

Onderzoek Guardian

het strafrechtelijk onderzoek naar ABN AMRO Bank N.V.

Feitenrelaas en Beoordeling door het Openbaar Ministerie

OPENBAAR MINISTERIE

Functioneel Parket en Landelijk Parket

Inhoudsopgave

DEEL I: Feitenrelaas	4
1 Inleiding	4
1.1 Doel en inhoud	4
1.2 Korte beschrijving ABN AMRO	4
1.3 Aanleiding en verloop strafrechtelijk onderzoek	5
2 Wettelijk kader	5
2.1 Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft)	5
2.2 Doelstelling Wwft: beschermen integriteit financiële stelsel	6
2.3 Toepasselijke verplichtingen Wwft	6
2.3.1 Artikel 3 en 8 Wwft: verrichten van (verscherpt) cliëntenonderzoek	7
2.3.2 Artikel 5 Wwft: aangaan en verplichte beëindiging zakelijke relatie	8
2.3.3 Artikel 16 Wwft: melden van ongebruikelijke transacties	9
3 Onderzoeksbevindingen	9
3.1.1 'Client Life Cycle' -processen bij ABN AMRO	9
3.1.2 'Three lines of defence' model	9
3.1.3 Geconstateerde tekortkomingen	10
3.2 Ontbrekende of onvolledige klantgegevens/dossiers	10
3.3 Niet of onvoldoende uitvoeren van (verscherpt) cliëntenonderzoek voor aangaan relatie	11
3.4 Tekortkomingen bij risicobeoordeling en risicoclassificatie	12
3.5 Rol cashgebruik bij risicobeoordeling en risicoclassificatie	13
3.6 Onvoldoende uitvoeren voortdurende controle	14
3.6.1 Tekortkomingen bij herbeoordelingen (review proces)	14
3.6.2 Tekortkomingen in het transactiemonitoringsysteem	15
3.7 Niet (tijdig) melden ongebruikelijke transacties	16
3.8 Niet (tijdig) beëindigen klantrelaties	17
3.9 Concrete voorbeelden (casussen)	18
4 Herstel- en verbetertrajecten	20

Deel II: Beoordeling door het Openbaar Ministerie	21
5 Oorzaken tekortschieten in naleving Wwft	21
6 Ernst van de feiten	23
6.1 Systeembank	23
6.2 Poortwachtersfunctie	23
6.3 Onvoldoende effectieve maatregelen na externe en interne waarschuwingen	24
6.4 Omvang en gevolgen tekortschieten in naleving Wwft	25
6.5 Conclusie	25
7 Strafrechtelijke verwijten ABN AMRO	26
7.1 Strafbare feiten	26
7.2 Wwft	26
7.3 Schuldwitwassen	27
7.4 Toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon	27
8 Beslissing tot transigeren	29
8.1 Motivering	29
8.2 Meewerken onderzoek	30
8.3 Erkenning van tekortkomingen	30
8.4 Detecting Financial Crime unit	30
9 Afdoening van de strafzaak	31
9.1 Inhoud transactieovereenkomst	31
9.2 Boete en wederrechtelijk verkregen voordeel	31
9.2.1 Boete	31
9.2.2 Wederrechtelijk verkregen voordeel	32

DEEL I: Feitenrelaas

1 Inleiding

1.1 Doel en inhoud

In dit feitenrelaas wordt beschreven hoe en waarom ABN AMRO Bank N.V. (ABN AMRO) in 2019 onderwerp werd van een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM) onder de naam Guardian. Het onderzoek zag op vermoedelijke overtredingen door ABN AMRO bij haar activiteiten in Nederland van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en een vermoeden van schuldwitwassen door ABN AMRO samenhangend met die vermoede overtredingen van de Wwft. In dit feitenrelaas wordt ingegaan op de feiten en omstandigheden die uit dit onderzoek zijn gebleken.

1.2 Korte beschrijving ABN AMRO

ABN AMRO is een bank met een Nederlandse bankvergunning. ABN AMRO biedt een breed palet aan producten aan, waaronder betaalrekeningen, deposito's, vastgoedfinancieringen, kredieten, hypotheek, corporate finance, private banking en handelsfinancieringen. ABN AMRO bedient verschillende segmenten (ook internationaal) waaronder particulieren, midden- en kleinbedrijf, groot zakelijke klanten en financiële instellingen.

Een consortium bestaande uit Royal Bank of Scotland, Fortis Bank Nederland N.V. en Banco Santander bracht in 2007 onder de gezamenlijke naam RFS Holdings B.V. een bod uit op de toenmalige ABN AMRO en dit leidde op 17 oktober 2007 tot een formele overname door het consortium. ABN AMRO is vervolgens in drie delen opgesplitst tussen de drie leden van het consortium. Ook zijn bedrijfsonderdelen van ABN AMRO afgestoten om te voldoen aan mededingingsrechtelijke eisen.

In 2008 brak de internationale kredietcrisis uit. De Belgisch-Nederlandse verzekerings- en bankengroep Fortis kwam ook in de problemen. Uiteindelijk werd Fortis op 3 oktober 2008 in zijn geheel genationaliseerd. De Nederlandse regering kocht de Nederlandse activiteiten van Fortis Bank, de verzekeringstak van Fortis en het aandeel van Fortis in ABN AMRO. In 2009 is een nieuwe entiteit (de huidige ABN AMRO) opgericht waarin het deel van Fortis in ABN AMRO, dat de Nederlandse Staat in 2008 had verkregen, is ingebracht. Vervolgens heeft op 1 juli 2010 een juridische fusie van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland plaatsgevonden.

De nieuw gefuseerde bank bestond toentertijd uit twee afzonderlijke banken, beiden nog met hun eigen processen en systemen. De daaropvolgende integratie van beide banken tot een zelfstandig opererende bank heeft gedurende de periode 2010-2013 plaatsgevonden.

ABN AMRO is sinds 20 november 2015 weer beursgenoteerd. ABN AMRO is deels nog staatseigendom via de aandelen die worden gehouden door de Stichting Administratiekantoor

Beheer Financiële Instellingen (NLFI).¹ De overige (certificaten van) aandelen zijn genoteerd aan de Amsterdamse beurs Euronext.

ABN AMRO heeft in Nederland meer dan 5 miljoen rekeninghouders en verwerkt meer dan een miljard transacties per jaar.

Daarnaast kwalificeert De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) ABN AMRO als één van de systeembanken in Nederland. Systeembanken zijn essentieel voor het financiële systeem en daarmee voor het functioneren van de economie en maatschappij.

1.3 Aanleiding en verloop strafrechtelijk onderzoek

DNB heeft over een langere periode (in ieder geval in de periode 2013 tot en met 2019) in het kader van haar toezichthoudende taak meerdere onderzoeken naar de naleving van de Wwft uitgevoerd bij ABN AMRO en daarbij diverse overtredingen van de Wwft vastgesteld. Deze overtredingen bleken - zo heeft DNB aangegeven - bij herhaling ernstig en verwijtbaar en DNB heeft in dit verband ook meermaals handhavend opgetreden. Tevens zijn bij ABN AMRO door DNB in 2018 tekortkomingen op het gebied van cliëntenonderzoek en transactiemonitoring vastgesteld in een themaonderzoek naar de identificatie en beheersing van het risico op terrorismefinanciering. Daarnaast leverden meerdere strafrechtelijke onderzoeken van de politie en de FIOD aanwijzingen op dat mogelijk sprake was van overtreding van de Wwft door ABN AMRO.

In de Stuur- en Weegploeg van 15 augustus 2019 is op basis van de uitkomsten van het meest recente DNB onderzoek en de signalen van de politie en de FIOD besloten tot een strafrechtelijk onderzoek naar deze feiten door de FIOD onder leiding van het Functioneel Parket en het Landelijk Parket van het OM. In het kader van dit onderzoek heeft op 27 september 2019 een eerste doorzoeking bij ABN AMRO plaatsgevonden. In de periode die daarop volgde, hebben nog diverse inbeslagnames plaatsgevonden bij ABN AMRO. Voor het verkrijgen van gegevens zijn daarnaast verschillende vorderingen tot het verstrekken van gegevens uitgereikt aan derden en zijn andere bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet.

Vanaf de start van het onderzoek in september 2019 heeft ABN AMRO aan het OM laten weten medewerking te zullen verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek. Het OM constateert dat ABN AMRO daadwerkelijk medewerking heeft verleend gedurende het gehele onderzoek.

2 Wettelijk kader

2.1 Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft)

Voor een goed begrip van de strafbare gedragingen die ABN AMRO worden verweten, worden in dit hoofdstuk de achtergrond en doelstelling evenals de voor het strafrechtelijk onderzoek relevante verplichtingen uit de Wwft toegelicht.

¹ NLFI is speciaal opgericht voor het beheer van aandelen van genationaliseerde ondernemingen in Nederland om mogelijke tegenstrijdige verantwoordelijkheden te vermijden waarmee de Minister van Financiën zich, als aandeelhouder en als toezichthouder, anders geconfronteerd zou kunnen zien en om te voorkomen dat ongewenste politieke druk wordt uitgeoefend.

2.2 Doelstelling Wwft: beschermen integriteit financiële stelsel

Mede als gevolg van de internationale strijd tegen witwassen is in augustus 2008 de Wwft ingevoerd. De Wwft is een samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties die sinds februari 1994 van kracht waren. Deze wetgeving vindt haar oorsprong in aanbevelingen ter bestrijding van witwassen van de Financial Action Task Force on money laundering (FATF), een internationaal samenwerkingsverband dat in 1989 is opgericht door de G7. Het werd cruciaal geacht dat kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken beschermd worden tegen misbruik voor criminele doeleinden. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders namelijk in staat om ongestoord van dit vergaarde vermogen te genieten en dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving.²

Het uitgangspunt van de Wwft is omschreven in artikel 2a:

“Ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme verricht een instelling cliëntenonderzoek en meldt zij verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties (...). Daarbij besteedt een instelling bijzondere aandacht aan ongebruikelijke transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen.”

De Wwft heeft als doel om het witwassen van geld en het financieren van terrorisme tegen te gaan en kent vier kernverplichtingen voor de instellingen die onder de reikwijdte van deze wet vallen:

1. het op basis van een risicoafweging verrichten van een gedegen cliëntenonderzoek;
2. het melden van ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)³;
3. het aanbieden van periodieke opleidingen aan medewerkers zodat zij ongebruikelijke transacties kunnen herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig kunnen uitvoeren;
4. het adequaat vastleggen van de resultaten van de risicobeoordeling om op verzoek te verstrekken aan de toezichthouders.

Dienstverlenende instellingen hebben aldus een rol om het financiële systeem tegen witwassen en financieren van terrorisme te beschermen en hierdoor de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen. Deze instellingen fungeren als ‘poortwachters’ die de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel beschermen.

2.3 Toepasselijke verplichtingen Wwft

Het strafrechtelijk onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op de verplichtingen uit de Wwft om (verscherpt) cliëntenonderzoek te verrichten en om ongebruikelijke transacties te melden aan de FIU. Hieronder worden deze verplichtingen toegelicht.

² Zie Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 1 ev.

³ De FIU-Nederland is organisatorisch ondergebracht bij de Nationale Politie en is een zelfstandig orgaan van de Staat der Nederlanden. Internationaal maakt FIU-Nederland deel uit van een wereldwijd netwerk van FIU's. De FIU analyseert de gemelde ongebruikelijke transacties en kan deze als 'verdacht verklaard' ter beschikking stellen aan diverse handhavings- en opsporingsdiensten. (bron: www.fiu-nederland.nl)

2.3.1 Artikel 3 en 8 Wwft: verrichten van (verscherpt) cliëntenonderzoek

Artikel 3, eerste lid, Wwft verplicht instellingen om een cliëntenonderzoek te verrichten ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Het cliëntenonderzoek moet zowel voor het aangaan als gedurende de zakelijke relatie worden uitgevoerd. Onder een zakelijke relatie valt onder meer het openen van een rekening bij een bank. Het door instellingen te verrichten cliëntenonderzoek is ook bekend als het Customer Due Diligence (CDD)-onderzoek.

