

De 1MDB-case of hoe eenvoudig het is om via banken miljarden wit te wassen

“The largest kleptocracy case in US history”

– Loretta Lynch, US attorney general

Dr. mr. ir. R.J. Hoff en drs. R.M. Jansen RO CIA

1. Inleiding

In dit artikel zullen we aan de hand van de spraakmakende 1MDB-casus toelichten hoe financiële instellingen internationaal betrokken kunnen raken bij financieel-economische criminaliteit. Deze casus illustreert waarom het belangrijk is dat compliance officers, en met hen ook de andere medewerkers, voortdurend alert zijn op integriteitsrisico's, en over voldoende doortastendheid, overtuigingskracht en stevigheid beschikken om te zorgen dat de leiding van financiële instellingen tijdig en adequaat actie onderneemt voordat risico's zich materialiseren.

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de 1MDB-casus geïntroduceerd om vervolgens in hoofdstuk 3 de finesses van de criminele activiteiten toe te lichten. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de gevolgen van de 1MDB-casus en de wijze waarop autoriteiten in de verschillende betrokken landen met deze casus zijn omgegaan. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 stilgestaan bij de te trekken lessen uit deze casus voor medewerkers, onder wie compliance officers, in de financiële sector.

2. Wat is 1MDB?

Op 20 juli 2016 legden de Verenigde Staten (VS) een civiele claim neer bij direct betrokkenen rond het Maleisische staatsfonds 1MDB van meer dan USD 1 miljard. Tussen de EUR 3 en EUR 5,5 miljard zou volgens het Amerikaanse openbaar ministerie via een wirwar van vele tientallen Zwitserse, Singaporese, Amerikaanse, Luxemburgse, Duitse en ook Nederlandse bankrekeningen en diverse nepfirma's in offshore jurisdicties zijn beland in de zakken van een corrupt gezelschap. Volgens aanklager Lynch werd het fonds

door “*corrupte Maleisische functionarissen gebruikt als hun privé-bankrekening*”, en de belangrijkste begunstigde was “*Maleisisch functionaris nummer 1*”.¹ Deze Najib Razak was de man die, als premier én minister van Financiën, persoonlijk de controle had over 1MDB.

Het investeringsfonds 1MDB werd in 2009 door Najib Razak opgezet, met als doel de Maleisische economie en investeringen ten goede van de Maleisische bevolking te bevorderen. Daarvan is nooit iets terechtgekomen. Het fonds maakte niets anders dan verliezen en gaandeweg werd duidelijk dat er iets volstrekt niet in de haak was. Er waren miljarden zoek. “*Het Maleisische volk is hier op enorme schaal beroofd van zijn geld*”, aldus Lynch. Verdachte Jho Low, een goede vriend van de Razak familie, was de spin in het web en opende bij Singaporese vestigingen van de Zwitserse BSI en Falcon banken zo'n vijftig bankrekeningen onder verschillende namen.

Naast de Amerikaanse aanklager zijn Zwitserse autoriteiten in 2015 een onderzoek gestart naar de particuliere bank BSI, die vele honderden miljoenen van 1MDB heeft doorgesluisd. De Monetary Authority of Singapore (MAS) heeft in mei 2016 de vergunning van BSI Singapore ingetrokken. Dit is in oktober 2016, naast het opleggen van een boete van SGD 4,3 miljoen, ook gebeurd met het Singaporese bijkantoor van de Zwitserse private bank Falcon Bank. Gelijktijdig werd bekend dat de MAS aan de banken DBS en UBS boetes van respectievelijk SGD 1 miljoen en SGD 1,3 miljoen heeft opgelegd.² In december 2016 zijn ook boetes bij Standard Chartered en Coutts opgelegd van respectievelijk SGD 5,2 miljoen en SGD 2,4 miljoen.³

Niets aan de hand

In Maleisië ontstond direct na de buitenlandse berichten over grootschalige fraude met het 1MDB-fonds veel verontwaardiging onder de bevolking. Echter, premier Razak heeft nadien de touwtjes strak aangehaald en ervoor gezorgd dat het onderwerp niet verder wordt opgepakt door lokale autoriteiten. Toen de toenmalige procureur-generaal aankondigde dat hij de premier ter verantwoording wilde roepen, werd hij acuut ontslagen. Hetzelfde lot ondergingen ministers, parlementariërs, partijleden, een hoofd van de politie en een onbekend aantal hoge functionarissen, die het waagden vraagtekens te zetten bij de affaire.

-
- 1 United States District Court for the Central District of California, United States of America vs. “THE WOLF OF WALL STREET” Motion Picture, including Any Rights to Profits, Royalties and Distribution Proceeds Owed to Red Granite Pictures, Inc. or Its Affiliates and/or Assigns, Verified Complaint for Forfeiture, Case No. CV 16-16-5362, 20 juli 2016 (hierna: de ‘US claim’).
 - 2 www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2016/MAS-Directs-Falcon-Bank-to-Cease-Operations-inSingapore.aspx
 - 3 www.mas.gov.sg/news-and-publications/media-releases/2016/mas-imposes-penalties-on-standard-chartered-bank-and-coutts-for-1mdb-related-aml-breaches.aspx

Razak liet een zelfbenoemde commissie een onderzoek uitvoeren en die commissie pleitte hem en 1MDB vrij. De door Razak benoemde nieuwe procureur-generaal liet meteen weten dat er geen sprake was van corruptie en dat er niets aan de hand was. Dat is ook zo'n beetje alles wat de media in Maleisië erover melden. Zij staan onder controle van de regering, en elke kritiek wordt eruit gefilterd.

