

# Onderzoek Houston

*het strafrechtelijk onderzoek naar ING Bank N.V.*

Feitenrelaas en Beoordeling Openbaar Ministerie

**OPENBAAR MINISTERIE**

Functioneel Parket en Landelijk Parket

## Inhoudsopgave

### Deel I: Feitenrelaas

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	3
1.1	Doel en inhoud	3
1.2	Korte beschrijving van ING	3
1.3.	Aanleiding en verloop strafrechtelijk onderzoek	3
<b>2.</b>	<b>Wettelijk kader Wwft</b>	4
2.1	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	4
2.2.	Doelstelling Wwft: beschermen integriteit financiële stelsel	4
2.3.	Toepasselijke verplichtingen Wwft	5
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksbevindingen</b>	8
3.1.	Wwft/FEC CDD-beleid bij ING NL	8
3.2.	Naleving Wwft/Uitvoering FEC CDD-beleid bij ING NL	9
3.3.	Ontbrekende of onvolledige CDD-dossiers	9
3.4.	Toekennen van onjuiste risicoclassificaties	10
3.5.	Tekortkomingen in het CDD-reviewproces	10
3.6.	Niet tijdig beëindigen van zakelijke relaties	10
3.7.	Onvoldoende functioneren van het transactiemonitoringssysteem	11
3.8.	Onjuiste segmentering van cliënten	12
3.9.	Gebrek aan kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit	12
3.10.	Oorzaken van de tekortkomingen	13
<b>4.</b>	<b>Gevolgen ernstige tekortkomingen bij de uitvoering FEC CDD beleid</b>	14
4.1.	Omvang problematiek en gevolgen	14
4.2.	Beschrijving concrete voorbeelden/casus	14

### Deel II: Beoordeling Openbaar Ministerie

<b>5.</b>	<b>Ernst van de feiten</b>	17
5.1.	Inleiding	17
5.2.	Systeembank	17
5.3.	Poortwachtersfunctie	17
5.4.	Business boven compliance	17
5.5.	Onvoldoende maatregelen getroffen na in- en externe waarschuwingen	18
5.6.	Conclusie	18
<b>6.</b>	<b>Strafbare verwijten ING</b>	20
6.1.	Strafbare feiten	20
6.2.	Wwft	20
6.3.	Schuldwitwassen	20
6.4.	Toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon/organisatie	21
<b>7.</b>	<b>Beslissing tot transigeren</b>	22
7.1.	Motivering	22
7.2.	Meewerken onderzoek	22
7.3.	Erkenning van fouten	22
7.4.	De getroffen herstelmaatregelen en het herstelplan onder toezicht DNB	22
<b>8.</b>	<b>Afdoening van het strafrechtelijk onderzoek</b>	24
8.1.	Inhoud transactieovereenkomst	24
8.2.	Boete en wederrechtelijk verkregen voordeel	24

## **Deel I: Feitenrelaas**

### **1. Inleiding**

#### **1.1 Doel en inhoud**

In dit feitenrelaas wordt beschreven hoe en waarom ING Bank N.V. begin 2016 onderwerp werd van een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD, onder leiding van het Openbaar Ministerie (hierna OM), onder de naam 'Houston'. Ingegaan wordt op de feiten en omstandigheden die uit dit onderzoek zijn gebleken.

#### **1.2 Korte beschrijving van ING**

ING Bank N.V. is een internationaal opererende bank met een Nederlandse bankvergunning, die onderdeel uitmaakt van de ING Groep N.V. (hierna ING Groep). ING Groep is beursgenoteerd op de AEX en NYSE. ING Bank N.V. levert financiële diensten zoals bankieren en beleggen. De cliënten van de bank zijn particulieren, kleine en grote ondernemingen, instellingen en overheden. ING Bank N.V. is gevestigd in 40 landen en heeft haar hoofdkantoor in Amsterdam.

De bancaire diensten in Nederland worden verleend door en onder verantwoordelijkheid van de business unit ING Bank Nederland (hierna ING NL). ING NL, op sommige terreinen marktleider in Nederland, heeft in Nederland bijna 9 miljoen rekeninghouders en verwerkt ongeveer 340 miljoen betalingstransacties per maand (2017).

Daarnaast kwalificeert De Nederlandsche Bank N.V. (hierna DNB) ING Bank N.V. als één van de systeembanken in Nederland. De Financial Stability Board publiceert jaarlijks een lijst waarop alle wereldwijde systeembanken staan vermeld. ING Bank N.V. staat als enige Nederlandse bank op deze lijst. Systeembanken zijn essentieel voor het financiële systeem en daarmee voor het functioneren van de economie en maatschappij.

#### **1.3. Aanleiding en verloop strafrechtelijk onderzoek**

In meerdere strafrechtelijke onderzoeken van de politie en de FIOD naar corruptie en witwassen kwam naar voren dat verdachte (rechts)personen één of meer bankrekeningen aanhielden bij ING NL. Op basis van deze bevindingen ontstond het redelijk vermoeden dat ING NL meerdere artikelen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna Wwft) zou hebben overtreden en zich schuldig zou hebben gemaakt aan (schuld)witwassen. Door dit handelen ontstond het vermoeden dat ING NL witwassen door haar cliënten (mede) mogelijk zou hebben gemaakt. In het zogenaamde tripartite-overleg, een regulier overleg tussen onder meer het OM en DNB, is besloten tot een strafrechtelijk onderzoek naar deze feiten.

Op 18 februari 2016 is de FIOD onder leiding van het Functioneel Parket en het Landelijk Parket van het OM gestart met een strafrechtelijk onderzoek naar ING NL onder de naam 'Houston'. In het kader van dit onderzoek is op 1 maart 2016 een eerste doorzoeking bij ING Bank N.V. gedaan. In de periode die daarop volgde, hebben nog diverse inbeslagnames plaatsgevonden bij ING Bank NV. Voor het verkrijgen van gegevens zijn daarnaast verschillende vorderingen tot het verstrekken van gegevens uitgereikt aan derden.

Kort na 1 maart 2016 heeft ING Bank N.V. bij het OM aangegeven medewerking te zullen verlenen aan het onderzoek en het OM constateert dat ING Bank N.V. daadwerkelijk medewerking heeft verleend. ING Bank N.V. heeft gedurende het strafrechtelijk onderzoek ook zelf intern onderzoek gedaan. De medewerking van ING Bank N.V. strekte zich onder meer uit tot het verstrekken van relevante documenten en informatie, die bij de beoordeling door het OM van de zaak zijn betrokken.

## 2. Wettelijk kader Wwft

### 2.1 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Voor een goed begrip van de strafbare gedragingen die ING NL verweten worden, worden in dit hoofdstuk de achtergrond en doelstelling evenals de voor het strafrechtelijk onderzoek relevante verplichtingen uit de Wwft<sup>1</sup> toegelicht.

### 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 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 werden tegen misbruik voor criminele doeleinden. Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders in staat om ongestoord van dit vergaarde vermogen te genieten en dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving.<sup>2</sup>

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);<sup>3</sup>
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 de financiële sector beschermen.

---

<sup>1</sup> Hiermee wordt bedoeld de Wwft zoals deze gold tot en met 24 juli 2018.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken TK 2007-2008, 31 238, nr. 3, pg. 1 ev.

<sup>3</sup> 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 handavings- en opsporingsdiensten. (bron: FIU.nl)

### **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.

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

Het door instellingen te verrichten cliëntenonderzoek staat ook wel bekend als het Customer Due Diligence (CDD)-onderzoek. Met CDD wordt ook wel bedoeld op het 'Know Your Customer (KYC)'- of 'ken uw klant'-beginsel. Artikel 3 lid 1 Wwft verplicht instellingen om een cliëntenonderzoek te verrichten ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Artikel 3 lid 2 Wwft beschrijft wat 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 een aantal gevallen een verscherpt cliëntenonderzoek (artikel 8 Wwft) voor, bijvoorbeeld als sprake is van een zakelijke relatie met politiek prominente personen. Onder een zakelijke relatie valt onder meer het openen van een rekening bij een bank.

Onder het cliëntenonderzoek vallen tijdens en na het aangaan van de zakelijke relatie, onder meer, de volgende handelingen die banken moeten uitvoeren:<sup>4</sup>

- Het identificeren en verifiëren van de identiteit van de cliënt;
- Het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende (ook wel: ultimate beneficial owner, 'UBO') van de cliënt en op risicogebaseerde, adequate maatregelen nemen om de identiteit te verifiëren;<sup>5</sup>
- Op risicogebaseerde en adequate maatregelen 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 vaststellen;
- Een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uitvoeren, 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;<sup>6</sup>
- Vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe bevoegd is;
- Op risicogebaseerde en adequate maatregelen nemen om te verifiëren of de cliënt voor zichzelf optreedt of voor een derde;
- Op basis van op risicogebaseerde procedures bepalen of de cliënt een 'politiek prominente persoon' is (ook wel: 'politically exposed person', hierna PEP).<sup>7</sup>

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 maatregelen van het cliëntenonderzoek toe te passen, maar de intensiteit kan worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert. Dit wordt ook wel

---

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

<sup>5</sup> Tot 1 januari 2013 gold de verplichting tot identificatie van de uiteindelijk belanghebbende 'indien van toepassing', deze zinsnede is met ingang van 1 januari 2013 verwijderd om te verduidelijken dat een instelling altijd de uiteindelijk belanghebbende dient te identificeren of dient vast te stellen dat deze er niet is.

<sup>6</sup> Tot 1 januari 2013 gold dat een onderzoek naar het vermogen, in plaats van de middelen, van de klant onderdeel kon uitmaken van de controle.

<sup>7</sup> Wat onder een politiek prominente persoon verstaan dient te worden staat omschreven in artikel 1, lid 1, onder e van de Wwft.

de 'risicogebaseerde' 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.

Artikel 3 lid 5 Wwft omschrijft de gevallen, naast bij het aangaan van de relatie, wanneer 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' zoals omschreven in artikel 3 lid 2 Wwft impliceert ook een (periodiek) toetsingsmoment 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.

Vaststellen of een cliënt een PEP betreft is noodzakelijk in verband met de verplichting van artikel 8 Wwft; er dient dan een verscherpt cliëntenonderzoek uitgevoerd te worden. Relaties met PEP's vereisen 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. Ook dit proces van transactiemonitoring kunnen instellingen op een risicogebaseerde 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: verbod aangaan relatie zonder cliëntenonderzoek**

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 de gewenste uitkomst heeft geleid. 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.<sup>8</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de identiteit van de cliënt niet bekend is. Instellingen mogen dan geen diensten (meer) verlenen aan die cliënt.<sup>9</sup> 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 structuur van internationale vennootschappen. Het niet slagen van het cliëntenonderzoek kan zich zowel tijdens de cliëntacceptatiefase als gedurende de zakelijke relatie voordoen.

---

<sup>8</sup> De verplichting tot het beëindigen van de zakelijke relatie stond tot 1 januari 2013 in lid 1 van artikel 5. Sinds die datum staat de verplichting in lid 2.

<sup>9</sup> Zie de Memorie van Toelichting bij de samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wwft), kamerstukken 31 238 nr. 3 van 16 oktober 2007, p. 20.

### **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.<sup>10</sup> 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 CDD-onderzoek zoals hierboven uiteengezet zouden in samenhang, maar ook afzonderlijk, er toe moeten 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. Aldus kunnen meldingen van ongebruikelijke transacties leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar witwassen of financieren van terrorisme.

---

<sup>10</sup> Voor 1 januari 2013 luidde de verplichting dat een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie binnen veertien dagen nadat het ongebruikelijke karakter kenbaar is geworden gemeld diende te worden.

### 3. Onderzoeksbevindingen

#### 3.1. Wwft/FEC CDD-beleid bij ING NL

Zoals hiervoor beschreven, geeft de Wwft op bepaalde onderdelen de vrijheid aan instellingen om de verplichtingen op een risicogebaseerde wijze in hun organisatie door te voeren. De invulling die ING Bank N.V. heeft gegeven aan het nakomen/uitvoeren van de verplichtingen uit de Wwft is vastgelegd in zogenaamd 'FEC CDD' beleid.<sup>11</sup> Dit beleid wordt voor ING BANK N.V. wereldwijd uitgezet door de compliance afdeling op het hoofdkantoor van ING BANK N.V. in Amsterdam. Het FEC CDD beleid beschrijft op welke wijze ING Bank N.V. in haar organisatie uitvoering beoogt te geven aan de verplichtingen van de Wwft en de inspanningen die de organisatie dient te plegen om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. ING Bank N.V. kent hiervoor, naast guidelines, de zogenaamde 'FEC Minimum Standards' die wereldwijd voor alle ING Bank NV-onderdelen gelden en kent daarnaast, op onderdelen strenger, lokaal beleid per land. Het FEC CDD beleid bij ING NL is vervolgens nader ingevuld en uitgewerkt voor zogenaamde klantsegmenten. Cliënten worden door ING NL in groepen ingedeeld, zogenaamde klantsegmenten, aan de hand van commerciële indelingscriteria. Zo kent ING NL bijvoorbeeld een segment voor particulieren, voor vermogende particulieren, voor het midden- en kleinbedrijf en voor grotere (beursgenoteerde) bedrijven en multinationals. Deze klantsegmenten kennen ieder hun eigen procedures en werkprocessen, afgestemd op het risico op witwassen en financieren van terrorisme dat de cliënten en producten in dat segment met zich mee kunnen brengen.

Bij de totstandkoming en de uitvoering van het FEC CDD beleid wordt door ING NL gebruik gemaakt van het 'three lines of defence' model. De 'first line' bestaat uit de afdelingen binnen de organisatie die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de primaire processen, de 'second line' is de afdeling compliance en de 'third line' is de interne audit dienst (CAS). De first line is verantwoordelijk voor de uitvoering van het CDD-proces, waarbij controle plaatsvindt door zowel de second als de third line.

Het beleid van ING NL schrijft voor dat naast het CDD-onderzoek de cliënten bij het aangaan van de relatie onderworpen worden aan een 'risk assessment'. De cliënten krijgen een risicoclassificatie mee, te weten een 'laag', 'normaal', 'verhoogd' of 'onacceptabel' risico. De toegewezen risicoclassificatie is van belang voor, onder andere, de periodieke CDD-onderzoeken van de betreffende cliënt (een zogenaamde 'periodieke CDD-review'). Hierbij geldt dat hoe hoger het risico, hoe vaker een CDD-review plaats moet vinden. Ook heeft ING NL bepaalde gebeurtenissen, zogenaamde 'events', beschreven in het beleid. Wanneer deze zich voordoen, moet eveneens een CDD-review worden gedaan. De eerder toegekende risicoclassificatie moet dan ook worden geëvalueerd. Ook hanteert ING NL als beleid dat de gegevens van de cliënten die verzameld zijn in het kader van een CDD-onderzoek in ieder geval vijf jaar ná het beëindigen van de relatie moeten worden bewaard.

Voor het monitoren van transacties van cliënten maakt ING NL gebruik van een geautomatiseerd systeem, genaamd 'Financial Crime & Risk Management' (hierna: FCRM). In dit systeem bepalen vastgelegde criteria, genaamd 'riskviews' en 'alert definities', of transacties worden geselecteerd voor nader onderzoek, waarna het systeem een zogenaamde 'alert' creëert, een signaal dat duidt op een mogelijk ongebruikelijke transactie (bijvoorbeeld een witwassignaal). Deze alerts worden vervolgens door afhandelaars nader onderzocht, waarbij handmatig bekeken wordt of de transactie daadwerkelijk als ongebruikelijk bestempeld dient te worden. Dit onderzoek kan uiteindelijk leiden tot het melden van een ongebruikelijke transactie aan de FIU en mogelijk andere door de bank te

---

<sup>11</sup> FEC staat voor Financieel Economische Criminaliteit, CDD staat zoals gezegd voor Customer Due Diligence.



nemen maatregelen, zoals het toekennen van een verhoogde risicoclassificatie of een besluit om afscheid te nemen van de cliënt.