Artikel 3, tweede lid, Wwft beschrijft het resultaat dat dit cliëntenonderzoek moet opleveren. De wetgever heeft voor een zogenaamde 'principle-based' benadering gekozen; er is niet voorgeschreven hoe het cliëntenonderzoek dient te worden verricht, maar alleen tot welk resultaat dit onderzoek moet leiden. De Wwft schrijft daarnaast in artikel 8 in een aantal gevallen een verscherpt cliëntenonderzoek voor, bijvoorbeeld als sprake is van een zakelijke relatie met politiek prominente personen.

Het cliëntenonderzoek voor het aangaan van en tijdens de zakelijke relatie moet de bank in staat stellen om:⁴

- de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren;
- de uiteindelijk belanghebbende (ook wel: ultimate beneficial owner, 'UBO') van de cliënt te identificeren en op risico gebaseerde, adequate maatregelen te nemen om de identiteit te verifiëren;
- op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt indien dit een rechtspersoon is;
- het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen;
- een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel te toetsen met zo nodig onderzoek naar de bron van de middelen die worden aangewend;
- vast te stellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe bevoegd is en deze persoon te identificeren en diens identiteit te verifiëren;
- op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om te verifiëren of de cliënt voor zichzelf optreedt of voor een derde;
- op basis van op risico gebaseerde procedures te bepalen of de cliënt een 'politiek prominente persoon' is (ook wel: 'politically exposed person', hierna PEP).⁵

Documenten en gegevens die gebruikt zijn voor de naleving van het bepaalde in de artikelen 3 en 8 Wwft moeten instellingen op grond van artikel 33 Wwft op een opvraagbare wijze vastleggen.

Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening met zich brengen. Instellingen dienen alle voorgeschreven resultaten van het cliëntenonderzoek te behalen, maar de intensiteit en de wijze waarop dat gebeurt kan worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert. Dit wordt ook wel de 'risico gebaseerde' aanpak genoemd; als de risico's op witwassen of financieren van terrorisme door de instelling hoger worden ingeschat, dient de instelling extra maatregelen te nemen.

⁴ Zie hiervoor ook de 'DNB Leidraad Wwft en SW, Voorkoming misbruik financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en beheersing van integriteitsrisico's.'

⁵ Wat onder een politiek prominente persoon verstaan dient te worden, staat omschreven in artikel 1, lid 1, onder e van de Wwft. Vanaf 25 juli 2018 gelden deze maatregelen ook voor familieleden en naaste geassocieerden van PEPs.

Artikel 3, vijfde lid, Wwft omschrijft de situaties waarin na het aangaan van de relatie in ieder geval cliëntenonderzoek moet worden verricht. Dit is onder andere het geval indien er indicaties van betrokkenheid bij witwassen of financieren van terrorisme zijn en indien de instelling twijfelt aan de betrouwbaarheid van eerder verkregen gegevens. De verplichting tot een 'voortdurende controle' op de zakelijke relatie zoals omschreven in artikel 3, tweede lid, Wwft behelst ook een (periodiek) toetsings- of herbeoordelingsmoment en het actueel houden van de informatie die beschikbaar is over de cliënt. Met andere woorden: cliëntenonderzoek houdt niet op nadat de cliënt door de bank is geaccepteerd.

Het vaststellen of een cliënt een PEP betreft, is noodzakelijk in verband met de verplichting van artikel 8 Wwft; er dient ten aanzien van deze personen namelijk verscherpt cliëntenonderzoek uitgevoerd te worden. Het aangaan van zakelijke relaties met PEP's vereist aanvullende maatregelen in verband met verhoogde risico's en ook in het kader van het internationale beleid inzake de bestrijding van corruptie.

Een belangrijke maatregel die instellingen dienen te nemen om witwassen of terrorismefinanciering door cliënten tegen te gaan, is het monitoren van de transacties van cliënten teneinde ongebruikelijke transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering met zich brengen te identificeren. Dit wordt ook wel post-event transactiemonitoring genoemd, oftewel het controleren van transacties die al hebben plaatsgevonden. Dit vloeit voort uit de verplichting om een 'voortdurende controle' uit te voeren op de cliëntrelatie en de transacties van cliënten en uit de algemene verplichting van instellingen die is opgenomen in artikel 2a, eerste lid, Wwft. Ook dit proces van transactiemonitoring kunnen instellingen op een risico gebaseerde wijze inrichten. Hiermee wordt bedoeld dat meer aandacht wordt besteed aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen. De wetgever laat het aan instellingen om ook dit proces zelf vorm te geven.

2.3.2 Artikel 5 Wwft: aangaan en verplichte beëindiging zakelijke relatie

Ingevolge artikel 5 Wwft is het een instelling verboden een zakelijke relatie aan te gaan of een transactie uit te voeren voor een cliënt, tenzij er cliëntenonderzoek in de zin van artikel 3 van de Wwft is verricht en dit tot het door de wet voorgeschreven resultaat heeft geleid. Daarnaast moet de instelling beschikken over alle identificatie- en verificatiegegevens van de cliënt, eventuele vertegenwoordigers en uiteindelijk belanghebbenden.

Wanneer een instelling met betrekking tot een bestaande zakelijke relatie niet kan voldoen aan het vereiste van cliëntenonderzoek, dient de instelling deze relatie te beëindigen.⁶ Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de identiteit van de cliënt niet bekend is. Instellingen mogen dan geen diensten (meer) verlenen aan die cliënt.⁷

In situaties waarin aanzienlijke risico's bestaan, mag geen zakelijke relatie aangegaan worden, mag de transactie niet uitgevoerd worden, dan wel moet de bestaande relatie (bij de eerstvolgende redelijke mogelijkheid) verbroken worden. Aanzienlijke risico's bestaan wanneer het voor een instelling onmogelijk is om de identiteit van de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende te achterhalen of als de cliënt een rechtspersoon is die deel uitmaakt van een moeilijk te doorgronden

⁶ De verplichting tot het beëindigen van de zakelijke relatie was tot 25 juli 2018 opgenomen in artikel 5, tweede lid, Wwft. Sinds die datum staat de verplichting in artikel 5, derde lid, Wwft.

⁷ Zie de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wwft), Kamerstukken II 31 238 nr. 3 van 16 oktober 2007, p. 20.

structuur van internationale vennootschappen. Het niet slagen van het cliëntenonderzoek kan zich zowel tijdens de cliëntacceptatiefase als gedurende de zakelijke relatie voordoen.

2.3.3 Artikel 16 Wwft: melden van ongebruikelijke transacties

Artikel 16 Wwft schrijft voor dat instellingen verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties onverwijld moeten melden aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie de instelling bekend is geworden. Dit betekent dat wanneer er aanleiding is om te veronderstellen dat een (voorgenomen) transactie verband houdt met witwassen of terrorismefinanciering, een instelling deze dient te melden bij de FIU.

Deze verplichting moet in samenhang worden gezien met de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten. De verschillende onderdelen van het cliëntenonderzoek zoals hierboven uiteengezet zouden in samenhang, maar ook afzonderlijk, ertoe kunnen leiden dat ongebruikelijke transacties door instellingen ontdekt worden en vervolgens tijdig gemeld worden aan de FIU. Het monitoren van transacties van cliënten is hierbij een belangrijk middel om ongebruikelijke transacties te identificeren.

Een als ongebruikelijk gemelde transactie wordt vervolgens door de FIU nader onderzocht. Dit onderzoek kan leiden tot het verdacht verklaren van de transactie en het ter kennis brengen van opsporingsinstanties. Op deze manier kunnen meldingen van ongebruikelijke transacties leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar witwassen of financieren van terrorisme.

3 Onderzoeksbevindingen

3.1.1 'Client Life Cycle' -processen bij ABN AMRO

De Wwft biedt instellingen op bepaalde onderdelen de ruimte de verplichte resultaten op een risico gebaseerde wijze te bereiken. ABN AMRO heeft haar beleid en werkprocessen ter nakoming en uitvoering van de verplichtingen uit de Wwft neergelegd in diverse beleidsstukken waaronder de CAAML-policy (Client Acceptance & Anti Money Laundering-policy) en vanaf 2017 in Global Standards. Dit beleid is vervolgens vormgegeven in Customer Due Diligence/ Know Your Customer (CDD/KYC) - processen binnen de zogenaamde 'Client Life Cycle'. De 'Client Life Cycle' is binnen ABN AMRO een verzamelbegrip voor de werkprocessen in het kader van de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. Het gaat om het klantacceptatieproces ('New Client Take On' of NCTO-proces), monitoringsprocessen zoals herbeoordeling van klanten ('periodic review' en 'event driven review'), 'client filtering' en transactiemonitoring alsmede het melden van ongebruikelijke transacties en exit-processen.

3.1.2 'Three lines of defence' model

Binnen ABN AMRO worden risico's die de bank loopt beheerst en gecontroleerd door middel van het 'three lines of defence' model. De 'first line of defence' bestaat voornamelijk uit de Business Lines die verantwoordelijk zijn voor de risico's die de bank neemt, zoals het risico dat klanten van de bank gebruik maken van bankrekeningen van ABN AMRO om gelden wit te wassen. Sinds 1 januari 2019 maakt de 'Detecting Financial Crime' unit (hierna ook: DFC unit) onderdeel uit van de 'first line of defence'. In de DFC unit zijn de werkprocessen in het kader van de 'Client Life Cycle' geconcentreerd. De 'second line of defence' bestaat in deze voornamelijk uit de afdeling Compliance en de 'third line of defence' wordt gevormd door Audit.

De 'first line of defence' is verantwoordelijk voor de uitvoering van de CDD/KYC-processen en is verantwoordelijk voor het risico ('risk ownership'). Compliance is als 'second line of defence' verantwoordelijk voor controle van het risico ('risk control'). De afdeling Compliance ondersteunt, coördineert en bewaakt de uitvoering van het risicomanagement door de 'first line of defence'. Zij vertaalt wet- en regelgeving naar het beleid van de bank. Ten slotte houdt Compliance toezicht op de uitvoering daarvan door de 'first line of defence'. Zij monitort, test en doet aanbevelingen ter verbetering.

Audit heeft als 'third line of defence' de kerntaak 'risk assurance': op basis van objectief en deskundig onderzoek met voldoende zekerheid bevestigen dat het interne beleid wordt nageleefd. Audit evalueert governance en risicobeheersingsprocessen alsmede de uitvoering daarvan door de 'first' en 'second line of defence' en doet aanbevelingen ter verbetering.

Uit het onderzoek is gebleken dat zowel Compliance als Audit in de onderzoeksperiode processen van de 'Client Life Cycle' structureel en periodiek hebben onderzocht en via (kwartaal)rapportages, rapporten van 'deep dives' en audits diverse tekortkomingen hebben gerapporteerd aan het Bestuur⁸ en de Raad van Commissarissen van ABN AMRO.

3.1.3 Geconstateerde tekortkomingen

Het strafrechtelijk onderzoek heeft diverse tekortkomingen in de periode 2014 tot en met 2020 aan het licht gebracht.

De bevindingen betreffen:

- 1) het ontbreken of onvolledig zijn van klantdossiers/klantgegevens;
- 2) het niet of onvolledig uitvoeren van (verscherpt) cliëntenonderzoek voor aangaan relatie;
- 3) tekortkomingen bij risicobeoordelingen en risicoclassificaties;
- 4) het onvoldoende meenemen van cashgebruik bij risicobeoordeling en risicoclassificatie;
- 5) onvoldoende uitvoeren van voortdurende controle op de klantrelatie en transacties door:
 - a. tekortkomingen bij de herbeoordelingen;
 - b. tekortkomingen in het transactiemonitoringsysteem;
- 6) niet of niet tijdig melden van ongebruikelijke transacties;
- 7) het niet of niet tijdig beëindigen van klantrelaties.

De bevindingen in het strafrechtelijk onderzoek zien op de vier Business Lines binnen de bank. Hierna wordt een aantal bevindingen toegelicht.

3.2 Ontbrekende of onvolledige klantgegevens/dossiers

In een klantdossier dienen de resultaten van het cliëntenonderzoek vastgelegd te worden, zoals doel en aard van de zakelijke relatie en de gegevens waar de identificatie en verificatie daarvan blijkt. Van klantdossiers waarin gegevens ontbreken kan niet worden vastgesteld of de betreffende gegevens conform de Wwft zijn opgevraagd en beoordeeld door de bank. Daarnaast is een goede en juiste identificatie en verificatie van een klant en de volledige en juiste vastlegging van klantgegevens, zoals doel en beoogde aard van de relatie, onder andere noodzakelijk om de voortdurende controle op de relatie en tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties te

⁸ Onder Bestuur wordt in het kader van dit Feitenrelaas/Beoordeling door het Openbaar Ministerie verstaan de Raad van Bestuur van ABN AMRO en vanaf 2017 de Executive Board en Executive Committee.

kunnen doen op basis van de naar aanleiding van een risicobeoordeling toegekende risicoclassificatie.

In het strafrechtelijk onderzoek is met betrekking tot elk van de vier Business Lines geconstateerd dat op verschillende momenten gegevens en/of documenten van klanten ontbraken of de herkomst van gegevens in klantdossiers onduidelijk was.

Zo bleken in 2014 en 2015 bij Third Party Banking klantdossiers onvolledig te zijn en was de risicoclassificatie van deze klanten niet altijd juist vastgelegd in de systemen van ABN AMRO. Deze onjuiste vastlegging kon er onder andere toe leiden dat de transactiemonitoring ten aanzien van deze klanten minder strikt was dan noodzakelijk gelet op de werkelijke risicoclassificatie. In 2017 werd bijvoorbeeld bij een 'deep dive' door Compliance ten aanzien van het segment commercieel vastgoed door middel van een steekproef van 19 dossiers vastgesteld dat niet alle relevante klantinformatie was vastgelegd in de klantdossiers. In juni 2018 bleek dat de voornaam van 1000 private banking klanten en 7000 retail klanten niet bekend was bij de bank. Dat betekent dat screening van media op negatieve berichtgeving over deze klanten mogelijk niet het beoogde resultaat opleverde.

Ten slotte bleek uit rapportages van Compliance en Audit dat de kwaliteit en volledigheid van klantdossiers in 2019 niet toereikend was.

3.3 Niet of onvoldoende uitvoeren van (verscherpt) cliëntenonderzoek voor aangaan relatie

De klantacceptatie bestaat bij ABN AMRO uit het 'New Client Take On' (NCTO) proces waarbij klantgegevens worden verzameld. Op grond van de Wwft moet de bank daarbij onder andere:

- de klant identificeren en de identiteit van de klant verifiëren;
- de uiteindelijk belanghebbende (ook wel: ultimate beneficial owner, 'UBO') van de klant identificeren en indien de klant een rechtspersoon is, inzicht verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur;
- het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen.

Deze wettelijk verplichte klantgegevens moeten de bank in staat stellen om mogelijke risico's op bijvoorbeeld witwassen vast te stellen die de bank loopt door het aangaan van een zakelijke relatie met deze klant. Het is hierbij bijvoorbeeld van belang dat inzicht wordt verkregen in het doel en de aard van relatie met de klant, de eigendoms- en zeggenschapsstructuur, betrokkenheid van een politiek prominent persoon/PEP en dat een check tegen onder meer interne lijsten van ABN AMRO wordt verricht. Als geen cliëntenonderzoek is uitgevoerd of indien dat cliëntenonderzoek niet heeft geleid tot bijvoorbeeld identificatie van de klant, mag een bank geen zakelijke relatie aangaan met een klant en geen transacties uitvoeren.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat ABN AMRO op verschillende momenten en in verschillende Business Lines het cliëntenonderzoek niet naar behoren heeft uitgevoerd.

Zo constateerde DNB naar aanleiding van het themaonderzoek Private Banking in 2014 dat het cliëntenonderzoek bij ABN AMRO in die Business Line onvoldoende kritisch werd uitgevoerd. Daarnaast bleek in meerdere dossiers van klanten met indicatoren die duiden op een verhoogd witwasrisico dat de identificatie en verificatie van de klanten niet op orde was. Het doel en de

beoogde aard van de zakelijke relatie was in meerdere onderzochte dossiers onduidelijk of onvolledig vastgelegd en de herkomst van het vermogen was bij meerdere klanten onvoldoende onderbouwd met objectieve en verifieerbare documentatie. Bij een aantal dossiers was niet of onvoldoende onderzocht of de klant of de uiteindelijk belanghebbende een PEP was, in welk geval er verscherpt cliëntenonderzoek plaats had moeten vinden. DNB kwam tot de conclusie dat ABN AMRO niet voldeed aan de wettelijke eisen voor cliëntenonderzoek en verscherpt cliëntenonderzoek. Hierop heeft DNB in 2015 een last onder dwangsom opgelegd waarin ABN AMRO werd opgedragen om alle klantdossiers van Private Banking Nederland te controleren, zo nodig te herstellen en compliant te maken met de Wwft en ervoor te zorgen dat zij bij nieuwe klanten het cliëntenonderzoek uitvoert overeenkomstig de vereisten zoals neergelegd in de Wwft.

Ook in andere Business Lines bleek de bank niet altijd te voldoen aan de eisen die gelden bij het aangaan van de zakelijke relatie. Zo bleek in 2016-2017 dat de 14 door DNB onderzochte klantdossiers van correspondentbanken waarmee een relatie was aangegaan op een of meer onderdelen niet aan de vereisten van het cliëntenonderzoek voldeden en dat er geen verscherpt cliëntenonderzoek was uitgevoerd. In de Business Line Commercial Banking voldeed het NCTO-proces gedurende enkele maanden in 2017- 2018 deels niet aan de gestelde eisen.

Ten slotte bleek uit rapportages van Compliance en Audit dat in 2019 het cliëntenonderzoek bij aanvang van de zakelijke relatie voor een deel van haar klantenbestand nog niet voldeed.

3.4 Tekortkomingen bij risicobeoordeling en risicoclassificatie

Een belangrijk onderdeel van het cliëntenonderzoek is de risicobeoordeling en de daaruit voortvloeiende risicoclassificatie. Deze risicobeoordeling en risicoclassificatie zijn gedurende de hele zakelijke relatie met de klant van groot belang.

De risicobeoordeling en risicoclassificatie vinden plaats aan de hand van de klantgegevens. Op basis daarvan krijgt de klant één van de volgende risicoclassificaties: neutraal, medium, verhoogd risico of onacceptabel risico. Als tijdens het klantacceptatieproces blijkt dat sprake is van een onacceptabel risico, zal de klant worden geweigerd.

De risicoclassificatie bepaalt vervolgens mede de mate waarin en de wijze waarop een klant en zijn transacties door ABN AMRO worden gemonitord. Zo leidde risicoclassificatie als '00 neutraal' of 'neutraal' risico er voor bepaalde klanten toe dat er geen periodieke herbeoordelingen ('periodic reviews') plaatsvonden. Deze klanten werden alleen 'event driven' herbeoordeeld, dat wil zeggen indien bijzondere ontwikkelingen of gebeurtenissen daartoe aanleiding gaven. Dergelijke gebeurtenissen kunnen bijvoorbeeld wijziging van eigendoms- en zeggenschapsstructuur, (negatieve) publicaties in de media of een alert uit het transactiemonitoringsysteem betreffen. Het transactiemonitoringsysteem van ABN AMRO hanteert per Business Line en klantgroep (en daarbinnen per risicocategorie) andere criteria om een transactie als mogelijk ongebruikelijk aan te merken. Indeling in de laagste risico-categorie kan tot gevolg hebben dat het transactiemonitoringsysteem van ABN AMRO niet of minder snel aanslaat op ongebruikelijke transacties van de betreffende klant.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ABN AMRO aan een groot deel van haar klanten, vooral bij Mass Retail, op onjuiste wijze een risicoclassificatie heeft toegekend.

Het themaonderzoek terrorismefinanciering van DNB in 2018 heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat ABN AMRO ten aanzien van circa 5,5 miljoen Mass Retail klanten de kernbepalingen van de Wwft niet heeft nageleefd. De klanten uit de Mass Retail groep werden op basis van een automatische controle van identiteitsgegevens – dus zonder adequate risicoanalyse – ingedeeld in de laagste risicocategorie, te weten '00 neutraal'. ABN AMRO vroeg bij de klantacceptatie ook niet waarom de klant de bankrekening opende en had geen inzicht in de bron en hoogte van inkomsten van de cliënt. De conclusie van DNB in haar onderzoek was onder andere dat ABN AMRO voor deze klanten structureel met onvoldoende diepgang cliëntenonderzoek uitvoerde. Deze werkwijze van ABN AMRO leidde ertoe dat als een klant eenmaal was aanvaard als Mass Retail klant, er geen periodieke herbeoordelingen plaatsvonden en het lang kon duren voordat eventuele verhoogde integriteitsrisico's aan het licht kwamen. Aannemelijk is dat door de werkwijze van ABN AMRO de grote groep Mass Retail klanten, meerdere klanten bevatte die daarin niet thuishoorden en langdurig onder de radar zijn gebleven. DNB dossieronderzoek heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat verschillende Mass Retail klanten hun betaalrekeningen (ook) zakelijk gebruikten, variërend van handel in vastgoed en cryptovaluta tot kunst, juwelen en scheepsbouw.

Bij Private Banking bleek dat in 2014 96% procent van de klanten was geclassificeerd als 'neutraal risico'. DNB constateerde dat ABN AMRO haar inherente integriteitsrisico's met betrekking tot deze groep klanten onvoldoende in beeld had gebracht. In onderzochte dossiers constateerde DNB dat het cliëntenonderzoek dat aan de risicoclassificatie ten grondslag lag onvoldoende kritisch was uitgevoerd.

In het segment commercieel vastgoed, bleek in 2017 een derde van de klanten te zijn geregistreerd als '00 neutraal'-risico. Dat betekent dat er geen risicoanalyse heeft plaatsgevonden van deze klanten bij het aangaan van de relatie.

3.5 Rol cashgebruik bij risicobeoordeling en risicoclassificatie

In het strafrechtelijk onderzoek zijn tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van het meenemen van het gebruik van cash/contanten bij het cliëntenonderzoek als risico indicator bij het vaststellen van het risicoprofiel en de risicoclassificatie.

Het is een feit van algemene bekendheid dat criminaliteit gepaard gaat met het gebruik van contanten en dat contant geld wordt gebruikt bij het witwassen van criminele winsten. Het voordeel van contant geld is dat het anoniem kan worden uitgegeven, overgedragen en vervoerd zonder dat het sporen achterlaat. Cashgebruik kent daarom een inherent hoog integriteitsrisico.

Uit onderzoek van DNB naar de cash dienstverlening van ABN AMRO in 2019 is gebleken dat de bank voor het grootste deel van haar klanten die gebruikmaken van cash dienstverlening onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar het doel en de aard van de klantrelatie, het verwachte transactieprofiel en in het bijzonder de rol van cashgebruik daarbij. Het gebruik van contanten werd in het beleid van ABN AMRO wel als een risico indicator onderkend waarbij verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden, maar in de praktijk is verwacht cash gebruik onvoldoende meegenomen bij het vaststellen van het risicoprofiel en de risicoclassificatie van klanten. Zo maken bij Mass Retail klanten cash indicatoren geen deel uit van het automatische programma dat de risicoclassificatie bepaalt. Dit betekent onder andere dat bij aanvang van de klantrelatie geen verscherpt cliëntenonderzoek plaatsvindt in verband met dat cashgebruik en mogelijk onterecht een lagere risicoclassificatie wordt toegekend. Het gevolg van een lagere risicoclassificatie kan zijn

dat er geen periodieke beoordeling plaatsvindt en het lang kan duren voordat eventueel verhoogde integriteitsrisico's of potentiële ongebruikelijke transacties aan het licht komen.

