspelen op afstand 9

1.1 Beschrijving 11

1.2 Verkenning en analyse 15

1.3 Conclusie 26

Verwijzingen 28

# Toelichting

Het voorliggende document is een addendum bij het rapport “Vervolgonderzoek naar risico’s op witwassen en terrorismefinanciering i.h.k.v. de mogelijke AMLR-vrijstelling voor kansspeldiensten”, gepubliceerd op 19 februari 2026. In dat rapport zijn de kansspelsectoren onderzocht die in de huidige situatie een vrijstelling genieten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Dit addendum voegt daaraan een analyse toe van de risico’s op witwassen en terrorismefinanciering binnen de sector kansspelen op afstand en heeft dezelfde vorm en methode als de sectorhoofdstukken zoals beschreven in de eerdere rapportage. Voor toelichting over het juridisch en conceptueel kader verwijzen we naar hoofdstuk 2 van eerdergenoemde rapportage.

# Managementsamenvatting

Binnen de deelsector Kansspelen op afstand worden de vergunningen verleend op grond van art. 31a WOK. Er zijn vier mogelijke vergunningen: casinospellen met speler tegen huis, casinospellen met speler tegen speler, sportweddenschappen en paardenrennen. Momenteel is de Wwft al van toepassing op de Kansspelen op afstand. Hierdoor vallen de aanbieders al onder de groep meldingsplichtige entiteiten en is het melden van ongebruikelijke en verdachte transacties en cliëntonderzoek in bepaalde gevallen verplicht. Bij de analyse van het huidig risico zijn we uitgegaan van de actuele situatie en is deze meldingsverplichting in acht genomen.

Allereerst beoordeelt de Europese Commissie zowel het risico op terrorismefinanciering als op witwassen, voor zowel legale als illegale aanbieders, als zeer significant. De redenen die hierbij worden gegeven hebben echter vooral betrekking op infiltratie of eigenaarschap door georganiseerde criminelen en het gebruik van anonieme (crypto) valuta. Doordat deze beide risico's in het Nederlandse vergunde aanbod door regelgeving sterk zijn gemitigeerd, wordt het risico op terrorismefinanciering en witwassen in de meest recente Nederlandse risicoanalyse als niet significant beschouwd.

In de voorliggende risicobeoordeling zijn er vijf mogelijke witwasroutes geïdentificeerd:

1. **De closed loop doorbreken met minimale of geen gokactiviteit –** de speler stort zwart geld dat nog niet in het financiële stelstel geplaatst is middels prepaidkaarten op een online gokaccount, om het vervolgens zonder veel te spelen uit te laten keren als ogenschijnlijk legaal verkregen winst.
2. **Transacties verhullen binnen de closed loop –** een speler stort geld op zijn of haar speelaccount, om het vervolgens zonder veel te spelen terug te storten.
3. **Matchfixing -** de dader manipuleert de uitkomst van een sportwedstrijd of plaatst weddenschappen met voorkennis van een gemanipuleerde uitkomst.
4. **Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") binnen de closed loop –** twee spelers doen aan collusie, waarbij de een opzettelijk verliest om zo geld naar de ander te krijgen.
5. **Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") buiten de closed loop om –** twee spelers doen aan collusie, waarbij de een zwart geld op zijn of haar speelaccount heeft gekregen, bijvoorbeeld door te spelen vanuit een minder restrictief land, en dit opzettelijk verliest aan de ander.

Alle vijf de routes worden beoordeeld als **laag** huidig risico. Dit oordeel komt tot stand door de lage waarschijnlijkheid dat de routes succesvol door een persoon kunnen worden uitgevoerd om structureel meer dan €2.000 wit te wassen. Deze lage waarschijnlijkheid is bij alle routes het gevolg van de strenge monitoring die wordt uitgevoerd door de aanbieders. Zo zijn spelers verplicht om hun draagkracht aan te tonen wanneer zij hun maandelijkse stortingslimiet boven een bepaalde grens willen instellen,

wat gevolgen heeft op de maximale inzet. Ook worden verdachte handelingen, zoals het storten zonder te spelen en vormen van collusie, nauwlettend gemonitord. Hierdoor is bij bijna alle routes de slaagkans laag, zeker wanneer de route herhaaldelijk wordt toegepast. De monitoring is verplicht onder de Wwft, waardoor de uitkomsten van de analyse direct te linken zijn aan het huidige beleid.

# Executive summary

Within the Dutch online gambling subsector, licenses are granted pursuant to the Wet op de kansspelen (Wok) Article 31a. There are four possible licenses: casino games with player-versus-house, casino games with player-versus-player, sports betting, and horse racing. At present, the Dutch Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Act (Wwft in Dutch) already applies to online gambling. As a result, providers already qualify as obliged entities, and the reporting of unusual transactions and, in certain cases, customer due diligence are mandatory. In analyzing the current risk, we started from the actual situation and took these reporting obligations into account.

First, the European Commission assesses both the risk of terrorist financing and the risk of money laundering, for both legal and illegal providers, as very significant. However, the reasons given in this regard mainly relate to infiltration or ownership by organized criminals and the use of anonymous (crypto) currencies. Because both of these risks are strongly mitigated in the Dutch licensed offering through regulation, the risk of terrorist financing and money laundering is regarded as not significant in the most recent Dutch risk analysis.

In the present risk assessment, five potential money laundering routes have been identified:

1. **Breaking the closed loop with minimal or no gambling activity** – the player deposits illicit funds that have not yet been placed into the financial system into an online gambling account via prepaid cards and subsequently withdraws these funds with little or no play as seemingly legally obtained winnings.
2. **Concealing transactions within the closed loop** – a player deposits funds into their gaming account and then transfers them back without significant play.
3. **Match fixing** – the perpetrator manipulates the outcome of a sports match or places bets with foreknowledge of a manipulated outcome.
4. **Deliberately losing in a peer-to-peer game ("chip dumping") within the closed loop** – two players engage in collusion, whereby one deliberately loses to transfer funds to the other.
5. **Deliberately losing in a peer-to-peer game ("chip dumping") outside the closed loop** – two players engage in collusion, whereby one has obtained illicit funds in his or her gaming account, for example by gambling from a less restrictive country, and deliberately loses these funds to the other.

All five routes are assessed as **low** current risk. This assessment is based on the low probability that the routes can be successfully carried out by an individual to launder more than €2.000 on a structural basis. For all routes, this low probability is the result of the strict monitoring performed by providers. For example, players are required to demonstrate their affordability when they wish to set their monthly deposit limit above

a certain threshold, which affects the maximum input. Unusual behavior, such as depositing without playing and forms of collusion, are also closely monitored. As a result, the likelihood of success is low for almost all routes, especially when a route is applied repeatedly. This monitoring is mandatory under Wwft, meaning that the outcomes of the analysis can be directly linked to current policy.

