BRONARCHIEF KANSSPELEN

2025 28 10 01.356.880 Aanwijzing20Wwft TOTO20Online sanctiebesluit

Archiefdocument 42204

31 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: Kansspelautoriteit.

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

Kansspelautoriteit

OPENBAAR

Aanwijzing als bedoeld in artikel 28 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Datum: 28 oktober 2025
Kenmerk: 01.347.418
Openbaarmaking onder kenmerk: 01.356.880

Besluit

Samenvatting

De Kansspelautoriteit heeft onderzoek uitgevoerd bij TOTO Online B.V. (hierna: TOTO Online) naar de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Naar aanleiding van het onderzoek, heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) vastgesteld dat TOTO Online in overtreding is van de Wwft. De overtreding ziet op artikel 3, eerste lid, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft. De raad van bestuur geeft TOTO Online een aanwijzing als bedoeld in artikel 28 van de Wwft om binnen de in hoofdstuk 5 van dit besluit genoemde termijn de gegeven gedragslijnen op te volgen en daarmee de overtreding te beëindigen.

Na afloop van de bij het Besluit gestelde termijn, zal de Kansspelautoriteit controleren op het opvolgen van de hierboven gegeven aanwijzing en het nakomen van de gedragslijnen. Indien de Kansspelautoriteit constateert dat TOTO Online geen gevolg heeft gegeven dan wel niet tijdig of onvolledig gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, dan kan de raad van bestuur hiervoor een last onder dwangsom (artikel 29, onder f, van de Wwft) of een bestuurlijke boete (artikel 30, onder g, van de Wwft) opleggen.

Inhoud

Samenvatting 1
1 Betrokken rechtspersoon 3
2 Verloop van het onderzoek 3
2.1 Aanleiding 3
2.2 Verloop onderzoek 3
2.3 Onderzoek informatie 10
3 Norm, onderzoeksbevindingen en oordeel 10
3.1 Beleid en procedures 10
3.1.1 Norm 10
3.1.2 Voorlopig oordeel in Voornemen 11
3.1.3 Zienswijze en reactie Kansspelautoriteit 12
3.1.4 Definitief oordeel 15
3.2 Cliëntenonderzoek 16
3.2.1 Voortdurende controle zakelijke relatie en verrichte transacties 16
3.3 Verscherpt cliëntenonderzoek 25
3.3.1 Norm 25
3.3.2 Voorlopig oordeel in Voornemen 26
3.3.3 Zienswijze en reactie Kansspelautoriteit 26
3.3.4 Definitief oordeel 27
4 Belangenafweging 27
5 Besluit 29
6 Publicatie 30

1 Betrokken rechtspersoon

1. Het onderzoek betreft het handelen van de besloten vennootschap TOTO Online B.V., statutair gevestigd te Rijswijk. TOTO Online is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 65691253.

2. TOTO Online is houder van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). De vergunning van TOTO Online is verleend door de Kansspelautoriteit onder kenmerk 1601/01.247.154 en geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026. De vergunning geldt voor het organiseren van de volgende categorieën kansspelen op afstand:
   - casinospelen waarbij de spelers tegen vergunninghouder spelen;
   - weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd.

3. De Wwft is van toepassing op TOTO Online op grond van artikel 1a, vierde lid, aanhef en onder l, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

2 Verloop van het onderzoek

2.1 Aanleiding

4. De Kansspelautoriteit is de toezichthouder op de markt voor de kansspelen. Een belangrijk doel van de Kansspelautoriteit is het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit. De Kansspelautoriteit ziet daarbij onder meer toe op de juiste naleving van de Wwft. Gezien de poortwachtersrol van aanbieders van online kansspelen is het belangrijk dat vergunninghouders voldoen aan de Wwft. De Kansspelautoriteit is in het kader van toezicht op de naleving van de Wwft door TOTO Online een onderzoek gestart.

2.2 Verloop onderzoek

5. Op 20 februari 2024 heeft de Kansspelautoriteit een e-mail gestuurd aan TOTO Online met daarin de mededeling dat de Kansspelautoriteit een onderzoek instelt naar TOTO Online in het kader van de Wwft. In deze e-mail worden twee data voorgesteld om het onderzoek telefonisch of digitaal nader toe te lichten.

Hierop antwoordt TOTO Online dezelfde dag, waarin de voorkeur aangegeven wordt om een videogesprek te voeren op dinsdag 27 februari 2024.[1]

6. Op 27 februari 2024 heeft de Kansspelautoriteit tijdens een digitale vergadering gesproken met [persoon 1] ([functie]), [persoon 2] ([functie]), [persoon 3] ([functie]) en [persoon 4] ([functie]). Tijdens dit gesprek heeft de Kansspelautoriteit het onderzoek in het kader van de Wwft toegelicht. Daarnaast is voor 11 april 2024 een afspraak gemaakt voor een bezoek op locatie bij TOTO Online aan de Laan van Hoornwijck 55, 2289 DG te Rijswijk.

7. Op 1 maart 2024, heeft de Kansspelautoriteit een informatievordering[2] aan TOTO Online verstuurd, met daarin tevens de bevestiging van het bezoek op locatie op 11 april 2024. In de informatievordering heeft de Kansspelautoriteit – kort samengevat – de volgende informatie en documenten gevorderd:
   - risicobeoordeling met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering;
   - alle documenten die inzicht geven in het Wwft-beleid;
   - ten aanzien van de PEP-controle de gebruikte screeningtool en de datum van ingebruikname ervan;
   - een toelichting, onderbouwd met documenten, die inzicht geeft in de wijze waarop TOTO Online invulling geeft aan het opleidingsvereiste, als bedoeld in artikel 35 van de Wwft;
   - kopieën van drie volledige dossiers van cliënten die door TOTO Online als hoog risico cliënten met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering zijn aangemerkt. Indien TOTO Online geen cliënten als hoog risico heeft aangemerkt: kopieën van de volledige cliëntendossiers van drie midden risico spelers dan wel drie spelers met de hoogste netto inleg (stortingen – uitbetalingen) over de laatste 3 maanden.

8. Op 14 maart 2024 heeft TOTO Online de volgende informatie en documenten aangeleverd[3]:
   - Bijlage 1.1 Risico assessment Wwft – TOTO
   - Bijlage 2.1 Beleid Wwft – TOTO
   - Bijlage 2.a1 Procesbeschrijving cliëntacceptatie – TOTO
   - Bijlage 2.a2 Werkprocedure cliëntacceptatie TOTO

[1] Geregistreerd onder kenmerk 01.309.835
[2] Geregistreerd onder kenmerk 01.310.553
[3] Geregistreerd onder kenmerk 01.312.427

- Bijlage 2.a3 Processchets cliëntacceptatie - TOTO
- Bijlage 2.a4 Werkprocedure account activatie cliënt - TOTO
- Bijlage 2.a5 Werkprocedure valse ID-documenten - TOTO
- Bijlage 2b.1 Toelichting Risicoclassificatie cliënten – TOTO
- Bijlage 2b.2 Documentatie risicomodel – TOTO
- Bijlage 2b.3 Stroomschema AML-score – TOTO
- Bijlage 2b.3 Werkprocedure analyse AML-score - TOTO
- Bijlage 2d.1 Procesbeschrijving monitoring cliënten – TOTO
- Bijlage 2d.2 Processchets monitoring cliënten – TOTO
- Bijlage 2d.3 Business ruling monitoring ([monitoringssysteem]) – TOTO
- Bijlage 2d.4 Werkprocedure enhanced due dilligence - TOTO
- Bijlage 2e.1 Toelichting monitoring ongebruikelijke transacties en meldproces – TOTO
- Bijlage 2e.2 Werkprocedure melden van ongebruikelijke transacties - TOTO
- Bijlage 2f.1 Procesbeschrijving PEP-controle – TOTO
- Bijlage 3.1 Documentatie screeningstool t.b.v. PEP-controle - TOTO
- Bijlage 3.2 Contract TOTO – [onderneming 1] t.b.v. screeningstool
- Bijlage 4.1 Opleidingsplan Wwft – TOTO
- Bestandsmap 1: Speler 1 ([dossiernummer 1]) inclusief bijlagen
- Bestandsmap 2: Speler 2 ([dossiernummer 2]) inclusief bijlagen
- Bestandsmap 3: Speler 3 ([dossiernummer 3]) inclusief bijlagen

9. Op 21 maart 2024 heeft de Kansspelautoriteit geconstateerd dat niet alle documentatie, waar TOTO Online in de begeleidende brief naar verwijst, is aangeleverd. De Kansspelautoriteit heeft op 21 maart 2024 per e-mail[4] om de ontbrekende informatie verzocht, waarna TOTO Online op 23 maart 2024 deze documentatie alsnog heeft aangeleverd[5]. Dit betroffen bijlagen van de cliëntendossiers en twee beleidsstukken:
   - Bijlage 2c.1 Toelichting doel en aard zakelijke relatie – TOTO
   - Bijlage 4.2 Presentatie Fraud & Payments nieuwe medewerkers - TOTO

10. Op 11 april 2024 heeft een onderzoek op locatie plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek is besproken hoe TOTO Online uitvoering geeft aan de verschillende

[4] Geregistreerd onder kenmerk 01.312.427
[5] Geregistreerd onder kenmerk 01.312.578

verplichtingen van de Wwft. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit meegekeken in de systemen die worden gebruikt binnen TOTO Online. Het gesprek is in de vorm van een verslag vastgelegd door de Kansspelautoriteit.[6] Tijdens het onderzoek heeft de Kansspelautoriteit aangegeven welke cliëntendossiers zij nog aanvullend wenst te ontvangen.

11. Op 12 april 2024 heeft de Kansspelautoriteit een informatievordering[7] per e-mail gestuurd aan TOTO Online met het verzoek de volgende informatie en documenten toe te sturen:
    - Bestandsmap 4: Speler 4 ([dossiernummer 4]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 5: Speler 5 ([dossiernummer 5]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 6: Speler 6 ([dossiernummer 6]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 7: Speler 7 ([dossiernummer 7]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 8: Speler 8 ([dossiernummer 8]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 9: Speler 9 ([dossiernummer 9]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 10: Speler 10 ([dossiernummer 10]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 11: Speler 11 ([dossiernummer 11]) inclusief bijlagen
    - Bestandsmap 12: Speler 12 ([dossiernummer 12]) inclusief bijlagen
    - voor de reeds opgevraagde drie cliëntendossiers, indien aanwezig, alle relevante interne stukken[8];
    - het audit rapport van de audit die afgelopen jaar is uitgevoerd op Wwft-onderwerpen;
    - het aantal registraties en een overzicht van afwijzingen om Wwft-redenen over 2023;
    - de aantallen transacties, de aantallen vlaggen op deze transacties en de aantallen transacties die op basis van deze vlaggen handmatig zijn bekeken, van Q1 2024 (januari tot en met maart);
    - een overzicht van de opleidingen die het KYC-team, het F&P-team, compliance en de bestuurders gevolgd hebben, inclusief de datum waarop deze opleiding gevolgd is en of deze is afgerond;
    - de documentatie t.a.v. de trainingen zoals genoemd in het opleidingsplan, indien aanwezig, waaronder de documentatie van de Wwft-relevante kennissessie van 2023.

[6] Geregistreerd onder kenmerk 01.314.658
[7] Geregistreerd onder kenmerk 01.313.832
[8] In de informatievordering is gespecificeerd wat hiermee is bedoeld.

12. Op 19 april 2024 heeft TOTO Online de reeds aangeleverde cliëntendossiers één tot en met drie aangevuld[9] en cliëntendossiers vier tot en met twaalf aangeleverd[10]. Daarnaast heeft TOTO Online de overige gevraagde informatie en documenten aangeleverd.

13. Op 23 april 2024 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail[11] het verslag van het onderzoek op locatie bij TOTO Online toegestuurd. In deze e-mail stond het verzoek om feitelijke onjuistheden van het gespreksverslag binnen twee weken na dagtekening door te geven.

14. Op 7 mei 2024 heeft TOTO Online haar commentaar op het gespreksverslag per e-mail aan de Kansspelautoriteit toegestuurd.[12]

15. Op 25 juni 2024 heeft de Kansspelautoriteit, naar aanleiding van de eerste analyses, geconstateerd dat er documentatie ontbreekt, waardoor geen volledige analyse mogelijk is op de aangeleverde cliëntendossiers. Hierop heeft de Kansspelautoriteit TOTO Online verzocht te controleren op juistheid en volledigheid, en de ontbrekende en juiste documentatie alsnog aan te leveren.[13] Tevens is aanvullende documentatie opgevraagd. Dit betrof de volgende documentatie:
    a. een overzicht van de 'vlaggen' in Excel;
    b. de vastlegging van limieten, zowel de door de speler zelf opgelegde limieten als de limieten opgelegd door TOTO Online in het kader van de Wwft;
    c. de [onderneming 1] hits, waaruit blijkt dat aan de screening is voldaan en tot welke informatie dit heeft geleid;
    d. de door de speler aangeleverde questionnaire, indien van toepassing (in ieder geval bij spelers [dossiernummer 3] en [dossiernummer 2]).

16. Op 1 juli 2024 heeft TOTO Online de opgevraagde documentatie aangeleverd. Ook heeft TOTO Online aangegeven de eerder verstrekte overzichten gecontroleerd te hebben op volledigheid. Daarbij is geconstateerd dat er inderdaad documentatie

[9] Geregistreerd onder kenmerken 01.314.458, 01.314.457 en 01.314.461
[10] Geregistreerd onder kenmerken 01.314.462, 01.314.463, 01.314.470, 01.314.471, 01.314.472, 01.314.473, 01.314.475, 01.314.476, 01.314.477
[11] Geregistreerd onder kenmerk 01.314.658
[12] Geregistreerd onder kenmerk 01.316.640
[13] Geregistreerd onder kenmerk 01.320.301

ontbrak. Deze documentatie heeft TOTO Online in reactie op het verzoek aangeleverd.[14]

17. Op 16 december 2024 heeft de Kansspelautoriteit TOTO Online per e-mail[15] uitgenodigd voor een videogesprek over de voortgang van het Wwft onderzoek. Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 19 december 2024, waarin is uitgesproken dat de Kansspelautoriteit het voornemen had om bij besluit TOTO Online een aanwijzing te geven (hierna: Voornemen).

18. Op 19 december 2024 heeft de Kansspelautoriteit het Voornemen[16] aan TOTO Online kenbaar gemaakt, in combinatie met een begeleidende brief[17] waarin is aangegeven dat TOTO Online tot zes weken na dagtekening van de brief, te weten tot en met 30 januari 2025, een zienswijze kan indienen.

19. Op 6 januari 2025 heeft TOTO Online bevestigd het besluit tot het geven van het Voornemen en de begeleidende brief te hebben ontvangen. Daarin heeft TOTO Online tevens aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid om een mondelinge zienswijze te geven. Hierop heeft de Kansspelautoriteit op 10 januari 2025 voorgesteld om dit op 6 februari 2025 plaats te laten vinden.

20. Op 14 januari 2025 geeft TOTO Online aan de spreekaantekeningen op schrift te zetten en te overhandigen tijdens de hoorzitting. Daarnaast heeft TOTO Online een voorstel gedaan om de mondelinge zienswijze plaats te laten vinden op 10 of 11 februari 2025. Op 15 januari 2025 is in onderling overleg besloten de zienswijze op 11 februari 2025 plaats te laten vinden.

21. Op 11 februari 2025 heeft de hoorzitting plaatsgevonden, waarbij TOTO Online is vertegenwoordigd door [advocaat 1] ([onderneming 2]), [advocaat 2] ([onderneming 2]), [persoon 5] ([functie]), [persoon 1] ([functie]), [persoon 6] ([functie]) en [persoon 3] ([functie]). Tijdens deze hoorzitting heeft TOTO Online haar zienswijze mondeling toegelicht (hierna: de Zienswijze). Van deze hoorzitting

[14] Geregistreerd onder kenmerk 01.320.748
[15] Geregistreerd onder kenmerk 01.331.669
[16] Geregistreerd onder kenmerk 01.331.877
[17] Geregistreerd onder kenmerk 01.331.880

heeft de Kansspelautoriteit een gespreksverslag[18] gemaakt, dat op 18 februari 2025 aan TOTO Online is verzonden om hier een reactie op te geven.

22. Op 19 februari 2025 heeft er een telefonisch gesprek plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en TOTO Online, waarin TOTO Online heeft aangegeven behoefte te hebben aan een gesprek om de voortgang van de wijzigingen in het beleid te bespreken.

23. Op 21 februari 2025 heeft de Kansspelautoriteit verzocht het nieuwe beleid en procedures, alsook het Plan van aanpak, toe te sturen aan de Kansspelautoriteit. TOTO Online heeft deze documentatie 28 februari 2025 aangeleverd via de Filecloud.[19]

24. TOTO Online heeft haar reactie op het gespreksverslag op 3 maart 2025 aan de Kansspelautoriteit verzonden. Deze reactie is toegevoegd aan het dossier. [20]

25. De Kansspelautoriteit heeft op 27 maart 2025 een voorstel gedaan aan TOTO Online om het door hen verzochte gesprek op 15 april 2025 te laten plaatsvinden. In dit gesprek zal het plan van aanpak, het nieuwe beleid, en de procedures besproken worden.

26. Op 15 april 2025 heeft het gesprek tussen de Kansspelautoriteit en TOTO Online plaatsgevonden, waarin enkel het beleid besproken is. Tijdens dit gesprek is besproken in hoeverre in het nieuwe beleid, de in het Voornemen geformuleerde gedragslijnen (hierna: het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze) zijn opgenomen. Hiertoe heeft TOTO Online ook de *Handouts* Project verbeteren beheersing Wwft-risico's TOTO Online overgelegd.

27. Op 28 mei 2025 heeft TOTO Online per e-mail laten weten dat zij op basis van de besproken onderwerpen haar beleid, processen en werkinstructies op een aantal punten nogmaals heeft aangescherpt. Deze aanpassing heeft TOTO Online kort toegelicht in het 'Memo nadere toelichting en terugkoppeling acties naar aanleiding van gesprek Ksa-NLO d.d. 15 april 2025'.[21]

[18] Geregistreerd onder kenmerk 01.335.865
[19] Geregistreerd onder kenmerk 01.337.293
[20] Geregistreerd onder kenmerk 01.337.292
[21] Geregistreerd onder kenmerk 01.343.560

2.3 Onderzoek informatie

28. Het oordeel van de Kansspelautoriteit is gebaseerd op de volgende onderzoekbronnen:
    - de onderzoekbronnen zoals genoemd in het Voornemen;
    - de Zienswijze;
    - het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze;
    - Plan van aanpak Verbeteren beheersing Wwft-risico's (hierna: Plan van aanpak);
    - 20250210 Money Laundering Risk Matrix (hierna: Heatmap);
    - 20250227 Beleid ter bestrijding van witwassen financiering van terrorisme en fraude v1.8 (hierna: Nieuwe Beleid);
    - *Handouts* Project verbeteren beheersing Wwft-risico's TOTO Online (hierna: *Handouts*);
    - 20250528 Memo nadere toelichting en terugkoppeling acties naar aanleiding van gesprek Ksa-NLO d.d. 15 april 2025 (hierna: Memo 'nadere toelichting')

3 Norm, onderzoeksbevindingen en oordeel

29. In deze paragraaf staat per overtreding het volgende opgenomen:
    - de wettelijke norm;
    - het voorlopige oordeel van de Kansspelautoriteit in het Voornemen;
    - de Zienswijze en de reactie van de Kansspelautoriteit;
    - het definitieve oordeel van de Kansspelautoriteit.

3.1 Beleid en procedures

3.1.1 Norm

30. Op grond van artikel 2c, eerste lid, van de Wwft dient TOTO Online over gedragslijnen, procedures en maatregelen te beschikken om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen, passend bij de aard en omvang van de onderneming.
    De risico's zijn inzichtelijk gemaakt door de risicobeoordeling van de instelling (zie daarvoor artikel 2b van de Wwft). Naast de eigen risicobeoordeling moeten ook de risico's uit de meest recente versie van de supranationale en nationale risicobeoordeling bij het beleid worden betrokken. De gedragslijnen, maatregelen en procedures dienen ten minste betrekking te hebben op de naleving van de bepalingen van de in artikel 2c, tweede lid, van de Wwft opgesomde hoofdstukken respectievelijk paragrafen van de Wwft, zoals ten aanzien van de risicobeoordeling,

gedragslijnen, procedures en beheersmaatregelen, cliëntenonderzoek en ongebruikelijke transacties. Zoals beschreven in de Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit, moet het beleid erop toezien dat wordt voldaan aan de verplichtingen over het cliëntenonderzoek, het melden van ongebruikelijke transacties, bewaartermijnen, gegevensbescherming en opleiding. Het beleid dient conform artikel 2c, vierde lid, van de Wwft systematisch aan toetsing te worden onderworpen, mede op basis van de actualisering van de risicobeoordelingen, en waar nodig te worden bijgesteld.

3.1.2 Voorlopig oordeel in Voornemen

31. De Kansspelautoriteit heeft allereerst in het Voornemen geconstateerd dat het beleid van TOTO Online sterk gericht is op het *de-risken* van cliënten. De risicoclassificatie hoog en kritiek bestaan wel en leiden beide tot beëindigen van de cliëntrelatie. Daarmee is er geen onderscheid tussen beide risicoclassificaties. Op dit vlak is het beleid daarmee niet effectief.

32. Voorts bevat het beleid geen eenduidige systematiek om tot een risicoclassificatie van een cliënt te komen. De methodiek die wordt toegepast om tot de risicoclassificatie te komen, wordt deels toegelicht in Bijlage 2b.1 Toelichting Risicoclassificatie cliënten – TOTO (hierna: het Memo) gericht aan de Kansspelautoriteit, maar dit Memo maakt geen deel uit van het beleid en de procedures van TOTO Online. De risicovariabelen die bij deze methodiek gebruikt worden, komen bovendien niet overeen met de risicovariabelen die in het Beleid staan vermeld. Deze methodiek geeft ook bepaalde risico's onvoldoende gewicht naar het oordeel van de Kansspelautoriteit, terwijl anderen geheel ontbreken.

33. De Kansspelautoriteit heeft verder geconstateerd dat het beleid van TOTO Online op het gebied van transactiemonitoring tekortschiet. De overgelegde Concept procesbeschrijving monitoring dateert van na de start van dit onderzoek.
Deze versie is bovendien nog in concept, waardoor niet duidelijk is of dit proces al wordt gebruikt door TOTO Online en hoe het proces was ingericht voordat de procesbeschrijving monitoring door TOTO Online werd opgesteld. Daarnaast zijn er geen richtlijnen te vinden die aangeven of, en wanneer, actie wordt ondernomen door TOTO Online naar aanleiding van de 'vlaggen' die afgaan tijdens de transactiemonitoring. Dit wordt aan het oordeel van de desbetreffende analist overgelaten en daarmee laat het beleid daarin ruimte voor subjectiviteit.

34. De Kansspelautoriteit heeft tot slot geconstateerd dat de medewerkers van TOTO Online gebruik kunnen maken van een questionnaire om een verklaring te ontvangen van de cliënt over diens inkomsten. Het versturen van een questionnaire komt echter niet terug in de Werkprocedure EDD, waardoor het niet duidelijk is of dit deel uitmaakt van het onderzoek naar de bron van middelen en in welke gevallen deze questionnaire verstuurd wordt. Daarnaast is volgens het beleid van TOTO Online een onderzoek naar de bron van middelen bij een *Politically Exposed Persons* (hierna: PEP) geen standaard procedure, terwijl de Wwft wel voorschrijft om passende maatregelen te treffen om de bron van het vermogen van een PEP vast te stellen.

35. Het beleid en de procedures van TOTO Online kennen op basis van het voorgaande tekortkomingen en bieden te weinig handvatten om risico's op witwassen, en in mindere mate op terrorismefinanciering, te beheersen. Daarin is het beleid en zijn de procedures onvoldoende effectief.

36. Gelet op het bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat TOTO Online in ieder geval sinds 9 maart 2021[22] artikel 2c, eerste lid, van de Wwft overtreedt door niet te beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen die de risico's op witwassen en terrorismefinanciering beperken en effectief beheersen.

3.1.3 Zienswijze en reactie Kansspelautoriteit

37. TOTO Online heeft in de Zienswijze haar reactie gegeven op het voorlopig oordeel in het Voornemen, met betrekking tot artikel 2c, eerste lid, van de Wwft. De Zienswijze is hieronder per onderwerp nader uitgewerkt. Hierop volgt een reactie van de Kansspelautoriteit op deze Zienswijze.

Zienswijze TOTO Online: Risicoclassificatie

38. TOTO Online geeft in haar Zienswijze aan geen spelers te accepteren die een hoger risico hebben dan 'laag', met PEP's als enige uitzondering. De risicoclassificaties 'hoog' en 'onacceptabel'[23] hebben volgens TOTO Online dan ook een functie. Deze wordt voornamelijk gebruikt tijdens de klantrelatie. In het Memo 'nadere toelichting' geeft TOTO Online aan het onderscheid tussen 'hoog' en 'onacceptabel' risico te laten

[22] Dit betreft de datum dat het Wwft beleid voor de eerste keer is goedgekeurd door het RMC
[23] In het nieuwe beleid wordt gesproken van de risicoclassificatie 'onacceptabel' in plaats van 'kritiek'

vervallen. Daarmee is de risicoclassificatie 'onacceptabel' niet meer in gebruik door TOTO Online.

39. TOTO Online erkent dat de gebruikte termen met betrekking tot de risicoclassificatie tot onduidelijkheid kan leiden. Om die reden heeft TOTO Online een nadere toelichting daarvan toegevoegd aan het Nieuwe Beleid. De discrepantie tussen de risicovariabelen die in het Beleid genoemd worden ten opzichte van de *controls*, de *key indicators* en de vlaggen zijn door TOTO Online nader toegelicht aan de hand van de *Heatmap*. Hieruit blijkt de samenhang tussen de risicovariabelen die zijn gebaseerd op de risicobeoordeling van TOTO Online, en de wijze waarop de risicovariabelen zijn verwerkt in het AML risicomodel.

40. Ten aanzien van de bevinding over het toekennen van onvoldoende gewicht aan de *key indicators*, geeft TOTO Online aan dat de impact van verhoging van de, door de Kansspelautoriteit genoemde, *key indicators* minimaal is. TOTO Online geeft in het Memo 'nadere toelichting' echter aan wel aanpassingen te hebben doorgevoerd, zodat het gelijktijdig optreden van deze *key indicators* altijd leidt tot verscherpt cliëntonderzoek.

41. Met betrekking tot de ontbrekende risicovariabelen voor de risicoclassificatie, met name 'adverse media' en 'zakelijke rekeningen', heeft TOTO Online tijdens het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze, aangegeven dat de adverse media screenings onderdeel uitmaken van de OSINT-check, die verricht wordt bij bepaalde transacties. De zakelijke rekening is niet meegenomen als *key indicator*, maar deze dienen volgens TOTO Online wel allemaal handmatig goedgekeurd te worden én er wordt bij zakelijke rekeningen een OSINT-check gedaan.

Reactie Kansspelautoriteit

42. De Kansspelautoriteit constateert dat TOTO Online ten behoeve van de risico-classificatie het onderscheid tussen de risicoclassificaties 'hoog' en 'onacceptabel' heeft laten vervallen. Daarmee vervalt deze bevinding.

43. De totstandkoming van de risicoclassificatie is voldoende uitgebreid toegelicht in het beleid door het Memo in het Nieuwe Beleid te verwerken. Na de toelichting van TOTO Online op de *Heatmap*, en de wijze waarop de risicovariabelen zijn verwerkt in het AML risicomodel, blijkt daartussen een duidelijke samenhang.

44. Hoewel TOTO Online aangeeft dat de impact van verhoging van de, door de Kansspelautoriteit genoemde, *key indicators* minimaal is, blijft de Kansspelautoriteit bij het standpunt dat de combinatie van *key indicators* altijd aanleiding dient te zijn voor verscherpt cliëntonderzoek. TOTO Online heeft zowel in de Zienswijze als in het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze aangegeven aanpassingen te willen doen om ervoor te zorgen dat bepaalde gevallen leiden tot verscherpt cliëntonderzoek. In het Memo 'nadere toelichting' geeft TOTO Online aan de verzwaring te hebben doorgevoerd, waardoor deze combinatie inmiddels altijd leidt tot verscherpt cliëntonderzoek. Daarmee vervalt deze bevinding.

45. De Kansspelautoriteit constateert dat het uitvoeren van de OSINT-checks bij bepaalde transacties en bij het gebruik van een zakelijke rekening, waarbij de afweging zal worden gemaakt om al dan niet verscherpt cliëntonderzoek uit te voeren, voldoende waarborgt dat deze risicovariabelen worden betrokken bij de cliëntonderzoeken. Het niet meenemen van deze risicovariabelen bij de automatische risico score (in het AML risicomodel), wordt ondervangen door op bovengenoemde momenten handmatige checks uit te voeren op deze risicovariabelen.

Zienswijze TOTO Online: Transactiemonitoring

46. TOTO Online heeft in de Zienswijze aangegeven dat TOTO Online, voor de aankondiging van het Wwft-onderzoek van de Kansspelautoriteit, zelf heeft geconstateerd dat er een procesbeschrijving moest komen voor haar transactiemonitoring. Daarbij heeft TOTO Online tevens aangegeven dat de werkwijze die hierin beschreven staat in de praktijk al gebruikt werd, maar nu ook is vastgelegd. TOTO Online wijst er daarnaast op dat de eerste conceptversie dateert van voor de aankondiging van het Wwft-onderzoek van de Kansspelautoriteit.

47. In haar Zienswijze geeft TOTO Online aan dat de analist oordeelt of verscherpt cliëntonderzoek al dan niet wordt uitgevoerd. In het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze licht TOTO Online toe dat een AML-risicoscore van 25 of hoger altijd aanleiding is voor verscherpt cliëntonderzoek. In de Memo 'nadere toelichting' geeft TOTO Online aan de tekst in het Nieuwe beleid nogmaals te hebben aangepast, waardoor er nu specifiek benoemd staat dat de analist verscherpt cliëntonderzoek start bij een AML-risicoscore van 25 of hoger.

Reactie Kansspelautoriteit

48. De Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat TOTO Online tijdens de Zienswijze de procesbeschrijving voor haar transactiemonitoring definitief heeft gemaakt. TOTO Online heeft deze nieuwe procesbeschrijving tevens aangeleverd.

49. Uit de Memo 'nadere toelichting', blijkt voldoende dat er bij een AML-risicoscore van 25 punten of hoger een verscherpt cliëntonderzoek wordt uitgevoerd door de analist. Daarmee is er geen sprake is van subjectiviteit bij de beslissing om verscherpt cliëntonderzoek uit te voeren.

Zienswijze TOTO Online: Bron van middelen

50. Een questionnaire kon door TOTO Online worden gebruikt indien een analist meer wilde weten over een speler, terwijl er op dat moment nog niet voldoende aanleiding was om verscherpt cliëntonderzoek uit te voeren. TOTO Online noemt dit "soft EDD" en ziet dat dit tot verwarring kan leiden. TOTO Online benadrukt dat de questionnaire nooit is gebruikt om het verscherpt cliëntonderzoek uit te voeren. In de Zienswijze geeft TOTO Online tevens aan te zijn gestopt met deze questionnaires.

51. In haar Zienswijze geeft TOTO Online aan dat zij haar beleid heeft aangepast en daarbij heeft verduidelijkt dat bij een PEP het onderzoek naar de bron van middelen onderdeel uitmaakt van de standaardprocedure.

Reactie Kansspelautoriteit

52. Uit de Zienswijze van TOTO Online blijkt dat TOTO Online gestopt is met het gebruik van questionnaires om inzicht te krijgen in gegevens van haar cliënten. Daarmee is er geen sprake meer van onduidelijkheid over het gebruik en het doel van deze questionnaire.

53. TOTO Online heeft haar beleid aangepast, waardoor er nu standaard onderzoek naar bron van middelen plaatsvindt bij PEP's. Daarmee voldoet TOTO Online aan de Wwft op dit onderdeel.

3.1.4 Definitief oordeel

54. Naar aanleiding van bovenstaande, constateert de Kansspelautoriteit dat TOTO Online op het gebied van de risicoclassificatie de nodige wijzigingen heeft doorgevoerd, wat ertoe heeft geleid dat het duidelijk is hoe de risicoclassificatie tot

stand komt, welke risicovariabelen hiervoor gebruikt worden, en zijn deze risicovariabelen allemaal duidelijk verwerkt in het Nieuwe Beleid. Op het gebied van transactiemonitoring en onderzoek naar bron van middelen, zijn het beleid en procedures dermate aangepast, zodat deze voldoen aan de eisen gesteld in de Wwft.

55. Gelet op het bovenstaande, is de Kansspelautoriteit van oordeel dat er niet langer sprake is van een overtreding van artikel 2c, eerste lid, van de Wwft door de aanpassingen die TOTO Online na ontvangst van het Voornemen heeft doorgevoerd. Hierdoor beschikt TOTO Online over de juiste gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering te beperken en voldoende effectief te beheersen.

3.2 Cliëntenonderzoek

56. De Kansspelautoriteit heeft op het gebied van cliëntenonderzoek diverse tekortkomingen waargenomen. Deze tekortkomingen hebben betrekking op de voortdurende controle van de zakelijke relatie en verrichte transacties. Dit wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

3.2.1 Voortdurende controle zakelijke relatie en verrichte transacties

3.2.1.1 Norm

57. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft dient TOTO Online voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen. Kennis van de cliënt en diens risicoprofiel vormt de basis voor de voortdurende controle op de tijdens de duur van de relatie verrichte transacties.

    De voortdurende controle vindt plaats door middel van het opstellen van een risicoprofiel van de cliënt op basis van het cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden. Vooral bij situaties met een hoger risico ligt het in de rede om door middel van geobjectiveerde, betrouwbare bronnen de plausibiliteit van de bron van de middelen vast te stellen en vast te leggen. In de Leidraad Wwft van de Kansspelautoriteit wordt daarbij aangegeven dat de kansspelaanbieder een risicoanalyse op basis van deze bron van middelen moet maken, waaruit een navolgbare conclusie volgt. Bij deze risicoanalyse kunnen ook

factoren als de omvang van de transactie en de (gedrags)historie van de speler van invloed zijn.

3.2.1.2 Voorlopig oordeel in Voornemen

Ten aanzien van risicoclassificatie

58. De Kansspelautoriteit heeft in het Voornemen ten aanzien van de risicoclassificatie tekortkomingen geconstateerd, waardoor ze van oordeel is dat TOTO Online onvoldoende kennis heeft om tot een gedegen risicoclassificatie van haar cliënten te komen. Voor drie[24] cliëntendossiers is het niet dan wel onvoldoende navolgbaar dat TOTO Online met de risicoclassificatie afwijkt van het door het systeem gegenereerde risicoclassificatie. Voor vier[25] cliëntdossiers is het niet dan wel onvoldoende navolgbaar dat de door het systeem gegenereerde risicoclassificatie voor deze cliënten, ondanks een hoge omzet[26], op laag uitkomt. Voor nog twee[27] andere cliëntdossiers zijn de risico variabelen 'negatief nieuws' (cliëntdossier 8) en 'het gebruik van een zakelijke rekening' (cliëntdossier 10) ten onrechte niet meegenomen in de systeem gegenereerde risicoclassificaties.

Ten aanzien van transactiemonitoring

59. In vijf[28] van de twaalf onderzochte cliëntendossiers, constateert de Kansspelautoriteit voorts dat TOTO Online onvoldoende actie onderneemt naar aanleiding van de 'vlaggen' die afgaan op het speelaccount van de cliënt. In drie[29] van de cliëntdossiers zijn de acties die wel zijn ondernomen, onvoldoende of niet afgestemd op de geïdentificeerde risico indicator. In twee[30] van de onderzochte cliëntdossiers constateert de Kansspelautoriteit dat er te laat actie ondernomen wordt en in één cliëntdossier[31] dat er afgeweken wordt van het beleid van TOTO Online.

[24] Cliëntdossiers 1, 3 en 5
[25] Cliëntdossiers 2, 7, 11 en 12
[26] Hiermee wordt het totaal van stortingen en opnamen bedoeld
[27] Cliëntdossiers 8 en 10
[28] Cliëntdossiers 2, 3, 9, 11 en 12
[29] Cliëntdossiers 2, 3 en 11
[30] Cliëntdossier 7 en 10
[31] Cliëntdossier 10

60. Uit alle onderzochte cliëntdossiers blijkt tevens dat, indien 'vlaggen' in het kader van voortdurende controle worden beoordeeld, de vastlegging hiervan ontbreekt. Dit geldt voornamelijk bij 'vlaggen' die automatisch worden verwijderd, maar is ook te zien bij 'vlaggen' die handmatig verwijderd worden.

Ten aanzien van bron van de middelen:

61. Tot slot heeft de Kansspelautoriteit geconstateerd dat TOTO Online in drie[32] van de onderzochte cliëntdossiers onvoldoende diepgaand onderzoek naar de bron van middelen heeft verricht. In deze cliëntdossiers heeft TOTO Online onvoldoende inzicht in de herkomst van de bron van middelen die door de cliënten gebruikt wordt om te gokken. In één[33] van de onderzochte cliëntdossiers heeft TOTO Online in eerste instantie wel onderzoek naar de bron van middelen verricht, maar heeft TOTO Online verzuimd aanvullend onderzoek naar de bron van middelen te doen ondanks dat het stort- en speelgedrag hier wel aanleiding voor gaf.

Voorlopig oordeel

62. De Kansspelautoriteit heeft tekortkomingen waargenomen bij de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, in het bijzonder ten aanzien van risicoclassificatie, transactiemonitoring en het onderzoek maar de bron van de middelen.
    Naar aanleiding van het bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat TOTO Online sinds 4 oktober 2021[34] in overtreding is van artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft.

3.2.1.3 Zienswijze en reactie Kansspelautoriteit

63. TOTO Online heeft in de Zienswijze haar reactie gegeven op het voorlopig oordeel in het Voornemen, met betrekking tot artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft. De Zienswijze is hieronder per onderwerp nader uitgewerkt, met daarbij direct de reactie van de Kansspelautoriteit op deze Zienswijze.

[32] Cliëntdossiers 2, 7 en 11
[33] Cliëntdossier 12
[34] Dit is de oudste datum waarom de zakelijke relatie is gestart, van alle onderzochte cliëntendossiers in dit onderzoek. Dit betreft cliëntdossier 10 en de datum is de datum waarop de eerste storting heeft plaatsgevonden

Ten aanzien van risicoclassificatie

64. TOTO Online geeft in haar zienswijze aan dat de AML-risicoscore die door het systeem wordt gegenereerd geen risicoclassificatie is, maar een advies aan de analist ten behoeve van de risicoclassificatie. Daarbij merkt TOTO Online in het algemeen wel op dat de vastlegging van onderzoek, conclusies en overwegingen op diverse plaatsen voor verbetering vatbaar is.

65. Dat TOTO Online aangeeft dat de AML-risicoscore niet hetzelfde is als de risicoclassificatie, doet volgens de Kansspelautoriteit niet af aan het feit dat TOTO Online de reden om hiervan af te wijken niet vastlegt. Dit geeft TOTO Online in haar Zienswijze zelf ook aan, waaruit geconcludeerd kan worden dat de vastlegging van de totstandkoming van de risicoclassificatie onvoldoende is.

66. In haar Zienswijze licht TOTO Online toe hoe de analist voor cliëntdossiers 1, 3 en 5 tot een afwijking van de AML-risicoscore is gekomen. Voor cliëntdossiers 1 en 3 geeft TOTO Online aan dat de toelichting van de afwijking van de AML-risicoscore niet ontbreekt, maar wel explicieter opgenomen had kunnen worden. Voor cliëntdossier 5 geeft TOTO Online wel aan het dossier te zullen verduidelijken met de reden voor de gekozen risicoclassificatie.

67. De Kansspelautoriteit concludeert voor de drie cliëntdossiers, anders dan in de Zienswijze ten aanzien van dossier 1 en 3 wordt betoogd, dat de koppeling tussen de analyse in de *notes* (die in twee cliëntdossiers enkel de aanleiding is voor verscherpt cliëntonderzoek) en de risicoclassificatie ontbreekt.

68. Met betrekking tot de vier cliëntdossiers waarvan het risico betreffende de hoge omzet (stortingen en uitbetalingen) onvoldoende impact had op de risicoclassificatie, geeft TOTO Online aan dat een hoge omzet bij casinospelers een gebruikelijke vorm van gedrag is en niet per definitie een Wwft-risico. Dit is volgens TOTO Online een indicatie dat een speler actief is. Tevens wijst TOTO Online erop dat de Kansspelautoriteit uitgaat van de systeem gegenereerde AML-risicoscore, terwijl dit enkel de input is voor de beoordeling van de analist ten behoeve van de risicoclassificatie.

69. De Kansspelautoriteit constateert dat een hoge omzet onderdeel uitmaakt van de AML-risicoscore, waaruit blijkt dat TOTO Online dit toch wel als mogelijk Wwft-risico

ziet. Juist om die reden is het voor de Kansspelautoriteit van belang om voldoende impact te geven aan de AML-risicoscore, zodat de analist hier bij een score van 25 punten of hoger een oordeel over kan vellen. Dat TOTO Online aangeeft dat dit niet ziet op de risicoclassificatie, maar op de AML-risicoscore, doet niet af aan de gewenste impact van deze risicovariabele op de AML-risicoscore.

70. In haar Zienswijze geeft TOTO Online aan dat in cliëntdossier 8 de cliëntrelatie is beëindigd door het negatieve nieuws omtrent de cliënt. Dit heeft ertoe geleid dat de risicoclassificatie 'onacceptabel' niet expliciet is vastgelegd. Met betrekking tot cliëntdossier 10, die ziet op het gebruik van een zakelijke rekening, geeft TOTO Online in haar Zienswijze aan dat zij dit niet als afzonderlijk risico ziet dat bijdraagt aan de risicoclassificatie van de speler. In het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze heeft TOTO Online aangegeven dat deze risicovariabelen geen deel uitmaken van de systeem gegenereerde risicoclassificatie, maar dat er wel een OSINT check wordt gedaan in het geval van het gebruik van een zakelijke rekening, of bij bepaalde transacties. Hiermee worden deze risicovariabelen volgens TOTO Online ondervangen indien hier sprake van is.

71. De Kansspelautoriteit constateert dat TOTO Online in zowel de Zienswijze als in het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze voldoende kenbaar gemaakt heeft hoe deze risicovariabelen wel onderdeel uitmaken van de risicoclassificatie. Daarmee vervalt deze bevinding uit het Voornemen.

Ten aanzien van transactiemonitoring

72. In de Zienswijze geeft TOTO Online meermaals aan dat veelvuldig voorkomende vlaggen niet betekenen dat er een risico is dat tot onderzoek noopt. In het gesprek naar aanleiding van de Zienswijze geeft TOTO Online aan dat het systeem zo werkt, dat er een vlag op het account staat en dat deze op het account blijft staat totdat deze wordt verwijderd. Hiermee is er geen sprake van herhaalde of veelvuldige vlaggen, aldus TOTO Online.

73. Dat er geen sprake is van herhaalde vlaggen, doet voor de Kansspelautoriteit niets af aan het geconstateerde speelgedrag van de cliënten waar TOTO Online op had moeten acteren.

74. In haar Zienswijze gaat TOTO Online uitgebreid in op de cliëntdossiers waar volgens de Kansspelautoriteit onvoldoende beheersmaatregelen zijn genomen, én niet zijn afgestemd op het risico. Voor cliëntdossier 2 geeft TOTO Online aan geen Wwft-risico te zien, enkel dat de analist diens bevindingen beter had kunnen vastleggen. Cliëntdossier 3 zal door TOTO Online worden herbeoordeeld, om te zien of aanvullende vastlegging nodig is of dat aanvullend onderzoek nodig is. Voor cliëntdossier 9 gaat TOTO Online ervoor zorgen dat het oordeel van de analist beter in het dossier wordt vastgelegd. TOTO Online heeft voor cliëntdossier 11 tijdens de herbeoordeling geconstateerd dat er verscherpt cliëntonderzoek plaats had moeten vinden, in plaats van de "soft EDD" die uitgevoerd was. Ook heeft TOTO Online geconstateerd dat bevindingen en overwegingen niet voldoende herleidbaar waren voor cliëntdossier 11.

75. Naast cliëntdossier 2, waarin TOTO Online aangeeft geen Wwft-risico's te zien, gaat TOTO Online niet in op de door de Kansspelautoriteit genoemde ontbrekende beheersmaatregelen. Dat TOTO Online voor cliëntdossier 2 aangeeft dat dit speelgedrag passend is voor een live casino-speler, doet volgens de Kansspelautoriteit niets af aan de mogelijke Wwft-risico die aan dit speelgedrag kleven. TOTO Online geeft aan restricties op te leggen en opnieuw te beoordelen of aanvullend onderzoek nodig is.

    Hiermee geeft TOTO Online aan dat er aanvullend onderzoek nodig is en constateert de Kansspelautoriteit dat de bevindingen omtrent het treffen van onvoldoende maatregelen én het afstemmen hiervan op het risico, niet worden weerlegd door TOTO Online. De Kansspelautoriteit constateert dat deze bevinding van toepassing blijft op deze cliëntdossiers.

76. TOTO Online gaat in haar Zienswijze ook in op het cliëntdossier waarbij TOTO Online volgens de Kansspelautoriteit onvoldoende maatregelen heeft genomen. Met betrekking tot cliëntdossier 12 geeft TOTO Online in haar Zienswijze aan te hebben voldaan aan de Wwft-vereisten, doordat de negatieve vlaggen uit het systeem zijn verwijderd, én de uitbetalingen handmatig zijn beoordeeld.

77. De Kansspelautoriteit kan uit de cliëntdossiers niet opmaken dat er dergelijke analyses hebben plaatsgevonden. Doordat enkel de risico's zijn vermeld in het cliëntdossier, en er geen beheersmaatregelen zichtbaar zijn in het dossier,

constateert de Kansspelautoriteit dat er onvoldoende maatregelen zijn getroffen terwijl dit wel wenselijk was op basis van het cliëntdossier. Daarnaast merkt de Kansspelautoriteit op dat het 'beoordelen van uitbetalingen' onvoldoende gedefinieerd is door TOTO Online, en daardoor niet duidelijk wordt hoe dit als beheersmaatregel voldoet om het Wwft-risico van deze cliënt te kunnen beheersen.

78. Op de maatregelen die volgens de Kansspelautoriteit te laat zijn genomen, gaat TOTO Online in haar Zienswijze ook in. TOTO Online geeft voor cliëntdossier 7 aan dat er na het eerste verscherpt cliëntonderzoek meerdere controles werden uitgevoerd, waarbij alle stortingen met vlaggen handmatig werden gemonitord. De Kansspelautoriteit begrijpt hieruit dat TOTO Online deze controles als beheersmaatregelen ziet, en dat er daarmee geen aanvullende maatregelen nodig waren, tot 8 augustus 2023. Op 8 augustus 2023 werd verscherpt cliëntonderzoek uitgevoerd op basis van verlies. Tijdens dit onderzoek constateert TOTO Online dat de speler een succesvol ondernemer was en dat dit zijn primaire bron van middelen was. Daarbij geeft TOTO Online tevens aan dat zal worden beoordeeld of de vastlegging kan worden aangevuld.

79. De Kansspelautoriteit constateert dat, hoewel TOTO Online in haar Zienswijze benoemt dat tijdens het verscherpt cliëntonderzoek geconstateerd is dat de speler een succesvol ondernemer was, dit nergens is vastgelegd.
Tevens is voor de Kansspelautoriteit onduidelijk waar dit op gebaseerd is, aangezien enkel wordt vastgesteld dat de speler bedrijfseigenaar is en er geen analyse is gedaan op de (financiële) situatie van diens bedrijf. Dat er onvoldoende beheersmaatregelen worden genomen naar aanleiding van het veranderende speelgedrag van de speler en nadat TOTO Online een hoger risico constateerde, is onnavolgbaar. Ook hier geldt dat het handmatig monitoren van stortingen met vlaggen onvoldoende is gedefinieerd, waardoor het niet duidelijk wordt hoe dit als beheersmaatregel voldoet om het Wwft-risico van deze cliënt te kunnen beheersen.

80. Met betrekking tot cliëntdossier 10 geeft TOTO Online in haar Zienswijze aan dat dit een probleem met de monitoring van IBAN's betrof, dat in januari 2022 is ontdekt. In februari 2022 loste TOTO Online dit probleem op, door de IBAN's van spelers te beoordelen bij een eerstvolgende storting. Het herstellen van dit probleem gebeurt enkel als er gestort wordt, wat in dit cliëntdossier pas na twee jaar heeft plaatsgevonden. TOTO Online geeft aan dit probleem met onbeoordeelde IBAN's weg

te kunnen nemen, door actief bankdocumenten uit te gaan vragen. Er wordt geïnventariseerd in welke cliëntdossiers dit speelt en op grond hiervan wordt verdere besluitvorming voorbereid.

81. De Kansspelautoriteit constateert dat TOTO Online heeft aangegeven deze problematiek breder op te willen pakken. Er is echter nog geen concreet plan van aanpak gemaakt, aangezien TOTO Online eerst de omvang gaat inventariseren. Op dit moment heeft TOTO Online dit probleem derhalve nog niet opgelost.

Ten aanzien van bron van middelen

82. TOTO Online geeft in haar Zienswijze aan dat er voor cliëntdossier 2 geen aanleiding was om de bron van middelen te onderzoeken, aangezien er geen sprake was van hoge verliezen. Daarnaast geeft TOTO Online aan dat er geen hoge risico's aanwezig waren op het account van de cliënt, doordat het speelgedrag niet afwijkend was voor een speler die live casino speelde. De cashstortingen zijn volgens TOTO Online, ondanks dat deze niet in de vastlegging worden gemeld, wel gesignaleerd. TOTO Online geeft in haar Zienswijze aan dat dit lijkt te gaan om gewonnen gelden bij [onderneming 3], wat aan het cliëntdossier zal worden toegevoegd. In het cliëntdossier concludeerde TOTO Online dan ook dat de bron van middelen een legale herkomst had en aanvullend onderzoek onevenredig zou zijn.
De afwegingen hadden volgens TOTO Online echter beter vastgelegd kunnen en moeten worden. Ook geeft TOTO Online in haar Zienswijze aan dat er nader onderzoek gedaan zal worden naar de bron van middelen.