3.6 Onvoldoende uitvoeren voortdurende controle

De informatie die de bank voor het aangaan van de relatie met de klant vergaart over het doel en de aard van de relatie en het verwachte transactieprofiel moet de bank in staat stellen de passende risicoclassificatie en het verwachte transactieprofiel te bepalen, zodat de verplichte voortdurende controle door de bank mogelijk is. In het kader van die voortdurende controle dient een bank na te gaan of het gedrag en de door de klant afgenomen producten en verrichte transacties overeenkomen met haar kennis van de klant. Het monitoren van transacties draagt bij aan het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering door klanten en is dan ook een belangrijk element van het cliëntenonderzoek. Indien dit proces adequaat wordt uitgevoerd, draagt het bijvoorbeeld bij aan het identificeren van ongebruikelijke transacties die vervolgens onverwijld gemeld dienen te worden aan de FIU.

Voortdurende controle op de zakelijke relatie en de transacties van de klant vereist naast een passende initiële risicobeoordeling en -classificatie, periodieke herbeoordeling van dat risico en de classificatie en het verwachte transactieprofiel alsmede een goed functionerend klant- en transactiemonitoring systeem.

Het is van belang dat een bank periodiek beoordeelt of de klant nog voldoet aan het risicoprofiel en de -classificatie zoals opgesteld bij aanvang van de dienstverlening. Indien een bank een goed beeld heeft van haar klanten, draagt dit bij aan het kunnen identificeren van mogelijk ongebruikelijke transacties. Omgekeerd kan uit gemonitorde transacties blijken dat sprake is van afwijking van het opgestelde profiel. Ook kan uit andere informatie over de klant blijken dat het opgestelde risicoprofiel en de risicoclassificatie niet meer voldoen. Dan moet een bank nagaan welke risico's dit oplevert en zo nodig de risicoclassificatie aanpassen of afscheid nemen van een klant als deze een onaanvaardbaar risico met zich brengt.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat bij ABN AMRO sprake was van tekortkomingen in deze processen.

3.6.1 Tekortkomingen bij herbeoordelingen (review proces)

Bij ABN AMRO is tijdens de pleegperiode in alle Business Lines op verschillende momenten sprake geweest van grote werkvoorraden bij het uitvoeren van de periodieke dan wel bijzondere herbeoordelingen. Bij Commercial Banking zijn bijvoorbeeld van oktober 2017 tot mei 2018 achterstanden opgelopen bij de herbeoordelingen van klanten.

Daarnaast werd voor haar Mass Retail klanten en Private Banking klanten met de classificatie '00 neutraal' en 'neutraal risico' alleen in geval van een bijzondere ontwikkeling een herbeoordeling uitgevoerd. ABN AMRO liep hierdoor het risico onjuist opgegeven informatie niet te detecteren en/of niet tijdig op de hoogte te raken van wijzigingen die betrekking hadden op de klant of zijn activiteiten, die mogelijk van invloed konden zijn op de risicobeoordeling en risicoclassificatie van de klant.

Hierbij komt dat het proces van bijzondere herbeoordelingen niet naar behoren functioneerde.

Bij Private Banking heeft DNB in 2014-2015 bijvoorbeeld geconstateerd dat de noodzakelijke bijzondere herbeoordelingen in de praktijk slechts in beperkte mate werden uitgevoerd waardoor er geen sprake was van een voortdurende controle op de zakelijke relatie.

Daarnaast komt uit het strafrechtelijk onderzoek naar voren dat de systemen en processen van ABN AMRO die de informatie zouden moeten genereren om aanleiding te geven voor zo'n bijzondere herbeoordeling, niet goed functioneerden. Dat betreft met name het 'Client Filtering' proces en het transactiemonitoringsysteem.

Allereerst het Client Filtering proces. Dit proces is bedoeld om het risico te mitigeren dat ABN AMRO klanten en hieraan verbonden relaties bedient die negatief in de publiciteit komen. Ook heeft Client Filtering een taak bij het identificeren van politiek prominente personen. Een hit in het Client Filtering proces kan aanleiding geven tot een bijzondere herbeoordeling. Tot september 2018 werd screening op negatieve mediaberichten ('bad press' of 'adverse media') niet automatisch maar handmatig uitgevoerd onder meer in geval van een herbeoordeling. Daarnaast zijn op een bepaald moment grote werkvoorraden ontstaan bij de afhandeling van hits naar aanleiding van deze screening. In 2019 constateerde Audit dat het 'Client Filtering' proces net toereikend was en verbetering behoefde.

Ten tweede werden veel signalen gemist in het transactiemonitoringsysteem door de gebruikte risicoclassificatie en de manier waarop dat systeem was ingericht. Zo hanteerde ABN AMRO bij de risicoclassificatie '00 neutraal' andere drempels passend bij die risicoclassificatie in de transactiemonitoring. Bovendien waren er in ieder geval tot 2019 'backlogs'⁹ bij de afhandeling van alerts die het transactiemonitoringsysteem genereerde. Dat betekent dat alerts die aanleiding zouden kunnen geven tot een bijzondere herbeoordeling, niet tijdig beschikbaar waren.

Ten slotte is in een aantal specifieke gevallen gebleken dat informatie die over een klant beschikbaar was binnen de bank, niet (meteen) gebruikt is om een herbeoordeling uit te voeren, terwijl de inhoud van de informatie daartoe wel aanleiding gaf (zie hierna, in paragraaf 3.9).

Daarbij komt dat bij Mass Retail klanten de classificatie '00 neutraal' door een automatische beoordeling van de klant tot stand kwam, waardoor er alleen bij bijzondere ontwikkelingen ('event driven') een herbeoordeling plaatsvond. De systemen en processen die informatie moesten genereren om aanleiding te geven voor een bijzondere herbeoordeling waren echter niet op orde, kenden achterstanden of genereerden geen signalen juist door de gebruikte risicoclassificatie, waardoor niet altijd de benodigde herbeoordeling van de klant en diens risico's plaatsvond en een eventueel benodigde aanpassing van de risicoclassificatie achterwege bleef. Van voortdurende controle op de zakelijke relatie met deze klanten was daardoor geen sprake.

3.6.2 Tekortkomingen in het transactiemonitoringsysteem

ABN AMRO hanteert een geautomatiseerd systeem om transacties van haar klanten te monitoren. Dit systeem maakt gebruik van scenario's en drempels om mogelijk afwijkend transactiegedrag te detecteren om zodoende zogenaamde alerts te genereren. Deze alerts kunnen automatisch behandeld worden of onderzocht worden door een medewerker. Dit onderzoek kan uiteindelijk leiden tot een melding van ongebruikelijke transacties bij de FIU, tot een bijzondere herbeoordeling en/of een besluit om afscheid te nemen van een klant.

⁹ Zie ook paragraaf 3.7.

In paragraaf 3.2–3.5 komt naar voren dat het cliëntenonderzoek, waaronder de risicobeoordeling en risicoclassificatie, de vastlegging van de klantgegevens en van het uitgevoerde cliëntenonderzoek, in alle Business Lines van de bank tekortkomingen vertoonde. Zo is uit het onderzoek naar voren gekomen dat ABN AMRO aan een substantieel deel van haar Mass Retail klanten bij het aangaan van de zakelijke relatie niet op passende wijze een risicoclassificatie heeft toegekend.

Deze informatie over klanten en de passende risicoclassificatie is echter van belang om het proces van transactiemonitoring adequaat te kunnen inrichten, bijvoorbeeld door het instellen van gerichte scenario's op klantgroepen om de meest risicovolle transacties te kunnen detecteren. De scenario's die gebruikt werden door ABN AMRO om alerts te genereren werden echter niet altijd of niet altijd op de juiste wijze ingezet. Hierbij werd onder andere geen rekening gehouden met de betreffende klantgroep.

Daarnaast genereerde het transactiemonitoringsysteem van ABN AMRO door de gehanteerde methodiek in bepaalde gevallen bij opvallende cashtransacties geen alerts. Uit een intern onderzoek door ABN AMRO in 2020 blijkt dat onder meer de drempels voor de cashscenario's die geïmplementeerd waren in het transactiemonitoringsysteem in een aantal situaties te hoog waren afgesteld waardoor alerts op bijvoorbeeld grote contante opnames niet gegenereerd werden.

Ook was ABN AMRO niet volledig in staat om indirecte cash stortingen, bijvoorbeeld via waarde transportbedrijven, te monitoren. Dergelijke cash stortingen werden namelijk gezien als girale overboekingen en daardoor niet op de passende wijze gemonitord.

Maar ook bij de afhandeling van alerts is een (volledig) klantdossier van belang om transacties te kunnen beoordelen. Door de tekortkomingen in het cliëntenonderzoek en het verwachte cashgebruik van klanten, kunnen alerts die wel gegenereerd worden niet altijd adequaat worden beoordeeld. Mogelijk zijn de analisten daardoor onvoldoende in staat om te beoordelen of de transactie passend is bij de klant of dat mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie.

In 2019 constateerde Audit dat de effectiviteit van het transactiemonitoringsproces nog steeds zwak was. Dit kwam onder andere door de kwaliteit van de afhandeling van alerts door medewerkers.

3.7 Niet (tijdig) melden ongebruikelijke transacties

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat ABN AMRO grote 'backlogs' heeft gehad in de afhandeling van de alerts die werden gegenereerd door het transactiemonitoringsysteem. Dit betreft het beoordelen en afhandelen van de alerts door analisten/afhandelaars, om te bepalen of er sprake is van een ongebruikelijke transactie en het vervolgens onverwijld melden aan de FIU van ongebruikelijke transacties die daaruit blijken.

Vanaf 2014 is ABN AMRO zowel intern door Compliance en Audit als extern door DNB op verschillende momenten gewezen op 'backlogs' in het beoordelen en afhandelen van alerts die het transactiemonitoringsysteem genereert. Een 'backlog' houdt in dat een alert niet tijdig wordt beoordeeld door een medewerker en dit kan tot gevolg hebben dat ongebruikelijke transacties niet

onverwijld worden gemeld aan de FIU. De 'backlogs' bij de afhandeling van de alerts blijven ook terugkomen in compliance rapportages vanaf 2017 en nemen zelfs nog toe in 2019.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat het transactiemonitoringsysteem structureel meer alerts genereerde dan dat de beschikbare capaciteit aan medewerkers kon afhandelen. De periodieke aanpassingen in drempels en scenario's leidden ook regelmatig tot grotere aantallen alerts dan verwacht. Hoewel ABN AMRO de beschikbare capaciteit mettertijd heeft uitgebreid, heeft ABN AMRO meerdere jaren gekampt met een achterstand in de beoordeling en afhandeling van alerts. In de loop der jaren is de achterstand bij de afhandeling, door verschillende oorzaken, verder opgelopen resulterend in een achterstand in 2019 van circa 20.600 alerts die langer open stonden dan de intern gehanteerde norm van 90 dagen. Bij ABN AMRO leidt zo'n 7% van de alerts tot een melding ongebruikelijke transactie, bij een 'backlog' van 20.600 alerts kan derhalve sprake zijn van ruim 1.400 ongebruikelijke transacties die niet tijdig gemeld werden. In 2020 zijn de achterstanden weggewerkt.