# 1 Kansspelen op afstand

Sinds 1 oktober 2021 is de Nederlandse markt voor online kansspelen geopend. De vergunningen worden verleend op grond van art. 31a WOK. Er zijn vier mogelijke vergunningen: casinospellen met speler tegen huis (o.a. slots, blackjack), casinospellen met speler tegen speler (o.a. poker), sportweddenschappen en paardenrennen.[1]

Een belangrijk onderscheid tussen dit addendum en het rapport is de context waarin de risicoanalyse is gemaakt. De loterijen, landgebonden sportweddenschappen en speelautomaten zijn op dit moment vrijgesteld van Wwft-verplichtingen. Hierdoor is in die hoofdstukken de risicoanalyse uitgevoerd onder de consequente aanname dat de aanbieders de Wwft-verplichtingen niet uitvoeren. Dit is in contrast met de sector Kansspelen op afstand, waarop de Wwft in de huidige situatie al van toepassing is. Hierdoor vallen de aanbieders al onder de groep meldingsplichtige entiteiten en is het melden van ongebruikelijke en verdachte transacties en cliëntonderzoek in bepaalde gevallen verplicht. Bij de analyse van het huidig risico zijn we uitgegaan van de actuele situatie en is deze meldingsplicht in acht genomen. Dit betekent enerzijds dat er inzicht is vanuit het cliëntenonderzoek dat op dit moment al verricht wordt en anderzijds dat de grenzen voor cliëntonderzoek[2] – mits dat cliëntonderzoek adequaat wordt verricht – in sommige gevallen de maximale input beperken of de pakkans verhogen.

In de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa) van 2024 is onder de doelstelling “Tegengaan van fraude en criminaliteit” geconcludeerd dat er geen problemen zijn aangetroffen, maar dat niet op alle vlakken voldoende informatie beschikbaar was. [3] In dit hoofdstuk werken we de risico’s met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering voor online kansspeldiensten verder uit. Hierin nemen we de online kansspelen samen, omdat zij allen binnen hetzelfde regime vallen met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering. Binnen de routes differentiëren we enkel tussen verschillende spellen als dat relevant is voor de theoretische of praktische mogelijkheden van de routes.

In de laatst vastgestelde SNRA wordt het risico op toekomstige terrorismefinanciering via online kansspelen (zowel legale als illegale aanbieders) als zeer significant beschouwd (level 4). [4] Deze beoordeling hangt onder meer samen met de mogelijke inzet van virtuele valuta, die een snelle, grensoverschrijdende en moeilijk traceerbare

[1] Zie Besluit kansspelen op afstand, artikel 2.1 lid 1.

[2] In de kansspelsector worden transacties of samenhangende transacties boven een bedrag van €2.000 in de regel als potentieel relevant worden beschouwd vanuit witwasperspectief. Zoals bepaald in AMLD5 (art. 11 lid d, AMLD5) en hernieuwd in AMLR (art. 19 lid 5, AMLR) passen aanbieders van kansspelen vanaf dat bedrag cliëntenonderzoeksmaatregelen toe.

[3] Blom e.a. 2024

[4] Europese Commissie 2022

waardeoverdracht kunnen faciliteren. Tegelijkertijd merkt de SNRA op dat er vooralsnog geen empirisch bewijs bestaat voor structureel gebruik van online kansspelplatformen door terroristische groeperingen en dat conventionele financieringsvormen zoals contant geld nog steeds lijken te domineren. Het risico op terrorismefinanciering ziet dus in belangrijke mate op potentiële toekomstige misbruikmogelijkheden.

Daarnaast concludeert de SNRA dat het risico op witwassen via online gokken eveneens zeer significant is (level 4). Dit heeft meerdere redenen. Zo is het risico op infiltratie of eigenaarschap door georganiseerde criminelen groot. Daarnaast lijkt online gokken een relatief eenvoudige manier om met weinig kosten geld wit te wassen. De SNRA constateert verder ook enkele kwetsbaarheden. Voor terrorismefinanciering is dit wederom de snelle wereldwijde toename van cryptogebruik en het relatief lage bewustzijn onder de aanbieders. Kwetsbaarheden omtrent witwassen zijn het online karakter van de dienstverlening (niet face-to-face), grote en complexe volumes van transacties en financiële stromen. Hoewel online kansspelen minder afhankelijk zijn van contant geld dan veel offline kansspelactiviteiten, is de opkomst van anonieme elektronische betaalmiddelen en virtuele valuta een extra kwetsbaarheid.

Aanvullend op de risicoanalyse worden er in de SNRA mitigerende maatregelen gesuggereerd om het risico op witwassen en terrorismefinanciering te beperken. Onderdeel van deze maatregelen zijn het organiseren van trainingssessies door de kansspelaanbieders om hun personeel alert te houden op infiltratie door criminele organisaties en te leren een risicoschatting te maken van hun producten. Verder zouden spelers niet in staat mogen zijn om meerdere accounts bij dezelfde aanbieder te openen en zouden de aanbieders zorgvuldig onderzoek (*due diligence*) moeten uitvoeren naar de winnaars van significante prijzen.

In de NRA is witwassen via zowel vergunde als onvergunde kansspelen wel in de longlist van dreigingen opgenomen, maar niet geïdentificeerd als één van de belangrijkste witwasrisico's. [5] Hierdoor is dit risico niet verder uitgewerkt. In de nationale risicoanalyse terrorismefinanciering komen online kansspelen helemaal niet aan de orde.[6]

[5] Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen 2023*

[6] Van der Veen & Heuts, *NRA Terrorismefinanciering* 2023

## 1.1 Beschrijving

### 1.1.1 Kansspelen op afstand

In deze paragraaf beschrijven we kort het landschap voor kansspelen op afstand. Vervolgens lopen we via de verschillende elementen van de klantreis[7] langs de relevante aspecten voor deze risicoanalyse.

Het kansspelbeleid is gestoeld op drie doelstellingen: (1) bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade, (2) tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en (3) verhinderen van deelname aan illegaal spel en bestrijding van illegaal aanbod. In de onderstaande beschrijvingen lopen deze soms door elkaar. Veel van de maatregelen die zijn opgesteld met verslavingspreventie als doel hebben namelijk ook effect op de risico's op witwassen en terrorismefinanciering – en zijn daarom relevant voor de risicoanalyse. Een voorbeeld hiervan is de draagkrachttoets, die wordt uitgevoerd voor het verhogen van de stortingslimieten. In de beschrijving hieronder verwijzen we steeds naar de exacte wet- en regelgeving die van toepassing is.

#### *Landschap*

De Nederlandse online kansspelmarkt bestaat uit door de Ksa vergunde aanbieders die zich met hun websites en reclames op spelers in Nederland richten. Juridisch mogen de aanbieders iedere volwassen, volledig geïdentificeerde speler (ongeacht nationaliteit) toelaten, mits de speler niet is opgenomen in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).[8] In de praktijk beperken aanbieders zich tot personen die in Nederland wonen en een BSN hebben, inclusief spelers met een Nederlandse verblijfsvergunning.

Met een vergunning voor kansspelen op afstand mag een aanbieder online, via internet, één of meer categorieën risicovolle kansspelen aanbieden aan Nederlandse spelers. De monitoringsrapportages online kansspelen van de Ksa geven periodiek een overzicht van de stand van zaken binnen de sector. Volgens de meest recente rapportage[9] waren er op 31 juli 2025 in totaal 30 vergunningen voor online kansspelen verleend. Hiervan werden er 27 daadwerkelijk geëxploiteerd en was de aanbieder bij 3 afgegeven vergunningen nog niet gestart met exploitatie. Doordat de vergunning niet per definitie op alle vier de categorieën van toepassing is mogen niet alle vergunninghouders iedere categorie aanbieden. Een actueel overzicht van de vergunninghouders

[7] We volgen voor de structuur in grote lijnen de klantreis zoals beschreven door Van den Broek & De Jonge 2025. Deze klantreis onderscheidt de verschillende fases van het spel die samen direct van invloed zijn op de mogelijkheden voor witwassen en terrorismefinanciering. Het wijzigen van speellimieten bespreken wij in afwijking daarvan samen met het instellen ervan. https://kansspelautoriteit.nl/sites/default/files/behavioural_insights_gedragsbe_nvloeding_op_online_kansspelplatformen_20250826.pdf

[8] Besluit kansspelen op afstand, art. 4.11.