### **3.2. Naleving Wwft/Uitvoering FEC CDD-beleid bij ING NL**

Het handelen van ING NL in een aantal gevallen waarbij cliënten van ING NL van het plegen van strafbare feiten worden verdacht, is in het onderzoek Houston nader onderzocht. Gedurende dit onderzoek ontstond het vermoeden dat het handelen van ING NL ten aanzien van deze specifieke cliënten geen incidenten was, maar het gevolg was van structurele tekortkomingen bij ING NL bij de uitvoering van het FEC-CDD Beleid. Gelet hierop is het onderzoek uitgebreid. Dit nadere onderzoek, mede aan de hand van bij DNB gevorderde documenten, bracht inderdaad tekortkomingen aan het licht over de periode 2010 tot en met 2016.

De aangetroffen tekortkomingen zijn:

- 1) het ontbreken of onvolledig zijn van CDD-dossiers;
- 2) het toekennen van onjuiste risicoclassificaties;
- 3) het niet op orde hebben van het (periodieke) CDD-review proces;
- 4) het niet tijdig beëindigen van zakelijke relaties;
- 5) het onvoldoende functioneren van het post transactiemonitoringsysteem;
- 6) het in verkeerde segmenten indelen van cliënten;
- 7) het onvoldoende beschikken over kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit.

### **3.3. Ontbrekende of onvolledige CDD-dossiers**

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat het cliëntenonderzoek dat ING NL moet uitvoeren bij het accepteren van cliënten op structurele basis niet of onvoldoende werd gedaan. Dit uitte zich bij een deel van de cliënten in onvolledige of ontbrekende CDD-dossiers. De tekortkomingen op het gebied van CDD-dossiers zijn voor de periode van 2010 tot en met 2016 vastgesteld. Zo ontbraken bijvoorbeeld identificatie- en verificatiegegevens van cliënten en hun UBO's, waaronder mogelijk ook PEP's en was ING NL niet, of niet voldoende, op de hoogte van de activiteiten van haar cliënten. Om aan de wettelijke identificatieplicht te voldoen moest ING NL meerdere herstelprojecten uitvoeren omdat de wettelijke vereiste informatie niet aanwezig was in de CDD-dossiers. Eén van deze herstelprojecten ging in 2011 van start en betrof meer dan een miljoen cliënten die klant waren geworden voor 2007. Dit project was in 2014 grotendeels afgerond.

Illustratief in dit verband is ook dat de interne auditdienst CAS eind 2016 geconstateerd heeft dat ING NL in oktober 2016 nieuwe cliënten, zowel particuliere als cliënten uit het midden- en kleinbedrijf, als zakelijke relatie had geaccepteerd zonder CDD onderzoek. Dit was het gevolg van fouten in het onboardingproces. De controlesystemen van ING NL hadden deze fouten niet eerder signaleerd. Dit betekent dat ING NL cliënten heeft geaccepteerd zonder voldoende te onderzoeken welke risico's met deze cliënten gepaard gingen. Consequentie daarvan is dat ING NL deze cliënten niet had mogen accepteren.

De tekortkomingen in de CDD-dossiers bleken niet alleen binnen een specifiek klantsegment te spelen, maar openbaarden zich binnen alle segmenten bij ING NL. In deze segmenten bevonden zich ook hoog-risicocliënten, waaronder mogelijk PEP's. In een aantal gevallen heeft ING NL pas jaren nadat de klantacceptatie had plaatsgevonden alsnog een uitvoerig CDD-onderzoek uitgevoerd, waarna besloten werd om afscheid te nemen van een cliënt omdat deze, bijvoorbeeld, toch een voor ING NL onacceptabel risico bleek te zijn. Hierbij speelde dat ING NL aan haar cliënten een aantrekkelijk acceptatieproces wilde bieden, waarbij onvoldoende rekening werd gehouden met de risico's van het zaken doen met ongewenste klanten. Het niet verrichten van cliëntenonderzoek bij acceptatie kan ertoe leiden dat ongewenste cliënten ten onrechte toch door ING NL geaccepteerd zijn en dat ING NL risico's op witwassen door cliënten bij acceptatie niet heeft onderkend. De Wwft schrijft dan ook voor dat cliënten niet geaccepteerd mogen worden als

het cliëntonderzoek niet heeft plaatsgevonden of niet tot het vereiste resultaat (bijvoorbeeld een compleet cliëntdossier) heeft geleid.

#### **3.4. Toekennen van onjuiste risicoclassificaties**

Het strafrechtelijk onderzoek heeft uitgewezen dat ING NL regelmatig onjuiste of helemaal geen risicoclassificaties toekende aan een deel van haar cliënten. Er werd niet om onderliggende stukken gevraagd of, wanneer dit wel gebeurde, werd geen of onvoldoende actie ondernomen als cliënten de gevraagde informatie niet aanleverden.

Dit heeft onder meer te maken met het hierboven beschreven feit dat ING NL geen of onvoldoende cliëntenonderzoek uitvoerde bij het aangaan van de zakelijke relatie. Als de cliënt niet aan een cliëntonderzoek wordt onderworpen, kan geen (juiste) toekenning van een risicoclassificatie plaatsvinden. Het risico op witwassen en terrorismefinanciering kan immers alleen op juiste gronden worden ingeschat als de instelling de cliënt, de UBO en de activiteiten van de cliënt kent. Het probleem rondom toekenning van risicoclassificaties heeft ook gespeeld bij cliënten met een hoog risico op (betrokkenheid bij) witwassen en corruptie. PEP's zijn cliënten die dergelijke hoge risico's met zich brengen. Hierbij speelt dat als een instelling haar cliënt of de uiteindelijk belanghebbende niet heeft geïdentificeerd, oftewel haar cliënt niet kent, die instelling ook niet kan vaststellen of een zakelijke relatie wordt aangegaan met een PEP en dus of het verscherpt cliëntonderzoek dient plaats te vinden.

Risicoclassificaties werken door in de maatregelen die ING NL gedurende de zakelijke relatie neemt om witwassen tegen te gaan. Wanneer geen of onjuiste risicoclassificaties worden toegekend, vindt bijvoorbeeld geen, dan wel te laat, een CDD-review plaats. Een ander gevolg is dat het monitoren van de cliënt en de transacties gedurende de zakelijke relatie niet naar behoren kan plaatsvinden en het risico dat witwassignalen gemist worden aanzienlijk is.

#### **3.5. Tekortkomingen in het CDD-reviewproces**

ING NL heeft in het beleid vastgelegd dat zogenaamde CDD-reviews moeten plaatsvinden na verloop van een bepaalde tijd (afhankelijk van de risicoclassificatie) en als bepaalde 'events' daartoe aanleiding geven. Dit zijn de zogenaamde periodieke en event-driven CDD-reviews. Het onderzoek van de FIOD heeft echter uitgewezen dat beide vormen van reviews niet of onvoldoende hebben plaatsgevonden. Dit had tot gevolg dat ING NL in veel gevallen gedurende de relatie niet heeft gecontroleerd of de over de cliënt bekende gegevens nog klopten of dat bijvoorbeeld sprake was van een wijziging in eigendomsstructuur of in bedrijfsactiviteiten. Ook heeft ING NL belangrijke signalen, die volgens het eigen beleid hadden moeten leiden tot een CDD-review, vaak niet als zodanig opgepakt. Het ging hierbij om signalen zoals verzoeken om informatie over cliënten afkomstig van opsporingsdiensten of signalen die voortkwamen uit het eigen transactiemonitoringsysteem FCRM. Hierdoor kon het voorkomen dat ING NL witwassignalen ten aanzien van cliënten niet onderkende en daarom geen adequate maatregelen nam.

#### **3.6. Niet tijdig beëindigen van zakelijke relaties**

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat bij ING NL het 'exit proces' van cliënten niet op orde was waardoor het voor kon komen dat van ongewenste cliënten niet tijdig afscheid werd genomen. Dit kwam door tekortkomingen in de processen en het niet naleven van intern beleid op het gebied van het afscheid nemen van cliënten. Met ongewenste cliënten worden in dit verband onder meer cliënten bedoeld waarvan het risico bestaat dat die ING NL gebruikten om geld wit te wassen. Omdat ING NL het exit proces niet op orde had, kon het voorkomen dat ondanks een ontoereikend en onvolledig cliëntenonderzoek (bijvoorbeeld omdat informatie over de UBO niet werd prijsgegeven) er niet tijdig afscheid werd genomen van de cliënt.

### 3.7. Onvoldoende functioneren van het transactiemonitoringssysteem

Het strafrechtelijk onderzoek heeft diverse, waaronder ernstige, tekortkomingen blootgelegd in het proces van de transactiemonitoring bij ING NL. Dit betreft tekortkomingen die zowel zien op het genereren van alerts naar aanleiding van transacties van cliënten door het transactiemonitoringssysteem FCRM, als op het onderzoeken en afhandelen van deze signalen door afhandelaars. Hiermee heeft ING NL jarenlang, in de periode van 2010 tot en met 2016, onvoldoende maatregelen genomen om ongebruikelijke transacties te identificeren en potentiële witwassignalen gemist.

Het betreft – samengevat – de volgende tekortkomingen:

- De instellingen van het monitoringssysteem waardoor vele rekeningen slechts beperkt werden gemonitord;
- De instellingen van het monitoringssysteem waardoor, voor bepaalde categorieën witwassignalen, het systeem gemaximeerd was tot een vooraf bepaald (in sommige gevallen zeer beperkt) dagelijks aantal alerts;
- Dat bij hiervoor genoemde instellingen bij de selectie en sortering van rekeningen voor nader onderzoek alleen rekening werd gehouden met percentuele afwijkingen ten opzichte van het historisch rekeningverloop en niet met de absolute omvang van transacties;
- Monitoring vond plaats op rekeningniveau en niet op cliëntniveau;
- Incomplete invoer van relevante data in het monitoringssysteem voor een juiste (en risico-gebaseerde) monitoring;
- Onvoldoende (kwalitatieve en kwantitatieve) personele capaciteit voor de afhandeling van alerts.

De instellingen waren dusdanig afgesteld dat vele rekeningen slechts beperkt werden gemonitord. ING NL hanteerde bij het monitoren van transacties een methode van beperken van alerts die men 'aftoppen' of 'toppings' noemde. Het systeem was namelijk zo ingesteld dat voor bepaalde categorieën witwassignalen gold dat iedere dag, na een vooraf bepaald maximum aantal alerts (potentiële witwassignalen), het systeem stopte met monitoren op die categorieën witwassignalen. Het maximum aantal alerts was bij meerdere relevante categorieën witwassignalen beperkt tot slechts drie per dag.

Gebleken is dat het maximale aantal alerts dat het systeem produceerde in sterke mate werd bepaald aan de hand van de personele capaciteit die ING NL beschikbaar had om deze signalen nader te onderzoeken. In een intern advies van ING NL inzake de beoordeling van alerts staat bijvoorbeeld: *'Draai (...) aan parameters om de (over)vloed aan alerts af te toppen en zo de werkdruk te beperken.'* Daarbij wordt de opmerking geplaatst: *'wordt al gedaan.'*

Bij het 'aftoppen' werd bij de selectie en sortering van rekeningen voor nader onderzoek rekening gehouden met percentuele afwijkingen ten opzichte van het historisch rekeningverloop en niet met de absolute omvang van transacties.<sup>12</sup> Door dit niet bijvoorbeeld steekproefsgewijs te controleren en de instellingen overeenkomstig de uitkomsten hiervan aan te passen, heeft ING NL de

---

<sup>12</sup> Een voorbeeld:

Transactie 1: Als op een rekening normaal transacties plaatsvinden van 100 euro en er vervolgens een transactie van 10.000 euro wordt verricht, dan is de relatieve afwijking 100 x;

Transactie 2: als het rekeningverloop normaal 1.000.000 euro bedraagt en er vervolgens een transactie van 99.000.000 euro wordt verricht, dan is er relatieve afwijking 99 x.

Transactie 1 komt door dit systeem hoger op de lijst van ongebruikelijke transacties te staan.

transacties van haar cliënten onvoldoende risicogebaseerd gemonitord. Hierdoor bestond het risico dat niet de juiste, materiële, transacties werden geselecteerd voor nadere analyse.

Voorts vond de monitoring plaats op rekeningniveau, en niet op cliëntniveau. Bij een cliënt met meerdere bankrekeningen werd slechts op rekeningniveau gemonitord en niet op cliëntniveau. Het risico hierbij is dat zogenaamd smurfgedrag (een grote hoeveelheid kleine(re) transacties worden bewust verspreid over meerdere ING NL bankrekeningen van dezelfde cliënt) niet wordt opgemerkt/onderkend.

Tot slot speelde bij dit alles tevens dat ING NL in de periode 2010 tot en met 2016 de effectiviteit van haar transactiemonitoringssysteem niet heeft onderzocht en ook niet up-to-date heeft gehouden en dat ING NL haar criteria nauwelijks aanpaste aan ontwikkelingen op het gebied van witwassen en de steeds strengere wet- en regelgeving.

### **3.8. Onjuiste segmentering van cliënten**

Binnen ING NL worden cliënten aan de hand van commerciële indelingscriteria ingedeeld in zogenaamde 'klantsegmenten'. Elk klantsegment binnen ING NL kent vervolgens eigen maatregelen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan, aangepast aan het soort cliënt en geleverde producten in dat betreffende klantsegment. Het is om deze reden dat het op juiste gronden indelen van een cliënt in een bepaald klantsegment van belang is.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ING NL onvoldoende grip had op een juiste 'segmentering' van haar cliënten. Hierbij speelde dat ING NL bij het indelingsproces steunde op opgave van de cliënt en dat gedurende de zakelijke relatie niet werd gemonitord door ING NL of cliënten in het juiste klantsegment terecht waren gekomen, bijvoorbeeld door gedurende de relatie na te gaan of de omzet nog passend was bij het betreffende klantsegment.

Dit heeft grote risico's op betrokkenheid bij witwassen opgeleverd doordat 'hoog-risicocliënten' terecht konden komen in klantsegmenten waar de maatregelen om witwassen tegen te gaan (zoals de diepgang van het cliëntonderzoek en de wijze van transactiemonitoring) minder streng waren omdat de risico's in dat klantsegment lager werden ingeschat door ING NL. Een voorbeeld van een hoog-risicocliënt is een zogenaamde trustklant; dit betreft een Nederlandse vennootschap in handen van een over het algemeen buitenlandse cliënt die bestuurd wordt door een Nederlands trustkantoor. Dit soort vennootschappen wordt ook wel 'doelvennootschappen' genoemd. Doelvennootschappen maken vaak onderdeel uit van ingewikkelde eigendomsstructuren en worden dikwijls gebruikt in structuren waarin sprake is van internationale geldstromen en brengen om deze redenen een groter risico op witwassen met zich mee. Gebleken is dat het voor kon komen dat dergelijke cliënten in verkeerde klantsegmenten werden ingedeeld.

Een ander gevolg van een onjuiste segmentering is dat het transactiemonitoringssysteem van ING NL niet 'aanslaat' op ongebruikelijke transacties van die betreffende cliënt. Dit omdat het transactiemonitoringssysteem per klantsegment andere criteria hanteert om een transactie als ongebruikelijk aan te merken.

### **3.9. Gebrek aan kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit**

Uit het strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat ING NL jarenlang personele capaciteitsproblemen had bij de voor naleving van de Wwft relevante afdelingen, zoals de afdelingen die CDD-onderzoeken uitvoerden en afdelingen waar medewerkers werkten die witwassignalen uit het transactiemonitoringssysteem onderzochten. Er werd te weinig personeel beschikbaar gesteld om werkzaamheden uit te voeren en ook om de problemen die bekend waren geworden binnen de organisatie voortvarend en structureel op te lossen. Ook had het wel beschikbare personeel niet altijd de benodigde kennis en ervaring om de werkzaamheden uit te

voeren. Uit het onderzoek is gebleken dat ING NL in de periode 2010 tot en met 2016 onvoldoende heeft geïnvesteerd in personele capaciteit en kwaliteit.

### **3.10. Oorzaken van de tekortkomingen**

Het strafrechtelijk onderzoek heeft meerdere onderliggende organisatorische oorzaken blootgelegd die hebben geleid tot het ernstig en herhaaldelijk tekortschieten in de naleving van de Wwft door ING NL.

- **Onvoldoende aandacht & prioriteit**

Binnen ING NL is jarenlang onvoldoende aandacht besteed aan een juiste uitvoering van het FEC CDD beleid. Er ontbrak, ook bij het betrokken senior management, voldoende bewustzijn van het belang van een gedegen uitvoering van dit beleid. Ook ontbrak voldoende besef van de mate waarin ING NL jarenlang onder de maat bleef presteren als het ging om het voldoen aan haar wettelijke verplichtingen; de 'tone at the top' onderschreef onvoldoende het belang van een goede uitvoering van de Wwft verplichtingen. Jarenlang is onvoldoende geïnvesteerd in de werking van het transactiemonitoringssysteem en in de capaciteit van het personeel, zowel voor wat betreft aantallen als opleidingsniveau, dat betrokken was bij de afhandeling van witwassignalen uit dit systeem.

- **'Business boven compliance'**

Uit het onderzoek Houston is gebleken dat bij bepaalde (investerings)beslissingen de commerciële doelstellingen prevaleerden boven de naleving van de Wwft. Dit werkte door in de werkprocessen binnen ING NL bijvoorbeeld bij het accepteren van cliënten. Het besef dat compliance ertoe doet en het denken in termen van compliance was onvoldoende doordrongen in de ING NL organisatie.

- **Geen duurzame oplossingen**

Binnen ING NL hebben diverse op FEC CDD, en op compliance in bredere zin, gerichte verbeteringsprogramma's gedraaid. Er is echter onvoldoende wil en slagkracht getoond in de organisatie om de problemen duurzaam op te lossen. Dit leidde ertoe dat problemen voor de korte termijn opgelost werden, maar dat niet werd gewerkt aan goede oplossingen voor de toekomst. Op die manier zijn tekortkomingen verwijtbaar blijven bestaan.

- **Disfunctioneren interne controles en verzuiling**

Een belangrijke oorzaak van het ontstaan en blijven bestaan van de tekortkomingen was het disfunctioneren van de interne controles binnen ING NL op het gebied van compliance risk management. ING NL hanteerde hiervoor, zoals eerder omschreven, het 'three lines of defence'-model. Al deze 'lines of defence' hadden een eigen rol in het voorkomen van niet-naleving van wet- en regelgeving. Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat deze 'lines of defence' beperkt verantwoordelijkheid hebben gevoeld voor het geheel en dat sprake was van verzuiling, waarbij een ieder slechts oog had voor zijn eigen afgebakende rol en daarmee eigenaarschap op het gehele proces ontbrak.

- **Ontbreken van een escalatiecultuur**

Gedurende het onderzoek is inzichtelijk geworden dat het binnen ING NL wat FEC CDD betreft heeft ontbroken aan een cultuur waarin problemen naar boven in de organisatie werden geëscaleerd. Belangrijke tekortkomingen die bijvoorbeeld op de werkvloer wél bekend waren, drongen niet of amper door tot het hogere management. Signalen die wel het hogere management bereikten, bijvoorbeeld ook rapportages van DNB, werden vervolgens veelal lager in de organisatie belegd zonder dat voldoende zicht werd gehouden op herstelmaatregelen.

## 4. Gevolgen ernstige tekortkomingen bij de uitvoering FEC CDD beleid

### 4.1. Omvang problematiek en gevolgen

Uit het onderzoek is, zoals hiervoor omschreven, gebleken dat bij ING NL in de jaren 2010 – 2016 sprake is geweest van ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van haar FEC CDD beleid.

Geconcludeerd moet worden dat ING NL door een inadequate uitvoering van het FEC CDD beleid gedurende een aantal jaren vele witwas- en corruptiesignalen heeft gemist. Om hoeveel signalen het exact gaat is niet bekend en is door ING NL ook vrijwel niet meer te achterhalen.<sup>13</sup> Aan de hand van het aantal cliënten van ING NL en de hoeveelheid door haar verrichte transacties kan echter gesteld worden dat het aantal overtredingen gedurende de onderzoeksperiode zeer aanzienlijk moet zijn geweest. Voorts is onbekend hoeveel cliënten die criminele activiteiten ontplooiden ING NL had kunnen identificeren als zij een juiste uitvoering had gegeven aan haar FEC CDD beleid. Het is hierdoor niet te bepalen hoeveel geld door de jaren heen daadwerkelijk is witgewassen via bankrekeningen van ING NL. Ook is geen indicatie te geven van de hoeveelheid transacties die mogelijk verband hielden met andere financieel-economische criminaliteit die over de rekeningen van cliënten van ING NL zijn gelopen. Op basis van het onderzoek is het vermoeden gerechtvaardigd dat sprake is geweest van een groot aantal ongebruikelijke transacties dat door ING NL niet is onderkend. Verwezen wordt naar een intern memorandum van ING NL:

*'Wij hebben jarenlang alleen het topje van de ijsberg gemonitord zonder steekproeven te nemen in de resterende alerts, welke ons een beeld hadden kunnen geven t.a.v. de kwaliteit en effectiviteit van ons monitoringprogramma en de daarbij gebruikte riskviews c.q. welke aanleiding hadden kunnen danwel moeten zijn tot aanpassingen aan deze riskviews.'*

Daarmee heeft de ING NL haar poortwachtersfunctie onvoldoende vervuld en opsporingsinstanties onvoldoende in staat gesteld actie te ondernemen. Ook heeft het tekortschieten in de uitvoering van het FEC CDD beleid ertoe geleid dat een aantal cliënten jarenlang en nagenoeg ongestoord gebruik hebben kunnen maken van rekeningen van ING NL voor onder andere witwaspraktijken.

Gedurende het onderzoek heeft de FIOD ten aanzien van cliënten van ING NL tientallen concrete signalen en aanwijzingen ontvangen dat ING NL zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Een aantal van die signalen dat uitgebreid is onderzocht en waarbij strafbare feiten zijn geconstateerd, wordt in paragraaf 4.2. beschreven.

### 4.2. Beschrijving concrete voorbeelden/casus

Uit het strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat de inadequate uitvoering van het FEC CCD beleid ook daadwerkelijk heeft geleid tot misbruik van rekeningen van ING NL door criminelen. De hierna beschreven casussen, die exemplarisch zijn, laten dat zien.

- Een bedrijf wordt verweten op Curaçao vele miljoenen euro's te hebben witgewassen voor derden. Dit witwascircuit verliep via een bankrekening van ING NL. Deze bankrekening werd van mei 2010 tot en met 2014 gevoed met circa € 150 miljoen aan credit card bijgeschrijvingen. De FIOD constateerde dat ING NL de cliënt gedurende de klantrelatie niet voldoende kende; de identiteit van de UBO's en de bedrijfsactiviteiten bleken op relevante momenten (o.a. bij alertafhandeling) onvoldoende uit het CDD-dossier. Opvallend was ook een indeling in het segment voor het midden- en kleinbedrijf. Het feit dat de bankrekening

---

<sup>13</sup> Het monitoringssysteem bewaart geen resultaten. Om opnieuw te onderzoeken moeten alle honderden miljoenen historische transacties over de betreffende periode opnieuw in het monitoringssysteem worden geladen.

vervolgens gevoed werd met € 150 miljoen merkte ING NL niet op. Het transactiemonitoringssysteem van ING NL heeft van 2010 tot 2013 in totaal 49 witwassignalen (alerts) gegenereerd die allemaal, vrijwel zonder nader onderzoek, zijn afgedaan door ING NL als 'not suspicious'. Ook al die tijd bleven de daadwerkelijke bedrijfsactiviteiten onduidelijk en ING NL deed nauwelijks iets om vage en ontwijkende antwoorden van de cliënt hierover te verifiëren. Een andere bank en dienstverleners hadden dit Curaçaose bedrijf al langer in het vizier, die andere bank stelde in dit verband ook vragen hierover aan ING NL. Pas op 1 augustus 2013 werd een eerste melding bij de FIU ontvangen van ING NL, dit was dus ruim 3 jaar de eerste alert uit juli 2010. Uiteindelijk zette ING NL in augustus 2014 het exittraject in voor deze cliënt en werd kort na 1 januari 2015 daadwerkelijk de relatie beëindigd.

- Een eenmanszaak wordt verdacht van 'ondergronds bankieren' en witwassen voor derden. Dit verliep in de jaren 2013 tot en met 2015 via een bankrekening bij ING NL. De eenmanszaak was op papier een handelaar in bouwmaterialen en had alleen een vestigingsadres in Suriname. Feitelijk was het echter een geldwisselkantoor in Suriname. Om hun geld wit te wassen betaalden klanten via een pinterminal in Suriname voor een aankoop bij de eenmanszaak, maar zij kregen in werkelijkheid een bedrag aan cash geld uitbetaald. ING NL heeft bij acceptatie nauwelijks onderzoek naar de cliënt verricht waardoor 15 mobiele pinautomaten (pinterminals) op de bankrekening van de eenmanszaak werden aangesloten ten behoeve van gebruik in Nederland terwijl de cliënt op papier in het geheel géén activiteiten verrichtte in Nederland. De totale omvang van de transacties van deze eenmanszaak die op de bankrekening hebben plaatsgevonden sinds 2013 bedraagt ruim € 9 miljoen. In april 2015 blokkeerde ING NL de pinautomaten. Op 15 september 2015 informeerde ING NL de cliënt dat er geen transacties meer plaatsvonden op de rekening sinds eind april 2015, dat de pinautomaten niet meer zouden worden geactiveerd en vroeg of de cliënt de rekening wenste te behouden. De cliënt verzocht vervolgens om beëindiging van de rekening, die vervolgens op 18 september 2015 daadwerkelijk werd opgeheven.
- Een andere klantrelatie betrof een gemachtigde op de bankrekening van twee ondernemingen (F en A). Deze ondernemingen waren op papier importeur van en handelaar in groenten en fruit uit Zuid-Amerika. Dit bleek na politieonderzoek echter een dekmantel. De FIOD constateerde tijdens het onderzoek dat ING NL een kopie van het identiteitsbewijs van de eigenaar van de ondernemingen in het CDD-dossier van de cliënt niet beschikbaar had. De gemachtigde voor de rekening bleek een bij de ING NL bekende failliete persoon te zijn. Op de bankrekening van F en A vonden vanaf opening van de rekening veel en hoge contante stortingen plaats waaronder ook in biljetten van € 500. In totaal vonden tot en met januari 2015 negentig contante stortingen plaats voor in totaal een bedrag van € 343.035 op de rekening van F. Het transactiemonitoringssysteem leverde ten aanzien van de cliënt F niet één witwassignaal (alert) op bij ING NL. Op de rekening van A vonden vanaf september 2014 tot en met februari 2015 in totaal 41 (hoge) contante stortingen plaats voor in totaal € 164.530. Het grootste deel (95%) van de stortingen werd verricht nádat de hierboven genoemde failliete persoon gevolmachtigde is geworden op de bankrekening. Op 12 november 2014 was door de politie een vordering met betrekking tot A verzonden aan ING NL. Op 1 december 2014 genereerde het transactiemonitoringssysteem één alert wegens contante stortingen op de rekening van A. De relatie met onderneming A werd eind mei 2015 beëindigd. In juni 2015 nam ING NL de beslissing om de relatie met onderneming F eveneens te beëindigen.
- Vimpelcom heeft een transactieovereenkomst gesloten met het OM in verband met het betalen van steekpenningen aan Karimova, de dochter van de voormalig president van Oezbekistan. Deze steekpenningen zijn uitbetaald vanaf de bankrekening die Watertrail,

een dochteronderneming van Vimpelcom, aanhield bij ING NL. Watertrail betaalde in 2007 en 2011 in totaal \$ 55 miljoen aan Takilant, een aan Karimova gelieerde en op Gibraltar gevestigde vennootschap. Essentiële gegevens betreffende de UBO van Watertrail ontbraken. Al vanaf 2012, nádat de transacties hadden plaatsgevonden, kwamen bij ING NL veel signalen binnen dat Takilant in publieke bronnen in verband werd gebracht met witwas- en corruptiepraktijken van Karimova. Het transactiemonitoringssysteem van ING NL heeft voor géén van de transacties in 2007 en 2011 een alert gegenereerd. In april 2015 heeft ING NL de betalingen van Watertrail aan Takilant gemeld als ongebruikelijke transacties bij de FIU. Dit deed ING NL pas nadat een journalist gericht vragen stelde over de transacties.

De FIOD heeft daarnaast nog zicht op meerdere soortgelijke signalen afkomstig uit strafrechtelijke onderzoeken of uit de media. Deze signalen zijn niet in detail onderzocht, maar bevestigen het al bestaande beeld van een tekortschietend ING NL bij de uitvoering van het FEC CDD beleid en de daarmee gepaard gaande risico's op witwassen door cliënten.



## **Deel II: Beoordeling Openbaar Ministerie**

### **5. Ernst van de feiten**

#### **5.1. Inleiding**

In hoofdstuk 4 is uiteengezet wat de gevolgen zijn geweest van de ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van het FEC CDD beleid van ING NL. ING NL heeft hierdoor structureel de wet overtreden en zich schuldig gemaakt aan een groot aantal strafbare feiten. Het OM is van oordeel dat dit om meerdere redenen als zeer ernstig te kwalificeren valt.

#### **5.2. Systeembank**

ING Bank N.V. is een grote internationaal opererende financiële instelling. Maandelijks lopen honderden miljoenen transacties over haar rekeningen.

Als systeembank draagt ING Bank N.V. voorts 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 ING NL mag dus worden verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord onderneemt en integriteit hoog in het vaandel heeft.

Daarnaast geniet ING NL een goede reputatie. Als een betaling eenmaal over een ING NL rekening is gelopen, zal het met die betaling wel goed zitten, daar wordt in het nationale en internationale handelsverkeer over het algemeen op vertrouwd.

#### **5.3. Poortwachtersfunctie**

ING NL heeft een belangrijke poortwachtersfunctie bij de bestrijding van allerlei vormen en soorten van financieel economische criminaliteit. De wetgever heeft die taak ook nadrukkelijk bij instellingen zoals ING NL neergelegd. De memorie van toelichting bij de Wwft is op dit punt duidelijk en stelt dat instellingen redelijke maatregelen moeten 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 cliënten. Door de Wwft na te leven, moet voorkomen worden dat het financiële stelsel bijvoorbeeld wordt misbruikt voor het witwassen van crimineel geld.

Van een instelling als ING NL kan en moet dus het nodige worden verwacht op dit vlak en ING NL dient haar wettelijke verplichtingen serieus te nemen. Jarenlang heeft ING NL haar verplichtingen ingevolge de Wwft echter niet of volstrekt onvoldoende nageleefd.

#### **5.4. Business boven compliance**

Uit het onderzoek is gebleken dat ING NL over een lange periode structureel te weinig heeft geïnvesteerd in het voldoen aan haar wettelijke verplichtingen. Een van de redenen daarvoor was dat bij de uitvoering van het FEC CDD beleid, compliance dikwijls minder belangrijk werd gevonden dan de business. De focus van ING NL was vooral gericht op de winstgevendheid van de organisatie en het behalen van de commerciële doelstellingen. Het gebrek aan investeringen in de benodigde capaciteit, zowel in personele als in technische zin, heeft mede bijgedragen aan het ontstaan en voortduren van de ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van het FEC CDD beleid. Interne signalen van de werkvloer drongen niet of niet voldoende door tot het hogere management. Bij het hogere management ontbrak de juiste 'tone at the top' voor FEC CDD: het belang ervan werd onvoldoende ingezien of uitgestraald, waardoor er bijvoorbeeld ook niet daadwerkelijk en consequent werd gestuurd op een adequate uitvoering van het FEC CDD beleid.

### **5.5. Onvoldoende maatregelen getroffen na in- en externe waarschuwingen**

Door de jaren heen is ING NL door verschillende externe instanties, te weten DNB en de Europese Centrale Bank (hierna ECB), gewezen op tekortkomingen en op risico's in de uitvoering van haar FEC CDD beleid. Ook intern is er op meerdere momenten geconstateerd dat volstrekt onvoldoende uitvoering werd gegeven aan het vereiste FEC CDD beleid. Al deze signalen leidden echter niet tot wezenlijke veranderingen. Er zijn weliswaar op onderdelen interne herstelprojecten opgestart en uitgevoerd door ING NL, deze hebben evenwel nimmer geleid tot het in voldoende mate compliant worden met de Wwft verplichtingen.

DNB heeft in de periode 2005-2016 bij ING NL verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder ook onderzoeken naar het voorkomen van betrokkenheid bij witwassen en terrorismefinanciering door ING NL. DNB heeft in die periode op meerdere momenten formele maatregelen getroffen tegen ING NL. Zo heeft DNB in 2008 het formele handhavingsinstrument van de aanwijzing opgelegd aan ING, die strekte *'tot het voldoen aan de vereisten die een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf waarborgen'*. Als gevolg hiervan was voor ING NL bekend dat extra aandacht noodzakelijk was om te kunnen komen tot een adequate uitvoering van haar FEC CDD beleid. Naar aanleiding van de door DNB opgelegde aanwijzing heeft ING NL een breed compliance verbeteringsprogramma opgezet, waar ook FEC CDD onderdeel van was. Daarnaast heeft DNB in 2015 het formele handhavingsinstrument van de last onder dwangsom opgelegd aan het private banking onderdeel van ING NL voor het niet naleven van de Wwft-verplichting om voldoende diepgaand cliëntenonderzoek te doen. Voorts rapporteerde DNB in 2016 over diverse tekortkomingen in het post-event transactiemonitoringsproces aan ING NL. DNB heeft ING zowel voor als na de opgelegde aanwijzing en last onder dwangsom diverse malen gewezen op tekortkomingen in de uitvoering van het FEC CDD beleid en op de risico's die ING NL daarmee liep bij het naleven van haar Wwft-verplichtingen.

Naast DNB heeft ook de ECB ING Bank N.V. gewezen op risico's in de compliance organisatie en compliance functie. De compliance functie is onder meer belast met en verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van het FEC CDD beleid. Zo heeft de ECB naar aanleiding van een on-site onderzoek in 2015 diverse bevindingen gedaan omtrent het functioneren van de algemene compliance functie binnen ING Bank N.V., diverse risico's benoemd en aanbevelingen gedaan.

De problematiek die het strafrechtelijk onderzoek heeft blootgelegd op het gebied van naleving van Wwft-regelgeving door ING NL, is in essentie dezelfde problematiek zoals die sinds 2008 al regelmatig intern en extern is geconstateerd.

### **5.6. 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 de financiële sector beschermen. Dat geldt in het bijzonder voor een systeembank als ING Bank N.V.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij ING NL, ondanks diverse waarschuwingen, sprake was én bleef van structurele en ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van het FEC CDD beleid. Geconcludeerd moet worden dat ING NL hierdoor gedurende de periode 2010 tot en met 2016 een naar verwachting groot aantal witwassignalen heeft gemist. ING NL heeft haar poortwachtersfunctie verzaakt en daarmee ook opsporingsinstanties onvoldoende in staat gesteld actie te ondernemen naar aanleiding van ongebruikelijke en verdachte transacties.

De ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van het FEC CDD beleid hebben tot gevolg gehad dat sommige klanten die criminele activiteiten ontplooiden jarenlang nagenoeg ongestoord van bankrekeningen bij ING NL gebruik hebben kunnen maken. Een aantal voorbeelden van het gemak waarmee dit kon plaatsvinden is al in paragraaf 4.2 hiervoor uiteengezet. Vast staat echter dat deze

voorbeelden slechts illustratief zijn en dat ING NL door de wijze waarop zij de Wwft (niet) heeft nageleefd in de jaren 2010 tot en met 2016 witwassignalen heeft gemist.

Gedurende het onderzoek heeft de FIOD ten aanzien van cliënten van ING NL tientallen signalen en aanwijzingen ontvangen dat ING NL zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Ook uit intern onderzoek van ING NL blijkt dat sprake is van niet-naleving van de Wwft door ING NL en dat er aanwijzingen zijn van witwassen door haar cliënten. Aan de hand van het aantal cliënten van ING NL en de hoeveelheid door haar cliënten verrichte transacties is aannemelijk dat het aantal Wwft-overtredingen en gemiste witwassignalen gedurende de onderzoeksperiode zeer aanzienlijk moet zijn geweest. Het is onbekend hoeveel cliënten die criminele activiteiten ontplooiden ING NL had kunnen identificeren als zij een juiste uitvoering had gegeven aan haar FEC CDD beleid. Het is hierdoor niet te bepalen hoeveel geld door de jaren heen daadwerkelijk is witgewassen via bankrekeningen van ING NL. Ook is geen indicatie te geven van de hoeveelheid transacties die mogelijk verband hielden met andere financieel-economische criminaliteit.

## 6. Strafbare verwijten ING

### 6.1. Strafbare feiten

Gezien het in hiervoor beschreven handelen door ING NL, is het OM van oordeel dat ING NL zich in de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2016 in Nederland schuldig heeft gemaakt aan overtreding van een aantal bepalingen van de Wwft, meermalen gepleegd terwijl hiervan een gewoonte is gemaakt.<sup>14</sup> Tevens heeft ING NL zich in deze periode schuldig gemaakt aan schuldwitwassen, strafbaar gesteld in artikel 420quater van het Wetboek van Strafrecht, meermalen gepleegd.

### 6.2. Wwft

Ten aanzien van de Wwft gaat het om overtreding en/of niet-naleving van de navolgende artikelen:

- Artikel 3 Wwft, dat een instelling verplicht om ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek te verrichten;
- Artikel 5 Wwft, dat een instelling verbiedt een zakelijke relatie aan te gaan of een transactie uit te voeren, indien zij geen of geen bevredigend cliëntenonderzoek heeft verricht. Artikel 5 Wwft verplicht een instelling tevens om een zakelijke relatie met een cliënt te beëindigen, indien de instelling niet kan voldoen aan het bepaalde in artikel 3, eerste en tweede lid, aanhef en onderdelen a, b, en c;
- Artikel 8 Wwft, dat een instelling verplicht om in bepaalde gevallen verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten;
- Artikel 16 Wwft, dat een instelling verplicht om ongebruikelijke transacties binnen twee weken/onverwijld te melden aan de FIU nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie kenbaar is geworden.

Het OM is van oordeel dat de overtredingen van de bovengenoemde artikelen door ING NL op grond van artikel 2 lid 1 Wet op de economische delicten (WED) kwalificeren als misdrijven. Voorts heeft, onder verwijzing naar artikel 6 lid 1 onder 3 WED, ING NL hiervan een gewoonte gemaakt.

### 6.3. Schuldwitwassen

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

ING NL is jarenlang, van 2010 tot en met 2016, op een dusdanige wijze tekortgeschoten in het nemen van deze maatregelen dat ING NL in de ogen van het OM niet datgene gedaan heeft wat van een financiële instelling verwacht mag worden om witwassen door klanten via haar bankrekeningen te voorkomen. Zoals uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3 waren de (transactiemonitorings)systemen, processen en ingezette middelen van ING NL volstrekt ontoereikend. In de ogen van het OM wist ING NL dat zij onvoldoende werk maakte van haar wettelijke verplichtingen om witwassen door haar cliënten tegen te gaan en heeft zij desondanks nagelaten hieraan verdere invulling te geven.

---

<sup>14</sup> 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.

ING NL had redelijkerwijs moeten vermoeden dat bepaalde geldstromen die via de bankrekeningen van haar cliënten liepen afkomstig waren uit enig misdrijf. Zoals in paragrafen 4.1 en 4.2 omschreven, heeft ING NL diverse signalen ontvangen over specifieke cliënten die een vermoeden van witwassen op hadden moeten leveren. Te denken valt bijvoorbeeld aan afwijkende transacties die niet passen bij de aard van de bedrijfsactiviteiten, vage en afwijkende verklaringen met betrekking tot de herkomst van gelden, witwassignalen met betrekking tot cliënten uit openbare bronnen, informatieverzoeken van de politie en de FIOD, alerts uit het transactiemonitoringssysteem, hoge contante stortingen, vragen van correspondentbanken en informatie van de FIU en Equens over betrokkenheid van haar cliënten bij witwassen. Vast staat echter dat deze voorbeelden, zoals in hoofdstuk 5 reeds aan de orde is gekomen, slechts illustratief zijn. ING NL heeft, door de wijze waarop zij de Wwft (niet) heeft nageleefd in de jaren 2010 tot en met 2016, vaker witwassignalen gemist. Dat ING NL bij herhaling niet in staat was die signalen effectief bij elkaar te brengen en daarop adequaat te acteren kan en moet ING NL worden toegerekend. Deze omstandigheden leiden er toe dat ING NL door het OM schuldwitwassen verweten wordt.

#### **6.4. Toerekening van strafbare feiten aan de rechtspersoon/organisatie**

Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat de verantwoordelijkheid voor naleving van de Wwft was belegd bij drie verschillende onderdelen van ING NL. Dit waren de onderdelen 'business', 'compliance' en de interne audit dienst 'CAS'. Geen van (de medewerkers van) deze onderdelen voelde zich verantwoordelijk voor en overzag het geheel. Velen waren gezamenlijk verantwoordelijk voor een deel van het verwijtbare gedrag. Met name de gebrekkige interne controle binnen ING NL op compliance risk management was een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van de strafbare feiten. Het OM kwalificeert de geconstateerde gedragingen als illegale handelingen uitgevoerd door een legale onderneming binnen haar normale bedrijfsvoering.<sup>15</sup> Bij het toerekenen van de gepleegde delicten staat de organisatie voorop en niet het individu.

De Hoge Raad stelt aan het vervolgen van personen voor het leiding geven aan dergelijke strafbare feiten, zoals geconstateerd bij ING NL, hoge eisen; niet alleen wetenschap van strafbare feiten moet worden bewezen bij deze individuen maar ook moeten deze personen bewust hebben bijgedragen aan het plegen van strafbare feiten door de organisatie of bewust hebben nagelaten deze te voorkomen. Uit het onderzoek is gebleken dat, in de periode 2010 tot en met 2016, diverse individuele (voormalig) medewerkers en leidinggevenden bij ING NL steken hebben laten vallen. Het OM is echter van oordeel dat het onderzoek onvoldoende bewijs heeft opgeleverd om individuele strafrechtelijke verwijten te maken naar deze personen. Het OM rekent de strafbare feiten dan ook toe aan de organisatie als geheel.

---

<sup>15</sup> Ook wel bekend als "organisatiecriminaliteit".

## 7. Beslissing tot transigeren

### 7.1. 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 (art. 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. Ook gaat het om een bijzondere transactie nu het, onder meer, gaat om het algemeen functioneren van de financieel-economische sector. Op een dergelijke transactie is de "Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties" van toepassing (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0024648/2008-11-01>).

In voornoemde aanwijzing is het uitgangspunt opgenomen: "*niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter), tenzij daar een zeer goede reden voor is*". In het strafrechtelijk onderzoek Houston is sprake van goede redenen om te transigeren, nu:

- ING NL de gemaakte fouten publiekelijk erkent en betreurt;
- ING NL heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek en de kwestie daartoe zelf intern heeft onderzocht en de uitkomsten daarvan bij het OM bekend zijn;
- ING NL het OM actief in de gelegenheid zal blijven stellen om onderzoek te doen naar mogelijke strafbare feiten voortkomend uit tekortkomingen van het FEC CDD beleid waarop de transactie betrekking heeft;
- ING NL, onder toezicht van DNB, een nieuw herstelplan heeft ontwikkeld en implementeert. ING NL heeft gedurende het strafrechtelijk onderzoek aan het OM ook steeds inzicht geboden in de voortgang van dit herstelplan;
- ING NL met deze transactie verantwoording neemt voor het plegen van strafbare feiten gedurende meerdere jaren.

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

Onderdeel van de transactie is het opleggen van een boete van € 675 miljoen. Die boete heeft ING NL geaccepteerd. Ook zal ING NL een bedrag van € 100 miljoen aan wederrechtelijk verkregen voordeel betalen. In hoofdstuk 8 wordt dit nader uiteengezet.

### 7.2. Meewerken onderzoek

ING NL heeft, nadat zij bekend werd met het onderzoek Houston, haar medewerking daaraan verleend. Zo heeft ING NL bijvoorbeeld actief meegewerkt aan het beschikbaar stellen van voor het onderzoek relevante stukken en heeft zij zich moeite getroost om getuigen op korte termijn beschikbaar te stellen voor verhoor.

### 7.3. Erkenning van fouten

ING NL heeft de in het verleden gemaakte fouten publiekelijk erkend. Uit het door haar op 4 september 2018 uitgebrachte persbericht blijkt dat naar het oordeel van het OM afdoende.

### 7.4. De getroffen herstelmaatregelen en het herstelplan onder toezicht DNB

ING NL heeft tijdens het strafrechtelijk onderzoek een grootschalig herstelplan ontwikkeld en een start gemaakt met de implementatie daarvan. Doel van dit langjarig herstelprogramma is om de

geconstateerde misstanden voortvarend en duurzaam aan te pakken en voor de toekomst blijvend te verhelpen. De ontwikkeling, uitvoering en voortgang van voornoemd herstelplan kennen een meerjarige implementatieperiode en staan onder toezicht en controle van DNB. Het OM heeft hierin aanleiding gevonden om te transigeren voor de periode van 1 januari 2010 tot de datum van ondertekening van de transactieovereenkomst.

## **8. Afdoening van het strafrechtelijk onderzoek**

### **8.1. Inhoud transactieovereenkomst**

De transactieovereenkomst tussen het OM en ING Bank N.V. is integraal openbaar gemaakt.

### **8.2. Boete en wederrechtelijk verkregen voordeel**

ING NL zal in het kader van deze transactie in totaal € 775 miljoen aan de Staat betalen. Dit bedrag bestaat uit een boete van € 675 miljoen en een ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel van € 100 miljoen.

#### **8.2.1 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 niet is te bepalen hoeveel geld door de jaren heen daadwerkelijk is witgewassen via bankrekeningen van ING NL, noch dat een indicatie is te geven van de hoeveelheid transacties die verband hielden met andere financieel-economische criminaliteit die over de bankrekeningen van cliënten zijn gelopen. Daarnaast is rekening gehouden met de herhaaldelijke zowel interne als door toezichthouders afgegeven waarschuwingen en signalen. Bij het bepalen van de op te leggen boete door het OM is tevens 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."<sup>16</sup>*

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.

Het OM acht, rekening houdend met alle feiten en omstandigheden, een boete van € 675 miljoen passend. Bij de vaststelling van het boetebedrag heeft het OM rekening gehouden met de erkenning door ING NL van de gemaakte fouten, de medewerking die ING NL aan het onderzoek heeft verleend en de herstelactiviteiten van ING NL om tot een correcte uitvoering van het FEC CDD beleid te komen.

#### **8.2.2 Wederrechtelijk verkregen voordeel**

Als onderdeel van de transactie is een bedrag van € 100 miljoen aan wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen. ING NL heeft over de periode van 2010 tot en met 2016 onvoldoende personeel in dienst gehad om te voldoen aan haar Wwft-verplichtingen. Het bedrag dat ING NL hiermee ten onrechte heeft bespaard, is bepaald op € 100 miljoen.

---

<sup>16</sup> Memorie van Toelichting bij invoering Wet 'verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit'; kamerstukken 2012-13, 33 685, nr. 3, pg. 9-10.