3.8 Niet (tijdig) beëindigen klantrelaties

De risico-assessments bij het proces van klantacceptatie en de voortdurende controle op de relatie met de klant kunnen resulteren in de conclusie dat een klant een onacceptabel risico vormt op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering. Indien dit het geval is, wordt een potentiële klant afgewezen en ten aanzien van een bestaande klant wordt een proces gevolgd gericht op afscheid nemen van die klant ('exit-proces'). Dit proces wordt uitgevoerd met inachtneming van de civielrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld hoor en wederhoor) die een bank in dat geval heeft. Een exit-proces kan geïndiceerd zijn als er indicatoren zijn dat een klant betrokken is bij witwassen of terrorismefinanciering of niet alle informatie wordt gegeven om voldoende cliëntenonderzoek te kunnen verrichten.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat er tekortkomingen waren in het 'exit-proces' van ABN AMRO, waardoor het voor kon komen dat van ongewenste klanten (klanten met een 'onacceptabel' risicoclassificatie) niet tijdig afscheid werd genomen of dat klanten waarvan afscheid was genomen desondanks weer klant konden worden. Met ongewenste klanten worden in dit verband onder meer klanten bedoeld bij wie een onacceptabel risico bestaat dat zij de producten en diensten van ABN AMRO gebruiken om geld wit te wassen. Zo is bij Commercial Banking van oktober 2017 tot en met mei 2018 een grote werkvoorraad ontstaan in het uitvoeren van bijna 3.000 exits van klanten met een 'onacceptabel' risicoclassificatie.

In het kader van het onderzoek naar de cashdienstverlening van ABN AMRO heeft DNB geconstateerd dat in gevallen waarin meldingen van ongebruikelijke transacties aan de FIU worden gedaan en aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd, onvoldoende uit de onderzochte klantdossiers blijkt welk proces wordt gevolgd ten aanzien van de vraag of afscheid van de klant moet worden overwogen. In de geselecteerde klantdossiers is volgens DNB onvoldoende sprake van een vastlegging waaruit blijkt of en wanneer een afscheid is overwogen en de daarbij gemaakte afwegingen. In het bijzonder in klantdossiers waarin sprake is van meerdere FIU-meldingen dient te worden vastgelegd of het risico op witwassen of terrorismefinanciering nog beheersbaar en derhalve acceptabel is voor ABN AMRO.

3.9 Concrete voorbeelden (casussen)

Voor en tijdens het strafrechtelijk onderzoek heeft de FIOD ten aanzien van tientallen klanten van ABN AMRO concrete signalen en aanwijzingen ontvangen dat ABN AMRO ten aanzien van die klanten mogelijk tekortgeschoten is in de uitoefening van haar poortwachtersfunctie. Een aantal van die signalen is door de FIOD uitgebreid onderzocht en daarbij is gebleken dat diverse tekortkomingen daadwerkelijk hebben geleid tot misbruik van rekeningen en andere diensten van ABN AMRO.

De hierna beschreven casussen laten dat zien.

- Een klant die risicoclassificatie '00 neutraal' had gekregen betrof een (middellijk) aandeelhouder en bestuurder van 97 vennootschappen. Ten behoeve van 49 vennootschappen had deze klant in de periode 2014-2018 192 ABN AMRO-bankrekeningen geopend. De rekeningen waren grotendeels inactief. Voor vele vennootschappen diende de betreffende klant in totaal 106 valse kwartaalaangiften omzetbelasting in bij de Belastingdienst. Op basis van deze valse aangiften ontving de klant bijna € 200.000 van de Belastingdienst op de zakelijke rekeningen. De klant boekte daarvan circa € 120.000 door naar zijn privé ABN AMRO-bankrekeningen. Dit geld werd vervolgens door de klant grotendeels uitgegeven of contant opgenomen. Ondanks verschillende signalen en twijfels die er waren binnen ABN AMRO omtrent deze klant bleef de risicoclassificatie van deze klant op '00 neutraal'. ABN AMRO heeft met betrekking tot deze klant en zijn vennootschappen geen melding gedaan van ongebruikelijke transacties bij de FIU. Na aanvang van het strafrechtelijk onderzoek heeft ABN AMRO transacties gemeld. Twee jaar nadat ABN AMRO constateerde dat deze klant over een veelheid aan zakelijke bankrekeningen bij ABN AMRO beschikte waar vrijwel niets op gebeurde, nam ABN AMRO afscheid van deze persoon als klant.
- Een andere klant van ABN AMRO met als risico-classificatie '00 neutraal' was werkzaam bij de financiële afdeling van een groothandel. De klant had een gokverslaving, hij had schulden en stond voortdurend rood. ABN AMRO was bekend met de gokverslaving van de klant en diens schulden bij derden. Om in zijn gokverslaving te kunnen voorzien, paste de klant gegevens van tegoeden van debiteuren van zijn werkgever aan, waardoor deze tegoeden werden overgemaakt naar zijn eigen bankrekening bij ABN AMRO. In totaal vloeide er op die manier in een periode van 9 maanden een bedrag van ruim € 4,3 miljoen naar de privé ABN AMRO-bankrekening van de klant. Vervolgens werd ruim € 4,2 miljoen door klant van zijn privé ABN AMRO-bankrekening overgeboekt naar verschillende online payment service providers ten einde zijn online gokaccounts en wallets te kunnen opwaarderen. Het geld werd vervolgens vergokt. ABN AMRO heeft bij deze klant vrijwel geen cliëntenonderzoek gedaan, het klantdossier bleek niet compleet en het transactiemonitoringsysteem van ABN AMRO genereerde geen alerts bij afwijkingen van het gebruikelijke transactiepatroon.
- Twee Nederlandse bedrijven, die vermoedelijk betrokken waren bij een van de grootste internationale corruptieaffaires, hielden bankrekeningen aan bij ABN AMRO. Over de rekeningen van deze twee klanten liepen in de periode 2010 tot en met 2017 betalingen ter waarde van tientallen miljoenen euro's. De corruptieaffaire werd sinds 2015 breed uitgemeten in nationale en internationale media. Ondanks het feit dat ABN AMRO door

screening op negatieve mediaberichten had kunnen weten dat er zaken werden gedaan met bedrijven gelinkt aan het corruptieschandaal en het feit dat door het transactiemonitoringsysteem van ABN AMRO meerdere alerts werden gegeneerd, duurde het tot maart 2019 voordat ABN AMRO de eerste melding bij de FIU deed.

Tevens is gebleken dat ABN AMRO tekortgekomen is in het cliëntenonderzoek met betrekking tot deze twee bedrijven. Zo was een van de rekeningen al jaren actief voordat door ABN AMRO cliëntenonderzoek werd gedaan omdat het betreffende bedrijf onder een trustkantoor viel. Dit bedrijf is daardoor niet individueel beoordeeld, maar in het kader van het cliëntenonderzoek van het trustkantoor waar het bedrijf onder viel. Er missen meerdere stukken, waaronder de openingsstukken en inzicht in de organisatiestructuur. Er was een te lage risicoclassificatie toegekend waarin bijvoorbeeld de complexe internationale structuur niet was meegenomen en het negatieve nieuws omtrent deze corruptiezaak is tot 2019 niet meegenomen in de klantmonitoring. De beëindiging van de rekeningen van beide bedrijven vond uiteindelijk plaats op verzoek van de klanten.

- Een ander Nederlands bedrijf is sinds april 2016 klant bij ABN AMRO en krijgt daarbij in eerste instantie een '00 neutraal' risicoclassificatie. Het bedrijf is vermoedelijk betrokken bij internationale btw-carrouselfraude en de bankrekening bij ABN AMRO van het Nederlandse bedrijf is vanaf 2016 voornamelijk gevoed door andere internationale branche-gerelateerde bedrijven. ABN AMRO heeft nagelaten te acteren op meerdere signalen die wezen op de risico's van de geldstromen. Zo is vanaf de ABN AMRO bankrekening in de periode september 2016 tot en met augustus 2018 in totaal bijna € 17,5 miljoen gepind middels 17 bankpassen, die waren gekoppeld aan deze rekening. In totaal gaat het om 10 verschillende pashouders, waarbij niet van alle pashouders de identificerende gegevens in de relevante individuele klantdossiers zijn opgenomen. ABN AMRO deed voor het eerst een melding van een ongebruikelijke transactie op 2 november 2016 voor transacties van in totaal € 665.000 in de periode september 2016-oktober 2016. De FIU heeft deze transacties vervolgens op 5 november 2016 als verdacht aangemerkt en dat aan ABN AMRO laten weten. Dit was voor ABN AMRO geen aanleiding voor een bijzondere herbeoordeling en/of aanpassing van het risicoprofiel van het bedrijf. Ook nadien heeft ABN AMRO ongebruikelijke transacties niet onverwijld gemeld. Een geldopname van de rekening van deze klant op 29 augustus 2017 van in totaal € 80.000 binnen een half uur met acht verschillende bankpassen die gekoppeld waren aan zeven verschillende pashouders is pas op 10 december 2018 bij de FIU gemeld. Deze melding is vermoedelijk ingegeven door publiciteit rondom het strafrechtelijk onderzoek naar het bedrijf. Hierna volgde ook een bijzondere herbeoordeling en het toekennen van risicoclassificatie 2A (onacceptabel: geen nieuwe producten en transacties onder dit regime). Desondanks hield dit bedrijf bij een ander onderdeel van ABN AMRO in 2019 nog steeds de aan haar toegekende risicoscore uit 2017 namelijk: neutraal. Tevens werd in 2019 de risicoscore van natuurlijke personen betrokken bij dit bedrijf niet in alle gevallen gewijzigd van '00 neutraal' naar verhoogd risico terwijl dit wel het advies was van de afdeling Compliance.
- Van een andere klant komt naar voren dat deze persoon al sinds 1995 bij ABN AMRO bekend stond als betrokken bij fraude. In 2014 kon de klant opnieuw een bankrekening openen bij ABN AMRO en kreeg de klant de risicoclassificatie '00 neutraal'. Dat betekent dat deze klant met betrekking tot zijn privérekening niet periodiek werd herbeoordeeld. De klant nam in 2014 en 2015 drie lege B.V.'s over die al bankrekeningen aanhielden bij ABN AMRO. De klant werd bestuurder en uiteindelijk belanghebbende van de B.V.'s en de

statutaire naam van de verschillende bedrijven werd gewijzigd. ABN AMRO heeft op dat moment echter geen bijzondere herbeoordeling uitgevoerd ten aanzien van die bedrijven en niet opgemerkt dat deze persoon bestuurder en uiteindelijk belanghebbende was geworden. In 2014-2019 ging er in totaal ruim € 2,2 miljoen over de bankrekeningen van de drie B.V.'s. Er werd veel geld overgeboekt tussen de rekeningen en de transacties op de bankrekeningen van de B.V.'s pasten niet bij de bedrijfsactiviteiten volgens de inschrijving bij de Kamer van Koophandel. De klant is in zijn hoedanigheid als bestuurder meerdere keren door ABN AMRO gevraagd om uitleg over transacties, waarbij hij echter geen goede toelichting kon geven of afdoende bewijsstukken overhandigen. Daarnaast werden er tot december 2018 contante bedragen gestort onder andere in biljetten van € 500. Het gebruik van biljetten van € 500 is een aanwijzing voor witwassen. ABN AMRO accepteerde deze stortingen, ook van de B.V. waaraan zij in brieven in december 2016 en oktober 2017 had gemeld dat zij biljetten van € 500 respectievelijk contante stortingen niet meer zou accepteren. Deze stortingen zijn niet gemeld bij de FIU. Twee B.V.'s zijn ontbonden in 2017 en 2018. De bankrekeningen van deze ontbonden B.V.'s waren in september 2019 nog actief.

De klant wordt door politie en justitie verdacht van witwassen voor criminele groeperingen uit het drugsmilieu met gebruikmaking van onder meer de rekeningen van zijn B.V.'s bij ABN AMRO.

4 Herstel- en verbetertrajecten

Uit het onderzoek is gebleken dat de afdelingen Compliance en Audit in de periode van 2014 tot en met 2020 op periodieke basis de wijze van uitoefening van de poortwachtersfunctie door ABN AMRO hebben getoetst en bevindingen hebben gerapporteerd. Ook hebben Compliance en Audit themaonderzoeken of 'deep dives' uitgevoerd. Op diverse punten aangaande verschillende aspecten van de 'Client Life Cycle' en bij de vier Business Lines hebben Compliance en Audit tekortkomingenesignaleerd. Deze tekortkomingen zijn onder andere rechtstreeks gerapporteerd aan het Bestuur en de Raad van Commissarissen en met hen besproken. Daarnaast heeft DNB in dezelfde periode verschillende onderzoeken uitgevoerd. Ook daaruit zijn diverse tekortkomingen in de uitoefening van de poortwachtersfunctie gebleken.

ABN AMRO heeft vanaf eind 2014 verschillende herstel- en verbetertrajecten opgezet met als doel om de geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Deze trajecten werden grotendeels in reactie op de interne rapportages en naar aanleiding van onderzoeken van DNB ingezet. Zo heeft ABN AMRO gedurende meerdere jaren hersteltrajecten opgezet, onder andere bij Private Banking, een beperkt deel van Retail Banking, Commercial Banking en Corporate & Institutional Banking en (bankbreed) ten aanzien van transactiemonitoring.

Aangezien de hersteltrajecten onvoldoende effectief bleken, heeft het Bestuur in oktober 2018 de beslissing genomen om de werkprocessen van de 'Client Life Cycle' niet meer per Business Line te organiseren, maar die samen te voegen in een centraal 'Detecting Financial Crime' programma en additionele investeringen te doen in personeel, systemen en procedures. Het Detecting Financial Crime programma is per 1 januari 2019 van start gegaan en inmiddels werken er circa 3.000 fulltime medewerkers voor deze afdeling.

Deel II: Beoordeling door het Openbaar Ministerie

5 Oorzaken tekortschieten in naleving Wwft

Tijdens het strafrechtelijk onderzoek is onder andere de organisatie van de bank in kaart gebracht aan de hand van het 'three lines of defence' model. Er is onderzocht hoe ABN AMRO haar bedrijfsvoering had ingericht met betrekking tot de beheersing van witwasrisico's en haar beleid en governance op dat gebied. In het kader van deze, overigens niet uitputtend uitgevoerde, onderzoeksrichting is gekeken naar de oorzaken van de langdurige wetsovertredingen door ABN AMRO. Uit dit onderzoek is bij het OM en de FIOD het volgende beeld ontstaan.

Zoals in paragraaf 1.2 van het feitenrelaas is beschreven, vond op 1 juli 2010 de juridische fusie tussen ABN AMRO en Fortis Bank Nederland plaats.

Vervolgens werd binnen ABN AMRO vanaf augustus 2013 de beursgang voorbereid. Deze vond uiteindelijk plaats op 20 november 2015. Een volgende relevante ontwikkeling binnen de bank was een bestuurswisseling die tussen 2016 en begin 2017 plaatsvond: zes leden van de Raad van Bestuur werden vervangen door vier nieuwe leden. Tevens werd de wijze waarop de bank werd bestuurd veranderd: de statutaire Raad van Bestuur (vanaf dat moment Executive Board) werd samen met een nieuw ingestelde Executive Committee verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de bank. Ook werd een deel van de managementlaag onder de Raad van Bestuur herzien. Het beeld is dat de focus op bestuursniveau in die periode meer op andere zaken heeft gelegen dan op bedrijfsprocessen en procedures in verband met onder andere de naleving van de Wwft. Dit ondanks interne en externe signalen dat die naleving tekortschoot.

Daarnaast heeft de cultuur binnen ABN AMRO een rol gespeeld bij de non-compliance met de Wwft. Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat binnen de bank sprake was van een cultuur waarbij zaken soms mooier werden voorgedaan dan zij in werkelijkheid waren met als achterliggende gedachte "we lossen het wel op in de Business as Usual". Vanuit het Bestuur werd weliswaar uitgedragen "geld is geen probleem" maar er werd niet daadwerkelijk een budget vastgesteld. Medewerkers moesten derhalve specifiek budget aanvragen voor het doen van investeringen in onder meer Wwft-gerelateerde processen.

Het onderzoek heeft tevens blootgelegd dat de organisatie van de bank in Business Lines silovorming in de hand werkte. Deze organisatiestructuur leidde ertoe dat niet altijd voldoende gecommuniceerd werd tussen de Business Lines onderling mede waardoor binnen de bank een beperkt overzicht bestond over problemen die speelden op het gebied van naleving van de Wwft. Deze problemen werden ook niet bankbreed en centraal opgelost.

Tevens is gebleken dat, sinds de fusie tussen ABN AMRO en Fortis Bank Nederland, sprake was van een versnipperd IT-landschap. Tijdens de fusie zijn keuzes gemaakt voor systemen van enerzijds ABN AMRO en anderzijds Fortis Bank Nederland mede waardoor er geen integraal CDD/ KYC-systeem bestond binnen de bank. Ook werden bepaalde processen binnen de 'Client Life Cycle'

handmatig en de meeste processen gedecentraliseerd uitgevoerd. Benodigde investeringen om een integraal en gecentraliseerd IT-systeem te implementeren werden niet of niet tijdig gedaan.

Het beleid dat ABN AMRO had opgesteld om invulling te geven aan de verplichtingen zoals deze voortvloeien uit de Wwft was lange tijd ontoereikend; de 'CAAML-policy' was onduidelijk, inconsequent en in verschillende (onderliggende, uitvoerings-) documenten vastgelegd en waardoor sprake was van een onpraktisch raamwerk. Ook was, in tegenstelling tot andere Business Lines, geen specifiek beleid geformuleerd voor Retail Banking. Voor die Business Line viel men terug op de CAAML-policy voor Private Banking. Inmiddels heeft ABN AMRO haar beleid herzien en in Global Standards vastgesteld.

Een ander gevolg van het ontoereikende beleid was dat (senior)management – waaronder het Bestuur en de Raad van Commissarissen - over onvoldoende managementinformatie beschikte. Intern is herhaaldelijk, in ieder geval al sinds 2015, door Compliance en Audit richting het Bestuur en de Raad van Commissarissen, gewezen op dit gebrek aan managementinformatie over de 'Client Life Cycle'. De Business, oftewel de verantwoordelijke voor de risico's ('risk owners'), kon hierdoor onvoldoende effectief handelen op witwasrisico's. Een gebrek aan goede managementinformatie maakte het ook moeilijk voor senior management om effectief te kunnen sturen op dergelijke risico's. Sinds 2019 is de managementinformatie binnen ABN AMRO verbeterd onder meer als gevolg van het groepsbrede herstelplan 'Detecting Financial Crime' en de centralisatie van processen binnen de 'Client Life Cycle' bij de DFC unit.

Tot slot kampte ABN AMRO structureel met personeelstekorten voor het uitvoeren van de werkzaamheden ten aanzien van de 'Client Life Cycle'. Sinds ABN AMRO is gestart met DFC in 2019 zijn vele medewerkers in diverse functies aangenomen voor het uitvoeren van deze werkzaamheden. Eind 2020 bestaat de DFC unit uit circa 3000 fte.

Anderzijds komt uit het onderzoek naar voren dat binnen het 'three lines of defence' model de afdelingen Compliance ('second line of defence') en Audit ('third line of defence') de problemen die in de Business Lines ('first line of defence') speelden bij de uitvoering van de 'Client Life Cycle'-processen continu hebben gesignaleerd via (kwartaal)rapportages, rapporten van 'deep dives' en audits.

Er zijn door ABN AMRO vanaf eind 2014 meerdere herstelprogramma's in het leven geroepen om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Deze herstelprogramma's zijn uitgevoerd bij Private Banking, een beperkt deel van Retail Banking, Commercial Banking en Corporate & Institutional Banking. Deze herstelprogramma's hebben echter niet het gewenste (structurele) resultaat gehad en deadlines voor afronding zijn niet altijd gehaald. Zo bleek in 2018 dat voor het grootste deel van de bank het cliëntenonderzoek nog steeds niet (volledig) voldeed aan de eisen en er nog steeds (grote) 'backlogs' waren bij het beoordelen van alerts die het transactiemonitoringsysteem genereerde. Met het DFC programma en de oprichting van de DFC unit heeft ABN AMRO vanaf begin 2019 structurele organisatorische wijzigingen doorgevoerd die moeten gaan leiden tot duurzaam herstel en daarmee naleving van de Wwft. De DFC unit maakt deel uit van het herstelprogramma waar DNB op toeziet. De keuze om vanaf 2019 de 'Client Life Cycle' voor alle Business Lines te centraliseren en daar duurzaam en fors op te investeren had naar het oordeel van het OM echter eerder gemaakt kunnen en moeten worden.

6 Ernst van de feiten

De Wwft vormt een geheel van maatregelen ter voorkoming van misbruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat ABN AMRO vanaf 2014 bankbreed tekortgeschoten is in het uitvoeren van deze maatregelen. Het OM is van oordeel dat het tekortschieten van ABN AMRO om meerdere redenen als zeer ernstig te kwalificeren is.

6.1 Systeembank

Ten eerste draagt ABN AMRO als systeembank in Nederland een grote verantwoordelijkheid, een verantwoordelijkheid die verder gaat dan klanten of aandeelhouders. Zij is medeverantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van ons financiële stelsel en kan en behoort in belangrijke mate bij te dragen aan de integriteit hiervan. Ook van ABN AMRO mag dus worden verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord onderneemt en integriteit hoog in het vaandel heeft.

Daarnaast geniet ABN AMRO, waarvan de Staat het grootste deel van de aandelen in handen heeft, een goede reputatie. Als een betaling eenmaal over een ABN AMRO rekening is gelopen, zal het met die betaling wel goed zitten, daar wordt in het nationale en internationale handelsverkeer over het algemeen op vertrouwd.

6.2 Poortwachtersfunctie

Ten tweede heeft ABN AMRO een belangrijke poortwachtersfunctie bij de bestrijding van financieel economische criminaliteit. De wetgever heeft die taak nadrukkelijk bij instellingen zoals ABN AMRO neergelegd. De memorie van toelichting bij de Wwft is op dit punt duidelijk: instellingen moeten redelijke maatregelen nemen die in verhouding staan tot de aard en omvang van de instelling om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen. De poortwachtersfunctie houdt in dat een bank ongewenste elementen in ons financiële stelsel waar nodig identificeert, weert en ongewenste transacties tegengaat of meldt. Banken zijn namelijk bij uitstek geschikt om aanwijzingen van witwassen te signaleren, omdat zij zicht hebben op de transacties van klanten. Naleving van de Wwft draagt bij aan de voorkoming van misbruik van het financiële stelsel voor bijvoorbeeld het witwassen van crimineel geld. Daarbij komt dat ABN AMRO als Nederlandse grootbank vanwege haar bedrijfsprofiel en marktaandeel wezenlijke risico's loopt op betrokkenheid bij witwassen en terrorismefinanciering.

Van een instelling als ABN AMRO kan en moet dus het nodige worden verwacht op dit vlak en ABN AMRO dient haar wettelijke verplichtingen na te leven en het voorgeschreven resultaat te behalen. ABN AMRO is echter meerdere jaren in ernstige mate tekortgeschoten in de naleving van de Wwft.

6.3 Onvoldoende effectieve maatregelen na externe en interne waarschuwingen

Ten derde is ABN AMRO gedurende de hele onderzoeksperiode door DNB gewezen op het tekortschieten in de naleving van de Wwft en de daaraan verbonden risico's. Daarnaast hebben Compliance en Audit en vanaf 2016 ook de Raad van Commissarissen van ABN AMRO gewezen op tekortkomingen in de 'Client Life Cycle' processen en de risico's daarvan.

DNB heeft vanaf 2013 ABN AMRO naar aanleiding van door haar uitgevoerde (thema)onderzoeken bij herhaling (formeel) aangesproken op onder meer het onvoldoende naleven van de Wwft. In drie gevallen hebben deze onderzoeken in Nederland geleid tot bestuurlijk optreden middels een formele maatregel: in 2013 is een bestuurlijke boete opgelegd, in 2015 is een last onder dwangsom opgelegd en in 2019 heeft DNB ABN AMRO een aanwijzing gegeven naar aanleiding van het themaonderzoek terrorismefinanciering. De bevindingen van DNB uit dit themaonderzoek hebben tevens geleid tot een norm overdragend gesprek in 2019, waarin ook bevindingen zijn betrokken uit eerdere Wwft-onderzoeken van DNB uit 2016 en 2017. De uitkomsten van het themaonderzoek terrorismefinanciering zijn, ook rekening houdend met de eerdere bevindingen en maatregelen van DNB, mede aanleiding geweest voor de start van dit strafrechtelijk onderzoek.

Ook blijkt uit het onderzoek dat door Compliance en Audit van ABN AMRO vrijwel continu is geconstateerd dat sprake was van tekortkomingen in de 'Client Life Cycle'- processen van de bank. Daar is jarenlang door middel van kwartaalrapportages, zogenaamde 'deep dives' en thema audits van Compliance en Audit over gerapporteerd.

Ten slotte heeft ook de Raad van Commissarissen vanaf 2016 op verschillende momenten om aandacht gevraagd voor de tekortschietende naleving van de Wwft.

Vanaf eind 2014 heeft ABN AMRO meerdere herstelprogramma's uitgevoerd op het gebied van de Wwft. De herstelprogramma's werden onder meer naar aanleiding van bevindingen van DNB en veelal op expliciet verzoek of na een formele maatregel van DNB opgestart en zagen met name op het op orde brengen van de klantdossiers. Ook heeft een herstelprogramma gelopen dat zag op verbetering van de IT-systemen waarmee ABN AMRO haar klanten en hun transacties monitorde en filterde. De herstelprogramma's laten echter onverlet dat vanaf het moment dat de klantrelatie aanvangt aan de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen moeten worden voldaan. Door DNB is ABN AMRO hier in het verleden al meermaals op gewezen.

De eerdere interne herstelprogramma's hebben naar het oordeel van het OM niet geleid tot structurele oplossingen om in (voldoende mate) de verplichtingen van de Wwft na te komen. Ook na afronding van die herstelprogramma's zijn nog significante tekortkomingen geconstateerd in de naleving van de Wwft. Uiteindelijk heeft ABN AMRO in het najaar van 2018 besloten om de 'Client Life Cycle'-processen uit de Business Lines te halen en deze te centraliseren bij een nieuwe unit genaamd 'Detecting Financial Crime'. Deze unit is in januari 2019 van start gegaan. Vervolgens zijn de lopende herstelprogramma's in (de loop van) 2019, ondergebracht bij de DFC unit. Eind 2022 dient sprake te zijn van volledig herstel. DNB ziet daar strikt op toe.

6.4 Omvang en gevolgen tekortschieten in naleving Wwft

Ten slotte dragen de omvang en gevolgen van de niet-naleving van de Wwft in de pleegperiode 2014-2020 naar het oordeel van het OM bij aan de ernst van de feiten.

Het is onbekend hoeveel klanten die criminele activiteiten ontplooiden ABN AMRO in deze jaren had kunnen identificeren als zij had voldaan aan haar poortwachtersfunctie. Het is hierdoor niet te bepalen hoeveel geld door de jaren heen daadwerkelijk is witgewassen via bankrekeningen van ABN AMRO. Ook is geen indicatie te geven van de hoeveelheid transacties die mogelijk verband hielden met andere financieel-economische criminaliteit. Gelet op het aantal klanten van ABN AMRO en de hoeveelheid door haar klanten verrichte transacties is echter aannemelijk dat het aantal Wwft-overtredingen en gemiste signalen van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit gedurende de pleegperiode zeer aanzienlijk moet zijn geweest. Op basis van het onderzoek is het vermoeden gerechtvaardigd dat sprake is geweest van een groot aantal ongebruikelijke transacties dat door ABN AMRO niet (tijdig) is onderkend.

In paragraaf 3.9 zijn enkele concrete gevallen beschreven waarin ABN AMRO de Wwft niet heeft nageleefd. Daarnaast wordt het bij het OM bestaande beeld van het structureel tekortschieten door ABN AMRO bij uitoefenen van haar taak van poortwachter bevestigd door de meerdere soortgelijke signalen afkomstig uit de media of strafrechtelijke onderzoeken waar de FIOD over beschikt.

Tevens blijkt naar het oordeel van het OM uit de voorbeelden die in paragraaf 3.9 zijn beschreven, dat ABN AMRO door de niet-naleving van de Wwft in die gevallen daadwerkelijk signalen van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit heeft gemist. ABN AMRO bleek in die gevallen bij herhaling niet in staat om signalen die er waren effectief bij elkaar te brengen en daar adequaat en conform de Wwft op te reageren.

6.5 Conclusie

De Wwft heeft als doel om het witwassen van geld en het financieren van terrorisme tegen te gaan. Dienstverlenende instellingen dienen het financiële verkeer tegen witwassen en financieren van terrorisme te beschermen en hiermee de integriteit ervan te waarborgen. Deze instellingen fungeren hierbij als poortwachters die de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel moeten beschermen. Dat geldt in het bijzonder voor een systeembank als ABN AMRO.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat bij ABN AMRO, ondanks diverse externe en interne waarschuwingen, sprake was én bleef van structurele en ernstige tekortkomingen in de naleving van de Wwft. ABN AMRO is meerdere jaren tekortgeschoten in haar rol van poortwachter en heeft daarmee opsporingsinstanties onvoldoende in staat gesteld actie te ondernemen naar aanleiding van ongebruikelijke transacties.

Ook heeft het tekortschieten in de naleving van de Wwft tot gevolg gehad dat verschillende klanten die criminele activiteiten ontplooiden langdurig misbruik hebben kunnen maken van bankrekeningen bij en diensten van ABN AMRO. Een aantal voorbeelden van het gemak waarmee dit kon plaatsvinden is in paragraaf 3.9 uiteengezet. Het OM beschouwt deze voorbeelden als illustratief voor de wijze waarop ABN AMRO de Wwft (niet) heeft nageleefd alsmede in de jaren

2014 tot en met 2020 een naar verwachting groot aantal signalen van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit heeft gemist.

7 Strafrechtelijke verwijten ABN AMRO

7.1 Strafbare feiten

Het strafrechtelijk onderzoek heeft zich gericht op de activiteiten van ABN AMRO in Nederland. Naar het oordeel van het OM blijkt daaruit dat ABN AMRO in ernstige mate tekortgeschoten is in de naleving van de Wwft in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020.

Gelet op de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek die hiervoor omschreven zijn, is het OM van oordeel dat ABN AMRO zich in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 in Nederland schuldig heeft gemaakt aan het overtreden van een aantal bepalingen van de Wwft, meermalen gepleegd in 2014 en terwijl daar in 2015-2020 een gewoonte van is gemaakt.¹⁰ Tevens is het OM van oordeel dat ABN AMRO zich in deze periode schuldig heeft gemaakt aan schuldwitwassen, strafbaar gesteld in artikel 420quater van het Wetboek van Strafrecht, meermalen gepleegd.

7.2 Wwft

Ten aanzien van de Wwft gaat het om overtreding van de navolgende artikelen:

- Artikelen 2a, 3 en 33 Wwft, op basis waarvan een instelling verplicht is om ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek te verrichten en de daarbij gebruikte documenten en gegevens vast te leggen;
- Artikel 5 Wwft, dat een instelling verbiedt een zakelijke relatie aan te gaan of een transactie uit te voeren, indien zij geen cliëntenonderzoek heeft verricht of het cliëntenonderzoek niet leidt tot het voorgeschreven resultaat. Artikel 5 Wwft verplicht een instelling tevens om een zakelijke relatie met een klant te beëindigen, indien de instelling niet kan voldoen aan het bepaalde in artikel 3, eerste tot en met vierde lid;
- Artikelen 2a, 8 en 33 Wwft, op basis waarvan een instelling verplicht is om in bepaalde gevallen verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten en de daarbij gebruikte documenten en gegevens vast te leggen;
- Artikelen 2a en 16 Wwft, op basis waarvan een instelling verplicht is om ongebruikelijke transacties onverwijld te melden aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie kenbaar is geworden.

¹⁰ Met ingang van 1 januari 2015 is het gewoonte maken van het plegen van een economisch delict dat als misdrijf kwalificeert, strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

Het OM is van oordeel dat de overtredingen van de bovengenoemde artikelen door ABN AMRO op grond van artikel 2, eerste lid, Wet op de economische delicten (WED) kwalificeren als misdrijven. Voorts heeft ABN AMRO hier vanaf 1 januari 2015 een gewoonte van gemaakt als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder 3, WED.

7.3 Schuldwitwassen

De in hoofdstuk 2 beschreven verplichtingen van de Wwft vormen een samenhangend geheel van maatregelen gericht op het voorkomen van witwassen. De Wwft is op dit punt glashelder; deze maatregelen worden van ABN AMRO verlangd om witwassen van criminele gelden met gebruikmaking van haar bankrekeningen en andere diensten tegen te gaan.

Het OM is van oordeel dat ABN AMRO van 2014 tot en met 2020 op een dusdanige wijze tekortgeschoten is in het nemen van deze maatregelen dat ABN AMRO niet datgene gedaan heeft wat van een financiële instelling verwacht mag worden in haar rol van poortwachter met het oog op het bestrijden van witwassen door klanten via haar bankrekeningen en andere diensten. Zoals hiervoor uitgebreid beschreven is, waren de (transactiemonitoring)systemen, processen en ingezette herstelprogramma's van ABN AMRO ontoereikend.

Daarnaast had ABN AMRO naar het oordeel van het OM redelijkerwijs moeten vermoeden dat bepaalde geldstromen die via de bankrekeningen van haar klanten liepen afkomstig waren uit enig misdrijf. Zoals in paragraaf 3.9 omschreven, heeft ABN AMRO diverse signalen ontvangen over specifieke klanten die bij de bank een vermoeden van witwassen hadden moeten opleveren. Te denken valt bijvoorbeeld aan afwijkende transacties die niet passen bij de aard van de bedrijfsactiviteiten, onduidelijke verklaringen met betrekking tot de herkomst van gelden, witwassignalen met betrekking tot klanten uit openbare bronnen, alerts uit het transactiemonitoringsysteem en hoge contante stortingen. Dat ABN AMRO in die gevallen bij herhaling niet in staat was die signalen effectief bij elkaar te brengen en daarop adequaat te acteren kan en moet ABN AMRO worden toegerekend. ABN AMRO is ten aanzien van de geldstromen van deze klanten derhalve aanmerkelijk onvoorzichtig geweest. Van het geld van deze klanten dat van misdrijf afkomstig was en over de rekeningen van ABN AMRO liep, had ABN AMRO de criminele herkomst redelijkerwijs moeten vermoeden. Deze omstandigheden leiden er toe dat ABN AMRO door het OM schuldwitwassen verweten wordt.

Het OM beschouwt deze voorbeelden, zoals in paragraaf 6.5 reeds aan de orde is gekomen, als illustratief. Naar het oordeel van het OM heeft ABN AMRO, doordat zij in de jaren 2014 tot en met 2020 in ernstige mate is tekortgeschoten in de naleving van de Wwft, vaker witwassignalen gemist.

7.4 Toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon

Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat de verantwoordelijkheid voor naleving van de Wwft tot medio 2019 primair was belegd bij de Business (Lines). Zij waren belast met de uitvoering van de processen binnen de 'Client Life Cycle', namelijk het cliëntenonderzoek bij aanvang van de zakelijke relatie (NCTO), door middel van periodieke en bijzondere

herbeoordelingen ('periodic review' en 'event driven review'), het beëindigen van een zakelijke relatie (exit) en het beoordelen van alerts.

Los van het feit dat onder andere uit klantdossiers blijkt dat de 'Client Life Cycle' processen feitelijk niet goed werden uitgevoerd, kon het beleid van ABN AMRO naar het oordeel van het OM niet leiden tot de door de Wwft vereiste resultaten. Dat komt met name door de risicoclassificatie '00 neutraal' en 'neutraal' risico voor het overgrote deel van haar klanten waarbij conform beleid periodieke herbeoordelingen achterwege bleven, terwijl tegelijkertijd de klantfiltering- en transactiemonitoringsprocessen niet zodanig functioneerden dat deze het gebrek aan voortdurende controle door het achterwege laten van periodieke herbeoordelingen konden compenseren. Bovendien werd het gebruik van contanten in het beleid van ABN AMRO wel als een risico indicator onderkend waarbij verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden, maar in de praktijk werd verwacht cashgebruik onvoldoende meegenomen bij het vaststellen van het risicoprofiel van klanten en werd bij het aangaan van de klantrelatie geen verscherpt cliëntenonderzoek verricht. Ten slotte waren er gedurende de hele periode 'backlogs' bij het afhandelen van de alerts die het transactiemonitoringsysteem genereerde.

Daarnaast waren de gebrekkige dossiervorming, het tekort aan aandacht op bestuursniveau voor de naleving van de Wwft, de cultuur binnen ABN AMRO, de gebrekkige en versnipperde IT-systemen, de organisatie van de bank in Business Lines die als 'silo's' functioneerden en gebrek aan goede management-informatie naar het oordeel van het OM een belangrijke oorzaak van de strafbare feiten. Ten slotte speelde mee dat ABN AMRO personeelstekorten had.

ABN AMRO is er meerdere jaren niet in geslaagd om deze problemen effectief op te lossen. Met het DFC programma en de oprichting van de Detecting Financial Crime unit heeft ABN AMRO vanaf begin 2019 structurele organisatorische wijzigingen doorgevoerd die moeten gaan leiden tot duurzaam herstel en daarmee naleving van de Wwft.

ABN AMRO heeft daardoor meerdere jaren en bankbreed niet aan de op haar rustende verplichtingen van de Wwft voldaan. Naar het oordeel van het OM was ook het Bestuur van ABN AMRO door de rapportages van Compliance, Audit en de bevindingen van onderzoeken door DNB op de hoogte van de tekortkomingen in de naleving van de Wwft. Het feit dat vele medewerkers bij ABN AMRO al dan niet in het kader van de herstelprogramma's hun best deden om aan die verplichtingen te voldoen, maakt dit niet anders.

Het OM kwalificeert de geconstateerde gedragingen als illegale handelingen uitgevoerd door een legale onderneming binnen haar normale bedrijfsvoering. Deze handelingen zijn toe te rekenen aan de organisatie als geheel, die daarvoor strafbaar is.

8 Beslissing tot transigeren

8.1 Motivering

Het OM kan voor de aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolgning wegens misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar en voor overtredingen (artikel 74 Wetboek van Strafrecht). Met andere woorden, de transactie is een in de wet geregelde mogelijkheid om strafzaken buiten de rechter om af te doen.

In dit geval is gezien de hoogte van het transactiebedrag sprake van een hoge transactie. Op een dergelijke transactie is de Aanwijzing hoge transacties van toepassing (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0044047/2020-09-04>). De Aanwijzing benoemt de uitgangspunten voor het aanbieden van dergelijke transacties en geeft procedurele regels. Onderdeel van de procedure is de verplichte adviserende rol van de onafhankelijke Toetsingscommissie hoge transacties.

Een belangrijke voorwaarde voor het aangaan van een hoge transactie met een rechtspersoon is dat de feitelijke gedragingen die grond zijn voor de transactie door de verdachte worden erkend. Deze eis van erkenning houdt nadrukkelijk geen erkenning door de rechtspersoon van schuld aan enig strafbaar feit in.

Te allen tijde kiest het OM – in lijn met het opportuniteitsbeginsel – voor de meest passende afdoeningswijze. De keuze voor een hoge transactie ter voorkoming van strafvervolgning vergt maatwerk. In de voornoemde Aanwijzing is het uitgangspunt genomen dat er sprake dient te zijn van goede redenen om te transigeren. In elke zaak waarin een transactie wordt overwogen zullen meerdere factoren zorgvuldig worden afgewogen.

In het strafrechtelijk onderzoek Guardian is naar het oordeel van het OM sprake van goede redenen om te transigeren, nu:

- ABN AMRO de tekortkomingen in de uitoefening van haar rol van poortwachter met het oog op het bestrijden van witwassen betreurt, de ernst van de zaak onderkent, en zulks publiekelijk erkent;
- ABN AMRO heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek;
- ABN AMRO het OM actief in de gelegenheid zal blijven stellen om onderzoek te doen naar mogelijke strafbare feiten voortkomend uit tekortkomingen in de uitoefening van haar rol van poortwachter met het oog op het bestrijden van witwassen waar de transactie betrekking op heeft;
- ABN AMRO, onder strikt toezicht van DNB, een herstelplan heeft ontwikkeld en implementeert ten aanzien van onder meer het herstel van bestaande klantdossiers en

verbetering van haar klant- en transactiemonitoringsprocessen, het verbeteren van haar compliance en het veranderen van de interne governance en cultuur ter voorkoming van verdere overtredingen van de Wwft. Daarmee moet ABN AMRO structureel waarborgen dat sprake is van een effectieve uitoefening van haar rol van poortwachter;

- ABN AMRO gedurende het strafrechtelijk onderzoek aan het OM steeds inzicht heeft geboden in de voortgang van dit herstelplan;
- ABN AMRO met deze transactie verantwoording aflegt voor de door het OM geconstateerde strafbare feiten gepleegd gedurende meerdere jaren.

Gezien deze redenen is een transactie volgens het OM effectiever dan een rechtsgang.

8.2 Meewerken onderzoek

Zodra bij ABN AMRO bekend werd dat zij werd aangemerkt als verdachte in het strafrechtelijk onderzoek Guardian heeft zij laten weten haar medewerking aan het onderzoek te willen verlenen. Zo is ook gebleken in de praktijk. ABN AMRO heeft onder andere actief meegewerkt aan het ter beschikking stellen van voor het onderzoek relevante stukken en op korte termijn getuigen beschikbaar gesteld voor verhoor.

8.3 Erkenning van tekortkomingen

ABN AMRO heeft de tekortkomingen in de uitoefening van haar rol van poortwachter met het oog op het bestrijden van witwassen en de ernst van de zaak publiekelijk erkend. Uit het persbericht van ABN AMRO blijkt dat naar het oordeel van het OM afdoende.

8.4 Detecting Financial Crime unit

Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht, heeft ABN AMRO eind 2018 aangekondigd het 'Detecting Financial Crime' herstel- en verbeterplan te starten. Doel van dit langjarig groepsbrede herstelplan is om de geconstateerde ernstige en verwijtbare overtredingen van de Wwft voortvarend en duurzaam aan te pakken en voor de toekomst blijvend te verhelpen. Dit gebeurt door structurele centralisatie van de CDD/KYC-processen in de 'Detecting Financial Crime' unit. De ontwikkeling, uitvoering en voortgang van voornoemd herstelplan kennen een meerjarige implementatieperiode en staan onder toezicht en controle van DNB. DNB constateert momenteel maximale inspanning van ABN AMRO voor dit Wwft hersteltraject en voor het groepsbreed adequaat en duurzaam vervullen van haar poortwachtersfunctie. Het hersteltraject loopt tot en met 2022. Het OM heeft hierin aanleiding gevonden om te transigeren voor de periode van 1 januari 2014 tot de datum van ondertekening van de transactieovereenkomst.

9 Afdoening van de strafzaak

9.1 Inhoud transactieovereenkomst

De transactieovereenkomst (met bijlage) tussen het OM en ABN AMRO wordt openbaar gemaakt.

9.2 Boete en wederrechtelijk verkregen voordeel

ABN Amro betaalt in het kader van deze transactie in totaal € 480 miljoen aan de Staat. Dit bedrag bestaat uit een boete van € 300 miljoen en € 180 miljoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

9.2.1 Boete

Bij de vaststelling van de hoogte van de boete is meegewogen dat enkel een significante boete recht doet aan de ernst, omvang en duur van de geconstateerde strafbare feiten. Tevens is in de hoogte van de boete tot uitdrukking gebracht dat het gelet op het aantal klanten van ABN AMRO en de hoeveelheid door haar klanten verrichte transacties aannemelijk is dat het aantal Wwft-overtredingen en gemiste signalen van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit gedurende de pleegperiode zeer aanzienlijk moet zijn geweest. Op basis van het onderzoek is het vermoeden gerechtvaardigd dat sprake is geweest van een groot aantal ongebruikelijke transacties dat door ABN AMRO niet (tijdig) is onderkend.

Daarnaast is rekening gehouden met de herhaaldelijk afgegeven waarschuwingen en signalen door DNB, Compliance, Audit en de Raad van Commissarissen. Ook is rekening gehouden met het feit dat ABN AMRO als systeembank waarvan de Staat grootaandeelhouder is naar het oordeel van het OM een voorbeeldfunctie moet worden toegedicht.

Bij het bepalen van de te betalen boete is bovendien rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte, zoals ook door de wetgever is beoogd:

*"Naast de ernst van het feit en het profijt, speelt een derde factor een belangrijke rol bij bepaling van de hoogte van geldboete waarmee een strafbaar feit in de strafwet wordt bedreigd: de draagkracht van de dader. Financieel-economische misdrijven worden vaak gepleegd door ondernemingen die beschikken over een, in verhouding tot privépersonen, groot vermogen. De draagkracht van rechtspersonen is daarom van belang bij beantwoording van de vraag of een geldboete voldoende afschrikkende werking bezit."*¹¹

Een boete moet derhalve afschrikwekkend zijn en impact hebben op de rechtspersoon. Dit betekent dat een hogere boete passend is in het geval een rechtspersoon een grotere draagkracht heeft.

¹¹ Memorie van Toelichting Wet 'verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit'; zie Kamerstukken II 2012-13, 33 685, nr. 3, p. 9-10.

Het OM acht, rekening houdend met alle feiten en omstandigheden, een boete van € 300 miljoen passend. Bij de vaststelling van het boetebedrag heeft het OM rekening gehouden met de publieke erkenning door ABN AMRO van de tekortkomingen in de uitoefening van haar rol van poortwachter met het oog op het bestrijden van witwassen en de ernst van de zaak, de medewerking die ABN Amro aan het onderzoek heeft verleend en de herstelactiviteiten van ABN AMRO om structureel de naleving van de Wwft te waarborgen.

9.2.2 Wederrechtelijk verkregen voordeel

Onderdeel van de transactie is betaling van een bedrag van € 180 miljoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Gelet op de geconstateerde tekortkomingen in de naleving van de Wwft is het OM van oordeel dat ABN AMRO in de pleegperiode onvoldoende personeel in dienst heeft gehad om in voldoende mate te kunnen voldoen aan haar Wwft-verplichtingen. Om tot een passend wederrechtelijk verkregen voordeel te komen is het OM daarom uitgegaan van de personeelskosten die ABN AMRO heeft bespaard. De hoogte van de besparing bestaat uit de personeelskosten die tot volledige naleving van de Wwft zouden hebben geleid verminderd met werkelijk gemaakte personeelskosten.

Het bedrag dat ABN AMRO hiermee heeft bespaard, is bepaald op € 180 miljoen.