[9] Ksa, *Monitoringsrapportage* 2025

en hun toegestane aanbod is te vinden in de Kansspelwijzer van de Kansspelautoriteit.[10] Onderstaand in Tabel 1 staat een overzicht van het aantal vergunninghouders per categorie, per 20 februari 2026.

*Tabel 1: Aantal vergunningshouders per segment per 20 feb 2026. NB: Eén vergunninghouder kan in meerdere segmenten actief zijn.*

| Casinospelen tegen het huis | Casinospelen tegen andere spelers | Sportweddenschappen | Paardenweddenschappen |
|---|---|---|---|
| 30 | 8 | 23 | 9 |

Binnen de vier segmenten is de variëteit in aanbod groot. Vergunninghouders bieden in de praktijk doorgaans één kansspelinterface aan, waarbinnen zij de verschillende spellen aanbieden waarvoor zij vergunningen hebben.

### *Registratie: Identificatie en speellimieten*

Voordat een speler kan deelnemen aan online kansspelen dient hij altijd een persoonlijk spelersaccount aan te maken bij de vergunninghouder. Het is vervolgens aan de aanbieder om de identiteit te verifiëren. Dit dient meerdere doelen. De aanbieder moet controleren of de speler niet voorkomt in het Cruks en daarnaast verifiëren of de speler oud genoeg is om te mogen deelnemen. Wanneer alles in orde is en er geen bezwaren zijn op grond van de Wwft en de Sanctiewet 1977 gestelde regels[11], kan de registratie plaatsvinden. Ter naleving van de Wwft worden onder meer de identiteitsgegevens van de speler gebruikt.

Bij het openen van een account moet de speler speellimieten instellen. Hierbij laat de aanbieder de speler zelf bepalen: (1) hoe lang de speler maximaal wil spelen per dag, week of maand; (2) wat de speler maximaal uit wil geven per dag, week of maand; (3) wat het maximale bedrag op de speelrekening mag zijn.[12] Aanbieders moeten deze grenzen neutraal laten kiezen, mogen geen minimumbedragen afdwingen (geen *nudging*) en moeten ingrijpen als de speler over zijn eigen limieten heen gaat.[13]

Sinds 1 oktober 2024 geldt aanvullend dat nieuwe spelers standaard een maandelijkse netto stortingslimiet hebben van maximaal €350 voor volwassen en van maximaal €150 voor jongvolwassenen tot 24 jaar.[14] Bestaande spelers met een stortingslimiet boven deze grenzen kregen bij de eerste aanmelding een bericht over de risico's met betrekking tot gokverslaving. Per 1 oktober 2024 zijn ook nieuwe maatregelen ingegaan die

[10] Zie https://kansspelautoriteit.nl/kansspelwijzer

[11] Blom e.a. 2024

[12] Besluit kansspelen op afstand, artikel 4.14.

[13] Regeling kansspelen op afstand, artikel 3.19a.

[14] Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (Rsbs).

de kansspelaanbieders verplichten om bij spelers die meer willen storten dan €700 (vanaf 24 jaar) of €300 (jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar) netto per maand te toetsen dat zij het inkomen hebben om zich dat te permitteren.[15] De netto storting is in dit geval het gestorte bedrag, min de uitbetalingen die zijn gedaan. Vergunninghouders hebben de plicht om te waarborgen dat de gestelde limieten niet worden overschreden.[16]

Het is mogelijk om deze limiet te verhogen. Hierbij wordt een draagkrachttoets uitgevoerd om te verifiëren dat de inkomens -en vermogenspositie van de speler dusdanig is dat die een hogere limiet kan bekostigen. De draagkrachttoets moet daarbij volgens de beleidsregels altijd gebaseerd zijn op voldoende, correcte en controleerbare informatie.[17] In de praktijk moeten spelers voor het verhogen van de limiet dus betrouwbare gegevens over hun inkomen en hun vermogen kunnen overleggen. Vanuit de sector ontvangen wij signalen dat rond de 5 tot 10 procent van de volwassen spelers in aanmerking komt voor de draagkrachttoets en dat van deze groep slechts rond de 15% daadwerkelijk bewijsstukken aanlevert. Verder blijkt dat van de spelers die documenten aanleveren, ongeveer één op de drie een lagere limiet krijgt dan de netto stortingsgrens.[18] Dit alles impliceert dat het aantal spelers met een zeer hoge inzet beperkt is. Sinds het invoeren van de nettostortingsgrens verliest een speler gemiddeld minder, waarbij 0,8 procent van de accounts maandelijks meer dan 1.000 euro verliest.[19] De draagkrachttoets komt voort uit de wens om spelers te beschermen, niet uit Wwft-verplichtingen. Het gevolg hiervan is dat er ruimte is voor de aanbieder om deze zelf in te vullen binnen de bovengenoemde eisen.

### *Stortingen en betaalmiddelen*

Onder de Regeling kansspelen op afstand is bepaald dat anonieme betaalmiddelen verboden zijn en dat de bankrekening op naam van de speler moet staan.[20] Ook in de memorie van toelichting bij de Wet Koa, wordt expliciet benoemd dat voor een storting gebruik kan worden gemaakt van ieder betaalinstrument dat door de vergunninghouder is aanvaard, mits de betalingen via dat betaalinstrument te herleiden zijn tot een natuurlijk persoon.[21] Als gevolg hiervan zou het geldverkeer in de online kansspelsector uitsluitend niet anoniem verlopen. Cryptovaluta zijn uitgesloten bij vergunde aanbieders.

[15] Beleidsregel verantwoord spelen 2024, inkomens -en vermogensregels gespecificeerd in art. 3.1.12 lid 6.

[16] Besluit kansspelen op afstand, artikel 4.14, lid 4.

[17] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 273.

[18] Schattingen door de brancheverenigingen van Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK)

[19] Ksa, *Monitoringsrapportage* 2025

[20] Regeling kansspelen op afstand 2024, art. 4.11 lid 1.

[21] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr.3, sectie 4.5.

Bij aanbieders zijn in de praktijk verschillende betaalmiddelen toegestaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk om te storten via iDeal (binnenkort Wero), maar ook via creditcards, prepaidkaarten of betaaldiensten als PayPal en Klarna Pay Now.[22] Volgens een aanbieder wordt het overgrote deel van de transacties in de sector gedekt door iDeal, creditcard en PayPal.

### *Spel*

Voor ieder spel geldt een minimale en maximale inzet per spel of tafel. Deze limieten verschillen per aanbieder en spelsoort. De uitkeringspercentages per spel liggen doorgaans tussen de 92% en 99% van de inleg.[23] Bij veel spellen speelt een speler tegen het huis. Er zijn echter ook spellen waar spelers direct tegen elkaar spelen en waar er dus geld direct van de verliezer(s) naar de winnaar(s) vloeit, waarbij het huis vaak een percentage van de totale pot ontvangt (de *rake)*. Het meest prominente voorbeeld hiervan is poker.

