



**FINANSTILSYNET**

THE FINANCIAL SUPERVISORY  
AUTHORITY OF NORWAY

Fellesrapport

# Hvitvaskingstilsyn av tjenesten "Kontant i butikk"

Tematilsyn 2021

DATO:

24. desember 2021

MARKERT TEKST ER UNNTATT  
OFFENTLIGHETEN JF. OFFENTLEGLOVA § 24  
TREDJE LEDD

SEKSJON/AVDELING:  
ANTIHVITVASKING OG BETALINGSFORETAK

AVDELING FOR BANK- OG  
FORSIKRINGSTILSYN

**Innhold**

<b>1</b>	<b>Bakgrunn, formål og gjennomføring</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrunn og formål	3
1.2	Gjennomføringen av tematilsynet	3
<b>2</b>	<b>Sårbarheter ved tjenesten</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Resultater og vurderinger fra tematilsynet</b>	<b>5</b>
3.1	Tjenestens omfang	5
3.2	Beløpsgrenser	5
3.3	Virksomhetsinnrettet risikovurdering	7
3.4	Rutiner	8
3.5	Undersøkelse av mistenkelige transaksjoner	10
<b>4</b>	<b>OPPSUMMERING</b>	<b>12</b>

-----

## 1 BAKGRUNN, FORMÅL OG GJENNOMFØRING

### 1.1 Bakgrunn og formål

Bakgrunnen for tematisynet var at flere banker i 2020 i samarbeid etablerte tjenesten "kontant i butikk" (KiB). Tjenesten er utviklet og tilbudt for å sikre bankkunders tilgang til et tilfredsstillende kontanttilbud, jf. finansforetaksloven § 16-4. For å etterleve loven må den enkelte bank sørge for at kundene har mulighet for å sette inn og ta ut kontanter, enten i bankens egen regi eller gjennom avtale med andre tilbydere.

Bankene som tilbyr tjenesten KiB har utkontraktert gjennomføringen av tjenesten til Vipps/BankAxept i samarbeid med NorgesGruppen AS. Bits AS har fastsatt regelverket for innskudd og uttak. Inn- og utlevering av kontanter for kreditering og debitering av konto skjer ved bruk av BankAxept betalingskort i matvarebutikker tilknyttet NorgesGruppen.

Tjenesten er ny; den innebærer sårbarheter for utnyttelse til hvitvasking; og den medfører behov for at bankene justerer risikovurdering og rutiner.

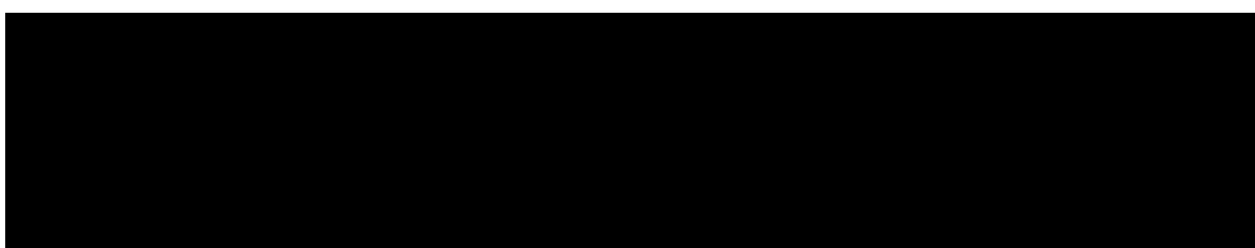
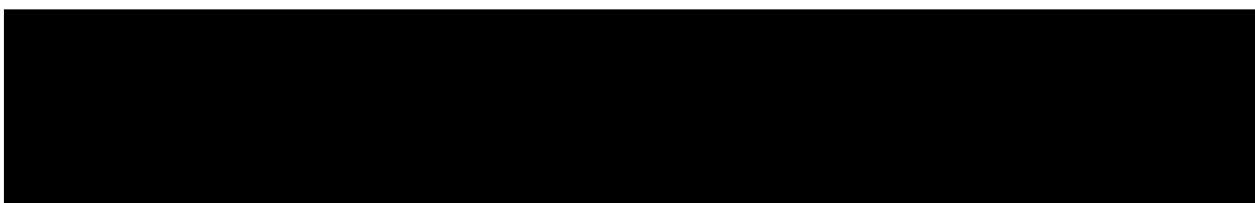
Formålet med tilsynet er å kartlegge bankenes etterlevelse av plikter etter hvitvaskingsloven til å vurdere risikoen ved tjenesten og å utarbeide tilstrekkelig rutiner, samt å øke bankenes oppmerksomhet mot de sårbarheter for utnyttelse som ledd i hvitvasking og/eller terrorfinansiering som tjenesten medfører.