3. Hoe het werkte: oplichting en witwassen

In een document van honderdzesendertig pagina's (de US claim) legt het Amerikaanse openbaar ministerie uit hoe gelden onrechtmatig werden onttrokken aan 1MDB. Dit gebeurde volgens de Amerikaanse autoriteiten in drie fasen, die hierna worden beschreven. In deze fasen is onder meer sprake van diefstal, oplichting, corruptie en ook van witwassen: *"The proceeds of each of these three phases of criminal conduct were laundered through a complex series of transactions, including through bank accounts in Singapore, Switzerland, Luxembourg, and the United States."*

Duidelijk is dat er sprake is van criminele activiteiten op zeer grote schaal. Niet alleen de VS zitten achter het geld en de daders aan. The Guardian meldde op 21 juli 2016: *"Asset seizures will be the fruit of at least six global investigations into 1MDB. Investigators believe that as much as \$6bn of the \$13bn of debt raised by the fund went missing."*

3.1 De Good Star fase

3.1.1 Good Star

Good Star Limited is een vennootschap die in mei 2009 is opgericht in de Seychellen. De enige bestuurder van Good Star is de vennootschap Smart Power, waarvan Jho Low de enige bestuurder is. Deze informatie zit in de administratie van de bank RBS Coutts. Wat verder blijkt is dat Smart Power het eigendom van Good Star heeft door middel van een bearer share (aandeel aan toonder). Deze ene bearer share is rond 2 juni 2009 overgedragen aan Jho Low voor USD 1.

Rond 9 juni 2009 opent Jho Low een bankrekening voor Good Star bij RBS Coutts in Singapore. Hij geeft aan de UBO hiervan te zijn. Opvallend is dat volgens de reglementen van Good Star de volledige administratie wordt gehouden op het adres waar ook het kantoor van RBS Coutts Singapore is gevestigd. Alle correspondentie van Good Star wordt naar een bankier gestuurd die in dienst is van RBS Coutts.

3.1.2 PetroSaudi

In september 2009 sluit 1MDB een overeenkomst met PetroSaudi International (PSI). PSI is een Saoedisch dienstverlenend bedrijf in de olie-industrie. Het is een quasi Saoedisch staatsbedrijf: de eigenaar is Prince Turki, een zoon van de Saoedische koning.

Er wordt een joint venture gevormd, '1MDB PetroSaudi Ltd.' Het doel van de joint venture was het exploiteren van PSI-concessies in Turkmenistan en Argentinië. PSI brengt USD 1,5 miljard aan concessies in, 1MDB brengt USD 1 miljard cash in en krijgt daarvoor 40% van de aandelen. Echter, PSI is vooral een papieren bedrijf dat veel voorspiegelt (zoals de concessies) dat er in feite niet is. De waarderingen zijn gefabriceerd. Uit communicatie blijkt dat Jho Low een spilfiguur is in de transactie. Hij voert overleggen met PSI en met 1MDB-managers en stuurt erop aan dat de deal snel gesloten wordt. Hij staat daarbij in direct contact met de Maleisische premier. Verder blijkt uit de communicatie dat PSI door Jho Low c.a. en de PSI-directie wordt gebruikt als een front company (dekmantel).

De joint venture wordt gesloten een week nadat het voorstel voor het eerst werd besproken in de 1MDB Board (18 september 2009), en terwijl de Board bij die bespreking had verzocht om meer inzicht in de waardering van de concessies en had verzocht dat PSI ten minste USD 1 miljard aan cash kon inbrengen. Saillant is dat gebleken is dat de waarde van de ingebrachte assets van PSI zeer discutabel is.⁴

Ondanks dat dit tegen de richtlijnen van de Board is, gaat 1MDB op 26 september 2009 akkoord met de transfer van USD 1 miljard via Deutsche Bank Maleisië naar de bankrekening van 1MDB PetroSaudi bij BSI bank, een Zwitserse private bank met een branch in Singapore.

De joint venture overeenkomst bepaalde dat 1MDB PetroSaudi direct USD 700 miljoen zou overboeken naar PSI, om een lening die PSI aan 1MDB PetroSaudi had verstrekt af te lossen. Echter, een dergelijke lening heeft nooit bestaan, zo blijkt duidelijk onderbouwd uit de US claim. Zo werd er dus een titel gecreëerd om USD 700 miljoen weg te kunnen sluizen. Ook was de 1MDB Board er niet van op de hoogte dat van de gestorte USD 1 miljard er direct 700 miljoen uit de joint venture werd gehaald. De Board ontving meerdere malen misleidende informatie hierover van functionarissen van 1MDB.

4 www.sarawakreport.org/2016/03/the-petrosaudi-files-fact-or-fraud

3.1.3 Transacties naar Good Star

Desondanks werden de gelden wel overgeboekt, te beginnen met de USD 1 miljard. Hoe kon dat gebeuren? Op 30 september 2009 werd er een brief bezorgd bij Deutsche Bank Maleisië, ondertekend door 1MDB's executive director. De brief bevatte instructies om:

- USD 300 miljoen over te boeken naar een rekening bij J.P. Morgan in Zwitserland (dit is een rekening op naam van 1MDB-PetroSaudi)
- USD 700 miljoen over te boeken naar een rekening bij RBS Coutts in Zwitserland (dit is een rekening op naam van Good Star).

De instructies benoemden overigens alleen de rekeningnummers, geen namen.

In een e-mail van 30 september 2009 gaf een functionaris van 1MDB aan dat de begunstigde van de USD 300 miljoen 1MDB-PetroSaudi was; de begunstigde van de USD 700 miljoen was PSI – dit laatste is een leugen. Verder stelt de e-mail: *"[i]n order to avoid any unforeseen circumstance, we are not incorporating the name of the beneficiary in our instruction letter and please follow our instruction according."*

1MDB had voor deze transactie toestemming nodig van de Maleisische centrale bank. Per brief wordt toestemming verleend, waarbij de centrale bank aangeeft dat *"the funds for the approved investment will be remitted to PetroJV's [1MDB-PetroSaudi] account maintained with J.P. Morgan SA and RBS Coutts Bank Ltd."*

Bij Deutsche Bank ontstaan er vragen, en dat leidt tot een telefoontje naar 1MDB's executive director. De laatste benadrukt dat het geld snel overgeboekt moet worden, anders is de deal kapot. De medewerker van Deutsche Bank geeft aan dat compliance nog vragen heeft (het ligt niet aan hem dat de transactie nog niet gedaan is).

Verder vraagt de medewerker waarom de USD 700 miljoen naar PSI gaat – hij gaat er dus, op basis van de informatie van de 1MDB-functionaris, van uit dat PSI de rekening houdt bij RBS Coutts, terwijl dat in werkelijkheid Good Star was. De ander, toch 1MDB's executive director, antwoordt: *"for us, we don't care (...) They give us instructions, send [whatever] they want to send it. (...) And for us what we care about making sure they have issue us one billion dollars [shares]. (...) This is where they want to send, they want to send to Timbuktu also, we don't care."* De Deutsche Bank functionaris reageert hierop: *"Yeah, that's fine. Alright. We just wanted to understand the background."*

Deze zelfde Deutsche Bank functionaris belt daarna met de centrale bank. Daar krijgt hij te horen dat de centrale bank ervan uitgaat dat de USD 1 miljard bij de joint venture terecht komt – daar is het voor bedoeld en daar zag de toestemming op.

- Minder dan een half uur later geeft Deutsche Bank opdracht om USD 700 miljoen over te maken naar een RBS Coutts rekening. Het SWIFT bericht geeft wel het reke-

ningnummer, maar niet de naam van de begunstigde. De ontvanger blijkt Good Star te zijn met ultimate beneficial owner (UBO): Jho Low.

- Zes minuten daarna geeft Deutsche Bank via SWIFT opdracht om USD 300 miljoen op een rekening te zetten bij J.P. Morgan Zwitserland. Wederom geeft het SWIFT bericht wel het rekeningnummer, maar niet de naam van de begunstigde. De ontvanger is hier wel de joint venture. Noot: volgens eerdere besluiten van de 1MDB Board zou het geld (de USD 1 miljard) naar de joint venture rekening bij BSI bank moeten gaan – daar had ook 1MDB namelijk toegang toe.
- Minder dan 2 uur later vraagt een compliance officer aan de betreffende medewerker van Deutsche Bank om een bevestiging van 1MDB van de namen van de begunstigden van de twee betalingen. Men veronderstelt dat dit PSI is.
- De volgende dag komt er bericht van RBS Coutts. Men heeft de namen van de begunstigden nodig om de gelden te kunnen boeken. Deutsche Bank gaat met deze vraag naar 1MDB en krijgt terug dat de begunstigde van de USD 700 miljoen Good Star is, gevestigd op de Seychellen. Men voegt er aan toe dat PSI de UBO is van Good Star; wederom een leugen: de UBO is Jho Low.
- Deutsche Bank geeft vervolgens aan RBS Coutts door dat Good Star (Seychellen) de begunstigde is.
- De USD 700 miljoen gaat van Deutsche Bank naar de rekening van Good Star bij RBS Coutts via J.P. Morgan Chase als US correspondent bank.

In 2010 wordt er een leningsovereenkomst gesloten tussen 1MDB-PetroSaudi en 1MDB. Op basis van deze overeenkomst wordt er in 2011, op verzoek van de CEO van PSI namens de joint venture, nog eens USD 330 miljoen overgeboekt naar Good Star. Deze transacties liepen van AmBank en Deutsche Bank via J.P. Morgan Chase als US correspondent bank. De CFO van 1MDB verstrekt misleidende informatie, namelijk dat de gelden op verzoek van de joint venture zijn overgeboekt naar PSI. In werkelijkheid gingen de gelden naar Good Star (UBO: Jho Low).

In totaal is er dus vanuit 1MDB meer dan USD 1 miljard naar Good Star (Jho Low) gegaan.

3.1.4 Transacties die Good Star verricht met het verkregen geld

Wat gebeurt er vervolgens met het geld dat op de rekening van Good Star staat? Hieronder volgt een greep uit de transacties:

- Enkele tientallen miljoenen gaan naar de oprichters van PSI, onder wie een Saoedische prins.
- Enkele tientallen miljoenen, zo niet honderden miljoenen, gaan naar de premier van Maleisië, tevens minister van Financiën Najib Razak, die dus ook veel invloed heeft bij het staatsfonds 1MDB.

- Bijna USD 370 miljoen wordt getransfereerd naar een 'Interest on Lawyer Account' (IOLA) bij het advocatenkantoor Shearman & Sterling in de VS.⁵ Deze gelden worden door Jho Low verder witgewassen door o.a. te investeren in luxueus vastgoed, een hotel in Beverly Hills, een privéjet en een Hollywoodfilm (The Wolf of Wall Street). Verder werden deze gelden gebruikt om een overdadige levensstijl te financieren (vlieguren, casinobezoeken, sieraden, boten) en relaties te verrijken.
- Bijna USD 390 miljoen wordt van Good Star overgeboekt naar een rekening bij BSI Bank in Singapore ten name van Abu Dhabi Kuwait Malaysia Investment Corp. De UBO hiervan is Jho Low. Deze gelden zijn gebruikt om investeringen te doen in de VS.

3.2 De Aabar-BVI fase

Fase 2 start met de uitgifte van twee obligaties in respectievelijk mei en oktober 2012 door het 1MDB fonds met hulp van Goldman Sachs voor in totaal USD 3,5 miljard.⁶ Als aanleiding voor de uitgiftes wordt opgegeven de beoogde acquisitie van Tanjong Energy Holdings Sdn Bhd voor circa USD 2.755 miljoen. IPIC, een investeringsfonds uit Abu Dhabi, garandeert de obligatie-uitgiftes in ruil voor een minderheidsbelang in het over te nemen Tanjong. Feitelijke reden voor deze uitgifte was dat een tekort van circa USD 1 miljard was ontstaan in het 1MDB-fonds door de gebeurtenissen beschreven onder fase 1 (Good Star fase).

Binnen een dag na ontvangst van de investeringen op de twee uitgegeven obligaties worden door 1MDB gelden overgemaakt naar de bankrekening van haar dochter 1MDB Energy Lagat bij Falcon Private Bank. Vanaf deze rekening wordt circa USD 692 miljoen overgemaakt naar een Singaporese Citibankrekening van Genting Power Holdings Ltd. voor de investeringen in energie. Tot zover verloopt het proces conform de doelstelling van de obligatie-uitgiftes.

Echter, op dezelfde dag worden vanaf de Falcon bankrekening door 1MDB Energy voor USD 1.367 miljoen aan gelden overgemaakt naar een Zwitserse bankrekening (bij BSI Bank) op naam van Aabar Investments PJS Limited op de Britse Maagdeneilanden.⁷ Dit vehikel draagt, hoewel niet verbonden aan IPIC, een vergelijkbare naam als een legitieme dochter van IPIC genaamd Aabar Investments PJS. De heren Qubaisi en Al-Husseiny

5 Zie voor informatie over IOLA: www.iola.org/about.html.

6 Goldman Sachs verdient met het begeleiden van de gezamenlijke obligatie-uitgiftes naar verluid circa USD 192,5 miljoen.

7 Op de Britse Maagdeneilanden is het toegestaan om een firma op te richten met een vergelijkbare naam als een reeds bestaande firma zonder dat een relatie met de bestaande firma hoeft te worden aangetoond. Ook hoeft geen informatie over het feitelijke eigenaarschap achter de opgerichte firma te worden verstrekt.

zijn respectievelijk Chair en CEO van IPIC dochter Aabar Investments PJS, maar zijn ook directeur van Aabar Investments PJS Limited.

Vervolgens wordt vanaf de bankrekening van Aabar Investments PJS Limited USD 636 miljoen overgemaakt naar een Singaporese bankrekening op naam van Blackstone Asia Real Estate Partners en nadien nog eens circa USD 465 miljoen wederom aan Blackstone Asia Real Estate Partners.⁸ De beneficial owner van deze rekening is de heer Tan die nauwe banden onderhoudt met Jho Low. Hoewel de naam gelijklopend is, heeft Blackstone Asia Real Estate Partners geen enkele relatie met het wereldwijd opererende Blackstone Group (die ook een juridische entiteit genaamd Blackstone Real Estate binnen de groep heeft).

Vanaf de Blackstone Asia Real Estate Partners rekening worden vervolgens betalingen van circa USD 473 miljoen gedaan op een Luxemburgse bankrekening van de heer Qubaisi. Tevens wordt in de tweede helft van 2012 circa USD 66 miljoen overgemaakt naar twee bankrekeningen bij BHF Bank in Duitsland van de heer Al-Husseiny, circa USD 30 miljoen naar de bankrekening van de Maleisische premier Razak en circa USD 5 miljoen naar een bankrekening van de General Counsel/Executive Director Group Strategy van 1MDB.

Tot slot wordt door Aabar Investments PJS Limited in 2012 circa USD 238 miljoen overgemaakt naar een Singaporese bankrekening van Red Granite Capital, eigendom van de heer Aziz (stiefzoon van de Maleisische premier Razak en vriend van Jho Low). Met deze gelden wordt door Red Granite Capital vastgoed in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aangekocht en wordt geïnvesteerd in het filmproductiebedrijf van de heer Aziz, Red Granite Pictures. Dit productiebedrijf financiert vervolgens onder meer de films *The Wolf of Wall Street* en *Dumb and Dumber To*.⁹ Ook wordt USD 41 miljoen van Red Granite Capital overgemaakt naar Alsen Chance om gokpraktijken te financieren van de heren Tan, Aziz en Jho Low.

8 Deze gelden worden door Aabar Investments PJS Limited via haar BSI Bank rekening overgemaakt naar rekeningen bij ING Bank N.V. van de investeringsfondsen Enterprise en Cistenique op Curaçao.

9 Saillant detail is dat de film 'The Wolf of Wall Street' verboden is in Maleisië vanwege de aanstootgevende inhoud van de film.

3.3 De Tanore fase

De derde fase start met een obligatie-uitgifte ad USD 3 miljard van 1MDB in 2013 (formeel uitgegeven door dochter 1MDB Global Investments Limited gevestigd op de Britse Maagdeneilanden). Deze uitgifte is bedoeld voor investering in een joint venture van 1MDB met Aabar Investments PJS (dochter van IPIC) genaamd Abu Dhabi Malaysia Investment Company (ADMIC).¹⁰ De Maleisische overheid garandeert de obligatie-uitgifte. De joint venture overeenkomst van ADMIC is namens Aabar Investments PJS ondertekend door de Qubaisi (met als getuige de heer Al-Husseiny). De heer Qubaisi wordt ook aangesteld als directeur van ADMIC.

De opbrengsten van de obligatie-uitgifte (na aftrek kosten circa USD 2.721 miljoen) worden overgemaakt op de BSI Bank rekening van 1MDB Global Investments Limited.¹¹ 1MDB Global Investments Limited maakt vervolgens kort na ontvangst van de gelden circa USD 1,59 miljard over naar drie partijen: Devonshire Capital Growth Fund in de Britse Maagdeneilanden ter waarde van circa USD 646 miljoen en respectievelijk USD 415 miljoen en USD 531 miljoen naar de onder fase 2 genoemde Enterprise en Cistenique fondsen (zie noot 8).

Gezamenlijk transfereren de drie fondsen binnen twee dagen na ontvangst van de gelden circa USD 835 miljoen naar de Falcon Bank rekening van Tanore Finance Corporation. Eigenaar van Tanore Financial Corporation is de heer Tan. Ongeveer gelijktijdig maakt Devonshire Capital Growth Fund USD 430 miljoen over op de Falcon Bank rekening van Granton Property Holdings Limited, waarvan de heer Tan ook de eigenaar is. Dit bedrag wordt direct doorgezet naar Tanore Financial Corporation en vervolgens wordt USD 378 miljoen weer teruggestort van Tanore Financial Corporation naar Granton Property Holdings Limited. Deze USD 378 miljoen werd nog dezelfde dag doorgezet naar een Zwitserse RBS Coutts rekening van Dragon Market Limited. Jho Low is de eigenaar van deze rekening. Gelden van in totaal USD 476,3 miljoen op de rekening van Dragon Market Limited worden tussen mei en november 2013 doorgesluisd naar een Singaporese BSI Bank rekening van Dragon Dynasty, wederom eigendom van Jho Low. Van hieruit worden op dezelfde dag (12 november 2013) diverse overboekingen via verschillende rekeningen uiteindelijk geboekt naar een DLA Piper IOLA rekening in de Verenigde Staten voor investering door Jho Low in het New Yorkse Park Lane Hotel.

10 Volgens de gesloten joint venture overeenkomst is ADMIC van strategisch belang voor de betrekkingen tussen het Emiraat van Abu Dhabi en Maleisië met het oogmerk door dit initiatief de groei en ontwikkeling van beide jurisdicties te bevorderen. ADMIC heeft op het moment van investering geen investeringsplan of criteria voor investering opgesteld.

11 Saillant detail is dat de bij de overmaking betrokken BSI Bank medewerker dezelfde is als die bij de Good Star transacties.

De gelden van Tanore Financial Corporation naar Granton Property Holdings Limited bereiken nooit de beoogde bestemming ADMIC. In plaats daarvan werden gelden ter waarde van USD 681 miljoen eind mei 2013 van de Tanore Financial Corporation rekening overgemaakt naar de bankrekening van de Maleisische premier Razak bij AmBank. Dit betreft dezelfde rekening die is gebruikt voor de Good Star (USD 20 miljoen) en Aabar (USD 30 miljoen) transacties. In augustus 2013 werd USD 620 miljoen overgemaakt van een andere AmBank rekening van de premier naar Tanore Financial Corporation. De transactie van USD 681 miljoen is nadien door de Maleisische officier van justitie getypeerd als een persoonlijke donatie van de Koninklijke Saoedische familie. Dit is ook als zodanig door de Koninklijke Saoedische familie bevestigd. Tevens zijn gelden van de betreffende Tanore rekening gebruikt door de heren Tan en Jho Low voor de aanschaf van diverse kunstobjecten (in totaal voor USD 137 miljoen).

4. Ingrepen naar aanleiding van het schandaal

4.1 Algemeen: veel maatregelen tegen banken en functionarissen

Meerdere autoriteiten hebben onderzoek gedaan naar de 1MDB zaak en zijn met ingrepen gekomen. De MAS, de Singaporese toezichthouder, verklaarde dat de rol van Singapore in het 1MDB schandaal zeer schadelijk is voor de reputatie van Singapore. *“There is no doubt that the recent findings have made a dent in our reputation as a clean and trusted financial centre,” Ravi Menon, managing director of the Monetary Authority of Singapore, said on Monday. He described the lapses in anti money-laundering controls as ‘unacceptable’ and warned of tougher inspections.*¹²

FINMA, de Zwitserse toezichthouder, is ook actief geweest naar aanleiding van de 1MDB-zaak. In de volgende paragraaf lichten wij er een geval uit, namelijk de maatregelen die de autoriteiten troffen jegens BSI Bank, een Zwitserse private bank met o.a. een vestiging in Singapore.

Naast BSI Bank waren meerdere banken betrokken en geconfronteerd met maatregelen, bijvoorbeeld:

- *Royal Bank of Scotland (RBS)*. RBS Coutts moest van FINMA SFr 6,5 miljoen aan illegale winsten terugbetalen. Vele hoog-risico transacties waren uitgevoerd op een Coutts-rekening die Jho Low in Zurich had geopend, *“including the use of USD 35m for visits to casinos and the purchase of luxury services such as chartering yachts.”*¹³ FINMA meldt verder dat er sprake is van USD 1,7 miljard aan ongebruikelijke

¹² *Financial Times*, 25 juli 2017.

¹³ *Financial Times*, 2 februari 2017.

transacties die via Coutts rekeningen zijn gegaan, zonder dat de bank de achtergrond hiervan duidelijk kon maken. Er is sprake van foutieve documenten, waarover bleek dat een jurist gewag had gemaakt van 'the risk of a total fabrication'. Ondanks duidelijke (externe) signalen over de foutieve achtergrond van de transacties meldde RBS Coutts geen transacties aan de autoriteiten. De MAS beboette RBS Coutts met SD 2,4 miljoen 'for breaches of anti-money-laundering regulations and failing to meet due diligence requirements for politically exposed persons'.

- *Falcon Bank*. De MAS heeft de vergunning van Falcon Bank ingetrokken, nadat de bank SD 4,3 miljoen aan boete moest betalen. De CEO van Falcon Bank Singapore is in Singapore veroordeeld tot een gevangenisstraf van achtentwintig weken. FINMA heeft vastgesteld dat USD 3,8 miljard van 1MDB via Falcon is weggesluisd. Falcon heeft de achtergrond van ongebruikelijke transacties niet onderzocht, waaronder een transactie van USD 681 miljoen die gelinkt wordt aan de Maleisische premier. FINMA heeft Falcon gedwongen om winsten af te staan en heeft de bank voor drie jaar verboden om zaken te doen met buitenlandse politically exposed persons (PEP's). Ook worden er strafrechtelijke onderzoeken geopend naar Falcon-bankiers.
- *Standard Chartered*. Standard Chartered diende in Singapore SD 5,2 miljoen aan boete te betalen. Er was sprake van meerdere overtredingen van de antiwitwasregels. MAS vermeldt dat de bank proactief maatregelen had genomen om de controls te verbeteren en dat er geen sprake was van 'wilful misconduct'.
- *Goldman Sachs*. De betrokken bankier van Goldman Sachs is in Singapore voor 10 jaar de toegang tot de financiële sector ontzegd. De bank wordt in Amerika onderzocht door verschillende autoriteiten, waaronder het Department of Justice.¹⁴

4.2 Ter illustratie: maatregelen tegen BSI Bank

4.2.1 MAS

De MAS is ver gegaan met maatregelen tegen BSI. De MAS is namelijk uiteindelijk overgegaan tot het intrekken van de vergunning van BSI.¹⁵ Deze maatregel is genomen nadat in 2011 de MAS bij een onderzoek reeds gebreken had vastgesteld bij de front office alsmede een zwakke handhaving door control functies. Dit zou zijn hersteld, maar in 2014 kwamen er wederom 'serious shortcomings' naar voren. In een diepgaander onderzoek vond men

14 *Financial Times*, 5 augustus 2016; www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-28/1mdb-prosecutors-said-to-eye-ex-goldman-banker-s-money-moves.

15 MAS persbericht, 'MAS directs BSI Bank to shut down in Singapore', 24 mei 2016, www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2016/MAS-directs-BSI-Bank-to-shut-down-in-Singapore.aspx.

daarop 'multiple breaches of anti-money-laundering regulations and a pervasive pattern of non-compliance.'¹⁶

Het besluit van de MAS om de vergunning in te trekken wordt door de MAS mede gemotiveerd door:¹⁷

- widespread control failures which led to numerous serious breaches of various anti-money laundering regulations;
- poor and ineffective oversight by the senior management of BSI Bank;
- unacceptable risk culture, with blatant disregard for compliance and control requirements as well as MAS' regulations;
- numerous acts of gross misconduct by certain staff.

De MAS merkt in het bijzonder nog op dat er sprake was van het uitvoeren van meerdere ongebruikelijke transacties zonder economische ratio. *"Approvals of such transactions were based purely on faith of client representations despite deficient documentation and concerns raised by the bank's compliance officers."*

De MAS trok niet alleen de vergunning in, maar deed ook aangifte tegen zes senior managers: *"MAS found considerable evidence of gross dereliction of duty and failure to discharge oversight responsibilities on the part of BSI bank's senior management. Their ineffective governance led to a poor risk culture, which prioritised questionable customer demands ahead of compliance with anti-money laundering regulations and the bank's own internal controls."* De Singaporese justitie heeft deze zaken opgepakt.¹⁸ Daarnaast heeft de MAS zelf maatregelen genomen tegen personen, bijvoorbeeld de levenslange schorsing van Yak Yaw Chee, de voormalige managing director van BSI Bank Singapore. Verder is een andere BSI functionaris, Seah Mei Ying, voor vijftien jaar geschorst vanwege het niet melden van verdachte transacties en vanwege het produceren van referenties voor Jho Low.

16 MAS persbericht 24 mei 2016; *Financial Times*, 24 mei 2016.

17 MAS persbericht 24 mei 2016.

18 Zo is op 21 december 2016 een voormalige BSI-bankier veroordeeld tot 30 maanden cel, nadat eerder al twee ex-collega's van hem ook tot gevangenisstraffen waren veroordeeld (*Financial Times*, 22 december 2016).

4.2.2 FINMA

FINMA, de Zwitserse toezichthouder, heeft ook forse maatregelen genomen tegen BSI vanwege ernstige overtredingen van antiwitwasverplichtingen en van principes van risicomangement en 'proper business conduct':

- FINMA ontnemt de illegaal verkregen winsten.
- Verder onderzoekt FINMA de rol van enkele topmanagers *"to determine what they knew about these breaches of the law, how they behaved and their individual responsibility."*¹⁹
- FINMA meldt verder dat de overname van BSI door EFG International is goedgekeurd, waarbij geldt dat BSI volledig geïntegreerd moet worden en ontmanteld moet zijn binnen 12 maanden. BSI-topmanagement dat betrokken was bij de geconstateerde overtredingen mag niet terugkeren bij EFG.

Het FINMA-persbericht is expliciet over de persoonlijke betrokkenheid van BSI-topmanagement en heeft het over een 'deliberate management decision'. *"On numerous occasions, business relationships relating to 1MDB were discussed at top management level. (...) [T]he bank's Board of Directors and Executive Board knowingly and repeatedly expressed their intention to continue with these financially lucrative client relationships without adequately clarifying the numerous clear risk indicators or controlling the said risks."*

Verder geeft FINMA een schets van de geconstateerde tekortkomingen die de grondslag vormden voor het ingrijpen. Een greep hieruit:

- Hoewel er betrokkenheid was van politically exposed persons (PEP's) werd hier niet adequaat mee omgegaan. Zo bleef de herkomst van vermogen en middelen onduidelijk en werden transacties van honderden miljoenen dollars niet voldoende onderzocht en onderbouwd.
- Senior management vroeg zich niet af *"why the sovereign wealth funds should use a private bank to provide institutional services and pay excessive out-of-market fees for doing so"*.
- Transactiebeoordelingen en -monitoring schoten ernstig tekort:
 - Zo is er een voorbeeld van een storting van USD 20 miljoen. De verklaring van de cliënt dat het ging om een 'gift' werd gewoon overgenomen.
 - In een ander voorbeeld werd USD 98 miljoen gecrediteerd zonder zelfs enige inspanning bij de bank om de commerciële achtergrond hiervan te achterhalen.
 - In veel gevallen trof FINMA voorbeelden van 'pass-through transactions' aan. Zo werd bijvoorbeeld USD 20 miljoen op dezelfde dag via een veelheid aan rekeningen binnen de bank gerouteerd alvorens de gelden werden overgeboekt naar

19 FINMA persbericht, 'BSI in serious breach of money laundering regulations', 24 mei 2016.

een andere bank. *“Transactions of this kind are often a clear indication of money laundering.”* De bank stelde zich echter verre van kritisch op.

- De bank ondersteunde cliëntstructuren die het zicht op de investeringsactiviteiten van de cliënt benam – ook voor de bank zelf trouwens. Dit werd door bankmedewerkers gesignaleerd, bijvoorbeeld in 2012 getuige het volgende bericht aan management: *“My team is implementing these transactions without really knowing what we are doing and why and I am uncomfortable with this. (...) there should be a stronger governance process around all this.”* De bank ondernam echter geen actie.
- Het verantwoordelijke accountmanagement *“was repeatedly notably uncooperative in terms of compliance, particularly in dealing with the inadequate clarification of transactions”*. Het management ondersteunde echter het accountmanagement in plaats van compliance. Voor belangrijke cliënten werden uitzonderingen op de interne regels toegestaan onder het mom van ‘special client service’.

5. Wat kunnen we leren van de 1MDB-case?

In het eerdergenoemde document van het Amerikaanse openbaar ministerie wordt helder uiteengezet hoe de 1MDB-casus zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Maar deze uiteenzetting was pas mogelijk na uitgebreid onderzoek door de Amerikaanse autoriteiten én het prijsgeven van cruciale informatie door een klokkenluider aan de Britse krant The Guardian.²⁰

De US claim en het Guardian artikel laten zien hoe geraffineerd de groep betrokkenen te werk is gegaan. Dit zou een individuele financiële instelling kunnen doen concluderen dat zij niet in staat is dergelijke praktijken zelfstandig te detecteren, laat staan haar betrokkenheid hierbij te vermijden. In eerste aanleg lijkt de 1MDB-casus een unieke, enigszins exotische casus die weinig relevant is voor de Nederlandse financiële sector. Maar zoals wij hieronder zullen betogen zijn diverse aspecten van de casus juist zeer relevant voor Nederlandse instellingen én kunnen deze aspecten prima worden gedetecteerd mits een instelling haar risicobeheersing op orde heeft.

De zaak is ten eerste relevant voor de Nederlandse financiële sector, omdat ook zij zich wereldwijd manifesteert als dienstverlener van grote groepen private en zakelijke cliënten. Ten tweede is het relevant omdat Nederland, als thuisbasis van deze sector, volgens diverse instanties één van de belangrijkste fiscale kruispunten ter wereld is.²¹ De casus is

20 www.theguardian.com/world/2016/jul/28/1mdb-inside-story-worlds-biggest-financial-scandal-malaysia

21 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer, *‘Belastingontwijking. Een verdiepend onderzoek naar belastingontwijking in relatie tot de fiscale regels en het verdragenetwerk’*, herziene versie, 5 december 2014.

ook niet uniek, maar lijkt eerder onderdeel van een wereldwijd patroon. Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de diverse onthullingen omtrent de Panama Papers,²² de Russian Laundromat casus²³ en berichten over witwaspraktijken door de machthebbers in Azerbajjan.²⁴

Wat ons bij bestudering van de casus vooral opvalt, is dat de opzet van het schema in de kern helemaal niet complex is, maar dat de betrokken criminelen vooral op slimme wijze gebruikmaken van de zwakke beheersomgeving van instellingen. Verder wemelt het van de 'red flags' in deze casus, en het wekt vooral verbazing dat de betrokken financiële instellingen, die toch als poortwachter worden gezien, hier kennelijk niet (tijdig) op acteren en omvangrijke geldstromen eenvoudig laten passeren. Op de basale zaken schiet men al tekort, bijvoorbeeld waar het gaat om het kennen van de UBO en van de achtergrond van transacties.

Wat we zien is dat instellingen belangrijke risico's over het hoofd zien dan wel onvoldoende mitigeren. Deze risico's zijn te koppelen aan het niveau van de instelling en haar medewerkers, van de cliënt en van de transactie. In Nederland zijn bancaire instellingen verplicht om een integere bedrijfsvoering te voeren.²⁵ Startpunt voor een instelling is hiervoor de systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA)²⁶ en de formulering van de integrity risk appetite.²⁷ Hierbij stelt de instelling zich op basis van haar (beoogde) commerciële bedrijfsmodel de vraag welke integriteitsrisico's zij loopt, wenst te accepteren, te beheersen of te vermijden. Mede in samenhang met de vereisten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn voor de SIRA én voor de analyses op cliënt- en transactieniveau in elk geval de volgende perspectieven van belang als bron van integriteitsrisico's:

- producten, diensten en transacties;
- landen;
- werknemers en interne cultuur;
- cliënten en distributiekanaalen;
- derde partijen.

Op basis van scenarioanalyses kan een passend beheersingskader worden ingericht om het optreden van ongewenste risico's te voorkomen c.q. de risico's te kunnen beheersen.

22 panamapapers.icij.org

23 www.occrp.org/en/laundromat/the-russian-laundromat-exposed

24 www.theguardian.com/world/2017/sep/04/uk-at-centre-of-secret-3bn-azerbaijani-money-laundering-and-lobbying-scheme

25 Artikelen 3:10 en 3:17 Wft.

26 Artikel 10 Besluit prudentiële regels, zie voor nadere toelichting op de SIRA www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-234068.pdf.

27 www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf

De compliance officer speelt een belangrijke rol als countervailing power voor de leiding en eerstelijnsverantwoordelijken binnen een financiële instelling, en dient hen te challenge op de kwaliteit van de risico- en scenarioanalyses.

De 1MDB-casus markeert het belang hiervan. Het ontbreken van een goede risicoanalyse heeft ertoe geleid dat miljarden crimineel verkregen dollars konden worden getransfereerd, geconsumeerd en geïnvesteerd.

Wanneer we de bovenstaande categorieën bezien in relatie tot de 1MDB-casus komen de volgende red flags naar voren. De tijdige signalering daarvan, aan de hand van een effectief doorgevoerde SIRA en integrity risk appetite, had de criminele geldstromen kunnen afstoppen.

Red flags

- Dienstverlening aan cliënten die gebruik maken van offshore jurisdicties en structuren. Bij de SIRA en integrity risk appetite behoort een instelling zichzelf de vraag te stellen welk type cliënten vanuit risicoperspectief wel of niet worden bediend. Offshore jurisdicties en structuren zijn overbekende risicoverhogende factoren die vragen om een kritische afweging en, indien een instelling deze factoren qua dienstverlening accepteert, vragen om extra beheersmaatregelen. Indien besloten wordt om dergelijke cliënten niet te bedienen, dan zal intern beleid en procedures op effectieve wijze hierop zijn ingericht.
- Dienstverlening met betrokkenheid van een staatsfonds in een land met een verhoogd corruptierisico (Maleisië staat op plaats 55 van de Corruption Perception Index). De boodschap is niet dat een instelling geen zaken mag doen met een staatsfonds. Echter, een instelling moet wel goed onderzoek doen naar de achtergronden van een staatsfonds en moet kunnen vaststellen wie het uiteindelijk voor het zeggen heeft bij het fonds. Onherroepelijk brengt een staatsfonds, zeker wanneer verbonden aan meer autoritair geleide landen, PEP-risico's met zich mee die vragen om meer gevorderde beheersmaatregelen.
- Investerings van cliënten in vastgoed, kunst, casino's en entertainment hebben een risicoverhogend karakter vanuit het perspectief van witwassen en andere criminele activiteiten. Een instelling kan zich in haar SIRA en bij formulering van haar risk appetite uitspreken over het type investeringen waarmee zij zich wel of niet wenst in te laten en hoe zij zal acteren als een cliënt een verhoogd risico investering wil doen. Op zijn minst zal er duidelijkheid over de herkomst van de gelden moeten zijn, en zal een instelling zich moeten afvragen of dergelijke gelden en investeringen passen bij het profiel van de cliënt.

- Geldtransacties van significante omvang (> EUR 20 miljoen) die in korte tijd naar bankrekeningen gaan om vervolgens vrijwel direct weer doorgezet te worden naar bankrekeningen van andere entiteiten bij andere banken in andere landen. Het is ronduit teleurstellend hoe instellingen in deze casus omgaan met situaties waarin een dergelijke 'open deur red flag' zich voordoet. Een instelling kan bij haar SIRA en bepaling van de risk appetite zich al uitspreken over de omgang met grote inkomende en uitgaande geldtransacties en over de waarborgen die zij nodig acht.
- Jho Low blijkt in diverse situaties als een ongedefinieerde derde partij betrokken te zijn bij transacties. Hij is vaak zelf niet de cliënt, maar bemoeit zich veelal als relatie van de cliënt wel met de transacties. Betrokken financiële instellingen zouden als uitvloeisel van hun SIRA beleid moeten hebben dat erin voorziet hoe met dergelijke personen of entiteiten moet worden omgegaan. Het spreekt vanzelf dat wij in dit verband 'beleid' niet alleen zien als een stuk papier, maar ook de in de praktijk naar voren komende lijn van handelen.²⁸
- In de 1MDB-casus worden UBO's verhuuld. Banken doen niet het noodzakelijke onderzoek om te achterhalen wie er achter de transacties zitten. Banken doen geen check c.q. nader onderzoek, maar gaan af op de enkele mededeling van de cliënt, terwijl het transacties van honderden miljoenen dollars betreft, o.a. naar offshore jurisdicties. Het beleid van de banken zou aan deze praktijk in de weg moeten staan. Mogelijk dat het gebruik van namen die identiek zijn aan namen van gekende firma's intuïtief vertrouwen heeft gewekt, maar dat zou juist een extra alarmbel af moeten hebben laten gaan.
- Het lijkt er bij de meest nauw betrokken banken op dat er ook sprake is van persoonlijke relaties van bankmedewerkers met de cliënten c.q. lucratieve incentives voor de bankmedewerkers om de dienstverlening zo efficiënt mogelijk voort te zetten. Het is zaak voor instellingen om in hun SIRA het risico op niet-integer gedrag van eigen medewerkers concreet te identificeren aan de hand van scenario's en hiervoor specifieke beheersmaatregelen te implementeren en de naleving hiervan te strak te monitoren.

Waakzaamheid geboden

De 1MDB-zaak is helaas niet uniek. *"The prosecutor says the supersized 1MDB case will not be unique. 'There are going to be significant foreign kleptocracy actions in the future,' he says. 'People shouldn't assume it's an outlier.'"*²⁹ Het onderstreept het belang dat banken hun positie van poortwachter daadwerkelijk invullen, en zich op zijn minst niet zo eenvoudig in de luren laten leggen als in de 1MDB-zaak is gebeurd.

28 Vgl. Mintzbergs 'emerging strategy'.

29 *Financial Times*, 9 augustus 2016.