### *Uitbetaling*

Winstuitkering moet zonder onnodig uitstel plaatsvinden, waarbij de speelwinsten uitsluitend naar de gekoppelde bankrekening van de speler kunnen worden geboekt. Ook moet winst boven het door de speler gekozen maximale saldo direct naar de bankrekening van de speler worden overgemaakt en mag het dus niet op de speelrekening blijven staan.[24] Het gebruik van een en/of-rekening als tegenrekening is toegestaan, zolang een van de namen gekoppeld aan de en/of-rekening overeenkomt met de opgegeven naam van de speler.[25]

### *Conclusie: De closed loop van online kansspelen*

Bij online kansspelen wordt vaak gesproken van een *closed loop* in Nederland. Hiermee wordt bedoeld dat de *inputs* vanuit het financiële stelsel komen en de *outputs* daarin terugvloeien. Daarnaast zijn overboekingen tussen spelersrekeningen onderling niet toegestaan, omdat dit fraude- en witwasrisico's met zich meebrengt.[26] Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om geld of fiches aan elkaar te doneren. In deze *closed loop* is toegang alleen mogelijk na een identiteitscontrole, kan alleen speeltegoed gestort worden met een tot de speler herleidbaar betaalmiddel en kan geld alleen uitgekeerd worden naar de tegenrekening van de speler.

[22] We merken hierbij op dat Klarna Pay Now betaling vanaf een tegenrekening faciliteert en niet de dienst is voor achteraf betalen.

[23] Ksa, *Marktscan* 2025

[24] Ksa 2023.

[25] Zie Besluit kansspelen op afstand, art. 4.11, lid 2 en 3.

[26] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr.3, p 109.

### 1.1.2 Jurisprudentie

Voor de deelsector loterijen is systematisch gezocht in Rechtspraak.nl binnen het tijdsbereik 1 oktober 2021 t/m 9 december 2025, met de zoektermen “witwassen online kansspelen” en “witwassen kansspelen op afstand” in alle velden. Deze zoekstrategie leverde 35 resultaten op. De uitspraken lopen inhoudelijk uiteen en hebben onder andere betrekking op dagvaardingen vanwege het opzettelijk voordeel trekken uit de omzet van een cash center[27]. Een groot deel van de uitspraken heeft echter betrekking op het aanbieden en faciliteren van illegaal online gokken. Hieronder vallen zowel civielrechtelijke casussen, waarbij een gokbedrijf zonder vergunning de speler die met online gokken geld heeft verloren moet terugbetalen, als strafrechtelijke uitspraken tegen de illegale aanbieders.  Geen van de gevonden uitspraken heeft betrekking op de vorm van witwassen via online kansspelen door een klant, zonder betrokkenheid van retailer of exploitant.

## 1.2 Verkenning en analyse

In deze sectie verkennen we mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering en voeren we per geïdentificeerde route een risicoanalyse uit. De routes zijn geïdentificeerd aan de hand van literatuurstudie en opgehaalde informatie tijdens interviews. Hieronder in Tabel 2 worden de verschillende routes voor witwassen via online kansspelen weergegeven. In het vervolg van de paragraaf is er per route (1) een korte omschrijving van de route, (2) een analyse van het huidig risico (gebaseerd op de waarschijnlijkheid en verwachte gevolgen van de route) en, indien het huidig risico niet laag is, (3) een voorstel voor aanvullende maatregelen en een inschatting van het daaruit volgende residuele risico. In geen enkele van de geïdentificeerde routes is sprake van een kanselement, wat betekent dat de winkans van de online spellen geen invloed heeft op de uitvoerbaarheid van de routes.

*Tabel 2. Geïdentificeerde witwasroutes met betrekking tot kansspelen op afstand*

| | Route | Sprake van kanselement |
|---|---|---|
| 1 | **Cash-in/ cash-out met minimale of geen gokactiviteit buiten de closed loop om[28]** | Nee |
| 2 | **Verhullen binnen de closed loop[29]** | Nee |

[27] Cash centers zijn apparaten in bijvoorbeeld cafés, nachtwinkels en snackbars, waar klanten contant geld kunnen invoeren en vervolgens via een account anonieme betalingen kunnen verrichten voor aangesloten diensten, waaronder illegale gokwebsites. https://www.amlc.nl/witwassen-via-cash-centers/

[28] MONEYVAL 2013; Boere 2022

[29] MONEYVAL 2013; Boere 2022; FINTRAC 2024

| | Route | Sprake van kan-selement |
|---|---|---|
| 3 | **Matchfixing**[30] | Nee |
| 4 | **Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping")** [31] | Nee |
| 5 | **Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") buiten de closed loop om** [32] | Nee |

### 1.2.1 Witwasroutes

#### *Route 1: De closed loop doorbreken met minimale of geen gokactiviteit*

De eerder genoemde *closed loop* verkleint de risico's op witwassen significant. In eerder onderzoek[33] kwam al naar voren dat het bij enkele aanbieders mogelijk was om te betalen met prepaidkaarten die met contant geld kunnen worden aangeschaft. Bij deze route stort een speler zwart geld dat nog niet in het financiële stelsel geplaatst is middels de prepaidkaarten op een online gokaccount. Nadat dit is gelukt speelt de speler er weinig tot niet mee om vervolgens het saldo als "gokwinsten" uit te laten betalen naar zijn reguliere betaalrekening. Op deze manier is de closed loop doorbroken. Deze route is alleen mogelijk wanneer een speler anoniem geld op een gokaccount kan storten, wat bij vrijwel alle *payment providers* niet mogelijk is. In de bespreking van deze route richten we ons daarom uitsluitend op de PaysafeCard, omdat deze ook met contant geld of crypto kan worden aangeschaft.

**Huidig risico**

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| Maximale input | Het maximale bedrag dat een speler via deze route kan witwassen is in theorie onbeperkt, omdat er gestort wordt en het geld daarna weer wordt uitgekeerd. Door de uitkeringen is sprake van een netto storting van €0, waardoor de stortingslimieten niet in zicht komen. Indien een speler bezorgd is over herleidbaarheid, kan hij er bovendien voor kiezen om gebruik te maken van meerdere aanbieders. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat slechts een |

