

Ministerie van Financiën
t.a.v. Mr. W.B. Hoekstra
Postbus 2020
2500 EE DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.

Directie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Onderwerp

Uw verzoek om informatie inzake transactie ABN Amro Bank N.V.

Handelsregister 3300 3396

Geachte heer Hoekstra,

Datum

04 mei 2021

Naar aanleiding van uw verzoek om informatie van 28 april 2021¹ inzake de transactie die het Openbaar Ministerie (OM) met ABN Amro Bank N.V. (AAB) heeft getroffen, berichten wij u als volgt.

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Uit de publicatie van het OM over het feitenrelaas ‘Onderzoek Guardian’² blijkt dat AAB zijn verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) langdurig heeft geschonden. Duidelijk is dat het om ernstige en structurele overtredingen van de Wwft gaat. De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) heeft blijkens het feitenrelaas op indringende wijze toezicht op AAB uitgeoefend en ook meermaals handhavend opgetreden ten aanzien van AAB. Overtredingen van de Wwft die DNB als toezichthouder op de financiële sector³ in 2018 heeft vastgesteld, waren de aanleiding voor het OM om in 2019 te besluiten tot een strafrechtelijk onderzoek, naast signalen van de politie en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD).

Het onderzoek van het OM ten aanzien van AAB past in het beeld dat DNB in algemene zin van de bankensector heeft over de afgelopen periode. Uit ons

¹ Uw brief met kenmerk 2021-0000077505.

² Feitenrelaas en Beoordeling door het Openbaar Ministerie:
<https://www.om.nl/documenten/publicaties/fp-hoge-transacties/feitenrelaas/map/guardian-feitenrelaas-en-beoordeling-door-het-om>.

³ Voor de significante banken is de ECB verantwoordelijk voor het prudentiële toezicht en DNB voor het integriteitstoezicht, waaronder naleving van de Wwft.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

toezicht blijkt veelal onvoldoende naleving door de sector van de Wwft en daarmee de beheersing van de risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering. DNB stelt vast dat de sector van ver moet komen en dat de problemen omvangrijk en persistent zijn. Maar DNB ziet ook dat de sector zich de afgelopen jaren veel bewuster is geworden van haar poortwachtersfunctie en concreet werk maakt van het op orde brengen en houden van de poortwachtersfunctie.

In de komende periode zal de bankensector, inclusief AAB, de tekortkomingen ontstaan in het verleden moeten herstellen om daarmee te gaan voldoen aan de Wwft en de rol van poortwachter doorlopend adequaat in te vullen. Het toezicht op het voorkomen van betrokkenheid van financiële instellingen bij financieel-economische criminaliteit is en blijft een speerpunt voor DNB.⁴ DNB zal in goede samenwerking met haar publieke partners (in het bijzonder het OM en de FIOD) nadrukkelijk de sector op haar verantwoordelijkheid blijven aanspreken. Het kan niet worden uitgesloten dat opnieuw – bestuursrechtelijk of strafrechtelijk – moet worden ingegrepen.

In uw brief stelt u DNB de hiernavolgende vragen die wij per onderwerp zullen beantwoorden. Het uitgebreide feitenrelaas van het OM, alsmede andere publieke beschikbare informatie, stellen ons in grote mate in staat om concreet in te gaan op de AAB zaak. Op grond van haar geheimhoudingsplicht kan DNB geen verdere toezichtinformatie delen over deze specifieke zaak.

Toezicht DNB op ABN AMRO

1. Uit het feitenrelaas blijkt dat DNB in 2013 een bestuurlijke boete heeft opgelegd, in 2015 een last onder dwangsom heeft opgelegd en in 2019 een aanwijzing heeft gegeven en een normoverdragend gesprek heeft gevoerd.

⁴ Zie ook DNB Visie op Toezicht 2021-2024:
https://www.dnb.nl/media/43cnkobx/visie_op_toezicht_2021_2024.pdf

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Hoe beoordeelt DNB de opvolging van die maatregelen door ABN AMRO en heeft DNB ook andere handhavingsinstrumenten ingezet?

2. Waardoor hebben de handhavingsinstrumenten die DNB heeft ingezet niet tot de gewenste structurele verbeteringen geleid?
3. Ziet DNB naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek 'Guardian' reden om tot hertoetsingen over te gaan van personen bij ABN AMRO of bij (inmiddels) andere instellingen?
4. Hebben bevindingen over de naleving van de Wwft een rol gespeeld bij de afgifte van de verklaring van geen bezwaar aan ABN AMRO voor de beursgang in 2015? Wat was op dat moment het beeld van DNB?

Wwft toezicht op AAB in de afgelopen periode

In algemene zin geldt dat DNB handhavingsmaatregelen kan treffen gericht op, enerzijds herstel en, anderzijds, op bestraffing. Het uitgangspunt van het handhavingsbeleid van DNB⁵ is altijd om te zorgen dat vastgestelde en/of dreigende wetsovertredingen door een instelling worden beëindigd en/of worden voorkomen. Vanuit het oogpunt van zorgvuldig handelen moet DNB, na het opleggen van een herstelmaatregel zoals een aanwijzing of een last onder dwangsom, een instelling gelegenheid geven om het opgedragen herstel binnen reële tijdslijnen te volbrengen. Indien gaandeweg het traject blijkt dat het herstel onvoldoende plaatsvindt c.q. nieuwe wettelijke overtredingen ten aanzien van de instelling worden vastgesteld, verhoogt dit de ernst en de verwijtbaarheid van de situatie en zal DNB opnieuw inzet van handhavingsmaatregelen overwegen.

Indien DNB overweegt te besluiten tot bestraffing van een overtreding die is aangemerkt als economisch delict (wat veelal het geval is bij Wwft overtredingen), heeft DNB contact met het OM en de FIOD via het zogenaamde tripartite overleg. In dit overleg, dat maandelijks plaatsvindt, wordt afgestemd of bestuursrechtelijke afdoening voldoende is of dat moet worden opgeschaald naar

⁵ Zie voor Handhavingsbeleid AFM en DNB:
<https://www.dnb.nl/media/435j5xj0/handhavingsbeleid-afm-en-dnb.pdf>

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

strafrechtelijk onderzoek. Uiteindelijk neemt het OM een besluit om een strafrechtelijk traject te starten. Het OM richt zich in haar onderzoek op het vaststellen van strafrechtelijke overtredingen die zich in het verleden hebben voorgedaan of nog steeds voortduren. Deze afstemming tussen DNB, het OM en de FIOD is vastgelegd in het 'Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties'.⁶ Het Nederlandse systeem is hierop ingericht en het OM fungeert als instantie die ingrijpt als bestuursrechtelijke handhaving niet langer passend wordt geacht en/of als zij op basis van haar eigen informatiepositie signalen heeft van strafrechtelijke overtredingen waar de instelling mogelijk bij betrokken is. Het is van belang te benadrukken dat het OM beschikt over meer data dan DNB (zoals informatie van opsporingsautoriteiten en onderhanden strafzaken) en het OM heeft ook verdergaande opsporingsbevoegdheden en -middelen tot haar beschikking dan DNB, inclusief inzet van het FIOD apparaat.⁷

In het feitenrelaas van het OM staan aspecten van het DNB toezicht opgenomen die voor het strafonderzoek en de afdoening daarvan relevant zijn geweest. De weergave in het feitenrelaas van het toezicht door DNB is juist. Blijkens het feitenrelaas heeft DNB gedurende de gehele periode van het strafonderzoek, indringend toezicht op AAB uitgeoefend, inclusief verschillende (thematische) onderzoeken. Ook heeft DNB meerdere malen handhavend opgetreden ten aanzien van AAB. Het feitenrelaas benoemt in dit verband het volgende:

- Het opleggen van een bestuurlijke boete in 2013 voor een Wwft overtreding ten aanzien van een specifiek cliëntendossier;
- Het opleggen van een last onder dwangsom in 2015 om beëindiging van Wwft overtredingen in het private banking domein af te dwingen;
- Het opleggen van een aanwijzing in 2019 voor het afdwingen van beëindigen van in 2018 vastgestelde Wwft overtredingen ten aanzien van de beheersing van het risico op terrorismefinanciering;

⁶ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2009-665.html>.

⁷ Wij verwijzen hierbij ook naar het feitenrelaas van het OM waar in paragraaf 3.9 concrete casuïstiek over klanten van AAB is opgenomen.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

- Het voeren van een normoverdragend gesprek in 2019 om organisatiebreed herstel te laten bewerkstelligen naar aanleiding van de in 2018 vastgestelde Wwft overtredingen ten aanzien van de beheersing van het risico op terrorismefinanciering, alsmede bevindingen uit eerdere Wwft-onderzoeken van DNB uit 2016 en 2017; en
- Het bespreken in 2019 van de onder het vorige punt genoemde Wwft overtredingen (en in het bijzonder de overtredingen ten aanzien van de beheersing van het risico op terrorismefinanciering) met het OM en de FIOD voor besluitvorming door het OM over bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke afdoening.

