

Vergaderjaar 2017–2018

**31 477**

## **Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering**

**Nr. 25**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2018

Op dinsdag 4 september is bekend geworden dat ING NL N.V. (ING) een door het Openbaar Ministerie aangeboden transactie van € 775 mln. heeft betaald vanwege jarenlange en structurele overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en schuldwitwassen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr). Uw Kamer heeft daar schriftelijke vragen over gesteld die wij bijgaand beantwoorden (Handelingen II 2017/18, nrs. 3201 en 3202). Ook heeft uw Kamer verzocht om een brief (Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 8). Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, berichten wij u naar aanleiding daarvan als volgt.

#### **Transactieovereenkomst**

Uit het FIOD-onderzoek blijkt dat ING in de periode 2010 tot 2016 op grote schaal heeft nagelaten de verplichtingen na te komen die op grond van de Wwft op haar rusten. Tijdens het strafrechtelijk onderzoek is geconstateerd dat ING criminelen in staat heeft gesteld rekeningen van ING te gebruiken voor onder andere witwaspraktijken. Daarmee is de ING ook verdachte geworden ten aanzien van schuldwitwassen (art 420quater Sr.). Het OM heeft ING op grond van art 74 Sr een transactie aangeboden. Daarbij is de toetsingsprocedure uit de Aanwijzing hoge en bijzondere transacties gevolgd.

In 2001 en 2002 is door de toenmalige Minister van Justitie intensief met de Kamer overlegd over hoge transacties. Aanleiding waren toen onder meer transacties in de zaak van de fraude bij de bouw van de Schiphol-tunnel. Dit heeft begin 2002 geleid tot een nieuwe Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties. Deze aanwijzing hield een aanzienlijke aanscherping in van de tot dan toe geldende Aanwijzing hoge transacties. De belangrijkste nieuwe elementen betroffen het uitgangspunt «voor de rechter brengen, tenzij» en de zware procedure met de verplichte instemming van de Minister.

Hoge transacties onderscheiden zich van reguliere transacties door de hoogte van kort gezegd het boetebedrag (meer dan € 50.000) of het totaal van het boetebedrag en betalingen uit hoofde van schadevergoeding en/of ontneming (meer dan € 500.000).

Dit soort hoge transacties zijn een uitzondering en moeten dat ook blijven. Dit is ook verwoord in het uitgangspunt van de aanwijzing, namelijk niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter) tenzij daar een zeer goede reden voor is. Deze beoordeling is in eerste instantie aan het OM.

Een hoge transactie moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. In de aanwijzing is voorzien in een zware toetsingsprocedure binnen het Openbaar Ministerie (via de parketleiding en de hoofdadvocaat-generaal en het College van Procureurs-Generaal). De aanwijzing schrijft voor dat het College een hoge transactie vooraf schriftelijk aan de Minister van Justitie en Veiligheid<sup>1</sup> ter goedkeuring voorlegt. Dit stelt hem in staat volledige verantwoordelijkheid te dragen voor de beslissingen van het OM. Deze extra zorgvuldigheidseis is in de aanwijzing opgenomen als resultaat van overleg met uw Kamer naar aanleiding van de discussie die ontstond na enkele hoge transacties in 2001. Centraal in de procedure staat de toetsing van de reden om te transigeren centraal. Is dat een verantwoorde beslissing gezien de aard en ernst van de gevolgen van het strafbare feit en de omstandigheden waaronder dit is gepleegd? Wat zijn de strafprocessuele consequenties van een transactie dan wel van een eventueel aanbrengen bij de rechter?

De toets van de Minister van Justitie en Veiligheid beperkt zich tot het oordeel of het Openbaar Ministerie in redelijkheid kon komen tot het standpunt dat de zaak met een transactie kon worden afgedaan. De Minister past immers terughoudendheid bij bemoeienis met individuele strafzaken.

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

- ING de gemaakte fouten publiekelijk erkent en betreurt;
- ING heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek en de kwestie daartoe zelf intern heeft onderzocht en de uitkomsten daarvan bij het OM bekend zijn;
- ING het OM actief in de gelegenheid zal blijven stellen om onderzoek te doen naar mogelijke strafbare feiten voortkomend uit tekortkomingen van het Financiële Economische Criminaliteit/Customer Due Diligence-beleid waarop de transactie betrekking heeft;
- ING, onder toezicht van DNB, een nieuw herstelplan heeft ontwikkeld en implementeert. ING heeft gedurende het strafrechtelijk onderzoek aan het OM ook steeds inzicht geboden in de voortgang van dit herstelplan;
- ING 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. Doorslaggevend daarbij was het feit dat bij een transactie bepaalde zaken kunnen worden afgedwongen die niet bij rechterlijk vonnis kunnen worden opgelegd:

---

<sup>1</sup> Hoewel normaliter voorgenomen hoge transacties worden voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid, heeft deze zich ten aanzien van de voorgenomen transactie met ING verschoond gezien zijn eerdere functie bij Allen & Overy. De voorgenomen transactie is dan ook door het OM aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd en is door hem getoetst.

- Een grootschalig pakket aan compliance-maatregelen die ING moet nemen.
- Toezicht op de uitvoering van dat compliance-programma door DNB.

Bij strafrechtelijke vervolging van ING zou een rechter uitsluitend de mogelijkheid hebben om een geldboete op te leggen, maar kunnen deze maatregelen en het toezicht daarop niet worden afgedwongen. Door openbaarmaking van een uitvoerig feitenrelaas en van de transactie-overeenkomst is bovendien getracht de transactie zo transparant mogelijk te maken. Daarnaast is een transactie in dit geval een effectief middel om snel een norm te stellen voor alle partijen die binnen het financiële stelsel opereren.

Met het aangaan van de transactie heeft ING de strafbare feiten erkend. Het OM ziet de betaling van in totaal € 775 miljoen als een passende en effectieve afdoening. Dit bedrag bestaat uit een boete van 665 miljoen en 100 miljoen aan ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Die bedragen zijn als volgt bepaald.

Ten aanzien van de boete geldt dat sinds de invoering in 2015 van de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit de maximale boete 10% van de omzet bedraagt. Dat zou voor ING neerkomen op € 1,7 miljard. De maximale boetebedragen worden echter ook in de rechtszaal vrijwel nooit opgelegd. Dat zou slechts aan de orde kunnen zijn als sprake was geweest van opzettelijk witwassen en bewust en intentioneel faciliteren van criminelen.

Bij de vaststelling van het uiteindelijk bedrag is rekening gehouden met het feit dat ING de gemaakte fouten heeft erkend, heeft meegewerkt aan het onderzoek en inmiddels ook een herstelprogramma in gang gezet heeft. Het OM en DNB geven aan dat er vertrouwen is in het uitgebreide verbeterplan dat bij ING is ingezet.

Voor wat betreft het te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel kon niet achterhaald worden hoeveel winst ING behaalde doordat de transacties onvoldoende gemonitord werden en ING de cliënten niet kende. Daarom is gekeken naar bespaarde kosten door niet te investeren in afdelingen, systemen en extra controlepersoneel. Het bedrag dat ING op die manier ten onrechte heeft bespaard, is bepaald op € 100 miljoen.

Het Openbaar Ministerie heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om natuurlijke personen strafrechtelijk verantwoordelijk te kunnen houden. Daartoe hebben bijvoorbeeld vele doorzoekingen bij het kantoor van ING NL plaatsgevonden, zijn individuele e-mailboxen in beslag genomen en onderzocht en zijn de telefoons van meerdere natuurlijke personen, op alle niveaus binnen de bank, afgeluisterd. Desondanks is het OM tot het oordeel gekomen dat de strafbare feiten in strafrechtelijk opzicht niet individueel aan personen toe te rekenen zijn. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar het uitgebreide persbericht en het feitenrelaas van het OM.

De Minister voor Rechtsbescherming is tot het oordeel gekomen dat het OM de keuze om te transigeren in redelijkheid heeft kunnen maken, gezien de eerder genoemde redenen.

### **Reactie**

De strafrechtelijke handhaving en de totstandkoming van transacties behoren, zoals hierboven beschreven, tot de bevoegdheden van het OM en de Minister van Justitie en Veiligheid. De Minister van Financiën is

binnen het kabinet verantwoordelijk voor de financiële markten. Herstel van vertrouwen is daarbij een belangrijk aandachtspunt. De strafbare feiten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn zeer ernstig. De integriteit van financiële instellingen is één van de pijlers van vertrouwen en vormt daarmee een randvoorwaarde voor het goed functioneren van een instelling. Niet alleen is ING jarenlang tekort geschoten bij de uitvoering van de verplichtingen van de Wwft, het feitenrelaas laat zien dat de risico's die de bank daarmee nam ook daadwerkelijk hebben geresulteerd in witwaspraktijken. ING is een systeembank en de grootste bank van Nederland. Het is verontrustend dat bij een dergelijke instelling de feiten zo ernstig waren dat de grootste transactie ooit in Nederland is aangeboden.

## **DNB**

Na het bekend worden van de zaak heeft de Minister van Financiën met DNB op de feiten gereflecteerd. Daarbij is onder andere gesproken over de verschillende formele maatregelen die DNB op eerdere momenten heeft getroffen. Ook is gesproken over de bijdrage die DNB aan het feitenrelaas van het OM heeft geleverd met informatie afkomstig uit haar toezicht. Ten slotte heeft DNB de verbetermaatregelen die ING treft toegelicht. DNB heeft hier het vertrouwen in uitgesproken en monitort het programma intensief.

Tegelijkertijd blijven er vragen over die nog niet meteen volledig beantwoord konden worden. Omdat DNB verantwoordelijk is voor het toezicht, heeft de Minister van Financiën DNB gevraagd om onderstaande vragen te beantwoorden, zodat uw Kamer nader bericht kan worden zodra deze zijn beantwoord:

1. Beschikt DNB met de huidige anti-witwasregelgeving over de benodigde bevoegdheden om adequaat toezicht te houden? Zo niet, welke verbeteringen zijn nodig?
2. Beschikt DNB over voldoende capaciteit om hoogwaardig integriteits-toezicht op banken vorm te geven? Zo niet, wat is er nodig om dat te realiseren?
3. Welke inschatting maakt DNB van de mate waarin de Wwft over het algemeen door de bankensector wordt nageleefd? Zijn er redenen om aan te nemen dat dit probleem zich ook elders in de sector zal voordoen?
4. Op welke manier is verzekerd dat ING in het vervolg haar rol als poortwachter wel naar behoren vervult?

## **Raad van commissarissen ING**

Met het oog op de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen om toezicht te houden op het beleid van het bestuur van de onderneming, heeft de Minister van Financiën na het bekend worden van de zaak meerdere keren met de voorzitter van de raad van commissarissen van ING gesproken. De Minister van Financiën heeft aangegeven dat hij de jarenlange en structurele overtredingen van de Wwft en het Wetboek van Strafrecht buitengewoon ernstig vindt.

In de gesprekken is aan de voorzitter van de raad van commissarissen om een nadere toelichting gevraagd hoe deze feiten hebben kunnen plaatsvinden, terwijl ING in die jaren meerdere keren door DNB is aangesproken op deze feiten. Verder is met de voorzitter van de raad van commissarissen gesproken over de inhoud van het verbeterplan en over de manier waarop ING invulling zal geven aan de grote maatschappelijke verantwoordelijkheid en de belangrijke rol die banken dienen te vervullen om de financiële sector integer te houden. ING heeft een grootschalig herstel- en

verbeterprogramma opgesteld en is gestart met de implementatie hiervan. Ten slotte hebben de voorzitter van de raad van commissarissen en de Minister van Financiën gesproken over de bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen de bank, zowel voor wat heeft plaatsgevonden als voor de implementatie van de benodigde maatregelen. Naast de personele maatregelen waartoe is besloten ten aanzien van het direct verantwoordelijke senior management, heeft de raad van commissarissen inmiddels aangekondigd om, gegeven de ernst van de feiten, ook op het niveau van de raad van bestuur personele consequenties te willen trekken. Gelet op de aard en omvang van de zaak vind ik deze beslissing van de raad van commissarissen passend.

### **Tot slot**

De bevindingen in deze zaak onderstrepen het belang van goed toezicht op de naleving van de Wwft-verplichtingen door instellingen. Sinds 25 juli jl. is de Europese vierde anti-witwasrichtlijn omgezet naar Nederlands recht. Door deze wijziging van de Wwft kunnen DNB hogere boetes opleggen, worden deze verplicht openbaar gemaakt en is een beroepsverbod geïntroduceerd. Op dit moment heeft het kabinet een wetsvoorstel in voorbereiding ter implementatie van een wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, waarmee platforms voor het omwisselen van virtuele valuta en zogenaamde «*custodian wallet providers*» binnen de reikwijdte van de vierde anti-witwasrichtlijn worden gebracht. De Minister van Financiën blijft zich op deze manier inzetten voor het versterken van de integriteit van de financiële sector en zal in Europees verband, naar aanleiding van recente witwaszaken bij banken in verschillende lidstaten, pleiten voor onderzoek naar maatregelen die het anti-witwasbeleid effectiever kunnen maken.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker