BRONARCHIEF KANSSPELEN

Sanctie- of boetebesluit (pdf)

Archiefdocument 41694

18 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.

Kansspelautoriteit

OPENBAAR

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 30, onder a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme tot oplegging van een boete aan Betent B.V.

Kenmerk: 15998 / 01.302.172

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft).

2. De Wwft verplicht instellingen om cliëntenonderzoek te verrichten. Op grond van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft stelt het cliëntenonderzoek 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, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen. Op grond van artikel 3, achtste lid, van de Wwft stemt een instelling het cliëntenonderzoek aantoonbaar af op de risicogevoeligheid voor witwassen of financieren van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie. Op grond van artikel 16, eerste en vierde lid, van de Wwft meldt de instelling verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties, alsmede de beëindiging van zakelijke relaties waarbij er indicaties zijn dat de desbetreffende cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme, onverwijld aan de Financiële inlichtingen eenheid (hierna: FIU).

3. Betent B.V. (hierna: Betent) is een instelling in de zin van de Wwft. Geconstateerd is dat Betent in de periode van 8 december 2022 tot en met 1 mei 2023 een groot deel van de door de Kansspelautoriteit beoordeelde cliëntenonderzoeken niet volgens de vereisten van bovenstaande wetsartikelen heeft uitgevoerd, als gevolg waarvan zij artikel 3, tweede lid, onder d, artikel 3, achtste lid, en artikel 16, eerste en vierde lid, van de Wwft (meermaals) heeft overtreden.

4. De raad van bestuur rekent deze overtredingen toe aan Betent en legt haar hiervoor een boete op van € 3.000.000,-.

5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Procedure

6. Nadat de Kansspelautoriteit Betent op 8 september 20022 een aanwijzing heeft gegeven om binnen een termijn van drie maanden de daarin gegeven gedragslijnen op te volgen en daarmee de in die aanwijzing genoemde overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden, heeft de Kansspelautoriteit gecontroleerd of Betent de aanwijzing tijdig en volledig heeft opgevolgd.

7. Naar aanleiding daarvan heeft de Kansspelautoriteit dertig lopende cliëntenonderzoeken bij Betent opgevraagd en getoetst. Ook zijn er zeven afgesloten cliëntenonderzoeken getoetst. Daarnaast hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit op 18 april 2023 een bezoek gebracht aan Betent, waarbij met medewerkers van Betent is gesproken. Daarbij hebben de toezichthouders aan Betent vragen gesteld over de cliëntonderzoeken en hun de gelegenheid geboden om de cliëntonderzoeken en het proces toe te lichten. Er is een verslag gemaakt van dat proces. Voor het verloop van het onderzoek en de bevindingen wordt verwezen naar het onderzoeksrapport als bedoeld in onderdeel 3 van dit besluit.

2.2 De betrokkene

8. Betent B.V. is gevestigd aan het Keurenplein 4, Unit D1442, 1069 CD te Amsterdam.

9. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de Wet op de kansspelen.

3 Rapport

10. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op grond van de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek op 30 mei 2023 een onderzoeksrapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is naar aanleiding van de controle op de naleving van de aanwijzing geconstateerd dat Betent in de periode van 8 december 2022 tot en met 1 mei 2023 achtentwintig van de getoetste dertig cliëntenonderzoeken onvoldoende heeft uitgevoerd, alsmede dat vier van de zeven afgesloten cliëntenonderzoeken niet onverwijld zijn gemeld bij de FIU. De toezichthouders concluderen dat Betent hiermee de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a juncto artikel 33, eerste en tweede lid, onderdeel a, eerste sub van de Wwft, de artikelen 3, tweede lid, onder d, juncto artikel 3, achtste lid, van de Wwft en artikel 16, eerste en vierde lid, van de Wwft heeft overtreden.

11. Het rapport is op 16 juni 2023 met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van Betent.

4 Zienswijze

12. Bij brief van 7 augustus 2023 is Betent in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen, voordat de Kansspelautoriteit een besluit op het rapport neemt.

13. Op 14 september 2023 heeft Betent van die gelegenheid gebruik gemaakt.

14. Op 18 september 2023 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar de gemachtigde van Betent verzonden. Bij e-mail van 25 september 2023 heeft Betent gereageerd op het verslag. Deze reactie is aan het dossier toegevoegd.

15. Betent heeft in haar zienswijze -in de kern samengevat- het volgende aangevoerd:
    a) Primair heeft Betent voldaan aan de eerste gedragslijn;
    b) Subsidiair is de eerste gedragslijn onduidelijk;
    c) Het niet melden van transacties komt door een fout in de software;
    d) Betent heeft maatregelen genomen ter verbetering.

16. De Kansspelautoriteit gaat nader in op de zienswijze in paragraaf 5.3.

5 Juridische beoordeling

17. In de volgende onderdelen zal de Kansspelautoriteit volledigheidshalve eerst het wettelijk kader schetsen, vervolgens de vastgestelde overtredingen nader toelichten en daarna reageren op de zienswijze van Betent.

5.1 De wettelijke bepalingen

18. In artikel 1a, vierde lid, van de Wwft is bepaald dat als natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten waarop deze wet van toepassing is worden aangewezen:
    (……)
    n. natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig gelegenheid geven als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de kansspelen of die activiteiten verrichten als bedoeld in artikel 7a,

30b, 30h of 30z van die wet.

19. Op grond van artikel 1d, eerste lid, onder f, van de Wwft is de Kansspelautoriteit met de uitvoering en handhaving van de Wwft belast voor zover het betreft instellingen als bedoeld artikel 1a, vierde lid, onderdeel n.

20. 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.

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

22. Artikel 16, eerste lid, van de Wwft bepaalt dat een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld meldt aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden.

23. Artikel 16, vierde lid, onder b, van de Wwft bepaalt dat de meldingsplicht bedoeld in het eerste artikel van overeenkomstige toepassing is als een zakelijke relatie wordt beëindigd en er tevens indicaties zijn dat de desbetreffende cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme.

24. Artikel 28 van de Wwft bepaalt dat de toezichthoudende autoriteit een ieder die niet voldoet aan een ingevolge deze wet op hem rustende verplichting een aanwijzing kan geven om binnen een door de toezichthoudende autoriteit gestelde redelijke termijn ten aanzien van in de aanwijzingsbeschikking aan te geven punten een bepaalde gedragslijn te volgen.

25. Op grond van artikel 30 van de Wwft kan de toezichthoudende autoriteit een bestuurlijke boete opleggen ter zake van:

    a. overtreding van de bij of krachtens de artikelen 1e, 2, 2a, 2b, 2c, 2d, 2e, eerste en tweede lid, 2f, eerste, tweede en vierde lid, 3, eerste tot en met negende en

elfde lid, 3a, eerste en tweede lid, 4, eerste lid, tweede lid, tweede volzin, en derde lid, 5, eerste, derde en vijfde lid, 6, 7, tweede lid, 8, 9, 10, tweede lid, 10c, eerste lid, 11, 16, 17, tweede lid, 20a, 20b, 23, eerste, tweede en vierde lid, 23a, 23b, 23c, eerste lid en derde lid, 23e, eerste, tweede en derde lid, 23g, eerste en tweede lid, 23h, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 23i, 23j, eerste en tweede lid, 33, 34, 35, 35a en 38 van de Wwft gestelde regels.
(...)
g. het geen gevolg geven dan wel niet tijdig of onvolledig gevolg geven aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 28.

26. Op grond van artikel 31, tweede lid van de Wwft bepaalt de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, bij elke daarin omschreven overtreding het maximale bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete. De overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen.

27. Artikel 33, eerste lid, van de Wwft bepaalt dat een instelling die op grond van deze wet cliëntenonderzoek heeft verricht, of bij wie een cliënt is geïntroduceerd, op opvraagbare wijze de documenten en gegevens vastlegt die zijn gebruikt voor de naleving van die verplichtingen.

28. Artikel 33, tweede lid, van de Wwft bepaalt welke gegevens in ieder geval moeten worden vastgelegd.

29. Op grond van artikel 13, eerste lid van het Besluit Bestuurlijke boetes financiële sector valt een overtreding van artikel 3 van de Wwft in categorie 3. Op grond van artikel 31, tweede lid van de Wwft betreft dit een boete met een basisbedrag van €2.000.000 met een maximumbedrag van €4.000.000. Er is geen minimumbedrag.

5.2 De aanwijzing van 8 september 2022

30. De Kansspelautoriteit heeft op 8 september 2022 aan Betent een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 28 van de Wwft. Deze aanwijzing houdt het volgende in:

Betent dient binnen drie maanden na dagtekening de overtredingen van onderstaande artikelen te beëindigen en beëindigd te houden:
- artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft juncto artikel 3, achtste lid van de Wwft (overtreding ten aanzien van cliëntenonderzoeken);
- artikel 16, eerste lid, van de Wwft (overtredingen ten aanzien van meldingen aan de FIU);

De Kansspelautoriteit draagt Betent op de volgende gedragslijnen op te volgen:

Ten aanzien van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft juncto artikel 3, achtste lid, van de Wwft dient Betent 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.

Ten aanzien van artikel 16, eerste lid, van de Wwft dient Betent transacties onverwijld te melden bij de FIU. Dat betekent dat er in de praktijk binnen veertien dagen moet worden gemeld, en zoveel eerder als mogelijk.

5.3 Overtredingen van artikel 3 van de Wwft

31. Uit artikel 3, eerste lid, van de Wwft volgt dat instellingen ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoeken moeten verrichten. Uit deze verplichting volgt ingevolge artikel 3, tweede lid, onder a, van de Wwft onder meer dat Betent haar klanten moet identificeren en hun identiteit moet verifiëren. Op grond van artikel 33, tweede lid, onder a, sub 1° van de Wwft dient in dat verband onder meer het adres van de cliënt vastgelegd te worden of een afschrift van een identiteitsbewijs vastgelegd te worden. De toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben vastgesteld dat Betent in cliëntenonderzoek 2 van de betreffende cliënt een adres heeft vastgelegd, waarvan Betent zelf heeft vastgesteld dat dit adres waarschijnlijk niet klopt. Betent heeft echter wel een kopie van het identiteitsdocument van de betreffende cliënt vastgelegd. Daarmee heeft Betent voldaan aan de genoemde verplichting. De Kansspelautoriteit legt daarom geen sanctie op voor het overtreden van artikel 33, tweede lid, onder a, sub 1° van de Wwft.

32. Betent is eveneens gehouden om voortdurend te toetsen of de speler nog voldoet aan het voor hem of haar geldende risicoprofiel. Zij 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, onder d, van de Wwft in staat moet zijn een voortdurende controle uit te oefenen, veronderstelt dat de instelling de daartoe benodigde relevante gegevens (over de speler en zijn risicoprofiel) heeft

vastgelegd, hetgeen ook blijkt uit artikel 33, eerste en tweede lid, van de Wwft. Bovendien moet de instelling op grond van artikel 3, achtste lid, van de Wwft het cliëntonderzoek aantoonbaar afstemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of financieren van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie. Kortom, de cliëntonderzoeken dienen Betent 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 ongebruikelijke transacties op te merken.[1]

33. Op basis van het rapport stelt de Kansspelautoriteit vast dat Betent artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft juncto artikel 3, achtste lid, van de Wwft meermaals heeft overtreden. Een groot deel van de betreffende cliëntenonderzoeken, namelijk zevenentwintig van de dertig, is als onvoldoende beoordeeld, mede omdat ze niet voldoen aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en artikel 3, achtste lid, van de Wwft.[2] Hierdoor kan Betent niet waarborgen dat zij een voortdurende controle uitoefent op de zakelijke relatie met de spelers en dat de transacties van de desbetreffende spelers en de kennis die Betent over deze spelers heeft, overeenkomen met het risicoprofiel van deze spelers, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen. Het cliëntenonderzoek is daarmee niet aantoonbaar afgestemd op de risicogevoeligheid voor witwassen van onder meer het type cliënt en transactie. Het voorgaande is daardoor in strijd met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en artikel 3, achtste lid, van de Wwft.

34. De specifieke bevindingen per cliëntenonderzoek zijn weergegeven in het rapport. Zij zijn dragend voor de conclusie dat Betent deze overtredingen heeft begaan. De Kansspelautoriteit constateert in die bevindingen immers ernstige tekortkomingen van verschillende aard. In meerdere cliëntenonderzoeken is te laat een onderzoek naar de bron van de middelen ingesteld en/of is de bron van de middelen niet voldoende onderzocht, terwijl daar wel aanleiding toe was. Ook is het voorgekomen dat transacties te laat beoordeeld zijn of dat er helemaal geen informatie is opgevraagd of verkregen om de bron van middelen te verifiëren, terwijl dat wel nodig was. Daarnaast heeft Betent in meerdere gevallen onvoldoende onderzoek verricht.[3] In twee gevallen betreft het zelfs een klant ten aanzien van wie de

[1] 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).
[2] Slechts cliëntenonderzoeken 1, 12 en 17 zijn op dit punt niet als onvoldoende beoordeeld.
[3] Zie bijvoorbeeld cliëntenonderzoek 26, waarin Betent oordeelt dat een gokker zich een groot verlies kan veroorloven enkel vanwege zijn verleden als profvoetballer en omdat hij een onderneming bezit.

Kansspelautoriteit Betent er al eerder op gewezen heeft dat het onderzoek onvoldoende is.[4]

35. Door op deze wijze te handelen kan Betent door middel van haar cliëntenonderzoek niet waarborgen dat zij een voortdurende controle kan uitoefenen op de zakelijke relatie met de spelers en dat de transacties van de desbetreffende spelers en de kennis die Betent over deze spelers heeft, overeenkomen met het risicoprofiel van deze spelers. Het cliëntenonderzoek is daarmee niet aantoonbaar afgestemd op de risicogevoeligheid voor witwassen van het type cliënt en transacties. De Kansspelautoriteit verwijst in het kader van het bovenstaande voor een nadere motivering naar onderdeel 5 van het rapport, alsmede naar de detailbevindingen in bijlage 1 van het rapport.

36. Betent heeft gesteld dat zij nog steeds een achterstand (“back log”) heeft ten aanzien van de cliëntenonderzoeken, maar dat zij eraan werkt om die achterstanden weg te werken. Het in de tussentijd aan spelers opleggen van een lage stortings- of verlieslimiet kan dan in beginsel een middel zijn om het risico op witwassen te verkleinen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het instellen van lage limieten Betent uiteraard niet ontslaat van de verplichtingen om zorgvuldig cliëntenonderzoeken te verrichten, conform de wettelijke eisen. In de onderzochte cliëntenonderzoeken heeft het instellen van een limiet dan ook niet als resultaat dat daardoor de overtredingen zijn opgeheven. Zoals blijkt uit het rapport heeft Betent in een aantal gevallen aan spelers een limiet opgelegd op grond waarvan een maximum per tijdseenheid kan worden gestort op de spelersrekening. Vanaf april 2023 gaat het om een limiet aan het bedrag dat de speler mag verliezen. Betent heeft in die gevallen echter steeds in een (te) laat stadium een limiet ingesteld. In een aantal gevallen is er sprake van een vrij hoge limiet. Bovendien is er in veel gevallen helemaal geen limiet opgelegd. Tegen de toezichthouders van de Kansspelautoriteit is namens Betent hierover verklaard dat het invoeren van standaard limieten of blokkades tegen de wens van de stakeholders is.

5.4 Overtredingen van artikel 16 van de Wwft

37. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Wwft dient Betent een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld te melden aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Uit het rapport blijkt echter dat in veertien van de dertig onderzochte cliëntonderzoeken in totaal

[4] Zie cliëntenonderzoeken 3 en 5.

drieënvijftig transacties ten onrechte niet zijn gemeld.[5] Daarmee zijn er dus drieënvijftig overtredingen van artikel 16, eerste lid, van de Wwft vastgesteld.

38. Op grond van artikel 16, vierde lid, van de Wwft dient Betent te voldoen aan de meldingsplicht als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Wwft, onder meer als een relatie met een klant beëindigd wordt vanwege het niet kunnen voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek en er ook indicaties zijn van witwassen. Vastgesteld is dat Betent in vier van de zeven onderzochte afgesloten cliëntonderzoeken niet aan deze verplichting heeft voldaan.[6]

5.5 Beoordeling van de zienswijze

5.5.1 Ad a) Betent heeft voldaan aan de eerste gedragslijn

39. Volgens Betent heeft zij voldaan aan de eerste gedragslijn, die kort gezegd inhoudt dat zij artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft juncto artikel 3, achtste lid, van de Wwft dient na te leven. In de aanwijzing is toegelicht dat dat betekent dat Betent de risicoanalyse in de cliëntenonderzoeken navolgbaar dient 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.

40. Zoals blijkt uit onderdeel 5.3 van dit besluit is Betent er niet in geslaagd artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft juncto artikel 3, achtste lid, van de Wwft na te leven. Zij heeft zich dan ook niet aan de gedragslijn gehouden. Uit de cliëntenonderzoeken blijkt dat klanten van Betent hoge bedragen konden verliezen of storten zonder dat Betent de bron van middelen onderzocht of dat Betent pas in een laat stadium een onderzoek verrichtte. In veel gevallen waren deze onderzoeken ondeugdelijk. Ook heeft Betent nagelaten om risicoanalyses te verrichten die worden voorgeschreven in artikel 3 tweede lid, onder d, van de Wwft, dan wel zijn deze analyses gebrekkig of niet navolgbaar gebleken. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom een mogelijke arbeidsongeschiktheid niet is meegewogen, waarom er geen bron van middelen wordt opgevraagd van een speler die werkzaam is een sector waarin een verhoogd risico geldt op witwassen en die een hoog bedrag verliest, of er slechts afgegaan wordt op openbare bronnen bij een speler die veel geld verliest.[7] Het betreft in twee cliëntonderzoeken nota

[5] Zie onder randnummer 43 van het rapport.
[6] Zie bijlage 2 bij het rapport.
[7] Bijvoorbeeld cliëntonderzoeken 3, 6 en 13.

bene een klant ten aanzien van wie de Kansspelautoriteit al in een eerder onderzoek had opgemerkt dat het onderzoek van Betent onvoldoende was.

41. Betent stelt dat zij allerlei maatregelen heeft getroffen om aan de aanwijzing te voldoen. Wat daar ook van zij, die maatregelen hebben kennelijk niet kunnen voorkomen dat Betent de gedragslijnen niet of onvoldoende heeft opgevolgd en dus de Wwft overtreedt.

42. Verder stelt Betent ten onrechte dat zij de Kansspelautoriteit meermalen heeft gevraagd of de getroffen maatregelen voldoen en dat de Kansspelautoriteit de gevraagde duiding niet heeft gegeven. Betent is echter een professionele aanbieder van wie verwacht mag worden dat ze er zelfstandig in slaagt om de Wwft na te leven. De gedragslijnen zijn naar het oordeel van de Kansspelautoriteit bovendien dusdanig duidelijk dat Betent heeft moeten kunnen begrijpen wat er van haar wordt verwacht. De door de Kansspelautoriteit aangetroffen gebreken zijn daarnaast ook nog eens dusdanig ernstig dat Betent had moeten weten dat zij daarmee niet beantwoordt aan de gedragslijnen en evenmin aan de eisen van de Wwft.

5.5.2 Ad b) Onduidelijkheid eerste gedragslijn

43. Betent stelt dat de eerste gedragslijn onduidelijk is. Volgens haar volgt niet uit de Wwft, de toelichting daarop en de Leidraad Wwft dat de bevindingen van de Kansspelautoriteit duiden op gebrekkige naleving van de Wwft. Daarmee zou er sprake zijn van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

44. Artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft bevat een open norm. Betent 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.[8] In haar besluit van 8 september 2022 heeft de Kansspelautoriteit al eens duidelijk gemaakt dat Betent tekortschiet in de naleving van de Wwft en heeft zij Betent aanwijzingen gegeven hoe Betent dat kon verhelpen. Dat heeft echter niet mogen baten, getuige de bevindingen in het rapport.

45. Betent onderbouwt haar stelling dat de gedragslijn onduidelijk is niet met concrete gegevens, maar slechts met algemeenheden. Tijdens de hoorzitting op 14 september 2022 is Betent gevraagd om concreet te maken welke bevindingen van de Kansspelautoriteit volgens Betent het gevolg waren van onduidelijkheid in

[8] Vgl. ECLI:NL:RBROT:2021:13280, r.o. 4.2.

de gedragslijn. Betent kon of wilde echter geen bevinding aanwijzen die volgens haar het gevolg was van de gestelde onduidelijkheid. Dat Betent de gedragslijn daadwerkelijk te onduidelijk vindt, acht de Kansspelautoriteit mede daarom niet geloofwaardig. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat de Wwft, de Leidraad Wwft en de gedragslijnen voldoende duidelijk zijn voor Betent om te kunnen begrijpen wat er van haar wordt verwacht. Dat de Kansspelautoriteit van plan is om de Leidraad Wwft binnenkort aan te passen, doet daar niets aan af. Bovendien zijn de tekortkomingen van Betent dusdanig ernstig en talrijk dat zij moet begrijpen dat zij daarmee zowel de Wwft als de gedragslijnen niet heeft nageleefd. De Kansspelautoriteit vindt het extra reden tot zorg dat Betent de schuld van haar tekortkomingen op de Kansspelautoriteit probeert af te schuiven. Daarmee schept Betent geen vertrouwen dat zij in de toekomst de Wwft wél zal naleven.

46. Anders dan Betent stelt, is het evenredigheidsbeginsel niet in het geding. De Wwft en de aanwijzing van de Kansspelautoriteit zijn immers allebei duidelijk. Daarmee moet worden voorkomen dat er wordt witgewassen of terrorisme wordt gefinancierd door middel van de door Betent aangeboden diensten. Zoals blijkt uit onder meer onderdelen 5.3 en 5.4 van het onderhavige besluit, schiet Betent echter ernstig tekort in de naleving van haar verplichtingen in dat verband. Het belang van Betent weegt daar niet tegenop.

5.5.3 Ad c) Tweede gedragslijn

47. Betent heeft nagelaten bij de FIU de transacties te melden waarnaar verwezen wordt in onderdeel 5.4 van dit besluit. Dit wordt niet betwist. Volgens Betent is dit veroorzaakt door een fout in de door haar gebruikte software als gevolg waarvan alle enkele transacties van meer dan € 15.000,- niet werden toegevoegd aan de lijst van te melden transacties. Zij zou deze fout inmiddels hebben verholpen.

48. De Kansspelautoriteit stelt vast dat Betent hiermee niet heeft voldaan aan de tweede gedragslijn van de aanwijzing en evenmin aan artikel 16 van de Wwft. Het doet niet ter zake of de fout gelegen is in de software die Betent gebruikt. Bovendien is het opmerkelijk dat de Kansspelautoriteit wel in staat is geweest om vast te stellen dat Betent transacties ten onrechte niet heeft gemeld bij de FIU, maar dat Betent daar zelf niet in is geslaagd. Daarnaast gaat Betent eraan voorbij dat zij in cliëntonderzoek 24 een subjectieve melding had moeten doen. Zij heeft dat ten onrechte nagelaten, hetgeen niet te wijten kan zijn aan de door haar genoemde softwarefout. Ten slotte heeft Betent in vier cliëntonderzoeken niet voldaan aan de meldingsplicht als bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de Wwft. Die overtreding kan evenmin te wijten zijn aan de genoemde softwarefout.

5.5.4 Ad d) Maatregelen ter verbetering

49. Betent stelt maatregelen ter verbetering te hebben genomen. Naar de mening van de Kansspelautoriteit moet het evenwel vanzelfsprekend zijn dat als er structurele tekortkomingen zijn vastgesteld, er maatregelen ter verbetering worden getroffen. Zij ziet daarin in dit geval echter geen verzachtende omstandigheid. De maatregelen die Betent onder randnummer 12 van haar zienswijze beschrijft, hebben immers ook niet de door de Kansspelautoriteit geconstateerde tekortkomingen kunnen voorkomen. Wil Betent de Kansspelautoriteit ervan overtuigen dat zij de Wwft en de aanwijzing wél naleeft, dan zal zij dat moeten laten zien in de praktijk.

5.6 Conclusie overtredingen

50. Op grond van de overwegingen in onderdelen 5.2 en 5.3 stelt de Kansspelautoriteit vast dat Betent in de periode van 8 december 2022 tot en met 1 mei 2023 artikel 3, tweede lid, onder d, en achtste lid en artikel 16, eerste en vierde lid, van de Wwft meermaals heeft overtreden. Hetgeen Betent in haar zienswijze en tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht, doet gelet op het bovenstaande niets af aan deze conclusie.

6 Bestuurlijke boete

6.1 Algemeen

51. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 30, onder a en onder g, van de Wwft bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen voor deze overtredingen en stelt zich op het standpunt dat een boete recht doet aan de overtredingen.

52. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtredingen zijn gepleegd. Verder houdt zij rekening met de omstandigheden als genoemd in artikel 1b, eerste lid, onder a tot en met h, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, voor zover deze van toepassing zijn.

53. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete

zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

54. Op welke manier bovenstaande omstandigheden worden meegewogen bij het opleggen van de boete en hoe het evenredigheidsbeginsel daarbij in acht wordt genomen, wordt hierna toegelicht.

6.2 Ernst van de overtredingen

55. De verplichtingen uit de Wwft hebben als doel 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 bij te dragen aan de effectieve bestrijding van ernstige financieel-economische criminaliteit. Daar komt bij dat het verrichten van cliëntenonderzoeken die aantoonbaar afgestemd dienen te worden op de risico's ten aanzien van witwassen en het financieren van terrorisme, alsmede de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de gedurende deze relatie verrichte transacties kernverplichtingen uit de Wwft zijn. Dat geldt eveneens voor het onverwijld bij de FIU melden van ongebruikelijke transacties en van beëindigde zakelijke relaties waarbij er indicaties zijn dat de desbetreffende cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme.

56. Het op juiste wijze en het conform de wettelijke vereisten uitvoeren van deze kernverplichtingen is van wezenlijk belang voor het signaleren van ongebruikelijke transacties en voor het detecteren en het effectief bestrijden van (risico's op) witwassen en financieren van terrorisme. Het is zorgwekkend dat de Kansspelautoriteit in meer dan achtentwintig van de dertig onderzochte lopende cliëntonderzoeken gebreken in de naleving van de Wwft heeft aangetroffen.[9] Het betreft structurele overtredingen die al vanaf 2022 eerder zijn begaan en lang voortduren. Door niet, laat of gebrekkig onderzoek te verrichten en/of maatregelen te nemen, heeft Betent welbewust het risico gelopen dat er (langdurig) werd witgewassen. In een aantal cliëntenonderzoeken gaat het bovendien om significant hoge bedragen. Daarnaast heeft Betent in een groot aantal gevallen haar meldingsplicht verzaakt. De Kansspelautoriteit beschouwt structurele overtreding van deze kernverplichtingen daarom als zeer ernstig.

[9] Daarnaast werden er ook nog eens in vier van de zeven afgesloten cliëntenonderzoeken tekortkomingen aangetroffen.

57. Verder acht de Kansspelautoriteit in het kader van de ernst van de overtredingen het volgende van belang. De Wwft heeft als doelstelling het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Dit is van groot maatschappelijk belang voor een effectieve bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit. Het versluieren of verhullen van de herkomst van crimineel verdiend vermogen stelt criminelen in staat om uit de handen van onder meer overheidsinstanties te blijven en ongestoord te profiteren van het crimineel verdiende vermogen. Hierdoor is witwassen een ernstige bedreiging voor de maatschappij, de economie en tast het ook de integriteit van de kansspelsector en de financiële sector aan. De Kanspelautoriteit acht het risico groot dat de overtredingen van Betent daaraan aanzienlijke schade toebrengen.

6.3 Verwijtbaarheid

58. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtredingen door Betent acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.

59. De Kansspelautoriteit benadrukt dat op Betent als vergunninghouder en grote professionele aanbieder van kansspelen 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 en de aanwijzing op haar rusten en dat zij hieraan op een passende wijze invulling dient te geven.

60. De Kansspelautoriteit overweegt in dit kader dat artikel 3, tweede lid, onder d, en artikel 3, achtste lid, van de Wwft open normen zijn. Dit betekent dat Betent zelf verantwoordelijk is om deze normen 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 op de Wwft blijkt verder dat het aan de instellingen is om de maatregelen die zij in het kader van het cliëntenonderzoek dienen te nemen, aantoonbaar 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.[10] De Kansspelautoriteit houdt hier vervolgens toezicht op. Daarbij is een groot aantal overtredingen van de Wwft vastgesteld; in achtentwintig van de onderzochte dertig lopende cliëntenonderzoeken was daarvan zodanig sprake dat ze als onvoldoende zijn beoordeeld. Bovendien loopt Betent voor haar verantwoordelijkheid weg door haar tekortkomingen af te schuiven op de beweerdelijke onduidelijkheid van de Wwft en de Kansspelautoriteit. Ook de omstandigheid dat Betent een grote achterstand heeft laten ontstaan en de kennelijke opvatting van Betent dat de belangen van haar stakeholders prevaleren

[10] Kamerstukken II, 2007 - 2008, 31238, nr. 3, pagina 3 e.v.

boven passende beheersmaatregelen, zijn zorgwekkend. Dat alles duidt erop dat Betent de naleving van de Wwft onvoldoende serieus neemt.

61. Betent is eveneens ernstig tekortgeschoten in haar meldingsplicht als bedoeld in artikel 16, eerste en vierde lid, onder b, van de Wwft. Dat dat (deels) te wijten zou zijn aan de software die zij gebruikt, is volledig haar eigen verantwoordelijkheid. Bovendien had zij deze tekortkomingen zelf kunnen en moeten ontdekken. Dit geldt te meer daar de Kansspelautoriteit deze tekortkomingen wél heeft kunnen vaststellen. Dan is niet in te zien waarom Betent dat niet zou kunnen.

62. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit de vastgestelde overtredingen zeer verwijtbaar. Dit geldt temeer nu aan Betent voor dezelfde overtredingen al op 8 september 2022 een aanwijzing is gegeven. Dit maakt dat de overtredingen niet alleen zeer ernstig zijn, maar ook ten zeerste aan Betent zijn te verwijten.

6.4 Overige omstandigheden

63. De Kansspelautoriteit ziet geen reden om de boete te matigen. Betent heeft weliswaar aangevoerd dat zij maatregelen heeft genomen ter verbetering van haar processen, maar mede gelet op hetgeen onder randnummer 41 van dit besluit is overwogen, geeft dat de Kansspelautoriteit nog onvoldoende vertrouwen dat er daadwerkelijk verbetering zal optreden. Daar komt nog eens bij dat Betent haar verantwoordelijkheid tot naleving van de Wwft en de aanwijzing afschuift op de beweerdelijke onduidelijkheid die de wet en de Kansspelautoriteit haar zouden geven. Zo'n houding geeft geen vertrouwen dat Betent de regels daadwerkelijk adequaat zal naleven.

6.5 Evenredigheid

64. Gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen en mede gelet op het feit dat de eerder gegeven aanwijzing geen, althans onvoldoende, effect heeft gesorteerd, acht de Kanspelautoriteit het opleggen van een boete een geschikt, noodzakelijk en evenwichtig middel om de overtredingen te beëindigen, en/of beëindigd te houden en/of om toekomstige overtredingen door Betent (of andere aanbieders) te voorkomen.

65. Dat aan het opleggen van een boete naast de kosten daarvan voor Betent mogelijk nadelige gevolgen voor Betent zijn verbonden, maakt de boete evenmin onevenredig. Deze nadelige gevolgen wegen immers niet op tegen de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen, noch tegen het doel van de boete, te weten: het verzekeren van de naleving van de (kern)verplichtingen van de Wwft.

66. Als (grote) professionele aanbieder op de kansspelmarkt had Betent 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 van de Wwft waren haar vooraf bekend, althans behoorden haar vooraf bekend te zijn. Dit geldt te meer aangezien er aan haar eerder al een aanwijzing is opgelegd als bedoeld in artikel 28 van de Wwft. Nu zij desondanks kernverplichtingen uit de Wwft heeft overtreden, komen de negatieve gevolgen die zij daarvan mogelijk ondervindt voor haar eigen rekening.

67. De Kansspelautoriteit is gelet op het voorgaande van oordeel dat er in het evenredigheidsbeginsel geen aanleiding kan worden gevonden om af te moeten zien van het opleggen van een boete.

6.6 Boetebepaling

68. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Betent.

69. Ingevolge artikel 31 van de Wwft wordt het bedrag van de boete bepaald bij het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. Op grond van artikel 13, eerste lid van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector vallen overtredingen van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 3, achtste lid, van de Wwft in categorie 3. Datzelfde geldt voor overtredingen van artikel 16 van de Wwft. Op grond van artikel 31, tweede lid, van de Wwft is het basisbedrag voor een boete van de derde categorie € 2.000.000,-.

70. Gelet op de ernst en de verwijtbaarheid van de overtredingen en de overige omstandigheden zoals in onderdelen 6.2 tot en met 6.4 toegelicht, verhoogt de Kanspelautoriteit dit bedrag met vijfentwintig procent in verband met de ernst van de overtredingen en met nog eens vijfentwintig procent in verband met de verwijtbaarheid hiervan.

71. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 3.000.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

7 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

a. stelt vast dat Betent artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, en achtste lid, en artikel 16, eerste en vierde lid, van de Wwft (meermaals) heeft overtreden;
b. legt aan Betent een boete op van € 3.000.000,-.

's-Gravenhage, 14 november 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
Voorzitter

VERZONDEN OP 15 NOVEMBER 2023

Bezwaar
Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in Rotterdam een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

Betaling boete
Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.

Indien tegen een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete bezwaar wordt aangetekend, schorst dit de verplichting tot betaling van de boete totdat in ieder geval de bezwaartermijn is verstreken. De Kansspelautoriteit neemt hierbij artikel 32b, eerste en tweede lid, van de Wwft in acht.