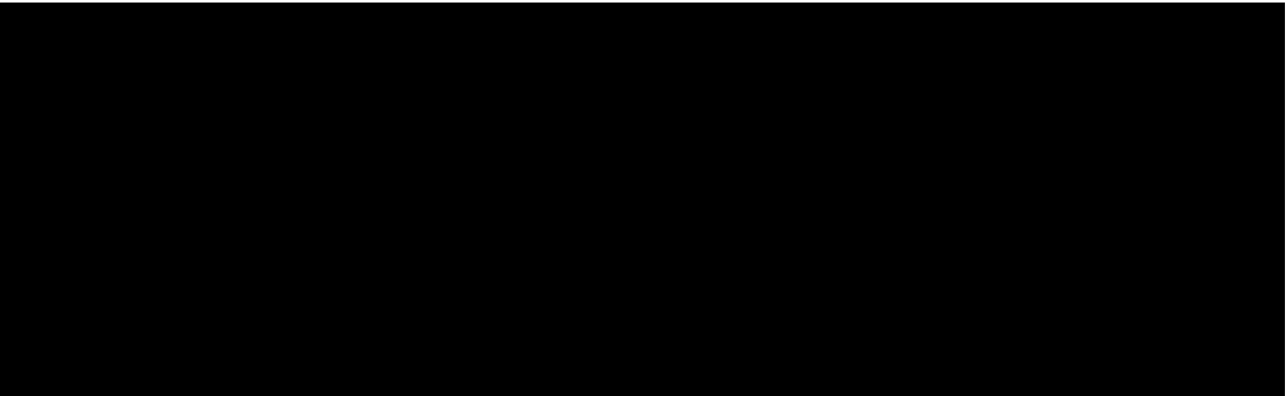
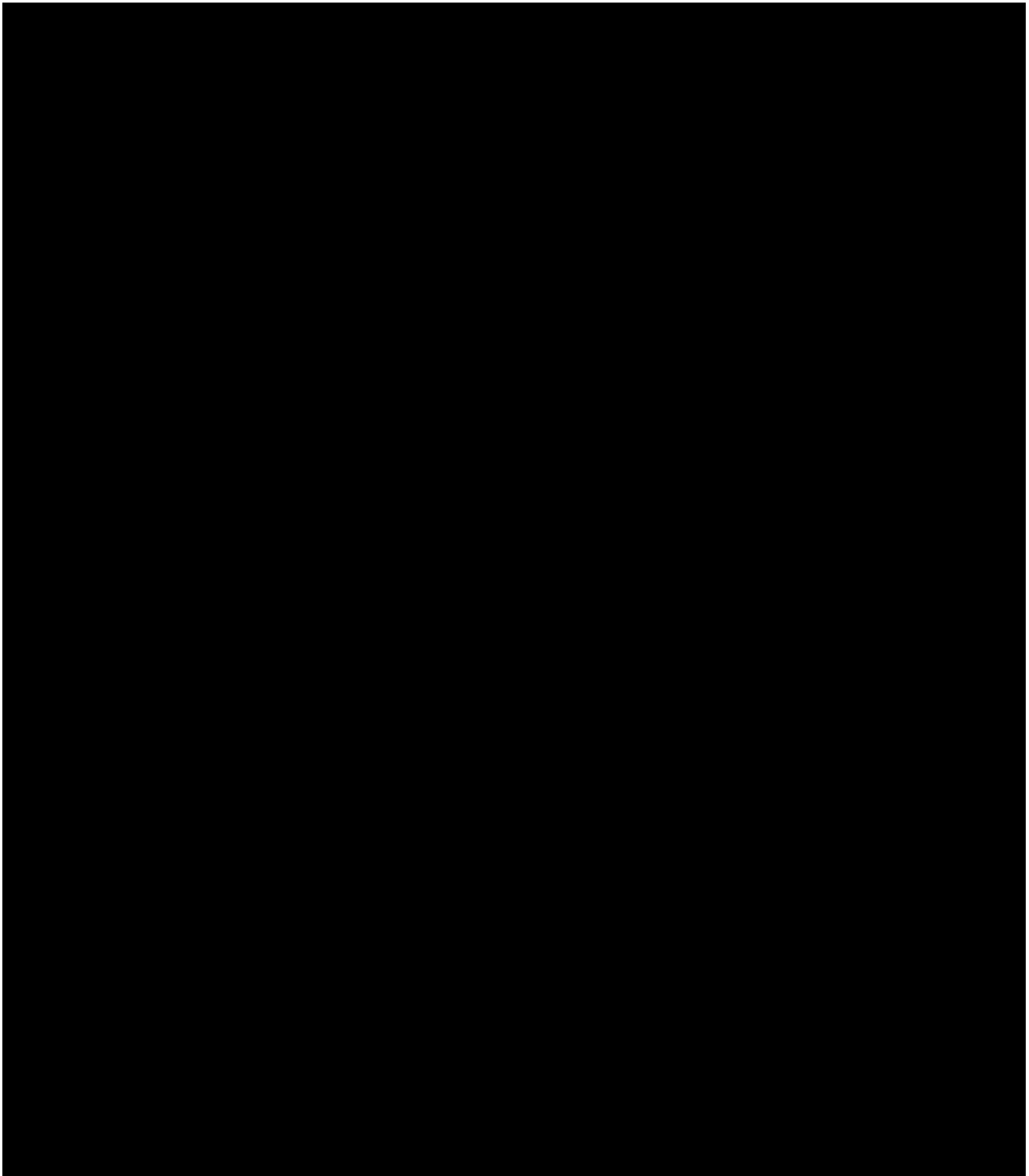
### 1.2 Gjennomføringen av tematisynet

Første kvartal 2021 gjennomførte Finanstilsynet dokumentbasert tilsyn med åtte banker som tilbyr tjenesten KiB, det vil si cirka 10 prosent av banker som hittil har tilknyttet seg tjenesten. Seks av bankene tilbød tjenesten både for de butikker som tilbyr innskudd og uttak (brugerstedsbank) og for egne kunder (kontobank). Én bank tilbød tjenesten kun som brukerstedsbank og én kun som kontobank.

I all hovedsak har Finanstilsynet gjennomgått bankenes risikovurdering av KiB, skriftlige rutiner tilknyttet tjenesten samt håndtering av mistenkelige forhold.

## 2 SÅRBARHETER VED TJENESTEN







### 3 RESULTATER OG VURDERINGER FRA TEMATILSYNET

#### 3.1 Tjenestens omfang

Kundenes bruk av tjenesten varierte blant de bankene som inngikk i tilsynet. Bankene som inngikk i tilsynet tilsluttet seg tjenesten i perioden mai til oktober 2020, og tilbød på tilsynstidspunktet tilgang til tjenesten til mer enn 2,1 millioner personkunder og 160 000 bedriftskunder. Blant bankene som inngikk i tilsynet hadde mer enn 155 000 personkunder benyttet seg av innskuddstjenesten og mer enn 130 000 av uttakstjenesten. Mer enn 7 000 bedriftskunder hadde benyttet seg av innskuddstjenesten og cirka 1 700 av uttakstjenesten.

På tilsynstidspunktet var tjenesten fortsatt ny og trolig ukjent for mange kunder.

#### 3.2 Beløpsgrenser

##### Rettslig grunnlag og Finanstilsynets forventninger

Tjenesten er satt opp for å gjøre det enklere for bankene å etterleve kravene til å sikre bankkunder et tilfredsstillende tilbud om kontanttjenester. Det er ikke regulert i detalj hvilke summer eller beløpsgrenser som må tilbys, men det følger av finansforetaksloven § 16-4 at banker skal tilby kontanttjenester "*... i samsvar med kundenes forventninger og behov ...*".

Hvitvaskingsregelverket regulerer heller ikke beløpsgrenser eksplisitt, men beløpsgrenser har betydning for bankenes forpliktelser til å føre risikobaserte kundetiltak. Beløpsgrensene som settes vil for eksempel være relevante for kundens risikoklassifisering, innhenting av informasjon om kundeforholdets formål og tilsiktede art, forsterkede kundetiltak og løpende oppfølging.

Forpliktelsene etter finansforetaksloven § 16-4 må etterleves samtidig som forpliktelsene i hvitvaskingsregelverket skal etterleves for å håndtere den hvitvaskingsrisikoen som følger av tjenesten KiB.

##### Funn og Finanstilsynets vurderinger

Én av bankene som inngikk i tilsynet var kun brukerstedsbank og har dermed ikke oppgitt beløpsgrenser tilknyttet tjenesten KiB. Den følgende statistikken over beløpsgrenser knytter seg til de syv øvrige bankene i tilsynet.

Bits har foreslått standardiserte beløpsgrenser for innskudd og uttak ved bruk av tjenesten KiB. Bankene har imidlertid full anledning til å sette både generelle og individuelle beløpsgrenser for egne kunder.

Når det gjelder

uttaksgrenser, gjelder tilsvarende for fire banker, med unntak av at to av disse fire bankene oppgir en noe redusert uttaksgrense for kunder under henholdsvis 13 og 18 år. De tre siste bankene har oppgitt en mer differensiert uttaksgrense ut ifra de enkelte typer person- og bedriftskunder (ulike typer kort). Kun én av bankene har oppgitt at beløpsgrenser kan variere fra kunde til kunde ut ifra individuelle forhold som blant annet kundens forventninger, behov og risiko. De grensene som fremgår nedenfor, er de grensene som Finanstilsynet vurderer å angå majoriteten av bankenes kunder.

Beløpsgrensen for innskudd gjort av personkunder var for samtlige banker 20 000 kroner per dag, med unntak av én bank som hadde grense på 50 000 kroner per dag. Den akkumulerte grensen for innskudd gjort av personkunder innenfor en 30 dagers periode var 40 000 kroner for tre av bankene, 80 000 kroner for én bank og 100 000 kroner for to av bankene. Én bank hadde ikke oppgitt å ha akkumulert månedlig innskuddsgrense for personkunder (kun for bedriftskunder), noe som medfører at personkunder kan sette inn inntil 20 000 kroner daglig.

Beløpsgrensen for innskudd gjort av bedriftskunder var 20 000 kroner per dag for fire av bankene, 50 000 kroner for to av bankene og 200 000 kroner for én bank. Akkumulert innskuddsgrense for bedriftskunder var 100 000 kroner for alle bankene i undersøkelsen, med unntak av én bank som hadde grense på 150 000 kroner (banken hadde dagsgrense på 20 000 kroner) og én bank som hadde 400 000 kroner (banken hadde dagsgrense på 200 000 kroner).

Beløpsgrensene for uttak varierte en del mellom kontobankene som inngikk i tilsynet. Fem av bankene opplyste at personkunder hadde de samme beløpsgrenser for uttak per dag og per 30. dag som bedriftskunder. To av disse fem bankene hadde satt grensene for uttak per dag til 9 999 kroner og per 30. dag til 999 999 kroner. To andre av disse fem bankene oppga uttaksgrenser på 10 000 kroner per henholdsvis fjerde og syvende dag, uten at det var oppgitt andre akkumulerte grenser. Den siste av disse fem bankene oppga uttaksgrenser på 10 000 kroner per dag og en akkumulert grense på 30 000 kroner per 30. dag. Den sjette banken oppga uttaksgrense for personkunder på 10 000 kroner per dag, uten at det ble oppgitt verken akkumulert grense for personkunder eller noen grenser for bedriftskunder. Den syvende banken oppga uttaksgrense på 20 000 kroner per fjerde dag for personkunder og per andre dag for bedriftskunder, uten at det ble oppgitt andre akkumulerte grenser.

Tatt i betraktning at innskudd og uttak via KiB innebærer en noe redusert kontroll med personen som benytter tjenesten sammenliknet med hva som er tilfelle ved bruk av innskuddsautomater, er det Finanstilsynets oppfatning at beløpsgrensene i noen av bankene synes å være satt høyt.

Andelen personkunder som hadde foretatt innskudd eller uttak i det øvre sjiktet av tillatte uttaks- og innskuddsgrenser av alle personkunder som i det hele tatt hadde benyttet seg av tjenesten spriket mellom 0 prosent til 17 prosent, med et gjennomsnitt på 6,4 prosent og en median på 6,5 prosent. Andelen bedriftskunder som hadde foretatt innskudd eller uttak i det øvre sjiktet av tillatte uttaks- og innskuddsgrenser i forhold andelen bedriftskunder som i det hele tatt hadde benyttet seg av tjenesten spriket mellom 0 prosent til 40 prosent, med et gjennomsnitt på 11,8 prosent og en median på 4,5 prosent.

Tatt i betraktning at en relativt lav andel av kundene foretar innskudd eller uttak i det øvre sjiktet av tillatte grenser, og at det spriker stort mellom hvor høy denne andelen er ved de enkelte

banker, stiller Finanstilsynet spørsmål ved det reelle behovet for de høyeste beløpsgrensene for hovedandelen av kundene.

Finanstilsynet anmoder bankene om å revidere gjeldende beløpsgrenser, og påse at beløpsgrensen for den enkelte kunde står i forhold til kundens behov og risiko for hvitvasking.

### **3.3 Virksomhetsinnrettet risikovurdering**

#### Rettslig grunnlag og Finanstilsynets forventinger

Banker skal utarbeide virksomhetsinnrettet risikovurdering og herunder identifisere og vurdere risikoen de er eksponert for, jf. hvitvaskingsloven § 7. Bankene skal i risikovurderingen identifisere og vurdere sårbarheter ved og trusler mot egen virksomhet, herunder sårbarheter for at de tjenester bankene leverer blir benyttet som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering, noe som skal danne utgangspunktet for bankens videre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Det følger eksplisitt av § 7 tredje ledd at risikoen skal vurderes før nye produkter og tjenester tilbys og før ny teknologi tas i bruk.

Finanstilsynet forventer at risikovurderingene også inneholder hvilke tiltak bankene må iverksette for å redusere risikoen knyttet til identifiserte sårbarheter.

#### Funn og Finanstilsynets vurderinger

Tilsynet avdekket mangelfulle risikovurderinger hos samtlige banker med unntak av én. Ved to av bankene var risikovurderingen svært mangelfull. Det er gjennomgående at risikovurderingene er for generelle og lite spesifiserte når det gjelder identifikasjon og vurdering av hvordan tjenesten kan utnyttes.

Videre er risikovurderingene gjennomgående mangelfulle ved at de ikke inneholder tiltak for å redusere identifisert risiko. Dette gjelder særlig tiltak for å avdekke kundeforhold som har et unormalt bruksmønster. To av bankene har i svært liten grad identifisert sårbarheter ved den nye tjenesten. Én av disse har ikke selv identifisert eller vurdert risikoen ved bruk av tjenesten,

men vist til Finanstilsynets manglende innvendinger mot at tjenesten KiB innføres. [REDACTED]

Oppsummert viser Finanstilsynets tilsyn mangelfull identifisering og vurdering av sårbarheter ved bruk av tjenesten KiB. Finanstilsynet understreker betydningen av en slik identifisering og vurdering, da tjenesten er sårbar [REDACTED]

### 3.4 Rutiner

#### Rettslig grunnlag og Finanstilsynets forventinger

Bankene plikter å ha oppdaterte rutiner for å sikre at virksomheten håndterer identifisert risiko og oppfyller plikter etter bestemmelser gitt i eller i samsvar med hvitvaskingsloven, jf. § 8. Dette innebærer at det blant annet må utarbeides rutiner for blant annet gjennomføring av løpende oppfølging av kundeforhold, bruk av støtteverktøy, rutiner om undersøkelse og rapportering av mistenkelige forhold mv. Rutinene skal være operasjonelle og beskrive hvordan foretaket skal praktisere etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket, herunder angi hva som skal gjøres, hvordan og når dette skal gjøres, samt hvilke vurderinger som skal ligge til grunn.

Tjenesten KiB er en ny tjeneste der bankene kan ha to ulike roller; enten som brukerstedsbank og/eller som kontobank. Som brukerstedsbank betjener banken brukersteder og har, i tillegg til å gi opplæring vedrørende KiB til egne ansatte, det overordnede ansvaret for å gjennomføre opplæring av de ansatte ved brukerstedet, jf. hvitvaskingsloven § 36. Dette gjelder selv om håndteringen av tjenesten er utkontraktert til en tredjepart. Videre må bankene ha rutiner for å håndtere utkontrakteringsforholdet, jf. hvitvaskingsloven § 23, herunder vurdere om brukerstedene gjennomfører den utkontrakterte oppgaven i samsvar med hvitvaskingsregelverket og bankenes egne rutiner. Brukerstedsbankene må også ha rutiner for å håndtere [REDACTED] varslinger om mistenkelige brukere [REDACTED]

Som kontobank har bankene oversikt over transaksjonsmønstre til den enkelte bruker av KiB. Dette stiller krav til bankenes løpende oppfølging av kundeforholdet og bruken av tjenesten, samt opplæring av egne ansatte opp mot oppfølging av tjenesten KiB.

#### Funn og Finanstilsynets vurderinger

Den praktiske gjennomføringen av tjenesten KiB er utkontraktert til Vipps, noe som gjelder for alle bankene som tilbyr tjenesten. Det samme er gjort med opplæringen av ansatte i brukerstedene som skal motta eller levere ut kontanter til brukere av tjenesten. Gjennomgående var det mangelfulle rutiner på å følge opp utkontrakteringen.

Én bank hadde ikke rutiner for oppfølging i henhold til hvitvaskingsloven av den utkontrakterte tjenesten i det hele tatt. Ytterligere fire banker hadde mangelfulle hvitvaskingsrutiner på oppfølging av utkontrakteringen, og da særlig rutiner på løpende vurdering av om den utkontrakterte oppgaven utføres i henhold til egne rutiner og hvitvaskingsregelverket. Det er Finanstilsynets oppfatning at bankene som er tilknyttet Eika-gruppen synes å overlate til gruppen å følge opp den utkontrakterte tjenesten. Finanstilsynet presiserer at det er den enkelte bank sitt ansvar å følge opp en utkontraktert tjeneste, og bankene må derfor ha rutine på hvordan dette skal gjøres selv om utkontrakteringen skjer gjennom en samarbeidsgruppe.

Kun to banker, som var både brukersteds- og kontobanker, hadde opplæringsrutine knyttet til tjenesten KiB, som inkluderte både egne ansatte og ansatte ved brukerstedet. To banker, som var både brukersteds- og kontobank, hadde verken opplæringsrutine knyttet til tjenesten KiB eller rutine for håndtering av varslinger [redacted]. Den ene av disse to bankene hadde heller ikke rutine for å håndtere utkontraktingen av, samt gjennomføre løpende oppfølging med, tjenesten KiB. Den andre bankens rutiner for utkontrakting og løpende oppfølging var mangelfulle. Ytterligere to banker, som også var både brukersteds- og kontobank, hadde mangelfulle opplæringsrutiner, da rutinene i liten eller ingen grad inkluderte egne ansatte. [redacted]

[redacted] Det er Finanstilsynets oppfatning at oppfølging av kunder som benytter tjenesten KiB må inkluderes i bankenes opplæringsplan.

Det er videre Finanstilsynets oppfatning at det gjennomgående er mangelfulle rutiner for å vurdere om de opplæringstiltak som faktisk gjennomføres ved brukerstedet er tilstrekkelig. Finanstilsynets er bekymret for at bankene i for stor grad fraskriver seg ansvaret for opplæringen av de ansatte ved brukerstedene, sett hen til at de fleste bankene som inngikk i tilsynet i hovedsak kun synes å legge til grunn den opplæringen som gjennomføres av tredjeparter. Selv om opplæringstiltak er utarbeidet av en tredjepart og brukes på alle brukersteder i landet, er det den enkelte bank sitt ansvar å vurdere om tiltakene er tilstrekkelige. Tilsynet avdekket også at rutinene for *hvordan* bankene rent faktisk skal gjennomføre kontroll av den utkontrakterte tjenesten var noe mangelfulle.

Én bank oppga under tilsynet at den ikke har vedtatt egne rutiner knyttet til tjenesten KiB, herunder rutiner for hvordan løpende oppfølging med tjenesten skal gjennomføres. Ytterligere fire banker hadde mangelfulle rutiner for løpende oppfølging av KiB, da disse ikke var tilstrekkelig risikobaserte opp mot tjenesten. Kun to av bankene hadde rutine for håndtering av varslinger [redacted]. Finanstilsynet presiserer at varslinger [redacted] kan utgjøre indikasjoner på mistenkelige forhold og krever nærmere undersøkelser. [redacted]

[redacted] To banker hadde ikke rutine for håndtering av varslinger [redacted] i det hele tatt, og ytterligere to banker hadde kun rutine på å gjennomføre nærmere undersøkelser dersom det avdekkes mistenkelige forhold, uten at rutinen beskrev nærmere når eller hvordan slike undersøkelser skulle gjennomføres. [redacted]



Fire banker manglet også rutine for oppfølging av brukerstedet, herunder bruk av varslingsystemet [REDACTED]

Alle bankene hadde regler for transaksjonsovervåkingen som fanget opp enkeltinnskudd og -uttak [REDACTED]. Dette omfatter også innskudd og uttak gjennom KiB. Kun to banker hadde transaksjonsovervåkningsregler som fanget opp alle transaksjoner gjennom tjenesten KiB, men manglet rutine for hvordan transaksjonene skulle vurderes og følges opp videre. [REDACTED]

Oppsummert viser Finanstilsynets kontroll at bankene til dels har svært mangelfulle rutiner for løpende oppfølging av tjenesten, både av egne kunders bruk av tjenesten samt opplæring av ansatte ved brukerstedet, for opplæring av egne ansatte og for vurdering av utkontraktingen av tjenesten.

### **3.5 Undersøkelse av mistenkelige transaksjoner**

#### Rettslig grunnlag og Finanstilsynets forventinger

Dersom det avdekkes forhold som kan indikere at kunders midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering, skal det foretas nærmere undersøkelser, jf. hvitvaskingsloven § 25 første ledd. Nærmere undersøkelser skal alltid gjennomføres dersom en transaksjon eksempelvis synes å mangle et legitimt formål, er usedvanlig stor eller kompleks, eller på annen måte har uvanlig karakter, jf. samme ledd. Terskelen for når et forhold skal undersøkes er lav. Dersom det etter nærmere undersøkelser er forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, skal opplysninger om forholdet oversendes til Økokrim, jf. hvitvaskingsloven § 26 første ledd.

Varslinger [REDACTED] er forhold som kan indikere at kunders midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Slike varslinger krever nærmere undersøkelser. [REDACTED]

#### Funn og Finanstilsynets vurderinger

Én av kontobankene som inngikk i tilsynet hadde på tilsynstidspunktet gjennomført ca. 1,1 million transaksjoner (innskudd og uttak gjort av person- og bedriftskunder) gjennom tjenesten, og mottatt mer enn 40 200 varslinger [REDACTED] noe som utgjør i underkant av 4 prosent av det totale volumet av transaksjoner. De øvrige seks kontobankene i tilsynet hadde på tilsynstidspunktet mottatt om lag 500 varslinger fordelt på totalt 16 074 uttak og innskudd gjort av person- og bedriftskunder, noe som utgjør i overkant av 3 prosent. Én av disse seks bankene

hadde ikke mottatt noen varsel, mens de fem andre hadde mottatt varsel [redacted] på mellom 3 prosent og 11 prosent av antallet innskudd og uttak gjennom KiB.

Av kontobankene som deltok i undersøkelsen hadde kun fem banker gjort undersøkelser som følge av varslinger [redacted]. Banken som kun var brukerstedsbank hadde ikke gjennomført noen undersøkelser. Sett bort fra varslinger [redacted] og undersøkelser gjort av den største banken, var det gjort totalt 123 undersøkelser som følge av varslinger [redacted] noe som utgjør mindre enn 25 prosent av det totale antall varslinger [redacted] som var blitt sendt til disse bankene. Kun to banker hadde gjort like mange undersøkelser som mottatte varsel. Av de 123 undersøkte forhold, ble det kun rapportert ett tilfelle til Økokrim.

Banken som hadde mottatt mer enn 40 200 varslinger [redacted] hadde gjennomført nærmere undersøkelser av 45 av sakene. Undersøkelsene var til dels også basert på andre indikasjoner på mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering som banken hadde fanget opp. Seksten av disse 45 kundene ble rapportert til Økokrim. Banken har i forbindelse med tilsynet uttrykt utfordringer med at for mange varsler [redacted] ikke synes å indikere reelle mistenkelige forhold.

[redacted]

[redacted] Finanstilsynet antar at en utvikling og konkretisering av varslingsystemet vil redusere antallet varslinger noe og bedre kvaliteten for videre undersøkelser fra bankene.

Oppsummert viser Finanstilsynets kontroll at bankene i varierende grad etterlever krav om undersøkelser av mistenkelige forhold, herunder varslinger [redacted]. Finanstilsynet mener det er viktig å følge opp varslinger [redacted] og treff i transaksjonsovervåkingen, ettersom det ellers er vanskelig å fange opp indikasjoner på mistenkelige forhold ved bruk av tjenesten.

[redacted]

## 4 OPPSUMMERING

Formålet med tilsynet har vært å avdekke bankenes etterlevelse av plikter etter hvitvaskingsloven tilknyttet tjenesten KiB, herunder vurdere sårbarheter og risiko, utarbeide tilstrekkelig rutiner og undersøke mistenkelige forhold knyttet til bruk av tjenesten, samt å øke bankenes oppmerksomhet mot de sårbarheter tjenesten medfører.

Bruk av kontanter er generelt vurdert å innebære høyere hvitvaskings- og terrorfinanseringsrisiko. [REDACTED]

[REDACTED] Videre avdekket Finanstilsynets tilsyn mangler ved bankenes identifisering og vurdering av tjenestens sårbarhet og risiko, vurdering av nødvendige tiltak for å redusere risiko og rutiner, herunder rutiner for å løpende oppfølging, opplæring samt undersøkelser av identifiserte mistenkelige forhold.

Tilsynet viser at kvaliteten på bankenes etterlevelse av hvitvaskingsregelverket knyttet opp mot tjenesten KiB er varierende. Flere av bankene bør forbedre risikovurderingen og rutiner for løpende oppfølging, samt forbedre opplæringsrutiner, [REDACTED]

Videre avdekket tilsynet et behov for at utformingen av varslinger [REDACTED] [REDACTED] evalueres nærmere med tanke på å bedre kvaliteten på disse.

Finanstilsynet fremhever at det er viktig at bankene identifiserer og vurderer sårbarheten og risikoen for å bli utnyttet som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering knyttet til nye tjenester som tas i bruk, gjennomfører tilstrekkelig løpende oppfølging, samt undersøker mistenkelige forhold, noe som er nødvendig for å redusere risikoen ved tjenesten. Finanstilsynet forventer at brukersteds- og kontobankene iverksetter tiltak for å etterleve hvitvaskingsregelverket og styrker den funksjonelle utformingen av tjenesten KiB.