83. Dat uit een afschrift blijkt dat de cash stortingen afkomstig zijn van [onderneming 3], kan de Kansspelautoriteit niet volgen. Er zijn immers geen afschriften gedocumenteerd in het cliëntdossier. De Kansspelautoriteit volgt TOTO Online niet in haar standpunt dat in dit dossier geen aanvullend onderzoek nodig was.

84. Met betrekking tot cliëntdossier 7, waaruit de Kansspelautoriteit heeft geconcludeerd dat er meer onderzoek naar de herkomst van het vermogen van het bedrijf van de cliënt plaats had moeten vinden, geeft TOTO Online aan dat zij in beginsel geen onderzoek doet naar zakelijke transacties van een holding. TOTO Online geeft hiervoor als reden aan dat zij opereren als bookmaker, en niet als bank, waardoor zij geen grondslag of aanleiding heeft om de legitimiteit van gelden afkomstig van

holdings zelfstandig te verifiëren of classificeren. Daarnaast geeft TOTO Online aan dat tijdens het tweede cliëntenonderzoek is vastgesteld dat de cliënt eigenaar is van een goedlopend bedrijf, waarmee de herkomst van deze middelen verklaard kon worden. De transactieoverzichten toonden geen onregelmatigheden, waarna werd geconcludeerd dat er geen AML-risico aanwezig was. TOTO Online heeft het dossier herbeoordeeld en zal de vastlegging van de beoordelingen in het dossier verbeteren.

85. Het gebrek aan grondslag of aanleiding om de legitimiteit van gelden afkomstig van holdings zelfstandig te verifiëren of classificeren, kan de Kansspelautoriteit niet volgen. Als houder van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand, heeft TOTO Online de verplichting om te voldoen aan de Wwft. Hieronder valt ook het onderzoek naar de bron van middelen die bij de zakelijke relatie of transactie gebruikt wordt. In dit geval zijn de gelden afkomstig van een zakelijke rekening, waarbij TOTO Online geen beeld heeft van de herkomst hiervan. Dat TOTO Online niet als bank opereert, doet hier niets aan af. Daarnaast geeft TOTO Online aan dat is vastgesteld dat de cliënt eigenaar is van een goedlopend bedrijf, ondanks dat nergens in het cliëntdossier informatie of documentatie is vastgelegd over het bedrijf. Het is voor de Kansspelautoriteit daarom niet duidelijk op basis waarvan TOTO Online heeft vastgesteld dat het een goedlopend bedrijf betreft. De Kansspelautoriteit volgt TOTO Online niet in haar standpunt dat in dit dossier voldoende onderzoek naar de bron van de middelen is verricht.

86. Voor cliëntdossiers 11 en 12 geeft TOTO Online aan dat de evaluatie van de informatie onvoldoende in het dossier is vastgelegd en zal het dossier op dit punt aanvullen. TOTO Online geeft in haar Zienswijze aan dat het veelal schort aan de vastlegging.

87. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat het niet enkel een kwestie is van een gebrek aan vastlegging van het onderzoek naar de bron van de middelen, maar dat het onderzoek naar de bron van middelen zelf onvoldoende diepgaand is uitgevoerd. Dit geldt naast cliëntdossiers 11 en 12 tevens voor cliëntdossiers 2 en 7. Noch uit de cliëntendossiers, noch uit de Zienswijze blijkt dat TOTO Online voldoende inzicht had in de herkomst van de bron van middelen voor deze vier cliëntdossiers.

3.2.1.4 Definitief oordeel

88. Op het gebied van de risicoclassificatie in de cliëntdossiers, heeft TOTO Online in haar Zienswijze niet weerlegd dat de vastlegging van de risicoclassificatie, specifiek in het geval van afwijking van de AML-risicoscore, onvoldoende is. Hetzelfde geldt voor de impact van de omzet van een speler, ten aanzien van de AML risicoscore, wat ertoe leidt dat deze risicovariabelen onvoldoende een rol spelen bij de risicoclassificatie.

89. Met betrekking tot de transactiemonitoring, wijst TOTO Online vooral op het gebrek aan vastlegging. Tevens gaat TOTO Online onvoldoende in op de ontbrekende beheersmaatregelen en wordt ook de bevinding dat de maatregelen niet afgestemd zijn op het risico van de cliënt, niet dan wel onvoldoende weerlegd.

90. Ook voor het onderzoek naar de bron van middelen geeft TOTO Online aan dat het hier schort aan de vastlegging. Het gebrek aan vastlegging en het onvoldoende weerleggen van de bevindingen, leidt ertoe dat de Kansspelautoriteit blijft bij de bevinding dat TOTO Online onvoldoende inzicht heeft in de herkomst van de bron van middelen.

91. De Kansspelautoriteit heeft tekortkomingen waargenomen bij de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, in het bijzonder ten aanzien van risicoclassificatie, transactiemonitoring en het onderzoek maar de bron van de middelen.

92. Naar aanleiding van het bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat TOTO Online sinds 4 oktober 2021[35] in overtreding is van artikel 3, eerste lid, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft.

3.3 Verscherpt cliëntenonderzoek

3.3.1 Norm

93. Op grond van artikel 8, zesde lid, aanhef en onder b, sub 2, van de Wwft dient TOTO Online bij het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie met, of het verrichten van een transactie voor een PEP, passende maatregelen te treffen om de bron van vermogen en bron van middelen die bij deze zakelijke relatie of deze transactie

[35] Dit is de oudste datum waarom de zakelijke relatie is gestart, van alle onderzochte cliëntendossiers in dit onderzoek. Dit betreft cliëntdossier 10 en de datum is de datum waarop de eerste storting heeft plaatsgevonden

gebruikt worden, vast te stellen. In de Leidraad Wwft[36] van de Kansspelautoriteit wordt daarbij aangegeven dat het nemen van passende maatregelen om de bron van middelen van een PEP vast te stellen, verder gaat dan het onderzoeken van de bron van middelen in een standaard cliëntenonderzoek. De Kansspelautoriteit verduidelijkt dat, hoewel voor elke PEP een verscherpt cliënten onderzoek moet plaatsvinden, dit cliëntenonderzoek niet voor elke PEP hetzelfde hoeft te zijn.

3.3.2 Voorlopig oordeel in Voornemen

94. De Kansspelautoriteit heeft eerder bij artikel 2c van de Wwft geconcludeerd dat het beleid van TOTO Online tekortschiet ten aanzien van het cliëntenonderzoek naar PEP's, nu het onderzoek naar de bron van de middelen in het beleid geen standaard procedure is, terwijl de Wwft dit wel voorschrijft. Er dient altijd onderzoek naar de bron van het vermogen en van de middelen plaats te vinden, echter de intensiteit daarvan kan verschillen naar gelang het risico. TOTO Online had in cliëntendossier 5, gezien de PEP-status van de cliënt, een onderzoek naar de bron van het vermogen en bron van middelen moeten uitvoeren. Dit heeft zij niet gedaan. De Kansspelautoriteit is daarom ook van oordeel dat TOTO Online ten aanzien van cliëntdossier 5 sinds 14 maart 2024[37] in overtreding is van artikel 8, zesde lid, aanhef en onder b, sub 2, van de Wwft.

3.3.3 Zienswijze en reactie Kansspelautoriteit

95. TOTO Online geeft aan dat het beleid inmiddels is aangepast en nu duidelijk kenbaar maakt dat er bij een PEP onderzoek gedaan moet worden naar de bron van middelen. TOTO Online heeft dit Nieuwe Beleid tevens aangeleverd. Voor cliëntdossier 5 wil TOTO Online erop wijzen dat er geen direct risico op witwassen was en TOTO Online meent dat het risico zeer beperkt was, gezien een enkele storting van €100,-. In de *Handouts* geeft TOTO Online aan dat bij alle PEP's het onderzoek naar de bron van middelen is afgerond. Bij alle nieuw geaccepteerde PEP's is het nieuwe proces en werkinstructie gevolgd.

96. De Kansspelautoriteit merkt op dat het beleid is aangepast naar aanleiding van de bevinding in het Voornemen en dat de bron van middelen bij alle PEP's in het cliëntenbestand van TOTO Online is afgerond. Daarmee vervalt deze bevinding.

[36] Pagina 27
[37] Dit betreft de datum van de eerste storting van deze cliënt.

3.3.4 Definitief oordeel

97. TOTO Online heeft de nodige aanpassingen gedaan in het beleid op het gebied van het onderzoek naar de bron van middelen bij PEP's. Daarnaast heeft TOTO Online ook het onderzoek naar de bron van middelen van alle PEP's in het cliëntenbestand van TOTO Online afgerond. De Kansspelautoriteit is dan ook van oordeel dat er niet langer sprake is van een overtreding van artikel 8, zesde lid, aanhef en onder b, sub 2, van de Wwft.

4 Belangenafweging

98. De Kansspelautoriteit heeft bij de voorbereiding van dit besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard en heeft de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afgewogen. In deze belangenafweging kent de Kansspelautoriteit grote betekenis toe aan het doel van de Wwft, namelijk het voorkomen van het gebruik van de financiële sector voor witwassen en terrorismefinanciering. De Wwft beoogt door middel van het voorschrijven van preventieve maatregelen het witwassen van uit criminaliteit verkregen geld of het aanwenden van gelden of voorwerpen voor terroristische doeleinden, met gebruikmaking van het financieel stelsel, aan te pakken.

99. De Kansspelautoriteit heeft ook de belangen van TOTO Online afgewogen. Het opleggen van een aanwijzing TOTO Online voor de geconstateerde overtredingen kan mogelijk TOTO Online reputatieschade toebrengen. Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij openbaarmaking van (een gedeelte van) het definitieve besluit door de Kansspelautoriteit. Ook vormt de aanwijzing een toezichtantecedent voor TOTO Online. De Kansspelautoriteit weegt in haar besluitvorming ook mee dat TOTO Online de nodige capaciteit en middelen moet inzetten om de overtredingen binnen de vastgestelde termijn te herstellen. De Kansspelautoriteit heeft hiermee rekening gehouden door TOTO Online een termijn van zes maanden te gunnen om aan de aanwijzing te voldoen.

100. TOTO Online heeft als kansspelaanbieder de wettelijke plicht om de Wwft na te leven. TOTO Online fungeert als poortwachter die de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector dient te beschermen tegen het gebruik ervan voor witwassen en terrorismefinanciering. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat TOTO Online op een belangrijk onderdeel van de Wwft ernstig tekortschiet.

101. Het cliëntenonderzoek vertoont tekortkomingen, in het bijzonder ten aanzien van de risicoclassificatie, de voortdurende controle op haar cliënten en transacties, en het onderzoek naar de bron van middelen.

102. In haar Zienswijze geeft TOTO Online aan dat zij van mening is dat verbetering mogelijk is op diverse plaatsen, met name ten aanzien van de vastlegging van afwegingen in individuele cliëntdossiers. Hiervoor heeft TOTO Online het Plan van aanpak voor alle cliëntdossiers opgesteld, om te beoordelen of er tekortkomingen zijn. De Kansspelautoriteit merkt echter op dat in fase 4 van het Plan van aanpak, waarin de analyse en herbeoordeling van cliëntdossiers is beschreven, twee deelwaarnemingen worden beschreven. Op basis van de uitkomsten van de herbeoordeling hiervan, zal TOTO Online vaststellen welke aanvullende beheersmaatregelen getroffen moeten worden in de overige cliëntdossiers. Hoewel de Kansspelautoriteit constateert dat het vervolg op fase 4 in oktober 2025 zal worden afgerond, is de einddatum van de analyse en herbeoordeling van de cliëntdossiers onvoldoende gedefinieerd. Tevens dient de wijze waarop de analyse en herbeoordeling van cliëntdossier nog te worden vastgesteld, waardoor er op dit moment geen zicht is op de uitvoering hiervan.

    Van belang is dat alle onderdelen uit de gedragslijnen worden geadresseerd, wat op grond van de Zienswijze en het Plan van aanpak van TOTO Online geen gegeven is. Daarom acht de Kansspelautoriteit het opleggen van een herstelmaatregel, ondanks het door TOTO Online ingezette herstel, noodzakelijk.

103. Bij de selectie van een passende maatregel weegt de Kansspelautoriteit naast de eerdergenoemde belangen mee dat de geconstateerde overtredingen herstelbaar zijn en dat de gekozen maatregel evenredig moet zijn met het te dienen doel van een besluit. Er is voor een aanwijzing gekozen, omdat TOTO Online de Wwft op een belangrijk onderdeel, namelijk de voortdurende controle binnen het cliëntenonderzoek, overtreedt. Een minder vergaande maatregel, bijvoorbeeld een waarschuwing, acht de Kansspelautoriteit in dit geval dan ook niet gepast. Het is van belang dat de Wwft wordt nageleefd. Gelet op de bij naleving van de Wwft gediende belangen is het noodzakelijk dat deze overtredingen op korte termijn worden gestaakt. De aanwijzing is daarvoor naar het oordeel van de Kansspelautoriteit de meest geschikte maatregel.

104. Het voorgaande meegewogen heeft de Kansspelautoriteit de bescherming van de belangen voortvloeiend uit de Wwft zwaarder laten wegen dan de belangen van TOTO Online en acht zij de gekozen maatregel passend.

5 Besluit

105. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit geeft een aanwijzing aan TOTO Online inhoudende dat binnen zes maanden na dagtekening van de aanwijzing, de overtreding van artikel 3,eerste lid, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft beëindigt.

106. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit draagt TOTO Online op de volgende gedragslijnen op te volgen. De Aanwijzing is erop gericht dat TOTO Online een voortdurende controle op de zakelijke relatie en diens transacties uitoefent, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wwft, gelezen in samenhang met artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft, door bestaande cliëntdossiers te reviewen en, indien nodig, aanvullende beheersmaatregelen te nemen. TOTO Online dient daarbij:
    a. de afweging om af te wijken van de systeem gegenereerde risicoclassificatie duidelijk en inzichtelijk vast te leggen;
    b. beheersmaatregelen te nemen naar aanleiding van de ‘vlaggen’ en deze beheersmaatregelen af te stemmen op de geïdentificeerde risico’s, bijvoorbeeld door aanvullende vragen te stellen;
    c. de beoordeling van de ‘vlaggen’ duidelijk en inzichtelijk vast te leggen, zodat voldoende duidelijk is hoe tot besluitvorming is gekomen en welke beheersmaatregelen er genomen worden;
    d. bij het onderzoek naar de bron van middelen de herkomst van het vermogen te onderzoeken, en niet alleen vast te stellen dat de cliënt vermogen heeft. Ook mogelijke discrepanties tussen aangeleverde documentatie en informatie dienen onderzocht te worden;
    e. een voldoende diepgaand onderzoek naar de bron van de middelen in te stellen, waarbij ook oog is voor het tijdsverloop sinds een voorgaand onderzoek naar de bron van de middelen of veranderd speelgedrag van de speler sinds het laatste onderzoek naar de bron van de middelen.

6 Publicatie

107. Op grond van artikel 32f van de Wwft moet de Kansspelautoriteit een besluit tot het geven van een aanwijzing openbaar maken, nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Een besluit is onherroepelijk als het niet langer mogelijk is om bezwaar, beroep of hoger beroep in te stellen en het besluit daarmee in stand blijft. Als het besluit onherroepelijk is geworden, zullen wij u in een aparte brief informeren over de (eventuele) voorgenomen publicatie, en wordt u in de gelegenheid gesteld uw Zienswijze te geven over de publicatie. Als er eerder sprake is geweest van een bezwaar of (hoger) beroep voorafgaand aan dit onherroepelijke besluit, zal de Kansspelautoriteit de uitkomst van dat bezwaar of (hoger) beroep ook bekend moeten maken in de openbaarmaking. De Kansspelautoriteit zal afwegen of sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor er aanleiding is om anoniem te publiceren, om de publicatie uit te stellen, of om van publicatie af te zien.

’s-Gravenhage, 24 juli 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
Namens deze,

w.g.

Renske Fikkers
Hoofd afdeling Toezicht

Bezwaar
Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken. Dat doet u door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen. Dit moet u doen ***binnen zes weken*** *na de bekendmaking van deze beslissing (dat is: de datum van verzending van dit besluit).*

U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:
Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken & Vergunningen
Postbus 298
2501 CG Den Haag

U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal sturen. Dit kunt u doen door uw bezwaarschrift in PDF-formaat te mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Een bezwaarschrift kan ook door een gemachtigde worden ingediend. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet bij het bezwaarschrift een machtiging worden bijgevoegd.

Zorg ervoor dat het bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:
- *Naam en adres van de bezwaarmaker;*
- *De datum van het bezwaarschrift;*
- *Een kopie van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt;*
- *De gronden van het bezwaar; en*
- *Ondertekening door de bezwaarmaker of de gemachtigde.*

Als u niet voldoende tijd heeft om uw bezwaar (volledig) te motiveren kunt u ook een voorlopig bezwaarschrift indienen (pro forma bezwaar). Wij zullen u in dat geval een termijn geven om de motivering van uw bezwaar aan te vullen. Mocht u dat niet of niet op tijd doen, kan uw bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard.

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

Voor meer informatie kunt u op www.rijksoverheid.nl de brochure 'Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid' downloaden.