[30] Europese Commissie 2022

[31] Council of Europe, MONEYVAL 2013; Boere 2022; Fiedler 2013; Blom e.a. 2024

[32] Boere 2022; Fiedler 2013; Blom e.a. 2024

[33] Blom e.a. 2024

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| | beperkt aantal aanbieders de PaySafeCard aanvaardt (Unibet, Bet365, 777 Casino).<br>Het maximale bedrag per transactie dat zonder registratie kan worden uitgegeven ligt niet op €700, maar op €50 door beperkingen op het gebruik van de PaysafeCard.[34] Wanneer een speler de ambitie meer dan €2.000 euro aan contanten via een PaysafeCard op een speelaccount wil krijgen, zal hij daarvoor 40 transacties moeten verrichten. Hierdoor ligt de maximale input voor deze route in theorie boven de €2.000, maar zal het in de praktijk niet eenvoudig zijn om deze grens te bereiken. |
| Rendement | Het rendement van deze route is hoog, want het is in theorie gelijk aan 100%. Wanneer een speler niet speelt, zal het rendement niet afhangen van quoteringen en winkansen. Hierdoor is het mogelijk om iedere euro die op het speelaccount wordt gezet als winst uit te laten betalen. Het rendement is hierdoor enkel afhankelijk van fysieke inspanningen en kosten in de vorm van tijdsbesteding en administratie. Deze kosten zijn in de praktijk echter wel significant. Doordat de transactielimiet voor anonieme aankopen gelijk is aan €50, is het zeer onpraktisch en tijdsintensief voor een speler om veelvuldig via deze weg geld op het speelaccount te storten. Ondanks deze hoge secundaire kosten, is het financiële rendement van deze route (100%) dusdanig hoog dat het algehele rendement van deze route als hoog wordt gekwalificeerd. |
| Slaagkans | De slaagkans van deze route is klein. Op kleine schaal is het mogelijk om via een PaysafeCard anoniem contant geld op een speelaccount te storten. Ook is het bij de kansspelaanbieders niet verboden om gestort geld terug te boeken naar de tegenrekening zonder met dit geld gespeeld te hebben.[35] Hierdoor lijkt de haalbaarheid in eerste instantie groot.<br>Tegelijkertijd monitoren kansspelaanbieders het speelgedrag van spelers actief. Aanbieders moeten reserves aanhouden in verhouding tot de speeltegoeden. Een aangehouden saldo waarmee niet wordt gespeeld kan daardoor kosten met zich meebrengen voor de aanbieder. Om deze reden wordt vaak specifiek gemonitord op |

[34] https://www.paysafecard.com/nl-nl/

[35] Dit is een afweging tussen belang van het tegengaan van witwassen en verantwoord spelen. De Kansspelautoriteit heeft geoordeeld dat je een speler niet mag dwingen te spelen met het speeltegoed, vanuit het oogpunt van verantwoord spelen.

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| | accounts waarbij geld wordt gestort maar nauwelijks spelactiviteit plaatsvindt. In het onderzoek gaf één aanbieder aan hier al bij bedragen vanaf €100 op te monitoren. Als deze methode op een schaal uitgevoerd zou worden die richting een maandelijkse input van €2.000 gaat (iets onder het maximum dat bij drie aanbieders kan worden gerealiseerd) brengt dat dus een hoge pakkans met zich mee in de praktijk. Met de grens van €2.000 aan samenhangende transacties voor cliëntenonderzoek, achten wij de slaagkans zeer klein. |

De waarschijnlijkheid dat er via route 1 wordt witgewassen is klein, met name omdat de slaagkans klein is. In theorie is het mogelijk om met meer dan €2.000 deze route te doorlopen en hierbij met een hoog rendement geld wit te wassen. Echter, in de praktijk zal het zeker niet eenvoudig zijn om dit uit te voeren en is de kans dat dit opvalt bij de aanbieders van de kansspelen hoog. Hierdoor is de waarschijnlijkheid dat deze route consequent door een persoon wordt gebruikt klein.

Bij deze route is er sprake van plaatsing en integratie van zwart geld in de legale economie. Hierdoor beoordelen wij de gevolgen voor het financiële stelsel van het doorbreken van de *closed loop* met minimale tot geen speelactiviteit als significant.

Alhoewel de gevolgen van route 1 significant zijn, is de waarschijnlijkheid dat de route wordt uitgevoerd om structureel meer dan €2.000 wit te wassen klein. Hierdoor concluderen wij dat het huidig witwasrisico van deze route **laag** is.




*Figuur 1. Risicoanalyse kansspelen op afstand route 1*

### *Route 2: Transacties verhullen binnen de closed loop*

Bij deze route stort een speler geld op zijn of haar speelaccount, om het vervolgens zonder veel te spelen terug te storten naar de reguliere betaalrekening. Deze route lijkt in opzet erg op route 1, maar krijgt een eigen analyse omdat hier geen geld geplaatst wordt in het financiële stelsel en de gevolgen dus anders zijn.

Waar in route 1 de closed loop wordt doorbroken, is dat voor deze route niet het geval. Bij deze route bevindt het geld zich al in het financiële systeem, maar is het wel het resultaat van een illegale transactie. Het hoeft dus niet meer geplaatst te worden, maar voor witwassen moet de herkomst nog verhuld worden. Hiervoor kan gebruik gemaakt

worden van de spelersrekeningen van kansspeldiensten, waar speeltegoed tijdelijk kan worden geplaatst.

Daarnaast is het mogelijk om met behulp van een en/of-rekening geld tussen twee privérekeningen te verplaatsen. Hierbij stort speler A geld van zijn of haar privérekening op het speelaccount om het vervolgens zonder (veel) te spelen terug te storten op de en/of-rekening. Hierna kan speler B deze en/of-rekening gebruiken om geld te storten op een ander speelaccount en het vervolgens terugstorten op privérekening B. Op deze manier is het geld via een keten van transacties van speler A naar speler B verplaatst. Deze route is uitgesloten bij aanbieders die alleen stortingen en uitkeringen toestaan vanaf één en dezelfde tegenrekening.

**Huidig risico**

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| Maximale input | De maximale input van deze route komt in grote mate overeen met die van route 1 en is hoger dan €2.000. Wederom is de input onbeperkt, omdat de netto storting niet boven de €700 uit hoeft te komen en de stortingslimiet dus geen beperkende factor hoeft te zijn. Ten opzichte van route 1 is hier sprake van meer aanbieders. Het landschap van de online kansspelen is met 30 aanbieders (zie paragraaf 1.1.1) breder dan het deel dat PaysafeCards ondersteunt. Hierdoor is het mogelijk om als speler bij meerdere aanbieders de route te doorlopen, wat een grotere spreiding van de inputs mogelijk maakt. |
| Rendement | Het rendement van de route is hoog. De return van deze route is in theorie gelijk aan 100%. Wanneer een speler niet speelt zal het rendement niet afhangen van quoteringen en winkansen. Hierdoor is het mogelijk om iedere euro die op het speelaccount wordt gezet als ogenschijnlijke speelwinst uit te laten betalen. Het rendement is hierdoor enkel afhankelijk van fysieke inspanningen en kosten in de vorm van tijdsbesteding en administratie. Aangezien deelname aan online kansspelen vanaf de bank thuis kan, zijn ook deze kosten laag. Hierdoor kan er met deze route zonder veel kosten te maken geld worden wit gewassen. |
| Slaagkans | Hoewel praktisch mogelijk achten wij de slaagkans van deze route klein. In lijn met de analyse bij route 1 geldt ook hier dat transacties waarbij niet wordt ingezet opvallen voor aanbieders. Door uitsmeren over meer aanbieders kan dit risico enigszins worden beperkt, maar dit is wel meer werk. |

De waarschijnlijkheid dat deze route wordt gebruikt door een persoon of organisatie schatten wij in als klein. Net als voor route 1 komt dit oordeel met name tot stand door de zeer kleine slaagkans van de route. Door het huidige monitoringsbeleid van de aanbieders is het haast onmogelijk om deze route onopgemerkt te doorlopen. Hoewel de input en het rendement in potentie hoog zijn, leidt de lage slaagkans ertoe dat het onwaarschijnlijk is dat de route wordt gebruikt om grote hoeveelheden geld structureel wit te wassen.

