BRONARCHIEF KANSSPELEN

Beslissing op bezwaar (pdf)

Archiefdocument 41676

27 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

Lees het bijbehorende dossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: zoals vermeld in het bijbehorende dossier.

OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Play North Limited tegen het besluit van 10 november 2022, kenmerk 01.277.558, waarbij door de Raad van bestuur een aanwijzing als bedoeld in artikel 28 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme is gegeven.

Kenmerk: 15594 / 01.289.661
Openbaarmaking onder kenmerk: 01.292.392

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij besluit van 10 november 2022 (hierna: “de aanwijzing”) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: “de raad van bestuur”) Play North Limited (hierna: “PN”) een aanwijzing gegeven om binnen een termijn van 3 maanden de hierin vermelde gedragslijnen op te volgen om daarmee de door de raad van bestuur geconstateerde overtredingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (hierna: “Wwft”) te beëindigen en beëindigd te houden.

2. De raad van bestuur heeft na onderzoek vastgesteld dat PN artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d van de Wwft, juncto artikel 3, achtste lid van de Wwft overtreedt, omdat uit de beoordeelde cliëntenonderzoeken is gebleken dat PN niet in staat is om een voortdurende controle uit te oefenen op de zakelijke relatie met de speler(s) en te verzekeren dat de transactie(s) van de desbetreffende speler(s) en de kennis die PN over deze speler(s) heeft, overeenkomen met deze speler(s) en het risicoprofiel van deze speler(s), met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen. Het cliëntenonderzoek is daarmee niet aantoonbaar afgestemd op de risicogevoeligheid voor witwassen van het type cliënt. Verder heeft PN negen transacties niet onverwijld gemeld bij de Financiële Inlichtingen Eenheid (hierna: “FIU”), hetgeen in strijd is met artikel 16, eerste lid van de Wwft.

2 Ontvankelijkheid

3. Naar het oordeel van de raad van bestuur is het bezwaarschrift tijdig ingediend en voldoet het bezwaarschrift aan de in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen. PN is daarom ontvankelijk in haar bezwaar.

3 Juridisch kader

4. De voor dit besluit relevante wetsartikelen zijn opgenomen in bijlage 1 van dit besluit.

4 Procedureel

5. De raad van bestuur heeft op basis van het onderzoek vastgesteld dat PN diverse artikelen van de Wwft heeft overtreden. Deze bevindingen heeft de raad van bestuur vastgelegd in een onderzoeksrapport van 5 oktober 2022.

6. Bij brief van 5 oktober 2022 heeft de raad van bestuur een voornemen tot het geven van een aanwijzing aan PN gestuurd en PN uitgenodigd om een (mondelinge) zienswijze op dit voornemen naar voren te brengen. Bij e-mail van 20 oktober 2022 heeft PN schriftelijk een zienswijze ingediend.

7. Op 10 november 2022 heeft de raad van bestuur PN een aanwijzing gegeven om binnen een termijn van drie maanden de door de raad van bestuur gegeven gedragslijnen op te volgen en daarmee de geconstateerde overtredingen van de Wwft te beëindigen en beëindigd te houden.

8. Bij brief van 22 december 2022 heeft PN een pro forma bezwaarschrift tegen de aanwijzing ingediend. Bij brief van 20 januari 2023 heeft PN de gronden van bezwaar aangevuld.

9. Bij brief van 2 maart 2023 heeft de raad van bestuur op de voet van artikel 7:10, derde lid, van de Awb de beslissing op bezwaar verdaagd met 6 weken.

5 Hoorzitting

10. Bij brief van 7 februari 2023 is PN uitgenodigd voor de (digitale) hoorzitting van 27 februari 2023. PN heeft aan deze uitnodiging echter geen gehoor gegeven, zodat geen hoorzitting heeft plaatsgevonden.

6 Bezwaargronden

11. PN heeft samengevat de volgende bezwaargronden aangevoerd:

    a. PN stelt zich op het standpunt dat zij met de introductie van het Jira Task Management Systeem (hierna: JTMS) in september 2022, en voordat de aanwijzing werd gegeven, ervoor heeft gezorgd dat de risicoanalyses navolgbaar zijn.

    b. Uit de relevante bepalingen van de Wwft (artikelen 2b, 2c, 3, tweede lid onder d, 3, achtste, negende en elfde lid, 33 en 34) volgt niet dat de risicoanalyse navolgbaar moet zijn, behalve dan dat (de uitkomst van) de risicoanalyse op cliëntniveau moet worden vastgelegd. De eis van de Kansspelautoriteit dat de risicoanalyse navolgbaar moet zijn kent geen wettelijke grondslag.

    c. De Wwft gaat uit van een risicogebaseerde benadering. Gezien het forse aantal risicomitigerende maatregelen dat PN vooraf heeft genomen meent zij dat het risico op witwassen lager is dan bij andere aanbieders. Gelet hierop mag PN hogere drempelwaardes hanteren dan andere aanbieders. PN staat een holistische benadering voor waarbij naar veel meer relevante factoren wordt gekeken dan de hoogte van het verlies. De vrucht van deze holistische benadering maakt welke drempelwaarde in een specifiek geval moet worden gehanteerd. De Kansspelautoriteit heeft in de aanwijzing niet toegelicht of geïndiceerd wat moet worden verstaan onder een hoog bedrag, dan wel welke drempelwaardes aanbieders zoals PN zouden moeten hanteren. PN kan het verwijt dat zij deze onduidelijke open norm (artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft) heeft overtreden daarom lastig volgen.

    d. Met betrekking tot de samenloop van verslavingsindicatoren en witwassignalen merkt PN op dat een afzonderlijke Responsible Gaming-waarschuwing niet maakt dat steeds sprake is van een witwasindicatie. Noch uit de Wwft-leidraad van de Kanspelautoriteit, noch uit de brief van de Kansspelautoriteit van 3 mei

2022, blijkt dat zij factoren zoals de speelfrequentie steeds moet meenemen in haar Wwft-onderzoek. PN heeft gelet op deze leidraad de vrijheid om die factoren wel of niet mee te wegen, mede gelet op de risicomitigerende maatregelen die zij reeds heeft genomen. Het is dus niet zo, dat zoals de Kansspelautoriteit in de aanwijzing doet voorkomen, PN deze factoren steeds moet meewegen. Nu de Kansspelautoriteit dossiers heeft bekeken uit de periode oktober 2021-maart 2022, dus ruim voordat de Kansspelautoriteit over deze factoren met de markt communiceerde, probeert zij in feite haar interpretatie van de norm af te dwingen die zij pas op 2 of 3 mei 2022 met de markt heeft gecommuniceerd.

e. PN meent dat het niet opportuun is om een formele aanwijzing te geven omdat PN voor het opleggen van de aanwijzing in de kern al voldeed aan de door de Kansspelautoriteit voorgeschreven gedragslijnen.

f. De Kansspelautoriteit lijkt bij haar belangenafweging onvoldoende gewicht te hebben toegekend aan de inspanningen en verbeteringen die PN tot op heden heeft verricht of doorgevoerd. Bovendien lijkt de Kansspelautoriteit bij haar belangenafweging niet te hebben meegenomen dat de online kansspelmarkt pas recent is gereguleerd en deze markt relatief onbekend was met het invullen van de open normen van de Wwft. PN vraagt zich in dit licht af waarom niet kon worden volstaan met een waarschuwing en of alle andere online aanbieders die moeite hadden met de naleving van de Wwft ook een formele aanwijzing hebben gekregen. Is hier geen sprake van willekeur? Is de Kansspelautoriteit voldoende duidelijk geweest met haar guidance? Het betreft de invulling van veelal open normen waarbij marktpartijen veel vrijheid toekomt. PN wijst er in dit kader op de Kansspelautoriteit normconform gedrag probeert af te dwingen van een relatief nieuwe en onbekende interpretatie van de Wwft.

g. PN vraagt zich af of op basis van hetgeen de Kansspelautoriteit in randnummer 26 van de aanwijzing stelt, wel kan worden gesteld dat PN de Wwft heeft overtreden, laat staan dat deze overtreding ernstig was. De citaten waar de Kansspelautoriteit naar verwijst zijn van een dergelijke algemene aard dat PN lastig kan inzien hoe zij had moeten weten dat de drempelwaardes die ze hanteerde ontoereikend waren.

h. PN meent dat de aanwijzing de evenredigheidstoets als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari

2022 niet doorstaat.[1] Het besluit is niet geschikt, noodzakelijk en evenwichtig in de zin van voornoemde uitspraak.

i. PN meent dat de voorgeschreven gedragslijnen te vaag en te onbepaald zijn. Ten aanzien van gedragslijn 1 meent PN dat het navolgbaar maken van de risicoanalyse in haar cliëntenonderzoeken geen vereiste is uit hoofde van de Wwft en dus niet tot een overtreding kan leiden. Verder wijst PN op een innerlijke tegenstrijdigheid in de aanwijzing. Ten aanzien van gedragslijn 2 merkt PN op dat zij tot twee keer toe informatie heeft overgelegd waaruit wel degelijk blijkt dat ze de relevante meldingen uit hoofde van artikel 16 Wwft heeft gedaan.

7 Beoordeling

12. In de volgende paragrafen zal de raad van bestuur volledigheidshalve eerst de vastgestelde overtredingen nader toelichten en vervolgens ingaan op hetgeen PN in bezwaar heeft aangevoerd.

7.1.1 Overtredingen artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en artikel 3, achtste lid, van de Wwft.

13. Wwft-instellingen moeten ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoeken verrichten (artikel 3, eerste lid, van de Wwft). PN is in dat kader gehouden om periodiek te toetsen of de speler nog voldoet aan het voor deze speler geldende risicoprofiel. PN kan alleen ongebruikelijke transacties opmerken als zij een goed beeld heeft van de desbetreffende speler. Als uit transacties blijkt dat de speler afwijkt van het voor hem of haar geldende risicoprofiel, dan dient PN vast te stellen welke risico's dit oplevert. Het feit dat de instelling volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, Wwft in staat moet zijn een voortdurende controle uit te oefenen, veronderstelt dat de instelling de daartoe benodigde relevante gegevens (over de speler en diens risicoprofiel) heeft vastgelegd. Kortom, de cliëntonderzoeken dienen PN dus in staat te stellen een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, zodat zij in staat is om tijdig maatregelen te

[1] ABRvS 2 februari2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

nemen en in te grijpen om (de kans op verwezenlijking van het risico op) witwassen en financieren van terrorisme tegen te gaan.[2]

14. Op basis van de aanwijzing en het daaraan ten grondslag gelegde onderzoeksrapport is de raad van bestuur van oordeel dat destijds terecht is vastgesteld dat PN artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en artikel 3, achtste lid, van de Wwft overtreedt. De meerderheid van de opgevraagde cliëntenonderzoeken (11 van de 14) voldoet niet aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft, omdat de risicoanalyses van PN ontbreken, onvoldoende of onvolledig zijn en deze daarmee voor de raad van bestuur onvoldoende navolgbaar zijn. Hierdoor kan PN niet waarborgen dat zij een voortdurende controle kan uitoefenen op de zakelijke relatie met de speler(s) en dat de transactie(s) van de desbetreffende speler(s) en de kennis die PN over deze speler(s) heeft, overeenkomen met het risicoprofiel van deze spelers(s), met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen. Het cliëntenonderzoek is daarmee niet aantoonbaar afgestemd op de risicogevoeligheid voor witwassen van het type cliënt.[3] Het voorgaande is in strijd met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en artikel 3, achtste lid, van de Wwft.

15. De specifieke bevindingen per cliëntonderzoek zijn neergelegd in het onderzoeksrapport. Zij zijn dragend voor de conclusie dat PN deze overtredingen begaat. De raad van bestuur onderkent in die bevindingen immers ernstige tekortkomingen van verschillende aard. Zo is in meerdere cliëntenonderzoeken geen, althans te laat een onderzoek naar de bron van de middelen ingesteld of is de bron van de middelen niet geverifieerd, terwijl hoge tot zeer hoge nettoverliezen bij de betreffende relatief jonge spelers daar wel aanleiding toe geven. Verder is voor de elf cliëntenonderzoeken die als onvoldoende zijn beoordeeld geen risicoanalyse aanwezig of is deze onvoldoende. De raad van bestuur verwijst in het kader van het bovenstaande naar hetgeen onder randnummer 15 van de aanwijzing is vermeld en voor de detailbevindingen naar bijlage 1 van het onderzoeksrapport.

[2] Kamerstukken II, 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 18, en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 juni 2018, r.o. 7.3-7.4 (ECLI:NL:RBROT:2018:5236), zoals bevestigd bij de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 3 maart 2020, r.o. 7.3 (ECLI:NL:CBB:2020:120).
[3] Aanwijzing, randnummer 15.

7.1.2 Meldingen FIU

16. Voorts blijkt uit de aanwijzing en het daaraan ten grondslag gelegde onderzoeksrapport dat er bij de onderzochte cliëntonderzoeken sprake was van negen transacties die ten onrechte niet onverwijld zijn gemeld aan de FIU. Die niet tijdig gemelde transacties zijn naar het oordeel van de raad van bestuur terecht als overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft aangemerkt.

17. In dit verband merkt de raad van bestuur op dat de verplichting om ongebruikelijke transacties onverwijld te melden aan de FIU een essentieel onderdeel is van de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme. Een gemelde transactie wordt door de FIU nader onderzocht. Indien dit onderzoek leidt tot het verdacht verklaren van de transactie wordt deze ter kennis gebracht van de opsporingsinstanties. Juist het onverwijld melden van ongebruikelijke transacties is essentieel voor de effectiviteit van het meldsysteem. Hoe eerder een ongebruikelijke transactie wordt gemeld, des te beter de informatie kan worden gebruikt voor de opsporing. Bovendien kan een voor PN ongebruikelijke transactie voor de FIU, die van meerdere instellingen meldingen ontvangt, aanleiding of een essentieel onderdeel vormen voor een vervolgonderzoek.

18. Het is daarom essentieel dat PN onverwijld en in ieder geval binnen veertien dagen een melding doet aan de FIU als een ongebruikelijke transactie zich voordoet. Omdat dit bij negen transacties van de beoordeelde cliëntendossiers niet is gebeurd, heeft PN artikel 16 van de Wwft overtreden.

7.2 Het JTMS en navolgbaarheid

(Onderdeel a bezwaargronden)

19. PN stelt zich op het standpunt dat zij met de introductie van het JTMS in september 2022, en voordat de aanwijzing werd gegeven, ervoor heeft gezorgd dat de risicoanalyses navolgbaar zijn.

20. Met betrekking tot de stelling van PN dat ook voor de introductie van het JTMS in september 2022 reeds over een systeem beschikte waarin de risicoanalyse van een speler navolgbaar werd vastgelegd, merkt de raad van bestuur het volgende op.

21. Wat betreft het systeem dat tijdens de onderzoeksperiode (van 3 mei 2022 t/m 26 augustus 2022) werd gehanteerd, is in juni 2022 al opgemerkt dat in de opgevraagde cliëntenonderzoeken de datum van bepaalde handelingen of triggers niet zijn vermeld, waardoor het onduidelijk is hoe de risicoanalyses en conclusies in de dossiers tot stand zijn gekomen. De inhoudelijke risicoanalyses van de spelers lijken te zijn opgesteld nadat de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit cliëntenonderzoeken opvroeg. PN heeft daarom de gelegenheid gekregen om opnieuw cliëntenonderzoeken aan te leveren (zie randnummers 5 en 6 van de aanwijzing). In augustus 2022 is nogmaals de mogelijkheid geboden om informatie aan te leveren die tot een ander oordeel kon leiden, wat PN ook heeft gedaan (zie randnummer 7 van de aanwijzing).

22. De raad van bestuur heeft naar aanleiding van de opnieuw aangeleverde cliëntendossiers vastgesteld dat er voor de elf cliëntenonderzoeken die als onvoldoende zijn beoordeeld geen risicoanalyse aanwezig is, dan wel dat deze inhoudelijk onvoldoende is, waardoor niet navolgbaar is hoe tot de risicoclassificatie is gekomen (zie randnummer 15, punt 3 van de aanwijzing). Gelet op deze bevindingen constateert de raad van bestuur dat niet is gebleken dat PN reeds voor de invoering van het JTMS in september 2022 beschikte over een systeem waarin risicoanalyses van spelers navolgbaar werden vastgelegd. PN heeft in zijn zienswijze (onder I) dan ook terecht erkend dat de risicoanalyses destijds niet navolgbaar waren. Dat zij dit in bezwaar vervolgens weer ontkent, doet hier niets aan af nu zij op geen enkele wijze heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij wel over zo'n systeem beschikte. Het systeem dat zij hanteerde leverde bij elf van de veertien beoordeelde cliëntendossiers immers een 'onvoldoende' op. Mede in dit licht bezien toont PN met het argument dat zij een gedeelde Google spreadsheet en een Finnplay backoffice systeem hanteerde, ook niet aan dat zij destijds over een systeem beschikte waarin risicoanalyses zowel in theorie als in de praktijk navolgbaar werden vastgelegd.

23. Voor zover het gaat om de stelling van PN dat invoering van het JTMS er vanaf september 2022 voor zou hebben gezorgd dat de risicoanalyses navolgbaar waren, overweegt de raad van bestuur als volgt.

24. Dat dit systeem mogelijk kan bijdragen aan de inzichtelijke vastlegging van de genomen stappen in het anti-witwasproces, betekent echter niet automatisch dat daarmee navolgbare en juiste risicoclassificaties worden toegekend, laat staan dat geconstateerde overtredingen daarmee zouden zijn beëindigd. Het is aan PN om dit

aan te tonen, hetgeen zij heeft nagelaten. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar randnummer 60 van onderhavig besluit waar zij dit nader zal toelichten.

7.3 Navolgbaarheid van de risicoanalyse in algemene zin

(Onderdeel b bezwaargronden)

25. Uit de relevante bepalingen van de Wwft zou volgens PN niet volgen dat de risicoanalyse navolgbaar moet zijn, behalve dan dat (de uitkomst van) de risicoanalyse op cliëntniveau moet worden vastgelegd. De eis van de Kansspelautoriteit dat de risicoanalyse navolgbaar moet zijn zou derhalve geen wettelijke grondslag kennen, aldus PN.

26. De raad van bestuur weerspreekt het bovenstaande en wijst erop dat uit recente jurisprudentie blijkt dat de Wwft wel degelijk een wettelijke grondslag biedt voor de eis van navolgbaarheid van de risicoanalyse en dat hij van PN als instelling in de zin van de Wwft mag verlangen dat deze zijn risicoanalyses navolgbaar maakt. De raad van bestuur verwijst in deze naar rechtsoverweging 4.4 van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 december 2021[4]:

"4.4 Het voorgaande maakt duidelijk dat van [eiseres] in het kader van de Wwft kan worden verlangd om inzichtelijk te maken op welke gronden zij tot een bepaald risicoprofiel is gekomen. Zolang[eiseres] onvoldoende onderzoekt welk risicoprofiel een gast heeft, kan zij nadien niet vaststellen of een latere transactie afwijkt van eerdere transacties van deze gast en kan zij niet vaststellen welke risico's hiermee gepaard gaan, waardoor een voortdurende controle van de relatie wordt bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt. Bovendien dient [eiseres] de cliëntonderzoeken, zoals blijkt uitartikel 3, achtste lid, Wwft aantoonbaar af te stemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of financiering van terrorisme. Dit brengt mee dat [eiseres] inzichtelijk dient te kunnen maken op welke wijze de risico's zijn betrokken en afgestemd. Eén en ander betekent dat KSA van [eiseres] heeft kunnen verlangen haar analyse om tot een bepaald risicoprofiel te komen en, na latere transacties, al dan niet tot op- of afschaling van het risico te komen, navolgbaar te maken."
(onderstreping door de raad van bestuur)

[4] ECLI:NL:RBROT:2021:13280, rov. 4.4.

7.4 De hoogte van het witwasrisico en de holistische benadering van PN

(Onderdeel c bezwaargronden)

27. PN meent dat gezien het forse aantal risicomitigerende maatregelen dat zij vooraf heeft genomen, het risico op witwassen bij haar lager is dan bij andere aanbieders. Gelet hierop stelt PN dat zij ook hogere drempelwaardes zou mogen hanteren.

28. In reactie hierop wijst de raad van bestuur er allereerst op dat het nog maar zeer de vraag is of de witwasrisico's bij PN lager zijn dan bij andere aanbieders. Dit heeft PN in ieder geval niet aangetoond of voldoende aannemelijk gemaakt.

29. Ten eerste wijst de raad van bestuur er in dit kader op dat een deel van de risicomitigerende maatregelen/factoren die PN in haar bezwaarschrift (randnummer 19) noemt, simpelweg eisen zijn die uit de wet voortvloeien en die gelden voor iedere andere online aanbieder. Zo moet er bij een betaalmethode door elke aanbieder geverifieerd worden of deze op naam van de speler staat (artikel 4.25, tweede lid, onder b, Besluit Kansspelen op afstand (BKoa)) en geldt voor elke aanbieder dat er altijd maar één bankrekening gekoppeld mag worden aan een spelersaccount, waardoor uitbetalingen altijd teruggegaan naar diezelfde bankrekening (artikel 4.26, derde lid, BKoa).

30. Ten tweede wijst de raad van bestuur erop dat bezwaarmaker niet aannemelijk heeft gemaakt dat andere aanbieders andere of lichtere eisen stellen op het gebied van het hebben van een Nederlandse bankrekening of het inloggen via een Nederlands IP-adres, te meer nu het hier gaat om legaal kansspelaanbod op de Nederlandse markt waarbij aanbieders aan dezelfde wettelijke eisen zijn gebonden. Voorts is niet gezegd dat ook andere aanbieders geen PEP's accepteren, geen sportweddenschappen of geen peer to peer games aanbieden

31. Zoals gezegd heeft PN dus niet aangetoond of voldoende aannemelijk gemaakt dat op grond van de door haar genoemde maatregelen/factoren de witwasrisico's waarmee zij wordt geconfronteerd lager zijn dan de witwasrisico's die andere aanbieders lopen. Zelfs indien dit wel het geval zou zijn, dan brengt dit volgens de raad van bestuur niet met zich dat PN noodzakelijkerwijs hogere drempelwaardes zou mogen hanteren en dat er in dat geval geen sprake zou zijn van de geconstateerde overtredingen. De holistische benadering die PN voor staat bij het bepalen van witwasrisico's en drempelwaardes, haar stelling dat de

Kansspelautoriteit niet heeft geïndiceerd wat onder een hoog bedrag moet worden verstaan of welke drempelwaardes zij zou moeten hanteren, dan wel haar beroep op een volgens haar onduidelijke open norm, maken dit niet anders. De raad van bestuur verwijst in dit verband naar hetgeen onder randnummer 19 van de aanwijzing reeds is overwogen:

"……Play North meent dat de drempelwaardes waarbij nader onderzoek naar de klant moet worden verricht aan de hoge kant kunnen zijn in vergelijking met aanbieders die een inherent hoger bedrijfsrisico op witwassen hebben als gevolg van bepaalde beleidsbeslissingen van Play North. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft bevat een open norm. Play North is zelf verantwoordelijk om deze norm nader in te vullen en maatregelen te treffen om de risico's in haar bedrijfsvoering ingevolge de Wwft te beheersen. Het is vervolgens aan de toezichthouder, de Kansspelautoriteit in dit geval, om te beoordelen of de invulling van de norm en de uitvoering daarvan toereikend zijn. De Kansspelautoriteit is van mening dat de getroffen beleidsbeslissingen niet automatisch betekenen dat hoge (netto)stortingen van spelers geen risico's opleveren. Een gemiddeld netto maandsalaris ligt rond de 2.500,- euro en het is slechts voor weinigen weggelegd dergelijke bedragen aan kansspelen te kunnen uitgeven. De raad van bestuur verwijst tevens naar de overweging hieromtrent in randummer 26. De Kansspelautoriteit is het eens met Play North dat spelers met een vergelijkbaar bedrag aan stortingen een verschillend risiconiveau hebben als gevolg van andere factoren dan het gestortte of verloren bedrag. De Kansspelautoriteit meent echter dat daarvoor onderzoek naar de bron van middelen essentieel is en heeft nu juist vastgesteld dat Play North ook bij stortingen die ver boven de 2.500,- euro liggen (namelijk tussen de 12.000 en 135.000 euro) niet acteert (zie randnummer 15). De Kansspelautoriteit is dan ook van mening dat Play North bij spelers met hoge (netto) stortingen andere maatregelen had kunnen treffen om haar risico's te mitigeren, zoals bijvoorbeeld een maximum aan de (netto) storting kunnen koppelen waarbij spelers eerst de bron van de middelen moeten aantonen voordat zij deze enorme bedragen kunnen verliezen. Play North had spelers ook kunnen weigeren als zij niet konden instaan voor een deugdelijke controle op transacties." (onderstreping door de raad van bestuur).

7.5 Samenloop verslavingsindicatoren en witwassignalen

(Onderdeel d bezwaargronden)

32. Met betrekking tot de samenloop van verslavingsindicatoren en witwassignalen stelt PN dat de Kansspelautoriteit zou doen voorkomen dat PN verslavingsindicatoren steeds moet meewegen in haar Wwft-onderzoek. Dit zou niet uit de Wwft-leidraad van de Kansspelautoriteit blijken, noch uit de brief van 3 mei 2022.

33. De raad van bestuur wijst erop dat deze stelling onjuist is. Onder randnummer 20 van de aanwijzing is immers vermeld dat een afzonderlijke verslavingswaarschuwing op zich niet hoeft te wijzen op witwassen maar dat juist door de mogelijke overlap tussen verslaving en witwassen, informatie over verslaving relevant is voor het bepalen van het risico op witwassen. Voorts blijkt uit randnummer 15, onder 2, van de aanwijzing dat slechts is aangegeven dat spelers ondanks diverse verslavingspreventie-alerts konden blijven storten en doorspelen. Hiermee is dus, anders dan PN stelt, niet betoogd dat zij verslavingsindicatoren steeds moet meewegen in haar Wwft-onderzoek.

34. De verwijzing naar de brief d.d. 3 mei 2022[5] is overigens slechts een reactie op het in de zienswijze onder III ingenomen standpunt van PN dat de informatie in het kader van Responsible Gaming niet is aangeleverd omdat dit buiten het Wwft-onderzoek valt. Alleen daarom is verwezen naar de passage uit voorgenoemde brief die luidt: *“Voor de duidelijkheid geven wij hierbij aan dat ook informatie over bijvoorbeeld speelfrequentie en -duur, signalen over (mogelijke) kansspelverslaving en interventiemaatregelen behoren in het cliëntenonderzoek omdat dit van belang is voor het risicoprofiel van de speler”.*

35. PN heeft derhalve ten onrechte aangenomen dat met bovengenoemde passage naar de Wwft-leidraad is verwezen. Met voornoemde passage is slechts beoogd te benadrukken waarom het onbegrijpelijk is dat PN informatie niet heeft aangeleverd, terwijl de Kansspelautoriteit daar wel expliciet om gevraagd heeft.

36. Nu de raad van bestuur duidelijk heeft gemaakt waarom er naar de brief van 3 mei 2022 is verwezen en hij heeft gemotiveerd waarom de stelling van PN aangaande het steeds meenemen van verslavingsindicatoren in het Wwft-onderzoek onjuist is,

[5] Brief van 3 mei 2022 met het kenmerk: 01.264.951.

kan hetgeen PN in haar bezwaarschrift heeft aangevoerd onder randnummer 26 tot en met 28 buiten verdere bespreking blijven.

7.6 Evenredigheid aanwijzing

(Onderdeel e tot en met h bezwaargronden)

37. PN heeft zich op het standpunt gesteld dat het geven van de aanwijzing niet opportuun en evenredig is. PN wijst er in dat kader onder meer op dat de online kansspelmarkt pas recent is gereguleerd en die markt dus ook relatief onbekend was met het invullen van de open normen uit de Wwft. PN vraagt zich in dit licht af waarom niet kon worden volstaan met een waarschuwing, of de guidance wel duidelijk genoeg was en of alle andere online aanbieders die moeite hadden met de naleving van de Wwft ook een formele aanwijzing hebben gekregen. PN meent dat er mogelijk sprake is van willekeur.

38. Van willekeur bij het opleggen van de aanwijzing is volgens de raad van bestuur geen sprake. Uit het nieuwsbericht van 2 mei 2022 waaraan PN refereert, blijkt dat alle houders van een online vergunning al gewaarschuwd zijn, dus ook PN. Daarnaast blijkt uit een nieuwsbericht van 10 november 2022 dat PN niet de enige aanbieder is aan wie een aanwijzing is opgelegd.[6] Bovendien kan de raad van bestuur over al dan niet lopende onderzoeken naar andere aanbieders geen uitspraken doen, mede gelet op artikel 32f, eerste lid, van de Wwft.

39. Waar het gaat om de invulling van de open normen van de Wwft en het geven van guidance overweegt de raad van bestuur als volgt.

40. De raad van bestuur benadrukt dat op PN een eigen verantwoordelijkheid rust om zich aan de geldende wet- en regelgeving te houden. Dat betekent in dit geval dat PN zelf kennis dient te nemen van de verschillende (kern)verplichtingen die ingevolge de Wwft op haar rusten en dat zij hieraan op een passende wijze invulling dient te geven. Zij kan zich niet aan deze verantwoordelijkheid onttrekken door vragen te stellen over de duidelijkheid van guidance vanuit de Kansspelautoriteit of over hoe zij moest weten welke drempelwaardes zij moest hanteren.

41. De raad van bestuur overweegt dat artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft een open norm is. Dit betekent dat PN zelf verantwoordelijk is om deze norm

[6] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/november/ksa-geeft-2-aanwijzingen-wegens/

in te vullen en zelf maatregelen dient te treffen om de risico's in de bedrijfsvoering op grond van de Wwft te beheersen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt voorts dat het aan de instellingen is om de maatregelen die zij in het kader van het cliëntenonderzoek dienen te nemen, af te stemmen op de risico's van de aard en omvang van de eigen onderneming en de dienstverlening, alsmede op de risico's van een concrete zakelijke relatie of transactie.[7] De raad van bestuur houdt hier vervolgens toezicht op.

42. De raad van bestuur verwijst in dit kader voorts naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 juli 2020[8]:

"*5.3 Volgens [eiseres] dient de AFM zich bij een vermeende overtreding van een open norm, zoals artikel 4:90, eerste lid, van de Wft, bij de toetsing terughoudend op te stellen. De rechtbank overweegt hieromtrent dat de wetgever er weliswaar voor heeft gekozen de invulling van de open norm in beginsel over te laten aan de beleggingsonderneming zelf, die daarbij een zekere ruimte toekomt, maar dat het vervolgens aan de AFM als toezichthouder is om te toetsen of de beleggingsonderneming dit op juiste wijze heeft gedaan en dus aan de open norm heeft voldaan. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de uitspraken van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 10 september 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:104) en 20 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:274)"* (onderstreping door de raad van bestuur)

43. Dat de Wwft nog niet zo lang van kracht is voor aanbieders van kansspelen op afstand zoals PN, doet aan het bovenstaande niets af. PN was bovendien vanuit de Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit (februari 2021) al gewezen op alle Wwft-verplichtingen waar de aanwijzing op ziet, in het bijzonder waar het gaat om de risico's van hoge stortingen. De raad van bestuur verwijst in deze naar hetgeen is overwogen onder randnummer 26 van de aanwijzing:

De raad van bestuur overweegt dat PN al was gewezen op het risico van hoge stortingen, ook wanneer deze afkomstig zijn van de bankrekening van de speler. In dit verband is van belang dat in de Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit (publicatiedatum: 8 februari 2021) reeds het volgende al is aangegeven: "De Kansspelautoriteit benadrukt dat werknemers van een kansspelaanbieder zich moeten blijven realiseren dat hoewel het vaak voor kan komen dat gespeeld wordt met grote bedragen, het uitgeven van grote bedragen aan kansspelen in de maatschappij maar voor een kleine groep mensen is weggelegd." (paragraaf 3.5.2,

[7] Kamerstukken II, 2007/08, 31238, nr. 3, pagina 3 e.v.
[8] ELCI:NL:RBROT:2020:6328.

pagina 19) en "De Kansspelautoriteit verduidelijkt hierbij dat het feit dat geld afkomstig is van een gereguleerde instelling niet automatisch betekent dat de kansspelaanbieder geen zelfstandig onderzoek hoeft uit te voeren." (paragraaf 3.6, pagina 19).

44. Indien de Leidraad Wwft voor PN op punten onduidelijk was, had het op haar weg gelegen de raad van bestuur om een toelichting of nadere uitleg te vragen, hetgeen zij heeft nagelaten. Bovendien had PN ook zonder deze leidraad kunnen vaststellen dat en op welke wijze zij aan de verplichtingen vanuit de Wwft moest voldoen, nu de betreffende wettelijke bepalingen voldoende duidelijk en bepaalbaar zijn. Dat PN niet of te laat ingreep bij elf van de veertien cliëntenonderzoeken acht de raad van bestuur dan ook kwalijk en verwijtbaar.

45. Dat PN al voor het opleggen van de aanwijzing inspanningen heeft verricht ter verbetering van haar anti-witwasbeleid- en processen doet hier niets aan af. PN was, zoals blijkt uit het bovenstaande, van meet af aan al gehouden om de verplichtingen van de Wwft na te leven. In zoverre was er, mede gelet op hetgeen is overwogen onder randnummer 22 van de aanwijzing, voor de raad van bestuur geen aanleiding om af te zien van het opleggen van een aanwijzing.

46. Daarnaast is de raad van bestuur verplicht om bij overtredingen in beginsel handhavend op te treden. Daarbij houdt hij bij de keuze van het handhavingsmiddel rekening met de proportionaliteit. Hieronder licht de raad van bestuur toe waarom het geven van een aanwijzing destijds proportioneel was en ook nu nog steeds proportioneel is.

Proportionaliteit van het handhavingsinstrument

47. De verplichtingen uit de Wwft hebben, zoals hiervoor opgemerkt en nader uiteengezet in paragraaf 7 van de aanwijzing, als doel het witwassen en het financieren van terrorisme tegen te gaan. PN is als kansspelaanbieder gehouden deze verplichtingen na te komen en fungeert daarmee als poortwachter. In die hoedanigheid is zij gehouden aan de effectieve bestrijding van ernstig financieel-economische criminaliteit bij te dragen. Dit is te meer van belang omdat de Europese Commissie middels de supranationale risicobeoordeling 2022 het dreigingsniveau voor het witwassen van geld bij online kansspelen heeft verhoogd naar het allerhoogste niveau (level 4). Specifiek voor online kansspelen kwalificeert de Europese Commissie het risico op witwassen daarmee als 'zeer hoog'. Dit ondanks het feit dat veel exploitanten van online kansspelen in de EU evenals PN al

verschillende risico gebaseerde maatregelen hebben genomen (bijvoorbeeld anti-witwastrainingen voor werknemers, klantenonderzoek en “ken uw klant”-processen). De afwezigheid van face-to-face contact en de enorme omvang en complexiteit van de transacties en geldstromen bij online kansspelen zijn belangrijke factoren die meespelen bij het zeer hoge risico op witwassen.[9]

48. Het verrichten van cliëntenonderzoeken en de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de gedurende deze relatie verrichte transacties en het melden van ongebruikelijke transacties (MOT-meldingen) bij de FIU zijn kernverplichtingen uit de Wwft die PN dient na te leven. Overtreding van deze twee kernverplichtingen beschouwt de raad van bestuur als ernstig. De raad van bestuur kan voor dergelijke ernstige overtredingen ook zonder voorafgaande waarschuwing een last onder dwangsom[10] of een bestuurlijke boete van de derde categorie opleggen,[11] hetgeen ook onderstreept dat dit ernstige overtredingen zijn. Van een professionele instelling als PN mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van de regels van de Wwft en de noodzaak tot naleving ervan. Dat geldt in het bijzonder voor deze kernverplichtingen van de Wwft. Gelet op de ernst van de overtredingen was het geven van een aanwijzing dan ook passend en geboden. Dat PN stelt dat zij voorafgaand aan het opleggen van de aanwijzing in de kern al zou voldoen aan de voorgeschreven gedragslijnen heeft zij, zoals gezegd, niet aangetoond of voldoende aannemelijk gemaakt.

49. Dat de raad van bestuur niet kon volstaan met het hanteren van een informeel handhavingsinstrument, zoals het geven van een waarschuwing of een normoverdragend gesprek, wordt voorts mede gerechtvaardigd door het feit dat PN al gewaarschuwd was voor het risico van hoge stortingen, zoals reeds vermeld onder randnummer 43. Daarnaast had de raad van bestuur voor deze overtredingen, zoals gezegd, ook zonder voorafgaande waarschuwing een last onder dwangsom of een hoge boete kunnen opleggen aan PN, hetgeen zeker niet ongebruikelijk is bij andere toezichthouders.[12] Hij heeft hier echter van afgezien.

50. Volledigheidshalve wijst de raad van bestuur erop dat hij in een vergelijkbare zaak eveneens een aanwijzing heeft opgelegd zonder eerst een waarschuwing te geven, hetgeen de rechtbank Rotterdam opportuun heeft geacht.[13]

---

[9] SNRA 2022, Annex, p. 236, onder het kopje *Risk Level* en p.235 bij ‘*Conclusions:’*
[10] Artikel 29, onder a, van de Wwft.
[11] Artikel 30, onder a, van de Wwft jo. artikel 31, tweede lid van de Wwft jo. artikel 13 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector.
[12] https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/april/boete-robeco
[13] Zie ECLI:NL:RBROT:2021:13280.

51. Hier komt nog bij dat uit de FATF-evaluatie 2022 blijkt dat toezichthouders bij belangrijke schendingen van de Wwft, zoals in het onderhavige geval, minder moeten vertrouwen op informele handhavingsinstrumenten, zoals waarschuwingsbrieven. Ze moeten juist volledig gebruik maken van de hen ter beschikking staande bevoegdheden.[14]

52. Dat aan het geven van een aanwijzing mogelijk nadelige gevolgen voor PN zijn verbonden, zoals het feit dat de aanwijzing (uiteindelijk) zal worden gepubliceerd, maakt de aanwijzing evenmin onevenredig. Deze nadelige gevolgen wegen immers niet op tegen de ernst van de overtredingen zoals hierboven uiteengezet en tegen het doel van de aanwijzing, te weten: het verzekeren van de naleving van de kernverplichtingen van de Wwft.

53. De raad van bestuur verwijst ter ondersteuning van zijn stelling naar hetgeen is overwogen in rechtsoverweging 13.4.5 van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 18 oktober 2022 (Bunq/DNB).[15]

    "(……...) DNB heeft de negatieve gevolgen van het geven van een aanwijzing aan bunq die met name eruit bestaan dat de beleidsbepalers een toezichtantecedent oplopen en de aanwijzing in beginsel zal worden gepubliceerd, onderkend. Ook in de situatie dat de aanwijzing betrekking heeft op minder overtredingen, zijn deze gevolgen voor bunq niet onevenredig in verhouding tot de met die aanwijzing te dienen doelen als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het geven van de aanwijzing in de gegeven omstandigheden toch onredelijk bezwarend is voor bunq, is niet gebleken." (onderstreping door de raad van bestuur)

54. Met betrekking tot de mogelijk negatieve gevolgen van publicatie van de aanwijzing geldt bovendien het volgende. De raad van bestuur is op grond van artikel 32f van de Wwft in beginsel verplicht om de aanwijzing te publiceren zodra deze onherroepelijk is. Publicatie vindt pas plaats nadat het besluit onherroepelijk is geworden en mogelijke (reputatie)schade is door PN op geen enkele wijze onderbouwd. Als (grote) professionele aanbieder op de online kansspelmarkt had PN op de hoogte moeten zijn van de verplichtingen op grond van de Wwft en daarnaar moeten handelen. Ook de mogelijk nadelige gevolgen van het overtreden

[14] https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Netherlands-2022.pdf , zie pagina 15, onder punt 3.
[15] Zie ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 13.4.5.

van de Wwft waren haar vooraf bekend, althans behoorden haar vooraf bekend te zijn. Nu zij desondanks kernverplichtingen uit de Wwft heeft overtreden, komen de negatieve gevolgen die zij daarvan mogelijk ondervindt voor haar eigen rekening.

55. De raad van bestuur is gelet op het voorgaande van oordeel dat destijds terecht een aanwijzing is opgelegd en er op grond van evenredigheidsbeginsel geen aanleiding was om daarvan af te zien.

Inspanningen PN voor en na de aanwijzing

56. PN heeft aangevoerd dat de Kansspelautoriteit bij haar belangenafweging onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de inspanningen en verbeteringen die PN heeft verricht, dan wel doorgevoerd. De raad van bestuur heeft kennis genomen van deze gestelde inspanningen, die in de kern samengevat op het volgende neerkomen. PN zou met de introductie van het JTMS de risicoanalyses navolgbaar hebben gemaakt. Voorts zou zij een geautomatiseerd proces hebben geïmplementeerd inzake meldingen van een (objectieve) indicator, haar interne systemen hebben aangepast en aanvullende drempelwaardes hebben ingevoerd. Hierdoor zou zij eerder een onderzoek naar de bron van de middelen starten en zou zij eerder kunnen ingrijpen bij verdachte/ongebruikelijke transacties. Daarnaast is zij, met de assistentie van een externe adviseur, bezig met een traject om de overige door de Kansspelautoriteit geïdentificeerde verbeterpunten te implementeren.

57. De raad van bestuur acht het op zich positief dat PN zich inspant om bovengenoemde aanpassingen en verbeteringen door te voeren. Hij heeft deze door PN gestelde inspanningen bij de heroverweging van zijn besluit dan ook meegewogen, maar dit leidt volgens hem niet tot een andere uitkomst. De aanwijzing is ook ten tijde van het onderhavige besluit nog steeds terecht opgelegd. De raad van bestuur motiveert dit als volgt.

58. PN heeft erop gewezen dat zij een nieuw anti-witwasbeleid voert met nieuwe, aangepaste of verbeterde processen, interne systemen en aanvullende drempelwaardes. Het voeren van een nieuw beleid is op zichzelf echter onvoldoende. Het gaat er nu juist om hoe dit nieuwe beleid in de praktijk wordt toegepast en of daarmee in alle gevallen voldaan is aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, artikel 3, achtste lid en artikel 16 eerste lid van de Wwft. De door PN gestelde inspanningen maken allerminst duidelijk of de overtredingen ook in de praktijk door PN beëindigd zijn, te meer nu sprake is van

structurele overtredingen; elf van de veertien cliëntendossiers werden 'onvoldoende' bevonden.

59. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 11.4.3 van eerder genoemde uitspraak inzake Bunq/DNB.[16]

"(……) Met DNB is het College van oordeel dat uit die screenshots noch anderszins blijkt of en op welke manier bunq de bron van de middelen en de herkomst van het vermogen heeft vastgesteld. In dat verband is van belang dat de enkele verwijzing naar (de invoering van) het nieuwe beleid van 13 mei 2019 niet voldoende is, omdat daarmee niet is aangetoond dat dit nieuwe beleid ook daadwerkelijk is toegepast en dat bunq deze dossiers heeft onderzocht volgens dit nieuwe beleid. (……)" (onderstreping door de raad van bestuur)

60. Gelet op het bovenstaande had het dus op de weg van PN gelegen om de door de raad van bestuur beoordeelde cliëntendossiers, althans in ieder geval de elf 'onvoldoende' bevonden dossiers opnieuw te onderzoeken volgens haar nieuw gevoerde beleid zodat op deze dossiers herstel had kunnen plaatsvinden door bijvoorbeeld alsnog een (adequate) risicoanalyse of een (tijdig) onderzoek naar de bron van de middelen uit te voeren, dan wel anderszins de geconstateerde gebreken te herstellen. Voor zover dossiers definitief gesloten zouden zijn, had PN voor elk gesloten dossier op zijn minst een nieuw dossier kunnen aanleveren waarin zij had kunnen laten zien tot welke verbeteringen de toepassing van haar nieuwe beleid in de praktijk geleid zouden hebben. Door het bovenstaande na te laten en uitsluitend naar haar nieuw gevoerde beleid te verwijzen heeft zij niet aangetoond dat zij dit beleid ook daadwerkelijk in de praktijk heeft toegepast, nog daargelaten de vraag of met de inhoud hiervan de volledige en correcte naleving van de in onderhavige zaak aan de orde zijnde Wwft-artikelen überhaupt verzekerd zou zijn. PN heeft dus niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij de geconstateerde overtredingen (in 11 van 14 dossiers) heeft beëindigd, noch dat zij ten aanzien van overige niet door de Kansspelautoriteit beoordeelde cliëntenonderzoeken geen soortgelijke overtredingen begaat, noch dat haar huidige anti-witwasbeleid dergelijke overtredingen bij nieuwe cliëntenonderzoeken voorkomt.

61. Volledigheidshalve en ten overvloede wijst de raad van bestuur er voorts nog op dat zelfs in het geval dat PN de geconstateerde overtredingen wel beëindigd zou hebben, dit niet tot de conclusie kan leiden dat de raad van bestuur de aanwijzing

[16] ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 11.4.3.

niet in stand zou mogen laten. Het beëindigen van de overtredingen laat immers onverlet dat deze in het verleden wel begaan zijn en dat de raad van bestuur daarvoor een aanwijzing mocht geven. Zoals in het voorgaande uitvoerig is toegelicht gaat het immers om ernstige en structurele overtredingen inzake kernverplichtingen uit de Wwft. Juist omdat het gaat om structurele overtredingen (11 van 14 dossiers onvoldoende) van dezelfde aard en/of voorschriften over een lange periode[17] en juist omdat PN niet heeft aangetoond dat haar nieuw gevoerde beleid de overtredingen van de in de onderhavige zaak van toepassing zijnde Wwft-artikelen heeft beëindigd of in de toekomst zal voorkomen, bestaat er volgens de raad van bestuur een reëel gevaar voor herhaling (en voortzetting) van deze overtredingen. Gelet hierop mag de raad van bestuur de aanwijzing in stand laten.[18]

62. Voorts acht de raad van bestuur het van belang om in dit kader op het volgende te wijzen. PN gaat er ten onrechte aan voorbij dat dat de heroverweging van het besluit in primo niet alleen moet leiden tot een evenredige, maar ook tot een doeltreffende en afschrikwekkende handhaving van de desbetreffende norm.[19] Wanneer de aanwijzing niet in stand gelaten wordt, betekent dit dat alle aanbieders van online kansspelen zoals PN in het vervolg in zekere zin een vrijbrief krijgen om hun overtredingen tot in de bezwaarfase voort te zetten. De aanwijzing zou dan immers door de ex nunc toetsing in bezwaar herroepen worden wanneer de overtreder zijn overtreding alsnog in de bezwaarfase beëindigt. Handhaving door middel van de aanwijzing is in dat geval niet langer afschrikwekkend en doelmatig.

63. De raad van bestuur handelt daarmee ook in lijn met vaste jurisprudentie waaruit volgt dat het enkele in bezwaar opvolgen van een last niet met zich brengt dat die last moet worden herroepen.[20] Overigens wijst de raad van bestuur voor de duidelijkheid nogmaals op het feit dat PN niet heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij de geconstateerde overtredingen in de bezwaarfase, dan wel ten tijde of voorafgaand aan het besluit in primo, heeft beëindigd.

[17] De onderzoeksperiode is van 1 oktober 2021 tot en met 26 augustus 2022. Op 30 mei 2022 is geconstateerd dat de cliëntendossiers niet in orde waren, tot op heden is niet duidelijk of de overtredingen beëindigd zijn.
[18] Zie ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.
[19] Zie ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.
[20] Zie ECLI:NL:RBROT:2022:11948, r.o. 19.

64. Met betrekking tot de stelling dat de evenredigheidsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State[21] niet is betrokken, overweegt de raad van bestuur als volgt.

65. Dat in de aanwijzing niet expliciet is verwezen naar de door PN aangehaalde jurisprudentie omtrent evenredigheid, neemt niet weg dat bij het opleggen van de aanwijzing wel degelijk een adequate evenredigheidstoets heeft plaatsgevonden. De raad van bestuur wijst er overigens op dat een dergelijke toets op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van een besluit niet expliciet in dat besluit uitgeschreven hoeft te worden.

66. Zo blijken zowel geschiktheid, noodzakelijkheid als evenwichtigheid uit alle volgende in de aanwijzing meegewogen omstandigheden.

    a. De ernst van de overtreding welke is gemotiveerd vanuit het grote maatschappelijk belang van het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme en vanuit het grote aantal cliëntenonderzoeken (11 van de 14) waarin overtredingen van kernverplichtingen van de Wwft zijn geconstateerd. (zie randnummer 25 en 26);
    b. PN was al gewaarschuwd voor het risico van hoge stortingen vanuit de Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit (zie randnummer 26);
    c. PN heeft als professionele kansspelaanbieder in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid voor het op juiste wijze invullen van de open normen vanuit de Wwft en om de juiste maatregelen te treffen teneinde de risico's in haar bedrijfsvoering ingevolge de Wwft te beheersen. Het is vervolgens aan de Kansspelautoriteit als toezichthouder om te beoordelen of de invulling van die open normen en de uitvoering daarvan toereikend zijn (zie randnummer 19);
    d. PN heeft op geen enkele wijze heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij haar risicoanalyses per september 2022 navolgbaar heeft gemaakt, noch dat dit gestelde navolgbaar maken op korte termijn tot beëindiging van de overtreding zou leiden (zie randnummer 18).

67. Het bovenstaande maakt duidelijk dat niet kon worden volstaan met een normoverdragend gesprek, dan wel een waarschuwing zoals PN ten onrechte suggereert. Hetgeen PN in haar bezwaarschrift heeft gesteld omtrent het niet

[21] Zie ABRvS 02-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn van de aanwijzing doet hier niets aan af. Dit geldt temeer nu zij slechts gesteld heeft dat zij zowel voor als na de aanwijzing conform de hierin opgelegde gedragslijnen handelde, terwijl de beoordeelde cliëntenonderzoeken juist blijk gaven van ernstige en structurele overtredingen van kernverplichtingen van de Wwft. Dat de door PN genomen maatregelen, dan wel haar interne systemen en processen tot de beëindiging van de overtreding zouden leiden, heeft zij op geen enkele wijze aangetoond of voldoende aannemelijk gemaakt. Daarnaast geeft hetgeen zij in haar zienswijze en haar bezwaarschrift naar voren heeft gebracht geen blijk van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het opleggen van een aanwijzing in de gegeven omstandigheden onredelijk bezwarend zou zijn. Zo heeft zij in bezwaar bijvoorbeeld gewezen op de negatieve reputationele gevolgen van een eventuele publicatie van de aanwijzing, maar heeft zij deze negatieve gevolgen op geen enkele wijze onderbouwd. In het licht van het voorgaande hoefde destijds niet afgezien te worden van het opleggen van de aanwijzing en is het ook ten tijde van het onderhavige besluit nog steeds terecht dat de aanwijzing is opgelegd.

68. Recente jurisprudentie van het CBb[22] in een vergelijkbare zaak als de onderhavige, bevestigt bovendien dat een aanwijzing een relatief licht handhavingsmiddel is, dat mede gelet op de ernst van de van toepassing zijnde Wwft-overtredingen, niet alleen een geschikt middel is om deze overtredingen te beëindigen, maar eveneens een noodzakelijk en evenwichtig middel.

69. De raad van bestuur wijst er tot slot nog op dat hij met het onderhavige besluit de evenredigheid van de aanwijzing uitvoerig heeft onderbouwd, zodat voor zover er op dit punt al motiveringsgebreken zouden bestaan, deze hiermee voldoende zijn ondervangen.

7.7 Duidelijkheid van de gedragslijnen

(Onderdeel i bezwaargronden)

70. PN meent dat de voorgeschreven gedragslijnen te vaag en te onbepaald zijn.

71. De raad van bestuur is echter van oordeel dat de aanwijzing en de afzonderlijke gedragslijnen die overigens, anders dan PN doet voorkomen, meer omvatten dan een enkele verwijzing naar de na te leven wetsartikelen, voor PN voldoende

[22] CBb, 14 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:132, r.o 5.2 t/m 5.4.

duidelijk zijn. Bezien in de context van de brief van 3 mei 2022 (aankondiging onderzoek)[23], de gesprekken van 2 juni en 4 augustus 2022[24], het onderzoeksrapport en de aanwijzing, kan PN voldoende vaststellen op welke punten de naleving van de Wwft bij haar tekortschiet en wat zij moet doen om alsnog in lijn met deze (kern)verplichtingen van de Wwft te handelen. Daarmee heeft PN geen enkele grond om te stellen dat zij niet precies weet wat zij moet doen of nalaten om de overtredingen tot een einde te brengen en beëindigd te houden. PN heeft overigens ook nooit verzocht om toelichting of uitleg bij de aanwijzing of op enige wijze laten weten dat het haar onduidelijk was wat zij moest doen.

72. PN verlangt in dit verband ten onrechte van de raad van bestuur dat hij ten aanzien van de eerste gedragslijn (overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, Wwft) in de aanwijzing nog concreter moet maken wat de raad van bestuur precies van haar eist. Zoals eerder opgemerkt, gaat het hier om een open norm waaraan PN in de eerste plaats zelf invulling moet geven. De raad van bestuur controleert vervolgens of PN aldus een juiste invulling heeft gegeven aan deze open norm. De opgelegde gedragslijn was op dit punt dus toereikend.

73. Hiervoor vindt de raad van bestuur steun in vaste rechtspraak over de mate van concreetheid van lasten onder dwangsom:

CBb 28 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ6866:
“5.3.8 Voor zover Van Baerle van mening is dat in de last onder dwangsom de door haar specifiek te nemen maatregelen concreet hadden moeten worden omschreven, faalt dit betoog. Voldoende is dat uit de last duidelijk kan worden afgeleid, wanneer daaraan is voldaan. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 oktober 2009 (LJN: BK0101) overweegt het College dat de Awb noch enige andere geschreven of ongeschreven rechtsregel DNB verplicht bij het opleggen van een last specifieke maatregelen voor te schrijven om aan de overtreding een einde te maken. Ook de derde grief van Van Baerle slaagt dus niet.”

En ABRvS 14 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0101:
”2.6.1 Anders dan [appellant] meent, heeft het college bij het opleggen van de last onder dwangsom geen precieze maatregelen voorgeschreven om tot opheffing van de overtreding te komen. Het college heeft daarentegen in het primaire besluit nadrukkelijk gewezen op de verantwoordelijkheid van [vergunninghoudster] om te

[23] Brief van 3 mei 2022 met het kenmerk: 01.264.951.
[24] Zie de aanwijzing onder randnummer 4 en 7.

onderzoeken op welke wijze de overtreding kan worden beëindigd. De Algemene wet bestuursrecht noch enige andere geschreven of ongeschreven rechtsregel verplicht het college bij het opleggen van een last tot het voorschrijven van specifieke maatregelen om aan de overtreding een einde te maken. Of de door [vergunninghoudster] voorgestelde verhoging van de schoorsteen leidt tot beëindiging van de overtreding dient te zijner tijd door het college te worden vastgesteld. Indien de overtreding na de last onder dwangsom blijft voortduren, dan kan het college van zijn bevoegdheid gebruik maken om alsnog zodanige bestuurlijke handhavingsmiddelen toe te passen dat de overtreding daadwerkelijk wordt beëindigd. In zoverre mist het beroep een feitelijke grondslag."

74. Met betrekking tot de stelling van PN dat het navolgbaar maken van (toekomstige) risicoanalyses in cliëntenonderzoeken geen vereiste is uit hoofde van de Wwft, merkt de raad van bestuur op hij deze stelling reeds heeft weerlegd onder randnummer 25 en 26 van onderhavig besluit. De raad van bestuur mocht in zijn gedragslijnen dus de eis van navolgbaarheid stellen en heeft hierin ook voldoende duidelijk aangegeven wat hij op dit punt van PN verwacht:

    Ten aanzien van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft juncto artikel 3 achtste lid van de Wwft dient Play North de risicoanalyse in de cliëntenonderzoeken navolgbaar te maken. Hiervoor moet de monitoring van transacties worden aangescherpt zodat bij spelers met hoge netto verliezen eerder een onderzoek naar de bron van de middelen wordt gestart. Vervolgens moeten de bevindingen uit het onderzoek worden meegewogen in de risicoanalyse. De beoordeling moet aansluiten op het onderzoek. Dat betekent dat navolgbaar is hoe tot een conclusie omtrent het risicoprofiel is gekomen.
    (onderstreping door de raad van bestuur)

75. Voor zover het gaat om de duidelijkheid van de 2e gedragslijn in de aanwijzing (overtreding van artikel 16, eerste lid, van de Wwft), merkt de raad van bestuur op dat het ook met betrekking tot deze gedragslijn volstrekt helder is wat er van PN verwacht wordt. Dit blijkt reeds duidelijk genoeg uit de wet en de aanwijzing zelf: PN dient ongebruikelijke transacties binnen 14 dagen, dan wel zoveel eerder als mogelijk te melden bij de FIU. Er moet op inzichtelijke wijze worden aangetoond dat de meldingen zijn gedaan. Hoe aan dit laatste kan worden voldaan is voor PN al voldoende duidelijk geworden uit de e-mail van de Kansspelautoriteit van 4 augustus 2022.[25] Hierin is het volgende vermeld:

[25] Zie bijlage 22 van het dossier (onder de e-mail van 26 augustus)

"> 1. Het is voor de Ksa niet inzichtelijk welke transactie(s) zijn gemeld bij de FIU. Uit de aangeleverde cliëntenonderzoeken blijkt niet welke transactie(s) op welke datum onder welk transactienummer zijn gemeld. Daardoor kunnen wij niet vaststellen of alle transacties die kwalificeren voor de objectieve indicator 11 zijn gemeld. (…..)

> Mocht je dit willen aanvullen, dan ontvangen we graag een lijst van meldingen per speler.

76. Voorts maakt de laatste pagina van bijlage 1 bij het onderzoeksrapport ('Overtredingen ten aanzien van artikel 16, eerste lid van de Wwft (de meldplicht)') glashelder wat de Kansspelautoriteit op het vlak van de meldplicht van PN verwacht. Ook hier wordt duidelijk gemaakt dat PN een lijst dient te overleggen waaruit per speler blijkt welke transactie(s), op welke datum, onder welk transactienummer zijn gemeld.

77. Het standpunt van PN dat de Kanspelautoriteit zou hebben nagelaten om duidelijk te maken welke informatie zij wenste te ontvangen en hoe PN deze informatie het beste kon aanleveren, is derhalve onjuist. Nu PN, ondanks dat zij daartoe twee maal (bij e-mail van 4 augustus 2022 en bij de zienswijze) in de gelegenheid is gesteld, heeft verzuimd om inzichtelijk te maken welke transactie(s), op welke datum, onder welk transactienummer zijn gemeld, heeft de raad van bestuur bij het opleggen van de aanwijzing terecht geconcludeerd dat niet is voldaan aan de meldplicht als bedoeld in artikel 16, eerste lid van de Wwft. Anders dan PN stelt, heeft PN derhalve niet tot twee keer toe de informatie overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat zij aan de meldplicht heeft voldaan, maar heeft zij juist tot twee keer toe verzuimd om deze informatie te overleggen.

78. Gelet op het bovenstaande kan, anders dan PN betoogt, niet worden gesteld dat de tweede gedragslijn (artikel 16 Wwft) vaag of onvoldoende bepaald zou zijn. Voor zowel de tweede gedragslijn, de eerste gedragslijn als voor de aanwijzing geldt dat deze voldoende duidelijk en niet innerlijk tegenstrijdig zijn.

7.8 Conclusie

79. De raad van bestuur is van oordeel dat de aanwijzing, gelet op de ernst van de overtredingen, de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van PN en het belang van

de spoedige beëindiging van voormelde kernverplichtingen uit de Wwft, passend en geboden is.

80. Gelet op het voorgaande is het bezwaar ongegrond.

8 Besluit

De raad van bestuur verklaart het bezwaar ongegrond en laat de aanwijzing in stand.

's-Gravenhage, 25 april 2023

De raad van bestuur,

w.g.
drs. René J.P. Jansen
voorzitter

VERZONDEN OP: 26 april 2023

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Bijlage 1 Juridisch kader

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme

Artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft bepaalt:
Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden.

Artikel 3, achtste lid, van de Wwft bepaalt:
Een instelling stemt het cliëntenonderzoek aantoonbaar af op de risicogevoeligheid voor witwassen of financiering van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie.

Artikel 16, eerste lid, van de Wwft bepaalt:
Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.