



Tilsynsrapport

1 Innledning

Finanstilsynet har gjennomført tilsyn med Sparebank 1 Østfold Akershus, org.nr. 837 884 942 (heretter omtalt "foretaket"). Formålet med tilsynet var å kontrollere foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket¹, herunder foretakets håndtering av risiko knyttet til kontantaktivitet.

Finanstilsynet gjennomførte et møte med foretaket 12. mars 2026. Denne tilsynsrapporten bygger på Finanstilsynets foreløpige rapport av 11. mai 2026 og styrets kommentar til denne av 1. juni 2026.

Vi ber om at kopi av tilsynsrapporten sendes til revisor.

2 Finanstilsynets oppsummering

Det er Finanstilsynets vurdering at det på tilsynstidspunktet var mangler og svakheter i foretakets etterlevelse av hvitvaskingsregelverket knyttet til kontanthåndtering, herunder svakheter i foretakets risikostyring, kundetiltak og oppfølging av mistenkelige forhold.

Foretakets risikoklassifiseringsmodell hadde betydelige svakheter ved at modellen utelukkende baserte seg på kundens egne opplysninger om forventet kontantbruk, både ved fastsettelse av risikoklasse og ved løpende oppdateringer. Det var ikke etablert tilstrekkelig manuelle prosesser for å følge opp eller korrigere den automatiske klassifiseringen, noe som svekket modellens evne til å identifisere og fange opp høy risiko. Stikkprøver av nærmere undersøkelser og rapportering til Økokrim viste at foretaket i flere tilfeller avsluttet undersøkelsene uten at mistanken kunne anses avkrefte. I tillegg manglet foretaket en etablert praksis for hvordan kundeforhold skulle følges opp ved vedvarende mistenkelig atferd.

I foretakets risikovurdering, rutiner og elektroniske overvåkning ble det avdekket enkelte mangler og svakheter. Risikovurderingen var ikke tilstrekkelig innrettet mot foretakets virksomhet, kundemasse og produkter, herunder omfang, utvikling og historikk for kontantbruk, og foretakets rutineverk fremsto overordnet og ikke tilstrekkelig operasjonelt. I tillegg manglet det operative rutiner for etterlevelsen av enkelte sentrale forpliktelser. I den elektroniske overvåkingen ble det avdekket at ikke alle kontantrelaterte risikoer som var identifisert i risikovurderingen var dekket i overvåkingen, og det var enkelte svakheter i regelsettingen som kunne medføre at kunder med betydelige kontantinnskudd ikke ble fanget opp.

¹ Lov av 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering ("hvitvaskingsloven") og tilhørende forskrift

3 Nærmere om tilsynet – avgrensning til kontanthåndtering

Norske banker har en plikt² til å tilby innskudd og uttak av kontanter. Regelverket fastsetter ikke konkrete beløpsgrenser, men stiller krav til at bankenes kontantjenester skal være "(...) i samsvar med kundenes forventninger og behov". Samtidig har Økokrim i sine trussel- og risikovurderinger³ pekt på at kontanter i betydelig grad benyttes i kriminelle miljøer til hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og til finansiering av terror. Dette som følge av at kontanter har høy grad av anonymitet og er vanskelig å spore. Rapporteringspliktige må derfor ha et bevisst forhold til risiko og sårbarheter knyttet til kontantbruk, og må sikre at foretaket på en tilstrekkelig måte håndterer den iboende risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering.

Tilsynet har vært avgrenset til foretakets håndtering av risiko knyttet til kontanter. Eventuelle avdekkede mangler i etterlevelsen uten direkte relevans til kontantrisiko er derfor i hovedsak ikke omtalt i rapporten.

4 Finanstilsynets vurderinger

4.1 Risikovurdering

Etter hvitvaskingsloven § 7 skal rapporteringspliktige foretak identifisere og vurdere risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering tilknyttet egen virksomhet. Bestemmelsens andre ledd inneholder en ikke uttømmende angivelse av forhold som rapporteringspliktige skal ta i betraktning ved utarbeidelse av risikovurderingen.

Foretakets risikovurdering for hvitvasking og terrorfinansiering besto av et hoveddokument⁴ ("risikovurderingen"), samt en underliggende risikomatrise. Risikomatriksen ble utarbeidet først og ble benyttet som kilde i risikovurderingen for å strukturere og visualisere risikoeksponeringen i foretaket. Matriksen inneholdt beskrivelser og vurderinger av identifiserte risikoer (både iboende risiko og restrisiko), foretakets tiltak for å håndtere risikoene, samt numeriske risikoscorer⁵ for hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjoner. Risikovurderingen ble utarbeidet på bakgrunn av risikomatriksen og ga uttrykk for foretakets hovedfunn og identifiserte områder med høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

På tilsynstidspunktet var kontantrelatert risiko behandlet i flere kapitler i risikovurderingen, primært i tilknytning til kundegrupper og som del av transaksjonstyper. I kapittel om PM-kunder var kunder med høy kontantbruk identifisert som en av kundegruppene med høyest iboende- og restrisiko⁶ for hvitvasking og terrorfinansiering. Kontantrelaterte produkter og tjenester var likevel ikke omtalt i oversikt over produkter og tjenester for PM-kunder⁷, selv om disse ble tilbudt og benyttet av kundegruppen. Også i kapittel om BM-kunder var kunder med høy kontantbruk identifisert som en av foretakets kundegrupper med høyest iboende- og restrisiko⁸ for hvitvasking og terrorfinansiering. I oversikt over produkter og tjenester for BM-kunder⁹, var nattsafe/kontanter/Kontant i Butikk angitt som tre av foretakets produkter og tjenester med høyest iboende- og restrisiko¹⁰. Innskuddsautomat og minibank var ikke særskilt omtalt i oversikten, selv om BM-kunder ble tilbudt og benyttet tjenestene.

² Finansforetaksloven § 16-4

³ Eksempelvis Økokrims rapport "Nå er det NOK - Kontanter i den kriminelle økonomien" fra 2023 og Økokrims temarapport "Kontant i butikk" fra 2022

⁴ Dokument: 02_Risikovurdering hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjonsetterlevelse 2025

⁵ Skala 1-5, hvor 5 tilsier høyest risiko

⁶ Iboende risiko for denne kundegruppen er vurdert som høy, restrisiko som moderat

⁷ Oversikt på s. 35 i risikovurderingen

⁸ Iboende risiko for denne kundegruppen er vurdert som høy, restrisiko som moderat

⁹ Oversikt på s. 60 i risikovurderingen

¹⁰ Iboende risiko for disse produktene og tjenestene er vurdert som høy, restrisiko som moderat

I kapittel om transaksjonstyper var kontantinnskudd og kontantuttak fra minibank, innskuddsmaskin og Kontant i Butikk inkludert i oversikten¹¹. Risiko knyttet til transaksjoner gjennomført gjennom Kontant i Butikk og innskuddsautomater var også nærmere redegjort for i den påfølgende teksten. Kontantinnskudd via innskuddsmaskin var vurdert til å ha svært høy iboende risiko, og det samme var kontantinnskudd og kontantuttak som ble gjennomført ved Kontant i Butikk.

Til tross for vurderinger av høy iboende risiko forbundet med kontanter, inneholdt verken risikovurderingen eller risikomatriksen opplysninger om antall kunder som benyttet foretakets kontantrelaterte produkter og tjenester, eller omfanget av bruken¹². Det var derfor ikke mulig å utlede foretakets faktiske eksponering mot kontantrelatert risiko fra dokumentasjonen. Dette er etter Finanstilsynets vurdering uheldig, da det førte til at tilhørende vurderinger av foretakets risikoeksponering mot kontanter ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset foretakets virksomhet. Finanstilsynet forventer at foretaket styrker bruken av egne kilder i risikovurderingen, særlig i vurderingen av produkter, tjenester, kundegrupper og transaksjoner som foretaket vurderer at utgjør høy risiko for hvitvasking eller terrorfinansiering.

I risikomatriksen var det gitt separate numeriske vurderinger for iboende risiko knyttet til hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjoner. Risikovurderingen inneholdt derimot kun en samlescore for alle tre områdene. Hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjonsbrudd er regulert av delvis ulike regelverk og bygger på ulikt trussel- og risikobilde. Bruk av én samlet risikoscore i risikovurderingen for iboende risiko ga etter Finanstilsynet sin vurdering derfor et misvisende bilde av foretakets faktiske risikoeksponering, ettersom vesentlige forskjeller mellom områdene ikke var tydelig med mindre leseren også aktivt slo opp i den underliggende risikomatriksen. Dette svekket etter Finanstilsynets vurdering risikovurderingens funksjon som styringsverktøy og reduserte dets egnethet som grunnlag for utforming og prioritering av målrettede, risikobaserte tiltak.

Et illustrerende eksempel er produktene nattsafe/kontanter/Kontant i Butikk, som i risikomatriksen var vurdert til å ha svært lav iboende risiko for terrorfinansiering. I risikovurderingen var produktene likevel kun presentert med en samlescore til høy iboende risiko for hvitvasking, terrorfinansiering og sanksjoner. Det var dermed ikke mulig å utlede av risikovurderingen at den iboende risikoen for terrorfinansiering for de nevnte produktene var vurdert til svært lav.

Vurderinger av risiko for terrorfinansiering tilknyttet kontanter var også i begrenset grad dokumentert i risikomatriksen. For produkter, tjenester, kundegrupper og transaksjoner med risiko knyttet til kontanter var det flere steder fastsatt en numerisk score for terrorfinansiering, uten dokumenterte, kvalitative vurderinger som begrunnet scoren. Finanstilsynet bemerker at selv om risikomatriksen beskrives som et internt og underliggende dokument, er det konklusjonene fra risikomatriksen som har blitt løftet frem i risikovurderingen. Det er derfor viktig at konklusjonene i risikomatriksen er tilstrekkelig underbygget av dokumenterte vurderinger.

Videre var risikoreduserende tiltak, som angitt i risikomatriksen, flere steder beskrevet uten at tiltakets faktiske effekt var tilstrekkelig vurdert eller dokumentert. I kolonnen "tiltak" sto det flere steder at foretaket hadde etablert regler for elektronisk overvåking av kontantaktivitet, samt at det ble gjennomført forsterkede kundetiltak for kunder med høy kontantaktivitet. På bakgrunn av tiltakene hadde foretaket redusert restrisikoen til moderat nivå for kontantrelaterte produkter, tjenester, transaksjoner og kundegrupper. Etter Finanstilsynets vurdering var det imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert at tiltakene hadde slik risikoreduserende effekt som lå til grunn for reduksjon av restrisiko. Dette må etter Finanstilsynets syn særlig ses i sammenheng med foretakets egne vurderinger i risikovurderingen, hvor det fremgikk at AHV-systemet hadde betydelige begrensninger, blant annet knyttet til kundetiltak, saksbehandling, dokumentasjon og transaksjonsovervåking, samt at det var avdekket avvik i monitoreringen i 2024. Finanstilsynet tar

¹¹ Oversikt på s. 64 i risikovurderingen

¹² Se rundskriv 4/2022 punkt 2.2.4

til etterretning at foretaket har identifisert begrensninger ved AHV-systemet og at det er iverksatt kompensierende tiltak.

På tilsynstidspunktet manglet også risikovurderingen en klar og operasjonalisert beskrivelse av hva foretaket faktisk anså som høy kontantaktivitet på tvers av ulike produkter og kundegrupper. Selv om risikovurderingen viste til at kunder som benyttet "mye kontanter" hadde høy iboende risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, var det ikke beskrevet hvordan "mye kontanter" skulle forstås, eller hvordan dette skulle vurderes. Slik manglende konkretisering medførte at det ikke var mulig å fastslå om – og i hvilken grad – foretaket hadde eksponering mot denne type høyrisikokunder. Finanstilsynet understreker at når foretaket har trukket frem høyt kontantbruk som en risikofaktor, burde risikovurderingen også tydelig beskrevet hva foretaket anser som høyt kontantbruk for relevante kundegrupper eller hvordan dette skal vurderes, slik at vurderingen kan danne et reelt og operativt grunnlag for risikobaserte tiltak, jf. § 7.

Foretaket tilbød på tilsynstidspunktet innskuddsautomat, nattsafe¹³, minibank og Kontant i Butikk¹⁴. Med unntak av nattsafe, ble samtlige produkter og tjenester tilbudt til både PM- og BM-kunder. Ingen av produktene fremgikk av oversikten for PM-kunder¹⁵ i risikovurderingen. Videre var nattsafe, kontanter og Kontant i Butikk vurdert samlet i risikomatriksen under BM-produkter, uten nærmere differensiering. Etter Finanstilsynets vurdering svekket dette foretakets evne til å identifisere og vurdere produktsensitive risikofaktorer, ettersom produktene og tjenestene hadde ulike egenskaper, bruksområder og risikoprofiler. Finanstilsynet er av den oppfatning at strukturen og metodikken for identifisering og vurdering av produkter og tjenester bør styrkes, slik at samtlige produkter og tjenester inngår tydelig og konsistent i risikovurderingsprosessen.

På bakgrunn av overstående er det Finanstilsynets vurdering at foretakets risikovurdering på tilsynstidspunktet hadde mangler og svakheter på kontantområdet, jf. hvitvaskingsloven § 7 første og annet ledd.

4.2 Rutiner

Etter hvitvaskingsloven § 8 første ledd skal foretaket ha oppdaterte rutiner for å sikre at det håndterer identifisert risiko og oppfyller pliktene etter hvitvaskingsregelverket. Rutinene skal være tilpasset virksomhetens art og omfang og skal være utformet på en slik måte at det sikrer effektiv, risikobasert og dokumenterbar gjennomføring av pliktene etter regelverket. Videre forutsetter hvitvaskingsloven at ansatte skal foreta konkrete og selvstendige vurderinger i den løpende oppfølgingen av kundeforhold. Dette fordrer at ansatte både innhenter opplysninger og vurderer om kundens forklaringer fremstår som plausible og om innhentet dokumentasjon faktisk underbygger opplysningene som gis. For å oppfylle kravene i § 8, samt sette ansatte i stand til å gjennomføre selvstendige vurderinger, må rutineverket derfor være konkret, praktisk anvendbart og gi tydelig veiledning om hvilke vurderinger som skal foretas og hvordan pliktene skal utføres i praksis.

På tilsynstidspunktet besto foretakets rutineverk av 18 dokumenter, herunder en overordnet policy godkjent av styret, en generell rutine for antihvitvasking og antiterrorfinansiering, samt særskilte rutiner for kundetiltak, risikoklassifisering, undersøkelser, avvikling, opplæring, internkontroll og håndtering av frysforpliktelser. Foretaket hadde ikke særskilte rutiner for etablering og løpende oppfølging av PM-kunder på standard kontrollnivå eller for utarbeidelse og oppdatering av risikovurderingen. Foretakets rutineverk redegjorde på et overordnet nivå for forpliktelsene etter hvitvaskingsloven og hvordan disse skulle følges opp, og var utformet for å dekke foretakets samlede produkter og tjenester. Rutinene var ikke særskilt tilpasset foretakets kontantrelaterte

¹⁴ Utkontraktert tjeneste

¹⁵ Se s. 34 i risikovurderingen

produkter og tjenester, men kontanter og kontantrelaterte produkter var omtalt enkelte steder som eksempler.

Samlet sett dekket rutineverket de sentrale forpliktelsene etter hvitvaskingsregelverket på tilsynstidspunktet. Samtidig gjenga rutineverket i stor grad lovtekst og overordnede krav, og manglet konkret veiledning og tydelige føringer for hvilke vurderinger som skulle foretas, hvilke terskler som skulle legges til grunn, eller når forsterkede kundetiltak burde vurderes eller nærmere undersøkelser iverksettes. Etter Finanstilsynets vurdering oppfylte derfor ikke rutineverket hvitvaskingslovens krav til operasjonalitet.

Et eksempel følger av "03_05_PM Intern rutine for forsterkede kundetiltak". Rutinen nevnte kontanthåndtering som et relevant vurderingsmoment ved forsterkede kundetiltak, men manglet konkrete føringer for hvordan ansatte skulle vurdere og følge opp kontantrisiko gjennom rettede kundetiltak. Rutinen ble supplert av hjelpetekst i et fagsystem benyttet av foretaket, men teksten var overordnet, lite operasjonell og i liten grad tilpasset foretakets risikovurdering. Rutinen ga derfor ikke tilstrekkelig veiledning om *hvordan* identifisert risiko skulle håndteres.

Tilsvarende anga "03_10_intern rutine for undersøkelse av mistenkelige transaksjoner og rapportering til Økokrim" hvilke forhold som utløste plikt til å foreta nærmere undersøkelser etter hvitvaskingsloven § 25. Teksten var imidlertid i stor grad gjengivelse av lovtekst og inneholdt ikke god nok veiledning for hvordan ulike forhold og indikasjoner skulle vurderes. Det var blant annet uklart når mistanken som utløste de nærmere undersøkelsene kunne regnes som avkreftet, eller hvordan den ansatte skulle vurdere det. Rutinen manglet også faktiske beskrivelser av og veiledning om hvordan videre mistanke om kunders atferd etter innsendt MF-rapport skulle håndteres. Utover kravet om forsterkede kundetiltak, ga rutinen ingen veiledning om den videre oppfølgingen av kundeforholdet. Fraværet av tilstrekkelig operasjonell veiledning knyttet til håndtering av kunder med vedvarende eller økende mistenkelig adferd kan føre til betydelige individuelle forskjeller i foretakets videre kundetiltak, undersøkelser og terskel for rapportering. Dette øker risikoen for ulik og inkonsistent praksis, og svekket etterlevelse av undersøkelses- og rapporteringsplikten. I tillegg øker risikoen for at nye eller vedvarende mistenkelige forhold ikke blir undersøkt og rapportert til Økokrim i tråd med hvitvaskingsloven §§ 25 og 26. Finanstilsynet bemerker i denne sammenheng at stikkprøvene dokumenterte flere tilfeller hvor undersøkelser hadde blitt avsluttet av foretaket uten at mistanken kunne anses avkreftet, samt at forhold ikke var blitt rapportert til Økokrim selv om den mistenkelige atferden hadde vedvart over flere år. Det vises til nærmere omtale under punkt 4.6.

Eksemplene illustrerer at rutineverket på tilsynstidspunktet i for liten grad ga konkrete og operasjonelle føringer for hvordan identifisert risiko skulle vurderes, følges opp og dokumenteres. Slik manglende veiledning innebar etter Finanstilsynets syn at rutineverket ikke i tilstrekkelig grad understøttet en ensartet, etterprøvable og risikobasert håndtering av kontantrelatert risiko.

I tillegg til manglede operasjonalitet i rutineverket, manglet foretaket også rutiner på enkelte områder. Foretaket hadde ikke operative rutiner for etablering og løpende oppfølging av PM-kunder på standard kontrollnivå, tilsvarende rutinen for BM-kunder. For standard PM-kunder var ansatte henvist til en overordnet beskrivelse i punkt 3 og 6 i foretakets "Rutine for antihvitvasking og terrorfinansiering", som etter Finanstilsynets vurdering ikke ga tilstrekkelig veiledning. Videre manglet foretaket rutiner for utarbeidelse og oppdatering av risikovurderingen. Prosessen var kun overordnet omtalt i "03_11_rutine for AHV-risikovurdering av produkter, tjenester og prosesser" og i foretakets overordnede policy.

Basert på overstående er det Finanstilsynets vurdering at foretaket ikke hadde tilstrekkelig operative rutiner på tilsynstidspunktet, jf. § 8. For å oppfylle lovens krav, må foretaket styrke rutinene ved å innta tydeligere og mer operative beskrivelser som gir ansatte tilstrekkelig

veiledning for gjennomføring av pliktene. Foretaket må i tillegg etablere egne rutiner på de områdene hvor foretaket enten mangler eller ikke har tilstrekkelig dekkende rutiner.

4.3 Risikoklassifisering

Etter hvitvaskingsloven § 9 skal foretaket kunne påvise at omfanget av utførte kundetiltak er tilpasset den aktuelle risikoen ved kunden. For å gjennomføre korrekte kundetiltak, må alle kunder risikoklassifiseres. Risikoklassifiseringen må bygge på foretakets risikovurdering og spesifikke forhold tilknyttet den enkelte kunde. Det vises til nærmere omtale i Finanstilsynets rundskriv 4/2022 – Veiledning til hvitvaskingsloven ("rundskriv 4/2022") punkt 2.4, samt Risk Factor Guideline fra European Banking Authority ("EBA RFG").¹⁶

På tilsynstidspunktet benyttet foretaket en automatisert risikoklassifiseringsmodell levert av eksternt leverandør til risikoklassifisering av foretakets kunder. Ved etablering av kundeforholdet tildelte risikomotoren kunden en automatisk risikoscore, basert på innhentet informasjon fra kundeerklæringsskjemaet. Etter etablering foretok systemet månedlige oppdateringer basert på siste tilgjengelig kundeinformasjon. Risikomotoren bygget utelukkende på informasjon kunden oppga om forventet kontantbruk i kundeerklæringsskjemaet, både ved initial risikoklassifisering og ved de løpende oppdateringene. Kundens faktiske kontantbruk inngikk ikke som parameter i systemet. Etter risikomotoren skulle PM-kunder underlegges forsterkede kundetiltak dersom kunden opplyste om at man ville sette inn mer enn [redacted] i kontanter [redacted] BM-kunder skulle underlegges forsterkede kundetiltak dersom det ble opplyst om at det ville settes inn mer enn [redacted] i kontanter [redacted] eller dersom kontanthåndtering, i kombinasjon med andre risikodrivere, ga en risikoscore på [redacted] eller høyere i systemet.

Gjennomgang av stikkprøver for utførte kundetiltak avdekket at syv av ti PM-kunder med kontantinnskudd på over [redacted] var satt til standard kontroll. Det forhold at kundens faktiske innskudds- og uttaksatferd ikke inngikk som parameter i de løpende oppdateringene, medførte etter Finanstilsynets vurdering at endringer i kundens risikobilde ikke ble fanget opp eller vektlagt. Risikomotoren var derfor lite egnet til å identifisere og følge opp kunder med økende eller faktisk høy kontantbruk på tilsynstidspunktet.

Svakheten kunne blitt kompensert for gjennom manuelle oppjusteringer, noe foretakets rutineverk også åpnet for. Som beskrevet i punkt 4.5.1, avdekket imidlertid stikkprøvene at slik manuell overprøving ikke i tilstrekkelig grad ble gjort for PM-kunder med stor kontantaktivitet. Finanstilsynet understreker at når risikomotoren la til grunn at kontantaktivitet over fastsatte terskler skulle innebære høy risiko, uten at dette ikke ble fanget opp i den automatiske klassifiseringen, og foretaket var kjent med begrensningen, burde rutineverket stilt eksplisitte krav til manuell oppfølging, i form av krav til regelmessig gjennomgang av kundens faktiske innskudds- og uttaksatferd, også for kunder på standard kontrollnivå. Videre burde det vært stilt krav om at manuell oppjustering av kundens risikoklasse skulle vurderes, begrunnes og dokumenteres.

For BM-kunder viste gjennomgang av stikkprøver for utførte kundetiltak at kun én av 20 kunder hadde årlige kontantinnskudd i 2025 som ville utløst forsterkede kundetiltak etter risikomotoren.¹⁷, til tross for at Finanstilsynet eksplisitt ba om stikkprøver med betydelig kontantaktivitet. Etter Finanstilsynets vurdering tyder dette på at terskelnivået for at BM-kunder skulle underlegges forsterkede kundetiltak var satt for høyt. Foretakets bruk av absolutte terskler økte også risikoen for at BM-kunder med forholdsvis høy kontantaktivitet ikke ble fanget opp, særlig blant mindre foretak og enkeltpersonforetak, da kundene ikke nødvendigvis nådde opp til terskelnivået, selv om kontantaktiviteten var betydelig sett i forhold til virksomhetens størrelse, art og risikoprofil.

¹⁶ Se [EBA RFG](#), side 26 følgende om faktorer som skal vurderes, samt side 37 om vektning av faktorene

¹⁷ Terskelen for forsterkede kundetiltak [redacted] forventede kontantinnskudd for BM-kunder

Det forhold at risikomotoren på tilsynstidspunktet ikke hensyntok kundens faktiske kontantaktivitet illustrerer også et manglende samsvar mellom foretakets risikovurdering og risikoklassifiseringsmodell, jf. hvitvaskingsloven §§ 9 første ledd jf. 7. Risikovurderingen fastslo at kunder med høy kontantaktivitet utgjorde høy risiko. Når kundens faktiske innskudds- og uttaksadferd verken inngikk som parameter i risikomotoren eller løpende ble vurdert gjennom dokumenterte manuelle prosesser, ville kundene i praksis ikke bli identifisert eller klassifisert i samsvar med foretakets risikovurdering. Dette kan ha hatt som konsekvens at flere kunder med reell høy kontantrisiko ikke ble vurdert for eller underlagt forsterkede kundetiltak.

Finanstilsynet bemerker videre at vekting av risikodriveren kontantinnskudd på tilsynstidspunktet var satt til [REDAKERT] som parameter inn i kundens risikoscore både ved etablering og ved løpende oppfølging for PM kunder. Risikomotoren hensyntok derfor ikke kombinasjonsrisiko knyttet til kontanter for PM-kunder. Dette er ikke i henhold til forventningene i Finanstilsynets rundskriv.¹⁸

På bakgrunn av overstående er det Finanstilsynets vurdering at foretakets risikoklassifiseringsmodell på tilsynstidspunktet hadde betydelige svakheter knyttet til kontanter.

4.4 Elektronisk overvåking

Etter hvitvaskingsloven § 38 skal foretaket ha elektroniske overvåkingssystemer for å avdekke forhold som kan indikere hvitvasking og terrorfinansiering. Reglene i overvåkingssystemene må være egnet til å avdekke slike forhold, og skal dessuten dekke risikoer identifisert i foretakets risikovurdering, jf. hvitvaskingsforskriften § 7-3. Reglene må derfor oppdateres i henhold til risikovurderingen. I tillegg må det gjennomføres elektronisk overvåking for å identifisere personer som er underlagt internasjonale sanksjoner og restriktive tiltak gjennomført i norsk rett.

Foretaket benyttet på tilsynstidspunktet et elektronisk overvåkingssystem levert av ekstern leverandør. På tilsynstidspunktet hadde foretaket [REDAKERT] aktive regler for å håndtere risiko knyttet til kontantaktivitet på tvers av produkter og tjenester. [REDAKERT] av reglene håndterte risiko knyttet til kontanttransaksjoner som gikk gjennom tjenesten Kontant i Butikk. Foretaket benyttet en kombinasjon av parameterregler, og maskinlæring- og avviksdeteksjonsregler.

Gjennomgang av stikkprøver avdekket at en PM-kunde med kontantinnskudd på flere hundre tusen kroner ikke var fanget opp av reglene i overvåkingen. Foretakets årlige temaanalyser om kontanter viste enkelte tilsvarende forhold. Dette indikerer etter Finanstilsynets vurdering svakheter i den elektroniske overvåkingen da reglene ikke i tilstrekkelig grad fanget opp risikoen knyttet til høy kontantaktivitet. Foretakets risikovurdering fremhevet videre bransjetilhørighet og kundens alder som sentrale risikofaktorer. I den elektroniske overvåkingen manglet likevel særskilte regler for håndtering av kontantrelatert risiko knyttet til mindreårige, og flere bransjer som i risikomatriksen ble beskrevet som kontantintensive, var ikke reflektert i overvåkingsreglene. Etter Finanstilsynets vurdering var det dermed ikke tilstrekkelig sammenheng mellom foretakets risikovurdering og innretningen av overvåkningsreglene på tilsynstidspunktet. Foretaket har i tilsynsprosessen opplyst at det pågår en prosess for vurdering av tiltak og regler for å fange opp mindreårige samt styrking av regler for kontantintensive næringer.

Innsendt dokumentasjon viste videre at foretakets overvåkingssystem ikke hadde kundespesifikke regler basert på det kunden hadde oppgitt om kundeforholdets formål og tilsiktede art knyttet til kontantbruk i 2025. Fraværet av slike regler har etter Finanstilsynets vurdering bidratt til at kunder som har gitt uriktige eller misvisende opplysninger om forventet kontantbruk i kundeerklæringsskjemaet, ikke har blitt fanget opp på et tidlig tidspunkt. Dersom slike avvik hadde blitt identifisert gjennom regler i overvåkingen, ville foretaket hatt bedre forutsetninger for å iverksette egnede kundetiltak eller nærmere undersøkelser på et tidligere tidspunkt enn det

¹⁸ Se punkt 2.4

innretningen på tilsynstidspunktet la opp til. Foretaket har under tilsynsprosessen opplyst om at det i mars 2026 ble implementert en FOT-regel for PM-kunder, og at foretaket er i prosess med å implementere FOT-regler for BM-kunder.

Bruk av det elektroniske overvåkingssystemet er en viktig del av foretakets løpende oppfølging, herunder oppfølgingen av kundens risikoklassifisering. Det skal fungere som et verktøy for å endre risikoklassifiseringen av kunden der transaksjonsmønstrene tilsier dette.¹⁹ Som beskrevet i punkt 4.3, hadde foretakets risikoklassifisering, gjennom risikomotoren, kjente svakheter på tilsynstidspunktet. Etter Finanstilsynets vurdering burde derfor foretaket hatt regler i den elektroniske overvåkingen som samsvarte med terskelverdiene som etter risikoklassifiseringsmodellen skulle utløst forsterkede kundetiltak, herunder [REDAKERT] på [REDAKERT] for PM-kunder og [REDAKERT] for BM-kunder. Dette ville bidratt til at kunder med høy kontantaktivitet systematisk ble fanget opp og vurdert for oppjustering i risiko og forsterkede kundetiltak, samtidig som kjente svakheter i risikomotoren i større grad ville blitt kompensert.

Samlet sett vurderer Finanstilsynet at foretakets elektroniske overvåking på tilsynstidspunktet i for liten grad var tilpasset risikoene som var identifisert i foretakets risikovurdering, herunder høy kontantaktivitet, kundens alder, bransjetilhørighet og avvik mellom forventet og faktisk kontantbruk. Den elektroniske overvåking hadde derfor enkelte mangler, jf. hvitvaskingsloven § 38 jf. § 24 første ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 7-3.

4.5 Kundetiltak og løpende oppfølging av kundeforhold

I forbindelse med tilsynet gjennomførte Finanstilsynet stikkprøvekontroll av utførte kundetiltak i 40 saker for PM- og BM-kunder med høy kontantrisiko. Majoriteten av stikkprøvene viste betydelig kontantaktivitet. Nedenfor følger en tematisk oppsummering av mangler som ble avdekket i gjennomgangen av stikkprøvene.

4.5.1 Innhenting av informasjon om formål og tilsiktet art

Etter hvitvaskingsloven §§ 12 femte ledd og 13 femte ledd skal foretaket innhente og vurdere nødvendige opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. Informasjonen er avgjørende for å kunne risikoklassifisere kunden, gjennomføre kundetiltak, samt oppdage avvik fra forventet atferd.

Foretaket innhenter kundeopplysninger gjennom standardiserte skjemaer for henholdsvis PM-kunder og BM-kunder. På tilsynstidspunktet hadde skjemaene et felt hvor kunden skulle oppgi forventet årlig kontantinnskudd, var utformet likt på tvers av kundegrupper og inneholdt ikke særskilte felt eller tilpasninger knyttet til for eksempel høyrisikobransjer. For PM-kunder kunne skjemaene sendes inn uten at det ble kontrollert hvordan fritekstfeltene var fylt ut.

Finanstilsynets gjennomgang av stikkprøver avdekket at flere kundeerklæringsskjemaer inneholdt begrenset informasjon om forventet kontantaktivitet, og i flere stikkprøver var det tydelige forskjeller mellom gitte opplysninger og kundens faktiske kontantaktivitet. På denne bakgrunn vurderer Finanstilsynet at kundeerklæringsskjemaet ikke ga foretaket tilstrekkelig informasjon om kundens forventede kontantatferd på tilsynstidspunktet. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket er i prosess med å forbedre kundeerklæringsskjemaene.

Stikkprøvene viste også at foretaket ikke gjennomførte vurderinger av opplysninger som ble innhentet om kundeforholdets formål og tilsiktede art ved oppdatering av kundetiltak for PM-kunder klassifisert til standard risikonivå. Dette innebar at risikoklassifiseringen, som utelukkende bygget

¹⁹ Se punkt 10.3.2 i rundskriv 4/2022

på opplysninger i kundeerklærings skjemaet, ble stående uten at det ble vurdert om oppdaterte opplysninger fra kunden fremsto som plausible og konsistente sett opp mot kundens faktiske bruk av konto og tjenester. I stikkprøvene var blant annet syv av ti PM-kunder med årlige kontantinnskudd [redacted] underlagt standard kundekontroll. I flere tilfeller skyldtes det at kundene hadde gitt uriktige eller misvisende opplysninger²⁰, og at foretaket ikke hadde overprøvd den automatiske risikoklassifiseringen. Gitt foretakets interne retningslinjer mener Finanstilsynet at foretaket, basert på egne terskler for når høy risiko skulle foreligge, i det minste burde *vurdert* å løfte flere av PM-kundene til forsterket kontrollnivå. Finanstilsynet forventer at foretaket etablerer ordninger for å sikre at det gjøres vurderinger av kundeinformasjonen som innhentes, også for kunder under standard kundekontroll, jf. hvitvaskingsloven § 12 femte ledd og rundskriv 4/2022 punkt 4.2.4.

4.5.2 Krav til risikobaserte kundetiltak

Foretaket skal gjennomføre kundetiltak etter §§ 10 til 20 og løpende oppfølging etter § 24 på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. § 9 første ledd. Foretaket skal videre kunne påvise at omfanget av kundetiltak er tilpasset den aktuelle risikoen, jf. § 9 tredje ledd.

Foretakets risikovurdering la på tilsynstidspunktet til grunn at kunder med høy kontantaktivitet hadde høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Risikovurderingen inneholdt ingen nærmere beskrivelse av hva som skulle anses som høy kontantaktivitet, men på bakgrunn av terskelverdiene i foretakets risikoklassifiseringsmodell, legger Finanstilsynet til grunn at PM-kunder som opplyste å ville sette inn mer enn [redacted] skulle anses som høyrisikokunder. Tilsvarende skulle BM-kunder som opplyste å ville sette inn mer enn [redacted] anses som høyrisikokunder.

Ettersom Finanstilsynet etterspurte stikkprøver av kunder med høye kontantinnskudd, legges det til grunn at stikkprøvene omfattet kundegrupper med betydelig kontantaktivitet. I flertallet av stikkprøvene hadde kundene satt inn flere hundre tusen kroner i kontantinnskudd i 2025. Tross dette var kun ti av førti stikkprøver underlagt forsterket kontroll per 31.12.2025, og det var i begrenset grad gjennomført kundetiltak som reflekterte omfanget og karakteren av kundens faktiske kontantbruk. Dette indikerer at det kan være manglende samsvar mellom foretakets risikovurdering og foretakets risikobaserte kundetiltak.

Finanstilsynet bemerker videre at flere kunder, både PM- og BM, hadde flere risikodrivende egenskaper som, i kombinasjon med høy kontantaktivitet, kunne tilsi høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Stikkprøvegjennomgangen viste imidlertid at slik kombinasjonsrisiko i begrenset grad hadde ført til en vurdering av oppjustering av risikonivå eller vurdering av behov for tilpasning av kundetiltak. Dette er ikke i samsvar med kravet til risikobaserte kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven § 9 tredje ledd. Et eksempel på kombinasjonsrisiko er privatkunder med høy kontantbruk som samtidig mottar offentlige støtteordninger. Stikkprøvene viste flere kunder som var klassifisert til standard kontrollnivå, uten at kombinasjonsrisikoen var dokumentert eller vurdert som del av kundetiltakene. Etter Finanstilsynets vurdering bør foretaket vurdere å styrke sine prosesser for å sikre at samlet risiko vurderes og håndteres på en systematisk måte, også der enkelte risikofaktorer ikke fanges opp av risikomotoren.

4.5.3 Krav til løpende oppfølging av kundeforhold

Det følger av § 24 første ledd at rapporteringspliktige løpende skal følge opp kundeforholdet. Løpende oppfølging omfatter blant annet overvåking av om transaksjoner som utføres i kundeforholdet er i samsvar med innhentede opplysninger om kunden, kundens virksomhet og

²⁰ Se for eksempel følgende stikkprøver, 06_a_02 06_a_04, 06_a_06, 06_a_09 06_a_10

risikoprofil, midlenes opprinnelse og kundeforholdets formål og tilsiktede art, jf. § 24 første ledd andre setning.

Stikkprøvekontrollen avdekket flere tilfeller der kunder, til tross for at de i kundeerklæringsskjemaet hadde opplyst at de ikke forventet kontantinnskudd, over tid hadde foretatt betydelige kontantinnskudd. Tilsynsdokumentasjonen viste også at foretaket manglet kundespesifikke regler²¹ i transaksjonsovervåkingen som fanget opp slike avvik før 2026. Avvik ble derfor hovedsakelig avdekket gjennom manuell, periodisk oppfølging eller ved generelle regler for kontantbruk i transaksjonsovervåkingen. Gjennomgang av stikkprøver for PM-kunder under standard kontrollnivå viste likevel at manuelle vurderinger av transaksjoner i kundeforholdet i liten grad var dokumentert som del av den periodiske oppfølgingen av kundetiltak. Dette medførte at det ikke var etterprøvbart om, og hvordan, foretaket løpende hadde vurdert samsvar mellom transaksjoner utført i kundeforholdet og innhentede opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art. En slik praksis vanskeliggjør en systematisk og ensartet oppfølging, jf. hvitvaskingsloven § 24 første ledd.

Finanstilsynet forventer at foretaket etablerer tydelige prosesser som sikrer at transaksjoner som utføres i kundeforholdet, er i samsvar med innhentede kundeopplysninger.

4.6 Nærmere undersøkelser og rapportering til Økokrim

Etter hvitvaskingsloven § 25 skal foretaket gjennomføre nærmere undersøkelser dersom det avdekker forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering. Ved forhold som avviker fra foretakets kjennskap til kunden, kundeforholdets formål og tilsiktede art eller ved transaksjoner som fremstår som uvanlige eller uten et legitimt formål, skal det alltid gjennomføres nærmere undersøkelser, jf. § 25 annet ledd²². Dersom mistanken ikke kan avkrefte, skal forholdet rapporteres til Økokrim, jf. hvitvaskingsloven § 26.

Under tilsynet ble det gjennomført stikkprøvekontroll av utførte undersøkelser for totalt 15 kunder. Finanstilsynet har også vurdert undersøkelses- og rapporteringsplikten i stikkprøvene for kundetiltak, bestående av 40 saker for PM- og BM-kunder.

I flere stikkprøver var det gjennomført nærmere undersøkelser som følge av mistanke knyttet til midlenes opprinnelse. Finanstilsynet har konstatert stor variasjon i hvordan undersøkelsene ble gjennomført, hvilke vurderinger som ble foretatt og hvilke konklusjoner som ble trukket. For eksempel viste stikkprøvegjennomgangen at flere undersøkelser var blitt lukket, uten at mistanken etter Finanstilsynets syn kunne anses avkrefte. I stikkprøve 06_a_10 opplyste kunden i kundeerklæringsskjemaet at det ikke skulle settes inn kontanter. I løpet av 2025 satte kunden likevel inn over [REDACTED]. Kunden mottok [REDACTED] og bakgrunnen for kontantaktiviteten var ikke kjent for foretaket. Som ledd i nærmere undersøkelser etterspurte foretaket dokumentasjon på midlenes opprinnelse, men slik dokumentasjon ble ikke fremlagt. Etter ojentatte henvendelser svarte kunden per e-post [REDACTED].

[REDACTED] Foretaket avsluttet deretter undersøkelsene uten å vurdere om kundeforholdet skulle underlegges forsterkede kundetiltak, eller om det burde rapporteres til Økokrim. Dette til tross for at de nærmere undersøkelsene etter Finanstilsynets vurdering ikke avkrefte mistanken, slik at forholdet skulle vært rapportert til Økokrim, jf. § 26 første ledd. Finanstilsynet tar til etterretning at foretaket under tilsynsprosessen, har rapportert inn enkelte av de utvalgte stikkprøvene til Økokrim.

Når faktisk kontantaktivitet avviker fra foretakets kjennskap til kunden, utløses undersøkelsesplikt etter hvitvaskingsloven § 25 annet ledd. I slike tilfeller er det ikke tilstrekkelig å oppdatere

²¹ FOT-regler

²² Se også nærmere omtale i rundskriv 4/2022 punkt 6.1

kundeopplysningene. Foretaket må også foreta en konkret og dokumentert vurdering av aktiviteten som har utløst undersøkelsesplikten, for å kunne ta stilling til om mistanken kan avkrefte²³. Stikkprøvene avdekket imidlertid eksempler på at alarmer ble lukket kun med den begrunnelse at det måtte gjennomføres kundetiltak. En slik praksis er ikke i tråd med hvitvaskingsloven § 25 annet ledd.

I tillegg viste stikkprøvene at enkelte alarmer ble lukket med henvisning til at foretaket tidligere hadde rapportert tilsvarende forhold til Økokrim, og at det derfor skulle avventes med ny rapportering. I flere stikkprøver hadde det imidlertid gått lang tid siden forrige rapportering. I stikkprøve 06_c_09 og 06_c_06 hadde kundene blitt rapportert til Økokrim for flere år siden, samtidig som aktiviteten så ut til å vedvare og utløse nye alarmer. I stikkprøve 06_c_06 hadde foretaket mottatt 40 alarmer siden forrige MF-rapport ble sendt, og i stikkprøve 06_c_09 mottok foretaket 20 alarmer. Tross dette var det ikke sendt noen nye MF-rapporter til Økokrim.

Finanstilsynet forventer at foretaket etablerer en tydelig praksis for hvordan kundeforhold som tidligere har blitt rapportert til Økokrim skal følges opp dersom den mistenkelige aktiviteten vedvarer.

4.7 Utkontraktering - Kontant i Butikk

Der rapporteringspliktige foretak benytter tredjeparter i utførelsen av plikter etter hvitvaskingsloven, skal den rapporteringspliktige i medhold av hvitvaskingsloven § 23 både kontrollere oppdragstaker før avtaleinngåelse, samt foreta løpende kontroll av den utkontraktede virksomheten. Dette innebærer at foretaket må føre tilstrekkelig kontroll med at den utkontraktede virksomheten utføres i samsvar med regelverket og foretakets egne rutiner.

Foretaket har sluttet seg til utkontrakteringsavtalen med BankAxept om tjenesten Kontant i Butikk, som muliggjør kontantinnskudd og -uttak i dagligvarebutikker. Ordningen bidrar til god geografisk tilgjengelighet til kontanttjenester, reduserer behovet for fysiske bankfilialer og kan samlet sett være en effektiv og hensiktsmessig løsning for både kunder og banker. Samtidig forutsetter bruk av tjenesten at kontanttransaksjoner håndteres på en trygg og forsvarlig måte, og innenfor rammene av hvitvaskingsregelverket.

Foretaket har opplyst at det ble foretatt en risikovurdering av utkontrakteringen før tjenesten ble tatt i bruk. På tilsynstidspunktet manglet likevel foretakets risikovurdering og underliggende risikomatrix informasjon om utkontrakteringen og hvilken risiko foretaket mente var knyttet til denne på tilsynstidspunktet. Videre manglet foretakets rutineverk beskrivelser av hvordan foretaket rent faktisk skal gjennomføre løpende vurderinger av om utkontrakteringen av Kontant i butikk er forsvarlig.

Finanstilsynet forventer at foretaket styrker sin løpende oppfølging og kontroll av tjenesten, herunder gjennom tydeliggjøring av risiko i risikovurderingen og dokumenterte vurderinger av om utkontrakteringen samlet sett er forsvarlig, jf. hvitvaskingsloven § 23.

²³ Se rundskriv 4/2022 punkt 6.1.3

For Finanstilsynet

Brita Daae Hrenovica
seksjonsleder

Håvard Presttun
tilsynsrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.