Bij deze route wordt het geld van binnen het legale financiële stelsel op het speelaccount gestort, om het vervolgens weer terug in het legale systeem te brengen. Hierdoor is er bij deze route enkel sprake van verhulling en rechtvaardiging van de herkomst van het geld, maar geen sprake van plaatsing of integratie. Dit leidt tot ons oordeel dat de gevolgen van route 2 voor het financiële stelsel en de maatschappij niet significant zijn.

Alhoewel bij het verhullen van transacties binnen de closed loop er in potentie een hoge input en rendement is, is de slaagkans klein waardoor de waarschijnlijkheid klein wordt. Daarnaast zijn de gevolgen van deze route niet significant. Al met al concluderen we hierdoor dat het huidige risico op witwassen via route 2 **laag** is.




*Figuur 2. Risicoanalyse kansspelen op afstand route 2*

### *Route 3: Matchfixing*

Matchfixing houdt in dat het resultaat van een sportwedstrijd volledig of gedeeltelijk wordt bepaald door een deelnemer, zoals een speler, trainer of scheidsrechter, die moedwillig verliest of vals speelt. Vaak wordt de deelnemer financieel vergoed door zelf, of via een tussenpersoon, op een zege van de tegenpartij te gokken. Hierdoor is het ook een mogelijke route voor witwassen, aangezien na uitbetaling het geld kan worden gepresenteerd als speelwinst.

Net als bij de landgebonden sportweddenschappen (zie paragraaf 4.2) kiezen we ervoor om deze route wel te bespreken, in tegenstelling tot de voorgaande risicoanalyse. Omdat de mogelijkheid bestaat om de uitbetaling voor te stellen als speelwinst beschouwen we het als het verdoezelen van de herkomst van het geld. Matchfixing wordt

ook door de SNRA als significante bedreiging gezien, zij het met inzetten bij aanbieders buiten de Europese Unie op wedstrijden binnen de Europese Unie.[36]

Alhoewel deze route in theorie mogelijk is, zijn er enkele redenen waarom het toepassen van matchfixing via vergunde Nederlandse online sportweddenschappen in de praktijk zeer lastig is. Net zoals bij de landgebonden sportweddenschappen is het aanbod waarop ingezet kan worden bij vergunde aanbieders beperkt. Zo zijn onderdelen van een sport die een individu sterk kan beïnvloeden zonder dat dit grote gevolgen heeft voor het sportieve resultaat, zoals het slaan van een dubbele fout bij tennis of het pakken van een gele kaart bij voetbal, uitgesloten van de weddenschappen. Het manipuleren van weddenschappen zal daarom in het vergunde aanbod erg duur zijn. Ook is het niet mogelijk om op bepaalde risicovolle competities in te zetten, zoals wedstrijden van onder-21 sporters of onbetaalde sporters, waarbij de deelnemers in potentie gevoeliger zijn voor omkoping. Aanbieders moeten voor elke aangeboden weddenschap een risicoanalyse kunnen overleggen.

In de praktijk komt het incidenteel voor dat er alsnog een weddenschap wordt aangeboden die niet aangeboden had moeten worden.[37] Dit komt onder andere doordat de aanbieders de weddenschappen in pakketten inkopen, waarbij ze het zicht op iedere individuele weddenschap uit het pakket verliezen. Alhoewel dit soort incidentele mogelijkheden zich voordoen, is het voor een speler die structureel geld wil witwassen niet realistisch om op dergelijke afwijkingen te wachten.

Naast het gelimiteerde aanbod is de mate van monitoring door de aanbieders een volgende factor die matchfixing via de online kansspelsector bemoeilijkt. Door matchfixing worden de quoteringen van de aanbieders gemanipuleerd. Hierdoor hebben de aanbieders er zelf ook baat bij om een goede monitoring uit te voeren en matchfixing te bestrijden. In de praktijk betekent dit dat er internationaal wordt gemonitord op verdachte wedpatronen. Hiervoor werken aanbieders internationaal samen in de International Betting Integrity Association (IBIA), waarbij de meeste aanbieders en hun sportsbookleveranciers zijn aangesloten. Wanneer een weddenschap verdacht is, blokkeren aanbieders deze weddenschap en storten zij de inzet terug. In 2025 heeft de IBIA in totaal 300 meldingen gedaan van verdachte weddenschappen, waarvan 0 in Nederland.[38]

In lijn met de SNRA concluderen we daarom dat er een zeer beperkt risico op witwassen via gefixte wedstrijden is binnen het vergunde Nederlandse online kansspelaanbod.

[36] Europese Commissie 2022, p. 203-204.

[37] Zie bijvoorbeeld het persbericht van de Ksa van 6 februari 2026: kansspelautoriteit.nl

[38] IBIA 2025

### *Route 4: Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") binnen de closed loop.*

Bij deze route is er sprake van collusie tussen twee spelers die tegen elkaar aan het gokken zijn in een peer-to-peer spel, zoals bijvoorbeeld poker. In plaats van dat beide spelers meedoen om te winnen, is hun doel om geld van de ene speler naar de andere te krijgen. Om dit te bewerkstelligen doet de 'verliezer' opzettelijk aan chip dumping. In het geval van poker betekent dit bijvoorbeeld dat deze speler *fold* (opgeeft) bij een hele goede hand en juist veel inzet bij een zeer matige hand. Het kan echter ook subtieler, wanneer twee spelers achter de schermen open kaart spelen. Alhoewel het niet is toegestaan om vanaf hetzelfde IP-adres deel te nemen aan dezelfde cashgame[39], zijn er manieren denkbaar om dit te omzeilen. Bijvoorbeeld door het gebruik van een VPN, of door als samenzweerders met elkaar in contact te staan tijdens het spel. Op deze manier wordt er door een van de partijen opzettelijk verloren en komt al het geld van beide spelers op dezelfde rekening terecht. Naast het gegeven dat deze route kan worden gebruikt door samenzweerders met het doel om collectief geld wit te wassen, is het ook mogelijk dat deze route wordt gebruikt voor het verrichten van illegale transacties tussen spelers.[40]

**Huidig risico**

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| Maximale input | De maximale input van deze route is gelijk aan het maximale bedrag dat men kan verliezen in tijdseenheid, in de praktijk dus beperkt tot de stortingslimiet bij periodieke herhaling (€700 per maand dat er geld wordt gestort). Dit kan opgehoogd worden door (a) hetzelfde te doen bij meerdere aanbieders (tot een maximaal van zeven actieve aanbieders) of (b) door de stortingslimiet op te hogen d.m.v. een draagkrachttoets. Het is dus realistisch om een input boven de €2.000 te bereiken. |
| Rendement | Het rendement van de route is van een aantal zaken afhankelijk. Zo betaal je bij veel aanbieders een commissie, ook wel "rake" genoemd, die wordt bepaald aan de hand van het aantal spelers en het soort spel ('stakes') dat je speelt. De rake betreft doorgaans enkele procenten van de totale pot. Naast de kosten voor de commissie, hangt het rendement ook nog af van kosten in de vorm van tijdsbesteding en administratie. Mits er spellen gespeeld kunnen |

[39] In een cashgame zijn de chips equivalent aan echt geld en kan een speler op ieder moment toetreden of het spel verlaten. De speler kan zelf een tafel kiezen, terwijl in een toernooi de tegenstanders niet gekozen kunnen worden. De beperking om niet twee spelers vanaf hetzelfde IP-adres toe te staan in een cashgame is in dat licht ook logisch, omdat het collusie bemoeilijkt.

[40] Lam & Dornbierer 2022

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| | worden met een pot die groot genoeg is om het maximale bedrag in enkele spellen te verspelen, zijn deze kosten beperkt. |
| Slaagkans | De slaagkans van deze routes is klein. Hoewel het in theorie mogelijk is om bewust te verliezen, monitoren aanbieders van deze kansspelen op collusie tussen spelers. In elke spelsituatie kan de aanbieder de kans bepalen dat een speler wint en bij structurele afwijking daarvan wordt overgegaan tot het blokkeren van spelersaccounts. De motivatie van aanbieders om dit te doen ligt in het belang om een eerlijk spel te garanderen. Wanneer een speler afwijkend gedrag vertoont gaat dit ten koste van de eerlijkheid van het spel. Daarnaast is dit een bekend risico op witwassen en terrorismefinanciering en monitoren aanbieders er mede daarom specifiek op.<br>Samenzweerders zouden onder de radar kunnen blijven door achter de schermen open kaart te spelen. Op deze manier is het in theorie mogelijk om op subtiele en geloofwaardige wijze te verliezen, terwijl het eigenlijk opzettelijk is. Alhoewel dit de slaagkans verhoogt, gaat het ook direct gepaard met hogere kosten in de vorm van tijdinspanning en coördinatie, wat het rendement doet afnemen. Daarnaast zal de slaagkans bij herhaaldelijk verlies afnemen, doordat de kans dat de collusie dan opvalt bij de aanbieder toeneemt.<br>Als iemand via deze methode €2.000 aan samenhangende transacties doorspeelt, wordt cliëntonderzoek verricht. De slaagkans wordt daardoor zeer klein. |

De waarschijnlijkheid dat deze route door een persoon of organisatie wordt gebruikt om structureel geld wit te wassen is klein. Net als voor routes 1 en 2 komt dit oordeel tot stand door de zeer kleine slaagkans. Alhoewel de maximale input in theorie boven de grens van €2.000 ligt en ook het rendement hoog kan zijn, is de slaagkans dusdanig klein dat het niet aannemelijk is dat deze route structureel wordt gebruikt. Het monitoringsbeleid van de aanbieders maakt het simpelweg praktisch onmogelijk om consequent gebruik te maken van de route.

Verder vindt deze route geheel plaats binnen de closed loop. Hierdoor is er sprake van verhulling en rechtvaardiging van de financiële herkomst. Daarnaast zou deze route in potentie gebruikt kunnen worden voor het verrichten van zwarte uitbetalingen binnen de closed loop. Het is echter niet mogelijk om via deze route zwart geld van buiten de closed loop in het legale financiële stelstel te plaatsen. Dit leidt ertoe dat de gevolgen voor de maatschappij en het financiële stelsel niet significant zijn.

Door toedoen van de lage slaagkans van de route is de waarschijnlijkheid klein. Daarnaast zijn de potentiële gevolgen niet significant. Hierdoor concluderen wij dat het huidig risico op witwassen door middel van *chip dumping* binnen de closed loop **laag** is.




*Figuur 3: Risicoanalyse kansspelen op afstand route 4*

### *Route 5: Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") buiten de closed loop om*

Deze route is in essentie exact hetzelfde als route 4, alleen wordt er nu geld van buiten de closed loop het financiële stelsel ingebracht. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer een van de spelers met een buitenlands account speelt. Deze speler zal in het andere land, waar minder strenge restricties gelden, zwart geld op zijn speelaccount kunnen plaatsen. Vervolgens zou deze speler dit geld opzettelijk kunnen verliezen tegen een speler met een account in Nederland, die het zwarte geld na uitbetaling kan presenteren als speelwinst.

**Huidig risico**

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| Maximale input | De maximale input van deze route ligt hoger dan bij route 4, omdat de input niet verloopt via speelaccounts waarop de Nederlandse stortingslimieten van toepassing zijn. Het aantal aanbieders dat gebruikt kan worden is wel beperkt doordat zij internationaal pokertafels moeten aanbieden. |
| Rendement | Net als bij route 4 worden de eerste kosten bepaalt door de *rake*. Naast de kosten voor de commissie, hangt het rendement ook af van kosten in de vorm van tijdsbesteding en administratie. Ten opzichte van route 4 is hier sprake van buitenlandse accounts. We schatten de kosten gelijkwaardig aan of iets lager dan bij route 4, omdat bij keuze van het juiste land het aantal beperkingen kleiner is. Registratie verloopt in Nederland via BSN en iDIN, wat het moeilijker maakt om veel accounts te krijgen. |
| Slaagkans | De slaagkans achten wij lager dan bij route 4. Door het kleinere aantal aanbieders waarbij dit kan worden geprobeerd is voor dezelfde input een grotere inzet per aanbieder nodig en daarom de pakkans groter. Als de samenzweerders in totaal €12.000 willen witwassen en er slechts drie aanbieders zijn die de gewenste |

| Component | Omschrijving |
|---|---|
| | internationale tafel faciliteren, dan zouden de spelers gemiddeld €4.000 per aanbieder moeten witwassen. Wanneer ze dezelfde hoeveelheid geld binnen de closed loop willen witwassen (route 4) zouden ze bijvoorbeeld €1000 euro kunnen witwassen bij twaalf aanbieders. De inzet per aanbieder zal dus hoger zijn in de internationale context, doordat het aantal aanbieders kleiner is. Dit, en cliëntonderzoek vanaf €2.000 aan samenhangende transacties, maakt de slaagkans klein. |

De waarschijnlijkheid dat deze route wordt toegepast is klein. Net zoals voor route 4 is de maximale input hoger dan €2.000. Het rendement is gelijkwaardig (hoog). Desalniettemin is het in theorie mogelijk een groot aandeel van de input wit te wassen, waardoor we het rendement alsnog classificeren als hoog. De slaagkans van de route is daarentegen wederom klein, doordat monitoring de pakkans verhoogt.

Bij deze route wordt geld van buiten de *closed loop* het legale financiële stelsel ingebracht. Er is dus sprake van integratie van zwart geld in de legale economie. Hierdoor beoordelen wij de gevolgen van deze route voor de maatschappij en het financiële stelsel als significant.

Door toedoen van de lage slaagkans is de waarschijnlijkheid dat deze route wordt gebruikt door personen of organisaties om structureel geld wit te wassen klein. Ondanks dat de gevolgen significant zijn, oordelen wij hierom dat het huidige risico van route 5 **laag** is.




*Figuur 4. Risicoanalyse kansspelen op afstand route 5*

### 1.2.2 Routes voor terrorismefinanciering

De Europese SNRA stelt dat er geen bewijs is dat terroristische organisaties online kansspelplatformen gebruiken om zichzelf te financieren. Niettemin wordt het risico op terrorismefinanciering voor de gehele online goksector formeel als zeer significant

aangemerkt gelet op de mogelijkheid om via het illegale aanbod ontraceerbaar crypto-achtige valuta te assimileren.[41] In deze situatie is sprake van *chip dumping*.[42]

Dit risico bestaat niet als zodanig in het vergunde aanbod, omdat de routes waarbij sprake is van *chip dumping* een kleine waarschijnlijkheid hebben. De slaagkans wordt ook kleiner naarmate de input groter wordt. Dat betekent dat wij voor specifiek het Nederlandse vergunde aanbod deze risico's niet als zodanig herkennen.