Daarnaast heeft DNB in 2015 een bestuurlijke boete opgelegd aan de bank voor het onvoldoende uitoefenen van *oversight* van het hoofdkantoor op het bijkantoor in Dubai, zoals door AAB zelf publiek is gemaakt.⁸

De ingezette handhavingsinstrumenten in 2013 en 2015 hebben ertoe geleid dat AAB op onderdelen adequate herstel- en verbetermaatregelen heeft getroffen. DNB heeft echter moeten vaststellen dat het wettelijk beschikbare handhavingsinstrumentarium onvoldoende impact heeft gehad om de bank organisatiebreed haar Wwft naleving doorlopend op orde te laten brengen (zie in verband met de toereikendheid van het instrumentarium ook ons antwoord op vraag 12). Dat is voor DNB aanleiding geweest om op basis van haar onderzoek in 2018 naar de beheersing van het risico op betrokkenheid bij terrorismefinanciering, alsmede de uitkomsten van onderzoeken uit 2016 en 2017, in 2019 met een normoverdragend gesprek AAB tot organisatiebreed herstel te dwingen. DNB heeft met dit gesprek onder meer de bestuurder aangesproken die vanaf 25 juli 2018 op grond van de Wwft eindverantwoordelijk is voor de naleving van de Wwft. Het normoverdragend gesprek ging gepaard met een aanwijzing aan AAB om de specifieke bevindingen uit het 2018 onderzoek te laten adresseren. Daarnaast is hiervoor een punitief traject opgestart. Deze zaak is ingebracht in het tripartite overleg met het OM en de FIOD. Dat heeft geleid tot

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-613143.pdf>

het strafrechtelijk onderzoek van het OM. Hiermee is een punitief traject vanuit het bestuursrecht verder uitgesloten.

Zoals in het feitenrelaas van het OM staat is in de AAB zaak besloten tot een strafrechtelijk onderzoek op basis van door DNB vastgestelde Wwft overtredingen, alsmede op basis van op dat moment bij het OM bekende signalen van de politie en de FIOD. Voorafgaande aan en gedurende het OM onderzoek is nauw samengewerkt tussen het OM, de FIOD en DNB en heeft voortdurend informatie-uitwisseling tussen het OM en DNB plaatsgevonden over het OM onderzoek en het DNB toezicht op AAB. Dit is gedaan om een mogelijke ongewenste samenloop tussen het bestuursrecht en het strafrecht te voorkomen; DNB moest gedurende het OM onderzoek ook haar taak als Wwft toezichthouder op AAB doorlopend uitvoeren. Daarnaast heeft DNB na ontvangst van vorderingen van het OM verschillende toezichtdocumenten en informatie verstrekt ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek (waaronder rapportages over uitgevoerde onderzoeken, opgelegde maatregelen en correspondentie met de instelling).

Toetsing van beleidsbepalers

Uit het feitenrelaas van het OM blijkt dat er drie individuen als verdachte zijn aangemerkt. Over individuele toetsingen of hertoetsingen kan DNB geen mededelingen doen. In algemene zin geldt dat de Europese Centrale Bank (ECB), in nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders, ten aanzien van de significante banken in het gemeenschappelijke Europese banktoezicht en dus ook AAB, verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht, met inbegrip van de wettelijk voorgeschreven toetsingen van bestuurders, commissarissen en sleutelfunctiehouders. DNB is bevoegd voor wettelijk voorgeschreven toetsingen van bestuurders, commissarissen en sleutelfunctiehouders van nationale financiële instellingen. De geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers is een doorlopende eis en bij twijfel daaraan geven DNB en de ECB steeds invulling aan hun afweging om de bevoegdheid tot hertoetsing in te zetten.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Nieuwe feiten of omstandigheden kunnen aanleiding vormen om de geschiktheid en/of de betrouwbaarheid⁹ van zittende toetsbare personen opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld indien ernstige integriteitsschendingen worden geconstateerd. Dat geldt ook voor schikkingen, boetes, verdenkingen of veroordelingen.¹⁰ Bij het onderzoeken van een redelijke aanleiding beoordelen DNB en de ECB een aantal factoren. Zo wordt, na onderzoek van alle beschikbare informatie over de nieuwe feiten en omstandigheden, onder andere gekeken naar de ernst van het antecedent, de mate waarin een beleidsbepaler verwijtbaar betrokken is en de maatschappelijke impact en de duur/herhaling van het antecedent. Of in dit concrete geval de nieuwe feiten en omstandigheden daadwerkelijk aanleiding zullen geven tot een onderzoek kan niet nader worden toegelicht.

DNB is bevoegd een zaak bij de ECB aan te dragen zodat de ECB kan beoordelen of een hertoetsing van de betreffende persoon aan de orde is. Hierbij is geen sprake van een automatisme: het is een advies op basis van zorgvuldige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden. De ECB kan ook zelfstandig het initiatief nemen om tot hertoetsen over te gaan.

Beoordeling Verklaring van geen bezwaar

Op 14 oktober 2015 heeft DNB een Verklaring van geen bezwaar (vvgb) verleend in het kader van de beursgang voor ABN AMRO Group N.V. Een vvgb is op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) vereist voor bepaalde handelingen van banken en wordt in principe gepubliceerd in de Staatscourant.¹¹ De beursgang van ABN AMRO Group N.V. kwalificeerde als een financiële of vennootschappelijke reorganisatie waarvoor op grond van de Wft¹² een vvgb is vereist.

⁹ In termen van het Europese banktoezicht aangeduid als 'suitability'.

¹⁰ Zie ook brief van AFM en DNB naar aanleiding van de Motie Ronnes inzake hertoetsen: [https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/28/reactie-dnb-en-afm-onderzoek-naar-standaard-hertoetsing-beleidsbepalers-financiele-sectoren.pdf](https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/28/reactie-dnb-en-afm-onderzoek-naar-standaard-hertoetsing-beleidsbepalers-financiele-sectoren/reactie-dnb-en-afm-onderzoek-naar-standaard-hertoetsing-beleidsbepalers-financiele-sectoren.pdf)

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-191.html>.

¹² Zie: artikel 3:96(1)(e) Wft.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Het beoordelen van een vvgb ziet niet op de mate waarin de aanvrager de anti-witwas wet- en regelgeving – de Wwft – (doorlopend) naleeft: het verlenen van een vvgb betekent derhalve niet dat er geen tekortkomingen zijn ten aanzien van de naleving van de Wwft. In algemene zin geldt dat bij het beoordelen van een aanvraag voor een vvgb wordt gekeken naar de beoordelingscriteria die zijn opgenomen in de Wft.¹³ Daarbij geldt dat een vvgb wordt verleend, tenzij (a) de handeling in strijd zou kunnen komen of zou zijn met betrekking tot de solvabiliteit,¹⁴ (b) de handeling anderszins in strijd zou kunnen komen of zou zijn met een gezonde en prudente bedrijfsuitoefening, of (c) de handeling zou kunnen leiden of zou leiden tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector. De beoordeling van een vvgb aanvraag ziet specifiek op de gevolgen van de voorgenomen handeling op voornoemde drie elementen.

Bij de beoordeling van een vvgb wordt wat betreft criterium (b) bekeken wat het effect van de voorgenomen transactie is op de gezonde en prudente bedrijfsuitvoering (nadelig, neutraal of positief). Indien er tekortkomingen worden geconstateerd die zodanig groot zijn dat deze gevolgen hebben voor de (gezonde en prudente) bedrijfsuitoefening (waaronder ook op grond van de Wwft), kunnen daarover opmerkingen worden gemaakt die opgevolgd moeten worden in het doorlopende toezicht of kunnen voorwaarden aan de vvgb worden verbonden. Het is gebruikelijk dat dergelijke tekortkomingen worden neergelegd in een toezichtvertrouwelijke brief. Indien uit de toetsing van de aanvraag aan bovengenoemde criteria (a, b en c) een negatief oordeel volgt, kan DNB in het uiterste geval de vvgb aanvraag afwijzen.

DNB voert doorlopend en risico gebaseerd Wwft toezicht uit, onverlet en parallel aan de beoordeling van vvgb aanvragen. Zoals is opgenomen in het feitenrelaas van het OM heeft DNB in 2015 een last onder dwangsom opgelegd aan AAB om alle cliëntendossiers van de Private Bank te controleren, zo nodig te herstellen en compliant te maken met de Wwft. Ook heeft AAB zoals hierboven aangegeven zelf

¹³ Zie: artikel 3:101 Wft.

¹⁴ Zie: artikel 3:57, eerste en tweede lid Wft.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

publiek gemaakt dat DNB in 2015 een boete heeft opgelegd voor het niet naleven van de Wwft vanwege onvoldoende Wwft *oversight* van de bank op haar bijkantoor in Dubai. Verder heeft AAB in haar prospectus ten behoeve van de beursgang zelf ook melding gemaakt van een aantal integriteitsonderzoeken van DNB waarvoor de bank ten tijde van de beursgang nog noodzakelijke verbeteringen moest door voeren.¹⁵

Verbeterprogramma ABN AMRO

5. Hoe beoordeelt DNB het verbeterprogramma dat de bank in 2019 is gestart?
6. Hoe verhoudt de aanwijzing en het normoverdragend gesprek in 2019 zich tot het dan reeds in gang gezette verbeterprogramma?
7. Hoe kan het dat – ondanks de implementatie van het grootschalige verbeterprogramma in 2019 – de tekortkomingen in de naleving van de Wwft tot in 2020 voortduren?
8. In welke mate is DNB betrokken bij de uitvoering van dit programma en de voortgang daarvan?
9. Gaat dit programma naar verwachting van DNB vanaf 2022 de problemen die worden geconstateerd in onderzoeksrapport ‘Guardian’ structureel oplossen?

Herstel- en verbeterprogramma AAB

Voor het hersteltraject van AAB verwijst DNB naar hetgeen door het OM in haar persbericht en het feitenrelaas en door AAB in haar persbericht publiek is gemaakt. Tevens verwijst DNB naar het hierboven gegeven antwoord waarin is toegelicht dat DNB in 2019 een normoverdragend gesprek heeft gevoerd en een aanwijzing heeft opgelegd om expliciet het bestuur van AAB aan te spreken op het noodzakelijke organisatiebrede herstel binnen de afgesproken tijdslijnen en dit met deze opgelegde maatregelen ook juridisch te verankeren.

¹⁵

<https://assets.ctfassets.net/1u811bvgythc/72wQeyVRaY1GPTHc1gmY9R/bdd5690309d4af115880587b0b139f50/Prospectus.pdf>

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Blijkens het feitenrelaas van het OM alsmede het persbericht van AAB is het herstel- en verbeterprogramma door DNB goedgekeurd en omvat dit onder meer:

- centralisatie van de uitvoering van de 'client life cycle' via één programma en unit;¹⁶
- verbetering van cliëntacceptatie processen;
- herbeoordeling van cliëntendossiers;
- verbetering van de compliance organisatie;
- verbetering van transactiemonitoring processen (inclusief het tijdig melden van ongebruikelijke transacties aan de Financial Intelligence Unit); en
- het veranderen van de interne governance en cultuur.

Met de uitvoering van het herstel- en verbeterprogramma moet AAB structureel waarborgen dat sprake is van een effectieve uitoefening van haar rol als poortwachter. Conform met DNB gemaakte afspraken zal AAB het herstelprogramma eind 2022 afronden. DNB constateert dat AAB op dit moment maximale inspanning levert voor dit Wwft hersteltraject.

Zoals aangegeven in het feitenrelaas van het OM heeft DNB ook in 2019 tekortkomingen vastgesteld in de naleving van de Wwft bij het uitvoeren van een themaonderzoek naar de wijze waarop AAB omgaat met cash. In algemene zin is het relevant te melden dat met de start van een verbeterprogramma door een instelling niet onmiddellijk alle Wwft overtredingen zijn beëindigd. Dergelijke hersteltrajecten beslaan vaak een lange periode om tot structurele borging van de Wwft verplichtingen, en daarmee het adequaat invullen van de poortwachtersfunctie, te komen.

Toezicht op het herstel- en verbeterprogramma

DNB beoordeelt de realisatie van het herstel van AAB in haar volle omvang. Hiertoe heeft DNB een multidisciplinair team samengesteld bestaande uit integriteitstoezichthouders, interventie- en handhavingsexperts, technische

¹⁶ Zoals volgt uit het feitenrelaas betreft dit een verzamelbegrip voor de werkprocessen in het kader van de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

experts op het terrein van data en IT en toezichthouders op het terrein van gedrag en cultuur. DNB werkt daarbij nauw samen met de ECB aangezien verschillende aspecten van het herstel ook relevant zijn voor het prudentiële toezicht op AAB (bijvoorbeeld governance, compliance en risicomanagement van de bank).

DNB voert verschillende activiteiten uit om nauwgezet de voortgang en realisatie van het herstel door AAB te bewaken, zoals de beoordeling van:

- de (aangepaste) systematische integriteitsrisicoanalyse, beleid, procedures en IT-systemen;
- klant- en transactiedossiers ter toetsing aan Wwft normen;
- (deel)resultaten van het project;
- validatierapporten, (periodieke) interne rapportages en vastleggingen van Compliance, Audit of betrokken derde partijen;
- toelichtingen van programmamanagers en andere sleutelfunctionarissen uit de eerste en tweede lijn van de organisatie; en
- periodieke verantwoording door bestuurders van de instelling (waaronder de voorzitter van de Raad van Bestuur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen) over het lopende en afgeronde herstel.

In algemene zin merkt DNB op dat indien bij een instelling wettelijke overtredingen zijn vastgesteld, deze instelling onder verscherpt toezicht komt en dat in die situatie een herstelplan integraal door DNB wordt beoordeeld. Hierbij toetst DNB:

- of het plan de overtredingen van wet- en regelgeving, inclusief onderliggende kernoorzaken, daadwerkelijk adresseert;
- of de aanpak van het herstel doordacht is en hiervoor voldoende (financiële) middelen en mensen beschikbaar zijn gesteld;
- of de governance rond het herstel duidelijk is en er zichtbaar (bij)sturing plaatsvindt door de leiding van de instelling; en
- of de tijdslijnen van het herstel voldoende ambitieus maar wel realistisch zijn.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Indien DNB twijfels zou hebben bij één of meerdere van voorgaande criteria zal de instelling verzocht worden om aanscherping van het herstelplan. Wanneer DNB voldoende vertrouwen heeft in het herstelplan worden er met de instelling afspraken gemaakt over (tussentijdse) rapportage aan DNB ten aanzien van de voortgang en realisatie van het herstel, alsmede over het adresseren van eventuele knelpunten of andere bijzonderheden die mogelijk het herstel kunnen belemmeren. Indien gaandeweg mocht blijken dat het herstel anders dan voorzien meer tijd vergt wordt de instelling geacht dit tijdig en onderbouwd aan DNB voor te leggen. Verzoeken om uitstel honoreert DNB niet lichtvaardig. Wanneer DNB het gevraagde uitstel noodzakelijk acht zullen met de instelling nieuwe afspraken over tijdslijnen worden gemaakt.

Uitgangspunt van het toezicht door DNB, dus ook ten aanzien van het herstel door AAB, is dat de instelling komt tot kwalitatief goed en duurzaam herstel. Dit houdt in dat de instelling daadwerkelijk handelt conform de wet en structureel haar poortwachtersfunctie op effectieve wijze uitvoert. Mocht DNB gedurende of na afloop van een hersteltraject vaststellen dat de instelling zich onvoldoende inspant, onvoldoende kwalitatief goede resultaten boekt met het herstel of dat er sprake is van nieuwe overtredingen, dan zal DNB niet schromen (opnieuw) tot handhaving over te gaan. Zoals staat vermeld in het OM feitenrelaas *“constateert DNB momenteel maximale inspanning van ABN AMRO voor dit Wwft hersteltraject en voor het groepsbreed adequaat en duurzaam vervullen van haar poortwachtersfunctie.”*

Gevolgen sectorbreed en relatie tot zbo-verantwoording

10. Ziet DNB consequenties voor de bancaire en financiële sector als gevolg van de geconstateerde feiten, de transactie en de mogelijke vervolging van natuurlijke personen?
11. Passen de geconstateerde feiten bij deze bank in het bredere beeld van de sector? Kan DNB hierbij een relatie leggen met de zbo-verantwoording uit 2019 en 2020, waarin een beeld werd gegeven van de situatie in de sector?

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

Met onze brief van 24 september 2018¹⁷ naar aanleiding van de ING schikking hebben wij u toegelicht dat DNB nog te vaak waarnam dat binnen de bankensector de poortwachtersfunctie onvoldoende op orde was, dat met name de uitvoering van klantonderzoek en transactiemonitoring onvoldoende was en dat DNB bij meerdere banken Wwft-overtredingen heeft geconstateerd. In dit verband heeft DNB destijds benoemd dat zij sinds 2014 op basis van haar handhavingsbeleid aan banken 17 Wwft gerelateerde formele maatregelen heeft opgelegd. In de periode daarna tot heden heeft DNB nog eens 10 Wwft gerelateerde formele maatregelen, inclusief 6 bestuurlijke boetes, aan banken opgelegd. Verder heeft DNB in twee situaties (waaronder de AAB zaak) haar bevindingen ingebracht in het tripartite overleg met het OM en de FIOD, waarna het OM heeft besloten tot de start van een strafrechtelijk onderzoek.¹⁸

Hoewel DNB ook afgelopen periode meerdere malen handhavend heeft moeten optreden, ziet DNB dat de sector zich, mede door de ING schikking, de afgelopen jaren bewuster is geworden van zijn poortwachtersfunctie. Ook neemt DNB waar dat bestuurders meer eigenaarschap nemen voor het naleven van de Wwft. Toch komen verschillende instellingen pas na onderzoek van DNB daadwerkelijk in actie. De schikking van het OM met AAB maakt het belang van het nemen van verantwoordelijkheid door het bestuur van instellingen voor de naleving van wet- en regelgeving nogmaals duidelijk.

Van de onderzochte banken heeft DNB op dit moment met 28 banken, al dan niet na inzet van formele maatregelen, afspraken staan over het beëindigen van geconstateerde overtredingen en het komen tot een structureel effectieve invulling van de poortwachtersfunctie.¹⁹ DNB stelt vast dat deze banken investeren in mensen, processen en systemen en dat bestuurders in toenemende mate actief sturing geven aan herstel- en verbetertrajecten en het bewerkstelligen

¹⁷ DNB brief met kenmerk T042-1000851934-291.

¹⁸ In verband met de geheimhoudingsplicht kunnen geen namen worden genoemd.

¹⁹ Er staan in totaal circa 90 banken onder Wwft toezicht van DNB, zijnde banken met een Nederlandse vergunning en bijkantoren van banken met een vergunning elders in de Europese Unie. In verband met de geheimhoudingsplicht kunnen geen namen worden genoemd.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

van een compliance gerichte cultuur. Deze integrale aanpak is wat DNB betreft ook nodig om terugval na herstel te voorkomen en de poortwachtersfunctie in de bankensector daadwerkelijk duurzaam te vervullen.

DNB benadrukt echter dat de bankensector van ver moeten komen. Sommige banken zijn al ver met hun herstel, maar diverse banken zijn nog volop bezig met het wegwerken van achterstand. De herstel- en verbetertrajecten vergen dan ook in de komende periode forse investeringen en een doorlopend commitment van banken en hun bestuurders.

De afgelopen periode zijn, in aanvulling op de toenemende publieke en publiek-private samenwerking binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC),²⁰ meerdere initiatieven gestart die helpen om het voorkomen van betrokkenheid van banken bij financieel-economische criminaliteit te bevorderen. DNB noemt in het bijzonder:

- Nationaal plan van aanpak witwassen:²¹ In 2019 hebben de ministers van Justitie & Veiligheid en Financiën, in samenspraak met betrokken publieke en private partijen (waaronder DNB), dit plan gelanceerd om de Nederlandse witwasproblematiek beter aan te pakken. Het plan is erop gericht om witwassen te bemoeilijken, om de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht te vergroten en om de opsporing en vervolging in dit opzicht te versterken;
- Het oprichten van Transactiemonitoring Nederland (TMNL): In navolging van de ronde tafel gesprekken die DNB in 2018 met banken en publieke partners heeft georganiseerd over de Wwft poortwachtersfunctie, zijn vijf banken in 2019 dit private initiatief gestart om te komen tot gezamenlijke monitoring van (betaal)transacties. Dit heeft in 2020 geleid tot het oprichten van TMNL.²²

²⁰ DNB draagt als partner actief bij aan de samenwerking en informatie-uitwisseling in FEC verband. Zie voor meer informatie over het FEC: <https://www.fec-partners.nl/nl>.

²¹ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/07/01/minister-hoekstra-en-grapperhaus-presenteren-nationale-aanpak-witwassen>.

²² Zie voor berichtgeving over oprichting TMNL ook: <https://www.nvb.nl/nieuws/transactie-monitoring-nederland-unique-stap-in-strijd-tegen-witwassen-en-terrorismedfinanciering/>.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

De witwasproblematiek is echter grensoverschrijdend van aard en derhalve is internationale coördinatie van het anti-witwasbeleid noodzakelijk. In dit verband wijst DNB op de reeds genomen stappen van de European Banking Authority (EBA) om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale anti-witwastoezichthouders en met de ECB te bevorderen,²³ alsmede op de plannen van de Europese Commissie (EC) om de Europese anti-witwaswet- en regelgeving verder te harmoniseren en een Europese anti-witwastoezichthouder te introduceren.²⁴

Streng toezicht op het voorkomen van betrokkenheid van de financiële sector bij financieel-economische criminaliteit blijft voor DNB ook komende periode een belangrijk speerpunt.²⁵ DNB blijft dan ook nauwlettend toezien op de maatregelen die banken nemen om hun betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit te voorkomen.

Instrumentarium van de toezichthouder

12. Beschikt DNB met de huidige anti-witwasregelgeving over de benodigde bevoegdheden en geschikt instrumentarium om adequaat toezicht te houden op banken en adequaat te kunnen reageren op vastgestelde tekortkomingen? Zo niet, welke verbeteringen zijn er nodig?
13. Beschikt DNB over voldoende capaciteit om adequaat toezicht te houden op banken? Zo niet, welke verbeteringen zijn er nodig?

Toereikendheid van instrumentarium

Met de implementatie van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD4) in de Wwft heeft DNB – net als de andere Wwft toezichthouders – per 25 juli 2018 meer mogelijkheden gekregen om de sector aan te sporen. Zo schrijft de aangepaste Wwft voor dat één van de personen die het dagelijks beleid bepalen expliciet

²³ Zie ook: [Joint Guidelines on cooperation and information exchange on AML - CFT.pdf \(europa.eu\)](#).

²⁴ Zie ook: [Action plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorism financing | European Commission \(europa.eu\)](#).

²⁵ Zie ook DNB Visie op Toezicht 2021-2024: https://www.dnb.nl/media/43cnkobx/visie_op_toezicht_2021_2024.pdf.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

belast moet zijn met de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft door de instelling.²⁶ Dit biedt DNB een concreter aangrijpingspunt voor het aanspreken van feitelijk leidinggevenden. Tevens zijn de maximaal op te leggen bestuurlijke boetes verhoogd²⁷ en worden de bestuurlijke sancties die DNB oplegt, in beginsel gepubliceerd. Zowel het verhogen van boetes als de publicatieplicht bij opgelegde maatregelen dragen naar verwachting bij aan de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium van DNB. Dit geldt voor individuele instellingen en personen, maar ook voor de financiële sector als geheel. Tegelijkertijd is er nog niet voldoende zekerheid of het nieuwe handhavingsinstrumentarium het daadwerkelijk mogelijk maakt om maatregelen snel na besluitvorming publiek te maken. Aangezien de wijzigingen van toepassing zijn op Wwft overtredingen die vanaf 25 juli 2018 plaatsvinden is het effect van genoemde wijzigingen nog maar beperkt tot uitdrukking gekomen. De gewijzigde Wwft was niet van toepassing op de maatregelen van DNB ten aanzien van AAB zoals genoemd in het feitenrelaas van het OM.

Toereikendheid van capaciteit

DNB heeft met haar brief van 24 september 2018 naar aanleiding van de ING schikking ook aangegeven dat zij op dat moment nog steeds in staat was om, ondanks de toenemende druk op de arbeidsmarkt, mensen met ervaring in de sector en andere deskundigen te werven en te behouden. Wel heeft DNB toen aandacht gevraagd voor de toereikendheid van haar capaciteit voor integriteitstoezicht (waaronder op banken) en de blijvende beschikbaarheid van voldoende specialistische kennis.

In 2019 heeft DNB een onderbouwde analyse gemaakt op basis waarvan is vastgesteld dat voor het absorberen van meerdere nieuwe toezichttaken (bijvoorbeeld capaciteit voor het toezicht op het Verwijzingsportaal banken en de

²⁶ Blijkens de DNB integriteitsrisico uitvraag van 2020 had 80% van de bevroegde onder Wwft toezicht staande instellingen (inclusief banken) per ultimo 2019 een Wwft bestuurder aangewezen. De instellingen die nog geen Wwft bestuurder hebben aangewezen, worden hierop aangesproken.

²⁷ Zie in dit verband ook het door DNB gepubliceerde boetetoemittingsbeleid:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63846.html>.

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129

opzet en uitvoering van Wwft toezicht op crypto aanbieders), de totale capaciteit van het integriteitstoezicht vanaf 2020 met 11 fte moest worden geïntensiveerd. Deze uitbreiding is op basis van de ZBO begroting voor 2020 ook gerealiseerd.²⁸ Op basis van nadere analyse in 2020, mede ten behoeve van het kostenkader van DNB voor 2021-2024, heeft DNB op dat moment vastgesteld dat verdere intensivering van de capaciteit voor het integriteitstoezicht (in 2021-2024 een totale intensivering van circa 22 fte) nodig is om de capaciteit meer in lijn te brengen met de door DNB in 2020 vastgestelde risicotolerantie en de op dat moment bestaande maatschappelijke en politieke verwachtingen omtrent de integriteit van de financiële sector. Deze intensivering heeft de instemming van de minister van Financiën en is verwerkt in de ZBO begroting 2021 en het kostenkader 2021-2024.²⁹

DNB versterkt vanaf dit jaar stapsgewijs op gecontroleerde wijze haar capaciteit en expertises voor het integriteitstoezicht en zet die capaciteit in langs de lijnen van de eind 2020 geïntroduceerde nieuwe toezichtmethodologie.³⁰ Dat houdt onder meer in dat de beschikbare capaciteit, conform de door DNB in 2020 geformuleerde risicotolerantie, wordt ingezet op die sectoren en instellingen waar de integriteitsrisico's het grootst zijn of dreigen te worden en daar waar beheersing van deze risico's het meest noodzakelijk is en/of tekortschiet. Instellingen blijven ten aanzien van hun dienstverlening echter zelf verantwoordelijk voor hun risicobeheersing. Nieuwe incidenten zijn, los van de benodigde tijd om hersteltrajecten te doorlopen, niet uit te sluiten vanwege een risicogebaseerde naleving van de Wwft, de ontwikkeling van integriteitsrisico's en de dynamiek van financieel-economische criminaliteit.

Tot slot benadrukt DNB dat het voorkomen van betrokkenheid van financiële instellingen bij financieel-economische criminaliteit een speerpunt is en blijft in

²⁸ Zie voor ZBO begroting 2020: <https://www.dnb.nl/media/eqbpdhal/zbo2020.pdf>.

²⁹ Zie voor ZBO begroting 2021, inclusief kostenkader 2021-2024:

https://www.dnb.nl/media/b5glaxnt/zbo_begroting_2021.pdf.

³⁰ Zie voor toelichting op de nieuwe toezichtmethodologie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/brochure-atm/>.

haar toezicht. In dit verband zal DNB de bankensector blijven aanspreken op haar verantwoordelijkheid om haar poortwachtersfunctie doorlopend adequaat uit te voeren, waar nodig met inzet van haar handhavingsinstrumentarium. DNB wil hierbij tevens het belang benadrukken van een brede aanpak van financieel economische criminaliteit ook in Europees verband.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Drs. E.F. Bos
Voorzitter Toezicht en
Directeur Toezicht
Verzekeraars en Pensioenfondsen

Dr. S.J. Maijor
Directeur Toezicht Banken en
Integriteitstoezicht

Datum

04 mei 2021

Ons kenmerk

T033-1329426342-1129