



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

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

Directie WODC

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

Ons kenmerk
3602-2

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

Datum 26 maart 2026
Onderwerp Aanbiednota bij 'Risico's op witwassen en terrorismefinanciering:
kansspelen op afstand (addendum)'

Dialogic onderzocht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum de risico's op witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) bij kansspelen in Nederland, om zodoende bij te dragen aan een afgewogen beslissing over het mogelijk vrijstellen van Wwft-verplichtingen van een aantal deelsectoren¹.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Deel 1 is reeds op 16 februari 2026 aan u aangeboden. Deze aanbiednota (deel 2) gaat over de deelsector *kansspelen op afstand*² en is een aanvulling op het eerder verschenen rapport (addendum). Deze sector komt *niet* in aanmerking voor een vrijstelling van de Wwft-verplichtingen, maar er is wel behoefte aan een gerichte analyse van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Omwille van de korte doorlooptijd van deel 1 van het onderzoek (mede gezien de rapportageverplichting aan de Europese Commissie) en gegeven het feit dat kansspelen op afstand niet vrijgesteld kunnen worden, is dit onderzoek opgedeeld in twee delen die separaat aan u worden aangeboden.

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

Belangrijkste uitkomsten

Binnen de deelsector Kansspelen op afstand worden de vergunningen verleend op grond van de Wet op de kansspelen (Wok), artikel 31a. Er zijn vier mogelijke vergunningen: casinospellen met speler tegen huis, casinospellen met speler tegen speler, sportweddenscapen en paardenrennen. Momenteel is de Wwft al van toepassing op de Kansspelen op afstand. Hierdoor vallen de aanbieders al onder

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

² Wok artikel 31a, kansspelen op afstand.

de groep meldingsplichtige entiteiten en is het melden van ongebruikelijke en verdachte transacties en cliëntonderzoek in bepaalde gevallen verplicht.

De Europese Commissie ziet 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 en onderzocht:

1. *De closed loop³ doorbreken met minimale of geen gokactiviteit:* de speler stort zwart geld dat nog niet in het financiële stelsel geplaatst is middels prepaidkaarten op een online gokaccount, om het vervolgens na 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 spel⁴ ("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 zelf. Zo zijn spelers verplicht om hun draagkracht aan te tonen wanneer zij hun maandelijkse stortingslimiet boven een bepaalde grens willen instellen, wat gevolgen heeft voor 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 die route herhaaldelijk wordt toegepast.

³ 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.

⁴ Bij peer-to-peer spelen twee of meer spelers tegen elkaar zoals bijvoorbeeld bij online poker.

Directie WODC

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

Ons kenmerk
3602-2

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

Directie WODC

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

Ons kenmerk
3602-2

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

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek

Aan beide delen van dit onderzoek ligt de vraag voor in welke mate er risico's zijn op witwassen en terrorismefinanciering in verschillende kansspelsectoren. De uitkomsten van deel 1 dienen vooral als input voor het beleidsbesluit over de vraag of de onderzochte deelsectoren van kansspeldiensten in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van een deel van de verplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten onder de AMLR⁵. Deel 2 zorgt vooral voor een beter begrip van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering bij kansspelen op afstand, en helpt beleidsmakers en toezichthouders bij het ontwikkelen van beleid omtrent deze sector.

Belang voor de maatschappij

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

Methoden

Voor de identificatie van routes voor witwassen en terrorismefinanciering hebben de onderzoekers gekeken naar eerdere risicoanalyses, zowel in Nederland als in het buitenland, en wetenschappelijke literatuur met betrekking tot deze risicoanalyses. Ook is er een analyse gedaan op de bestaande jurisprudentie (via rechtspraak.nl) per deelsector om te toetsen in hoeverre bepaalde routes in de praktijk voorkomen. Om (andere) mogelijke routes voor witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen, zijn interviews afgenomen met verschillende partijen, waaronder Financial Intelligence Unit (FIU), het Openbaar Ministerie (OM), de Kansspelautoriteit (Ksa), VAN Kansspelen, de Nederlandse Loterij (NLO) en het WODC (opstellers van de NRA).

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd/vastgesteld. Zoals al is aangegeven aan de directie Sanctie- en Slachtofferbeleid zal het WODC het rapport in dit geval op 23

⁵ AMLR staat voor Anti-Money Laundering Regulation

april 2026 openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

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

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

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

Directie WODC

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

Ons kenmerk
3602-2

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