## 1.3 Conclusie

In de SNRA worden online kansspeldiensten voor de dreiging *(threat)* van zowel witwassen als terrorismefinanciering beschouwd als zeer significant (niveau 4). [43] Hierin worden zowel de vergunde als de onvergunde kansspeldiensten meegenomen. In de nationale risicoanalyses (NRA's) voor witwassen en terrorismefinanciering worden de kansspelsectoren niet tot de meest risicovolle sectoren gerekend.[44]

In de onderstaande tabel staat een samenvattend overzicht van de geïdentificeerde witwasroutes die gebruikt kunnen worden binnen de vergunde Nederlandse kansspelen op afstand, met per route een korte duiding van de waarschijnlijkheid, de gevolgen en het huidige risico. De risico-inschattingen volgen uit bovenstaande analyse, waarin we de factoren waarschijnlijkheid (maximale input, rendement en slaagkans) en gevolgen (mate waarin daadwerkelijk substantieel crimineel vermogen wordt gelegitimeerd of het financiële systeem binnendringt) zo transparant mogelijk gescheiden beoordelen. Daarnaast is het bij het interpreteren van de uitkomsten van belang om te realiseren dat de risicoanalyse is uitgevoerd met inachtneming van de Wwft-verplichting. Dit is in contrast met de overige sectoren, waardoor met name de waarschijnlijkheid en het huidige risico van de routes niet vergelijkbaar zijn.

De voornaamste vaststelling is dat het huidige risico op witwassen voor alle vijf geïdentificeerde routes klein is. Alleen wanneer de *closed loop* wordt doorbroken en er sprake is van plaatsing (routes 1 en 5) zijn de gevolgen voor het financiële stelsel significant. Ook in die gevallen blijft de inschatting van het huidige risico echter laag vanwege de zeer kleine waarschijnlijkheid dat deze route door personen of organisaties wordt doorlopen. De kleine waarschijnlijkheid wordt bij alle routes veroorzaakt door de zeer kleine slaagkans van de route, die de eventuele hoge input en het hoge rendement teniet-doet. De oorzaak van de kleine slaagkans kan worden gevonden in de strenge monitoring die wordt uitgevoerd door de aanbieders. Deze monitoring is verplicht

[41] Europese Commissie 2022, p. 231-232

[42] Zie bijvoorbeeld https://www.isleofmangsc.com/media/3c5hv1gk/2025-gambling-tf-typologies.pdf

[43] Europese Commissie 2022, p. 231-232

[44] Van der Veen & Heuts, *NRA Witwassen* 2023; Van der Veen & Heuts, *NRA Terrorismefinanciering* 2023

onder de Wwft, waardoor de uitkomsten van de analyse direct te linken zijn aan het huidige beleid.

| Route | Waarschijnlijkheid | Gevolgen financiële stelsel | Huidig risico |
|---|---|---|---|
| **1. De closed loop doorbreken met minimale of geen gokactiviteit** | Klein | Significant | Laag |
| **2. Verhullen binnen de closed loop** | Klein | Niet significant | Laag |
| **3. Matchfixing** | Klein | Niet significant | Laag |
| **4. Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping")** | Klein | Niet significant | Laag |
| **5. Opzettelijk verliezen in een peer-to-peer spel ("chip dumping") buiten closed loop** | Klein | Significant | Laag |

In de interviews werden bovengenoemde routes bevestigd en werden geen aanvullende witwasroutes geïdentificeerd. Daarbij werd bevestigd dat onder de huidige Wwft-verplichting de mate van monitoring door de aanbieders zodanig intensief is dat het in de praktijk moeilijk is om via vergunde aanbieders onopgemerkt wit te wassen. Daarnaast waren bij de geïnterviewde partijen geen concrete praktijkvoorbeelden bekend waarin deze routes op substantiële schaal werden toegepast.

De SNRA beschouwt het risico op witwassen en terrorismefinanciering via online gokaanbieders als zeer significant. Die beoordeling heeft echter betrekking op de Europese kansspelsector in brede zin, waarbij zowel het vergunde als het onvergunde aanbod werd bedoeld en waarbij geen rekening werd gehouden met de Nederlandse reguleringscontext.

De resultaten van de uitgevoerde risicoanalyse per route leiden tot de conclusie dat binnen het geldende Nederlandse reguleringskader en onder de huidige Wwft-verplichtingen, het risico op witwassen of terrorismefinanciering via vergunde kansspelen op afstand (art. 31a WOK) als **laag** kan worden beschouwd.

# Verwijzingen

## *Wetenschappelijke literatuur*

**Fiedler 2013**

I. Fiedler, 'Online gambling as a game changer to money laundering?', *SSRN Electronic Journal* April 2013, DOI: 10.2139/ssrn.2261266.

## *Overige bronnen*

**Lam & Dornbierer 2022**

I. Lam & A. Dornbierer, *Money Laundering through the gambling industry, Quick Guide series 28*, Bazel: Basel Institute of Governance 2022, https://baselgovernance.org/sites/default/files/2022-09/QG28%20gambling.pdf.

**Blom e.a. 2024**

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

**Boere 2022**

N. Boere, *Online gokken als witwasmethodiek*, AMLC, 2022, https://www.amlc.nl/online-gokken-als-witwasmethodiek/.

**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.

**FINTRAC 2024**

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC), *Special bulletin on laundering the proceeds of crime through online gambling sites*, Ottowa: 2024, https://fintrac-canafe.canada.ca/intel/bulletins/gambling-jeu-eng.pdf.

**IBIA 2025**

International Betting Integrity Association (IBIA), *Sports betting integrity report 2025*, Brussels: 2025, https://ibia.bet/media/documents/IBIA_SBIREPORT2025_FINAL.pdf.

**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, *Marktscan* 2025**
Kansspelautoriteit (Ksa), Marktscan kansspelen 2025, Den Haag: 2025, https://kansspelautoriteit.nl/sites/default/files/20251121_ksa_marktscan_kansspelen_2025.pdf.

**Ksa, *Monitoringsrapportage* 2025**
Kansspelautoriteit (Ksa), *Monitoringsrapportage online kansspelen, najaar 2025,* Den Haag: 2025, https://kansspelautoriteit.nl/sites/default/files/monitoringsrapportage_najaar_2025_1.pdf.

**MONEYVAL 2013**
MONEYVAL, *The use of online gambling for money laundering and the financing of terrorism purposes*, Council of Europe 2013, https://rm.coe.int/research-report-the-use-of-online-gambling-for-money-laundering-and-th/168071509c.

**Van den Broek & De Jonge 2025**
E. van den Broek & P. De Jonge, *Gedragsbeïnvloeding op online kansspelplatformen,* WODC 2025, https://kansspelautoriteit.nl/sites/default/files/behavioural_insights_gedragsbe_nvloeding_op_online_kansspelplatformen_20250826.pdf.

**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-volledige-tekst.pdf?sequence=9&isAllowed=y.

**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-volledige-tekst.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-volledige-tekst.pdf?sequence=10&isAllowed=y.

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

**Dialogic innovatie & interactie**
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl