BRONARCHIEF KANSSPELEN

Beslissing op bezwaar (pdf)

Archiefdocument 41693

17 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 Betent B.V. tegen het besluit van 8 september 2022, kenmerk 01.273.589, 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: 15394 / 01.285.328
Openbaarmaking onder kenmerk: 01.292.888

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij besluit van 8 september 2022 (hierna: "**de aanwijzing**") heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: "**de raad van bestuur"**) Betent B.V. (hierna: "**Betent**") 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 Betent artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d van de Wwft juncto artikel 2, achtste lid van de Wwft overtreedt, omdat uit de beoordeelde cliëntenonderzoeken is gebleken dat Betent 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 Betent 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 Betent drie 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. Betent 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 Betent diverse artikelen van de Wwft overtreedt. Deze bevindingen heeft de raad van bestuur vastgelegd in een onderzoeksrapport van 11 augustus 2022.

6. Bij brief van 11 augustus 2022 heeft de raad van bestuur een voornemen tot het geven van een aanwijzing aan Betent gestuurd en Betent uitgenodigd om een (mondelinge) zienswijze op dit voornemen naar voren te brengen. Bij brief van 1 september 2022 heeft Betent schriftelijk een zienswijze ingediend.

7. Op 8 september 2022 heeft de raad van bestuur Betent 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 18 oktober 2022, ontvangen op 20 oktober 2022, heeft Betent een pro forma bezwaarschrift tegen de aanwijzing ingediend. Per e-mail van 10 november 2022 heeft Betent de gronden van bezwaar aangevuld.

9. Bij brief van 20 december 2022 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. Tijdens de digitale hoorzitting van 22 november 2022 heeft Betent, vertegenwoordigd door haar advocaten [advocaat 1] en [advocaat 2], haar bezwaren nader toegelicht. Voorafgaand aan de hoorzitting zijn namens Betent de spreekaantekeningen per e-mail toegezonden.[1]

[1] Stuk met kenmerk: 15394/01.279.016.

11. Tijdens de hoorzitting heeft de raad van bestuur Betent in de gelegenheid gesteld binnen 2 weken een vertaling van de werkinstructie (productie 1 bij het bezwaarschrift van Betent) over te leggen.

12. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan Betent is toegezonden.[2] Namens Betent is op 6 december 2022 gereageerd op dit verslag. Hierbij is de vertaling van de werkinstructie inclusief flowchart toegezonden en is te kennen gegeven dat Betent op 25 november 2022 de afdeling Toezicht (Wwft) heeft geïnformeerd over de aanpak en maatregelen die Betent ter naleving van de aanwijzing heeft getroffen.[3]

6 Bezwaargronden

13. Betent heeft samengevat de volgende bezwaargronden aangevoerd:

    Het opleggen van de aanwijzing, dan wel het in stand houden hiervan, is niet evenredig gelet op de volgende omstandigheden:

    a. Op grond van haar anti-witwasprocedures hanteert Betent alleen creditcards en iDEAL als betaalmiddelen, waarvan het risico ten opzichte van andere betaalmiddelen reeds is beperkt. Bij de aanvraag van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op aftstand heeft de Kansspelautoriteit geen signaleringen gedaan omtrent het anti-witwasbeleid van Betent. Betent verkeerde derhalve in de veronderstelling dat haar procedures correct waren en voldeden aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Tijdens de hoorzitting is in dit kader nog gewezen op artikel 9.2, eerste lid, sub b, van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand.

    b. De verplichtingen op grond van de Wwft zijn voor de online kansspelmarkt pas sinds 1 oktober 2021 van kracht. De Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit verschaft wel inzicht, maar legt niet uit hoe specifieke verplichtingen moeten worden ingevuld of toegepast. De nakoming van deze verplichten is in de praktijk daarom voor zowel Betent, als voor andere marktpartijen, uitdagend.

[2] Stuk 15394/01.279.426.
[3] Stuk 15394/01.280.443.

c. Betent heeft vanaf mei 2022 haar anti-witwasprocedures aangescherpt en heeft toegezegd tijdig aan de voorgeschreven gedragslijnen te voldoen. Er was geen aanleiding om te veronderstellen dat Betent niet aan deze toezegging zou voldoen.

d. Na ontvangst van het voornemen tot het opleggen van de aanwijzing heeft Betent nog verdere maatregelen getroffen omtrent de cliëntdossiers waarbij ook extra medewerkers zijn ingezet.

e. De Kansspelautoriteit kon in de gegeven omstandigheden volstaan met het uitspreken van haar verwachtingen omtrent de naleving van de Wwft, al dan niet in de vorm van een informele waarschuwing. Het gebruik van een formeel handhavingsinstrument in de vorm van een aanwijzing was niet nodig in het kader van een evenredige handhaving.

f. De keuze van het handhavingsinstrument valt binnen de discretionaire bevoegdheid van de Kansspelautoriteit, maar de voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een aanwijzing dient wel te geschieden met in achtneming van hoofdstuk 3 van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In dit licht wijst Betent op de nadelige gevolgen van dit besluit, te weten: het oplopen van een antecedent en de uiteindelijke publicatie van de aanwijzing. Gelet op deze gevolgen en de mogelijkheid van een lichter alternatief is het besluit volgens Betent in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

g. Bij de heroverweging in bezwaar moeten ook de inspanningen van de overtreder om de overtreding te beëindigen worden betrokken. Betent heeft dertien nieuwe medewerkers aangenomen en er is een werkinstructie opgesteld die waarborgt dat steeds navolgbaar is hoe tot een conclusie omtrent het risicoprofiel van een speler wordt gekomen.

14. Voorts stelt Betent dat de motivering van de aanwijzing niet voldoet aan de artikelen 3:2 Awb en 3:46 Awb nu de raad van bestuur in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb niet heeft afgezien van het inzetten van een formeel handhavingsinstrument.

7 Beoordeling

7.1 Overtredingen staan vast

15. Nu Betent de in het onderzoeksrapport gestelde overtredingen op geen enkele wijze heeft betwist, noch in de primaire fase, noch in bezwaar, concludeert de raad van bestuur dat de overtredingen vast staan. Ter discussie staat enkel nog hetgeen Betent in bezwaar naar voren heeft gebracht omtrent de evenredigheid en de motivering van de aanwijzing.

16. In de volgende paragrafen zal de raad van bestuur volledigheidshalve eerst de vastgestelde overtredingen nader onderbouwen en vervolgens ingaan op hetgeen Betent heeft aangevoerd omtrent de evenredigheid en de motivering van de aanwijzing.

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

17. Wwft-instellingen moeten ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoeken verrichten (artikel 3, eerste lid, van de Wwft). Betent is in dat kader gehouden om periodiek te toetsen of de speler nog voldoet aan het voor deze speler geldende risicoprofiel. Betent 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 Betent 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 Betent 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 nemen en in te grijpen om (de kans op verwezenlijking van het risico op) witwassen en financieren van terrorisme tegen te gaan.[4]

[4] 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).

18. 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 Betent 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 (12 van de 17) voldoet niet aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft, omdat de risicoanalyses van Betent ontbreken, onvoldoende of onvolledig zijn en deze zijn daarmee voor de raad van bestuur onvoldoende navolgbaar. Hierdoor kan Betent 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 Betent 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.[5] 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.

19. De specifieke bevindingen per cliëntonderzoek zijn neergelegd in het onderzoeksrapport. Zij zijn dragend voor de conclusie dat Betent deze overtredingen begaat. De raad van bestuur onderkent in die bevindingen immers ernstige tekortkomingen van verschillende aard. Zo ontbreekt een onderzoek naar de bron van de middelen in vijf cliëntenonderzoeken terwijl zeer hoge nettoverliezen bij de betreffende veelal jongvolwassen spelers daar wel aanleiding toe geven. Veder ontbreken er in veel cliëntenonderzoeken risicoanalyses of zijn deze onvolledig of onvoldoende. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar hetgeen onder randnummer 14 van de aanwijzing is vermeld en voor de detailbevindingen naar bijlage 1 van het onderzoeksrapport.

7.1.2 Meldingen FIU

20. Voorts blijkt uit de aanwijzing en het daaraan ten grondslag gelegde onderzoeksrapport dat er bij de onderzochte cliëntonderzoeken sprake was van drie 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.

21. 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

[5] Aanwijzing, randnummer 12.

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, hoe beter de informatie kan worden gebruikt voor de opsporing. Bovendien kan een voor Betent ongebruikelijke transactie voor de FIU, die van meerdere instellingen meldingen ontvangt, aanleiding of een essentieel onderdeel vormen voor een vervolgonderzoek.

22. Het is daarom essentieel dat Betent onverwijld en in ieder geval binnen 14 dagen een melding doet aan de FIU als een ongebruikelijke transactie zich voordoet. Omdat dit niet in alle gevallen is gebeurd, heeft Betent artikel 16 van de Wwft overtreden.

7.2 Evenredigheid aanwijzing

23. Betent heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanwijzing niet evenredig is. Betent wijst er in dat kader onder meer op dat de verplichtingen op grond van de Wwft voor de online kansspelmarkt pas sinds 1 oktober 2021 van kracht zijn. De Leidraad Wwft verschaft wel inzicht, maar legt niet uit hoe specifieke verplichtingen moeten worden ingevuld of toegepast. De nakoming van deze verplichten is in de praktijk daarom voor zowel Betent, als voor andere marktpartijen, uitdagend.

24. Verder stelt Betent dat de Kansspelautoriteit bij de aanvraag van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen geen signaleringen heeft gedaan omtrent het anti-witwasbeleid van Betent. Betent verkeerde derhalve in de veronderstelling dat haar procedures correct waren en voldeden aan de toepasselijke wet- en regelgeving.

25. In reactie hierop benadrukt de raad van bestuur dat op Betent een eigen verantwoordelijkheid rust om zich aan de geldende wet- en regelgeving te houden. Dat betekent in dit geval dat Betent 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.

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

norm 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 ook 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.[6] De raad van bestuur houdt hier vervolgens toezicht op.

27. De raad van bestuur verwijst in dit kader voorts naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 juli 2020[7]:

"*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)

28. Dat de Wwft nog niet zo lang van kracht is voor aanbieders van kansspelen op afstand zoals Betent, doet aan het bovenstaande niets af. Betent 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 Betent 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,

[6] Kamerstukken II, 2007/08, 31238, nr. 3, pagina 3 e.v.
[7] 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).

29. Indien de Leidraad Wwft voor Betent 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 Betent 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.

30. Nog los van de eigen verantwoordelijkheid van Betent om zich aan de geldende wet- en regelgeving te houden, is volgens de raad van bestuur derhalve sprake van verwijtbaarheid aan de zijde van Betent ten aanzien van de gestelde overtredingen. Het betoog van Betent dat zij in de veronderstelling verkeerde dat haar anti-witwasbeleid op orde was nu de raad van bestuur daaromtrent bij de vergunningverlening geen signaleringen had gedaan, kan niet slagen. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar hetgeen hij hieromtrent heeft overwogen onder randnummer 21 van de aanwijzing:

    Wat betreft de veronderstelling dat het anti-witwasbeleid van Betent – zoals ingediend bij de vergunningsaanvraag - correct was, daarover heeft de Ksa op haar website het volgende gepubliceerd: "Wij geven geen oordeel over de juistheid van de door u gekozen invullingen van concreet kansspelaanbod of beleidsdocumenten (…). Wij beoordelen in dit stadium alleen of u in aanmerking komt voor een vergunning. De praktijk ná vergunningverlening en de uitwerking van uw keuzes in de praktijk, valt buiten de aanvraagprocedure. Dit hoort bij het toezicht op de naleving."

31. Gelet op het bovenstaande en op haar eigen verantwoordelijkheid om de Wwft na te leven, had Betent niet mogen veronderstellen dat de procedures in haar anti-witwasbeleid correct waren en voldeden aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Dat Betent niet of te laat ingreep bij 12 van de 17 cliëntenonderzoeken acht de raad van bestuur dan ook kwalijk en verwijtbaar.

32. Dat Betent vanaf de aankondiging van het onderzoek begin mei 2022 tot aan het moment waarop de aanwijzing is opgelegd een begin heeft gemaakt met aanscherpen van haar anti-witwasbeleid doet hier niets aan af. Betent 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 voor de raad van bestuur geen aanleiding om af te zien van het opleggen van een aanwijzing.

33. 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

34. 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. Betent 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 Betent 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.[8]

35. 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 Betent 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[9] of een bestuurlijke boete van de derde categorie

[8] SNRA 2022, Annex, p. 236, onder het kopje *Risk Level* en p.235 bij ‘*Conclusions:’*
[9] Artikel 29, onder a, van de Wwft.

opleggen,[10] hetgeen ook onderstreept dat dit ernstige overtredingen zijn. Van een professionele instelling als Betent 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.

36. Dat de raad van bestuur niet kon volstaan met het hanteren van een informeel handhavingsinstrument, zoals het geven van een waarschuwing, wordt voorts mede gerechtvaardigd door het feit dat Betent al gewaarschuwd was voor het risico van hoge stortingen, zoals reeds vermeld onder randnummer 28. 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 Betent, hetgeen zeker niet ongebruikelijk is bij andere toezichthouders.[11] Hij heeft hier echter van afgezien. Zodoende heeft hij al meer dan voldoende rekening gehouden met de door Betent in bezwaar aangevoerde omstandigheden zoals samengevat bij randnummer 13 onder b van dit besluit.

37. 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.[12]

38. 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.[13]

39. Dat aan het geven van een aanwijzing nadelige gevolgen voor Betent zijn verbonden, zoals het feit dat haar beleidsbepalers een antecedent oplopen en de aanwijzing zal worden gepubliceerd, maakt de aanwijzing echter niet 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.

---

[10] 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.
[11] https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/april/boete-robeco
[12] Zie ECLI:NL:RBROT:2021:13280.
[13] https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Netherlands-2022.pdf , zie pagina 15, onder punt 3.

40. 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).[14]

    "(……...) 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)

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

42. 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 Betent na de aanwijzing

43. Betent heeft aangevoerd dat bij de heroverweging in bezwaar ook de inspanningen van de overtreder om de overtreding te beëindigen moeten worden betrokken. De raad van bestuur heeft kennis genomen van deze inspanningen, die in de kern samengevat op het volgende neerkomen.

[14] Zie ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 13.4.5.

44. Betent heeft het cliëntenonderzoek in Nederland ondergebracht en niet langer uitbesteed aan een derde partij. Zij heeft in dat kader dertien nieuwe medewerkers aangenomen en haar anti-witwasbeleid nader aangescherpt door een werkinstructie (inclusief flowchart) op te stellen, waarvan zij inmiddels de meest actuele en in het Nederlands vertaalde versie aan de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit heeft toegezonden. Tot slot heeft zij tegelijk met deze werkinstructie nog één nieuw cliëntdossier toegezonden.[15]

45. De raad van bestuur acht het op zich positief dat Betent haar anti-witwasbeleid heeft aangescherpt en maatregelen ter verbetering heeft doorgevoerd. De raad van bestuur heeft deze door Betent verrichte inspanningen bij de heroverweging van zijn besluit 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.

46. Betent heeft naast het werven van personeel en het in eigen hand nemen van het cliëntenonderzoek slechts verwezen naar haar nieuwe en meest actuele anti-witwasbeleid (werkinstructie). Het hebben van een nieuw anti-witwasbeleid is op zichzelf echter onvoldoende. Het gaat er nu juist om hoe dit 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.[16] De door Betent verrichte inspanningen maken allerminst duidelijk of de overtredingen ook in de praktijk door Betent beëindigd zijn, te meer nu sprake is van structurele overtredingen; 12 van de 17 cliëntendossiers werden ‘onvoldoende’ bevonden. Dat Betent pas op 25 november 2022 slechts één door haarzelf uitgekozen nieuw cliëntendossier heeft aangeleverd doet hier niets aan af.

47. De raad van bestuur verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 11.4.3 van eerder genoemde uitspraak inzake Bunq/DNB.[17]

    “(……) 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

[15] Stuk met kenmerk 01.279.289.
[16] Vergelijk Rb. Rotterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8158, r.o. 3.3.
[17] ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 11.4.3.

daadwerkelijk is toegepast en dat bunq deze dossiers heeft onderzocht volgens dit nieuwe beleid. (……)" (onderstreping door de raad van bestuur)

48. Gelet op het bovenstaande had het dus op de weg van Betent gelegen om de door de raad van bestuur beoordeelde cliëntendossiers, althans in ieder geval de 12 'onvoldoende' bevonden dossiers opnieuw te onderzoeken volgens haar nieuwe beleid, zodat op deze dossiers herstel had kunnen plaatsvinden door bijvoorbeeld alsnog een (adequate) risicoanalyse of een 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 Betent 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 voornamelijk naar haar nieuwe anti-witwasbeleid te verwijzen heeft zij niet aangetoond dat zij haar nieuwe beleid ook daadwerkelijk in de praktijk heeft toegepast, nog daargelaten de vraag of met de inhoud van dit beleid de volledige en correcte naleving van de in onderhavige zaak aan de orde zijnde Wwft-artikelen überhaupt verzekerd zou zijn. Betent heeft dus niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij de geconstateerde overtredingen (in 12 van 17 dossiers) heeft beëindigd, noch dat zij ten aanzien van overige niet door de Kansspelautoriteit beoordeelde cliëntenonderzoeken geen soortgelijke overtredingen begaat, noch dat haar nieuwe anti-witwasbeleid dergelijke overtredingen bij nieuwe cliëntenonderzoeken voorkomt.

49. Volledigheidshalve en ten overvloede wijst de raad van bestuur er voorts nog op dat zelfs in het geval dat Betent de geconstateerde overtredingen wel beëindigd zou hebben, dit in casu niet tot de conclusie kan leiden dat de raad van bestuur de aanwijzing 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 (12 van 17 dossiers onvoldoende) van dezelfde aard en/of voorschriften over een lange periode[18] en juist omdat Betent niet heeft aangetoond haar nieuwe beleid in de praktijk toe te passen bestaat er volgens de raad van bestuur een reëel gevaar

[18] Op 30 mei 2022 is geconstateerd dat de cliëntendossiers niet in orde waren, tot op heden is niet duidelijk of de overtredingen beëindigd zijn. Pas bij de ontvangst van de aanvullende gronden van bezwaar op 10 november heeft de Kansspelautoriteit kennis genomen van het nieuwe beleid, dat gedateerd zou zijn van september 2022.

voor herhaling van de overtredingen. Gelet hierop mag de raad van bestuur de aanwijzing in stand laten.[19]

50. Voorts acht de raad van bestuur het van belang om in dit kader op het volgende te wijzen. Betent beroept zich vrijwel uitsluitend op strijd met het evenredigheidsbeginsel. Hierdoor gaat zij 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.[20] Wanneer de aanwijzing niet in stand gelaten wordt, betekent dit dat alle aanbieders van online kansspelen zoals Betent 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. Dit leidt er toe dat de raad van bestuur juist strenger moet gaan optreden door boetes en lasten onder dwangsom op te leggen, hetgeen hij in situaties als de onderhavige gelet op de evenredigheid van zijn handhavingsbesluiten juist wil voorkomen. Ook om deze reden dient de aanwijzing door de raad van bestuur in stand gelaten te worden.

51. Dat de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit in het kader van de hercontrole recentelijk meerdere cliëntendossiers heeft opgevraagd doet aan het bovenstaande niets af.

7.3 Motivering aanwijzing

52. Volgens Betent voldoet de motivering van aanwijzing niet aan de vereisten van de artikelen 3:2 en 3:46 Awb omdat er sprake zou zijn van strijd met het evenredigheidsbeginsel. De raad van bestuur kan Betent hierin niet volgen. Hij meent dat de aanwijzing wel degelijk voldoende gemotiveerd is gelet op hetgeen in paragraaf 7 hiervan is overwogen.

[19] Zie ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.
[20] Zie ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571.

7.4 Conclusie

53. 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 Betent en het belang van de spoedige beëindiging van voormelde kernverplichtingen uit de Wwft, passend en geboden is.

54. 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, 14 februari 2023

De raad van bestuur,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
voorzitter

VERZONDEN OP: 15 februari 2023

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de bevoegde rechtbank, postbus 75850, 1070 AW Amsterdam.

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.