

[VERTROUWELIJK]  
De Volksbank N.V.  
t.a.v. het bestuur  
Postbus 8444  
3502 RK Utrecht

*Alsmede per e-mail aan: [VERTROUWELIJK]*

**Onderwerp**

Besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Volksbank N.V.

Geacht bestuur,

Hierbij deelt De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) u mede dat zij - met inachtneming van de ontvangen zienswijze op 25 mei 2023 en de schriftelijke aanvulling van 5 juni 2023 - heeft besloten aan de Volksbank N.V. (hierna: dVB) een aanwijzing te geven op grond van artikel 28 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: de Wwft). DNB is van oordeel dat dVB momenteel in overtreding is van artikel 2b, eerste tot en met het derde lid, van de Wwft.<sup>1</sup>

DNB heeft vastgesteld dat dVB tekortschiet in haar systematische integriteitsrisicoanalyse (ook wel: SIRA). Daarmee onderkent dVB onvoldoende dat de SIRA juist dient als basis voor een goede risicobeheersing, danwel handelt zij hier onvoldoende naar. Alleen door de voor haar relevante risico's te identificeren en deze naar hun aard en verschijningsvorm goed te begrijpen, kan dVB procedures en maatregelen effectief in stelling brengen. De aanwijzing strekt er daarom toe dat dVB haar systematische analyse van haar integriteitsrisico's herziet en vervolgens vertaalt naar opzet, bestaan en werking van haar integriteitsbeleid, zodat dVB in staat is om artikel 2b van de Wwft na te leven.

Dit besluit is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 beschrijft DNB de achtergrond van het besluit. Paragraaf 2 bevat een samenvatting van de relevante feiten en bevindingen van DNB, zoals deze voortvloeien uit het ter plaatse bij dVB verrichte onderzoek. Een samenvatting van relevante feiten en omstandigheden na afloop van het onderzoek ter plaatse wordt gegeven in paragraaf 3. Dit, mede vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en om vast te stellen in hoeverre een eventuele tekortkoming is hersteld of nog voortduurt. Vervolgens stelt DNB in paragraaf 4 de overtreding vast, waarop de aanwijzing is gebaseerd. In paragraaf 5 behandelt DNB de door dVB ingebrachte zienswijze, zoals geuit tegen het voornemen van 8 mei 2023. Paragraaf 6 beschrijft de factoren en belangen die DNB heeft betrokken bij haar besluit om een aanwijzing te geven, gevolgd door het besluit en de gedragslijn zelf. In paragraaf 7 is beschreven op welke wijze en binnen welke termijn belanghebbenden bij dit besluit bezwaar kunnen maken. Het slot is vervat in paragraaf 8. Het wettelijk kader is als bijlage aan dit besluit gehecht.

De Nederlandsche Bank N.V.  
Toezicht Horizontale Functies &  
Integriteit  
Expertisecentrum Interventie &  
Handhaving

Postbus 98  
1000 AB Amsterdam  
+31 20 524 91 11  
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396  
BTW: NL003569056B01

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**Behandeld door**

[VERTROUWELIJK]

---

<sup>1</sup> [VERTROUWELIJK].

## 1. Achtergrond

### 1.1 Algemeen

DVB (voor 2017 bekend als SNS Bank N.V.) beschikt sinds 31 december 1990 over een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van bank (Art. 2:13, eerste lid, van de Wft). DVB is een significante bank, omdat de totale waarde van haar activa meer dan 30 miljard euro bedraagt. DVB voert vier merken, namelijk: SNS Bank, ASN Bank, BLG Wonen en RegioBank. DVB is uitsluitend actief in Nederland. DVB heeft in verhouding met de andere grootbanken een relatief beperkt productaanbod (betalen, creditcards, sparen, hypotheek, beleggen en pensioenen en verzekeringen).

Het bestuur van dVB wordt gevormd door [VERTROUWELIJK].

De raad van commissarissen bestaat uit [VERTROUWELIJK].

### 1.2 Relevante toezichthistorie

DNB heeft over een langere periode (in ieder geval in de periode 2013 tot en met 2022) meerdere onderzoeken naar de naleving van de Wwft uitgevoerd bij DVB [VERTROUWELIJK].

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

### 1.3 Aanleiding integriteitsonderzoek 2022/2023

In **juni 2022** ontving DNB het signaal dat de door dVB uitgevoerde herstelacties door haar eigen compliance als negatief waren gevalideerd.<sup>2</sup> Ook blijkt uit het rapport *Verkenning Hub Klant* van dVB van 15 juni 2022<sup>3</sup> [VERTROUWELIJK].

**Datum**

12 juni 2023

Mede naar aanleiding van het in juni 2022 ontvangen signaal is DNB in **september 2022** overgegaan tot een Wwft-onderzoek om zo zelf de situatie bij dVB vast te kunnen stellen. Uit dat onderzoek volgt dat dVB op dit moment nog onvoldoende in staat is om de integriteitsrisico's die voortvloeien uit haar cliëntenportefeuille te beheersen [VERTROUWELIJK].

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

### 1.4 Overige relevante omstandigheden

DNB heeft op **30 januari 2023** een presentatie gegeven aan dVB over hoe zorggedragen kan worden voor een systematische analyse van integriteitsrisico's.

dVB heeft in **februari 2023**, dus ten tijde van het lopende DNB Wwft-onderzoek, de *Wwft Gap Analysis – Final Report* van 31 januari 2023 van [VERTROUWELIJK] toegestuurd. Daaruit blijkt onder meer dat de SIRA niet voldoende robuust is, omdat zij geen accuraat en actueel beeld geeft van de risicoblootstelling van de bank.

Daarnaast heeft dVB in **maart 2023** een *Root Cause Analysis Final Report* van 14 maart 2023 van [VERTROUWELIJK] toegestuurd, waaruit blijkt dat sprake is van een ineffectieve inbedding van de SIRA uitkomsten in CDD en TM processen, procedures, instrumenten en controles.

### 1.5 Procedureverloop

Op **30 maart 2023** zijn de voorlopige bevindingen van het Wwft-onderzoek door DNB gedeeld met dVB en is zij door DNB in de gelegenheid gesteld om te reageren op feitelijke onjuistheden.

Bij brief van **26 april 2023** heeft dVB hiervan gebruik gemaakt. Daarbij heeft dVB geen opmerkingen geplaatst ten aanzien van de bevindingen van DNB die zien op de beoordeling van de systematische analyse van integriteitsrisico's (SIRA) 2021 en SIRA 2022.<sup>4</sup> De reactie van dVB heeft op dit onderdeel niet geleid tot een wijziging van het onderzoeksrapport.

Op **8 mei 2023** is een toezichtgesprek gevoerd met dVB, waarin is aangedrongen op een breed herstel [VERTROUWELIJK], het voornemen tot het geven van een aanwijzing van 8 mei 2023 aangaande de SIRA is uitgereikt, [VERTROUWELIJK]. Het voorgaande is bij brief van **16 mei 2023** schriftelijk bevestigd.

Het definitieve onderzoeksrapport is – met inachtneming van de reactie van dVB van 26 april 2023 – door DNB gefinaliseerd en op **16 mei 2023** toegezonden aan dVB.

Op **25 mei 2023** is dVB in de gelegenheid gesteld om ten kantore van DNB haar mondelinge zienswijze te geven ten aanzien van het voornemen. Hiervan heeft dVB

<sup>2</sup> Uit de Compliance Rapportage Q1 2022 van 25 mei 2022 blijkt [VERTROUWELIJK].

<sup>3</sup> DVB heeft [VERTROUWELIJK] gevraagd om haar te ondersteunen in het proces richting een robuuste en effectieve Hub Klant, dat bestaat uit drie onderdelen, KYC (CDD & ODD), transactie monitoring en sanctie screening.

<sup>4</sup> Wel hanteert dVB in haar reactie eenmaal als onderwerptitel het woord 'SIRA', maar de toelichting van die reactie maakt duidelijk dat haar reactie is gericht tegen een andere bevinding.

gebruik gemaakt.

Bij e-mail van **5 juni 2023** heeft dVB een aanvullende zienswijze toegezonden.

**1.6 [VERTROUWELIJK]**  
[VERTROUWELIJK].

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

## 2. Feiten en bevindingen SIRA

### 2.1 Norm: systematische analyse van integriteitsrisico's (SIRA)

Ingevolge artikel 2b van de Wwft neemt een instelling maatregelen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van de instelling. Hierbij houdt de instelling in ieder geval rekening met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden.<sup>5</sup> Een instelling legt de resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's vast, houdt deze actueel en verstrekt deze resultaten desgevraagd aan de toezichthoudende autoriteit.

In het verlengde hiervan dient een instelling op grond van artikel 10 van het Bpr zorg te dragen voor een systematische analyse van integriteitsrisico's. Hiertoe licht de instelling op continue basis de eigen organisatie door om te bezien bij welke bedrijfsonderdelen er integriteitsrisico's bestaan.

Met behulp van deze analyse formuleert de instelling haar beleid (procedures en maatregelen) en past zij dit indien nodig aan om de integere uitoefening van het bedrijf voortdurend te waarborgen.<sup>6</sup>

### 2.2 Feiten en bevindingen DNB

DNB heeft de '*Rapportage SCIRA 2021 – Klantintegriteit*', door dVB toegestuurd op 5 oktober 2022 (hierna: SIRA 2021) en '*SIRA klantintegriteit 2022 Rapportage*', door dVB toegestuurd op 9 december 2022 (hierna: SIRA 2022), gezamenlijk beoordeeld. De reden hiervoor is dat de recent opgestelde SIRA 2022, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, geen zelfstandig sturingsdocument vormt en op veel onderdelen de SIRA 2021 aanvult. Hieronder wordt de beoordeling van beide documenten samengevat weergegeven. Voor een verdere uitwerking van deze bevindingen wordt verwezen naar het onderzoeksrapport van 16 mei 2023.

#### 2.2.1 SIRA 2021

De SIRA 2021, biedt geen actueel beeld van de voor dVB relevante integriteitsrisico's. De SIRA 2021 geeft ook geen duidelijk kader hoe zij deze risico's gaat beheersen binnen de gestelde grenzen van de eigen Integrity Risk Appetite.

<sup>5</sup> Het ligt in de lijn der verwachting dat voormelde analyse concrete scenario's bevat die relevant zijn voor de instelling. Waar nodig, is dit gedifferentieerd naar bedrijfsonderdelen. Er is gebruik gemaakt van de meest recente NRA (National Risk Assessment) en SNRA (Supranational Risk Assessment) (art. 2c, eerste lid, van de Wwft), en van de EBA 'ML/TF Risk Factors Guidelines'. De risicoanalyse wordt regelmatig herzien – niet alleen periodiek, maar ook n.a.v. incidenten en signalen. Van belang is ook dat bij de toepassing van nieuwe technologieën de instelling vooraf de risico's analyseert die daaraan verbonden kunnen zijn, ook de risico's met betrekking tot witwassen en financieren van terrorisme (art. 2a, tweede lid, van de Wwft).

<sup>6</sup> In aanvulling op bovenstaande, heeft DNB in haar good practice '*De Integriteitsrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan*', nadere guidance gegeven over hoe een SIRA uitgewerkt zou kunnen worden. Ook heeft DNB in haar '*Leidraad Wwft en SW*' uitleg gegeven over het uitvoeren van een SIRA en het nut en de noodzaak hiervan.

Uit de SIRA 2021 volgt dat dVB ten aanzien van 41 van de 63 scenario's nog buiten haar *risk appetite* opereert en dat dVB haar risk appetite nog verder moet uitwerken en operationaliseren, ten behoeve van het de-risiken van de klantportefeuille. Maar ook dat dVB nog op meerdere risico's een nadere data-analyse wil en moet uitvoeren. Dit ziet onder meer op de risico's gerelateerd aan *crypto currencies*, ten aanzien waarvan dVB zelf concludeert dat het nog onvoldoende inzicht heeft in de risico's: "Een nadere analyse op de 263 partijen vanuit de organisatieschets is nodig om te beoordelen welke acties nodig zijn om deze dossiers te herstellen."

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

DNB is van oordeel dat een verdere analyse op de samenstelling van het cliëntportfolio in combinatie met de *risk appetite* noodzakelijk is. De SIRA 2021 bevat weliswaar een overzicht van sectoren die dVB als hoog risico beschouwt, maar dit overzicht is naar het oordeel van DNB incompleet en een verdiepende analyse is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van klanten die mogelijk een verhoogd risico vormen voor dVB.

Verder blijkt uit het overzicht met de gestelde prioriteiten onvoldoende welke risico's materieel daadwerkelijk het belangrijkste zijn voor dVB en daarmee is onvoldoende duidelijk of dVB op een verantwoorde wijze prioriteert.

Ook constateert DNB dat de wettelijk verplichte elementen geografie, cliënten, producten, diensten, transacties en afzetkanalen onvoldoende diepgaand zijn geanalyseerd en dat verdere uitwerking noodzakelijk is om een goed inzicht te krijgen in de risico's in het cliëntenportfolio en om zo in staat te zijn deze risico's te beheersen.

## 2.2.2 SIRA 2022

De SIRA 2022 heeft bovenstaande gebreken en tekortkomingen, zoals gesignaleerd in de SIRA 2021, niet of onvoldoende geadresseerd. Dit zal worden toegelicht aan de hand van de te onderscheiden stappen. Hieronder wordt dit per onderdeel op hoofdlijnen uiteengezet.

### Risico-identificatie

DVB werkt de risicofactoren zoals het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden niet of onvoldoende nader uit. De Wwft verlangt een analyse van de genoemde wettelijke elementen om tot een concrete inschatting te kunnen komen van de potentiële risico's die zich ten aanzien van witwassen en het financieren van terrorisme zouden kunnen manifesteren. DNB stelt vast dat dVB nog onvoldoende ingaat op de wettelijke elementen cliënt en transacties en de SIRA 2022 biedt geen aanvullende inzichten ten opzichte van de SIRA 2021.

DVB heeft daardoor momenteel onvoldoende zicht op de voor haar relevante integriteitsrisico's. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk welke risico's dVB loopt ten opzichte van correspondent bankrelaties en is niet bekend hoeveel van deze relaties zijn gevestigd in hoogrisico landen. De hieruit voortvloeiende risico's zijn voor dVB onvoldoende inzichtelijk.

De door dVB geformuleerde SIRA-scenario's zijn te hoog over en algemeen waardoor dVB geen/onvoldoende inzicht heeft onder welke omstandigheden een integriteitsrisico zich kan manifesteren. Zo bevat de SIRA 2022 bijvoorbeeld geen analyse van cliënten die binnen de sectoren die dVB als hoog risico heeft bestempeld opvallen door een afwijkend transactievolume.

DNB stelt vast dat dVB onvoldoende heeft geïdentificeerd welke risico's op witwassen en financiering van terrorisme zij loopt. Daarmee handelt dVB in strijd

met artikel 2b, eerste lid, van de Wwft dat vereist dat instellingen risico's op witwassen en financieren van terrorisme vaststellen en beoordelen. Ook komen de wettelijke elementen (zoals genoemd in artikel 2b, tweede lid, van de Wwft) onvoldoende terug in de SIRA 2022.

#### Risicoanalyse

De SIRA 2022 bevat geen concrete *integrity risk appetite* waardoor dVB onvoldoende zicht heeft op de daadwerkelijke blootstelling aan (bruto) integriteitsrisico's. In de SIRA van 2021 is door dVB aangegeven dat zij voornemens is om haar *integrity risk appetite* verder aan te scherpen en te operationaliseren. Dit ziet onder meer op het beleid ten aanzien van crypto currencies en de bediening van cliënten met complexe structuren. Echter, uit de SIRA 2022 blijkt niet wat de *integrity risk appetite* van dVB is en hoe deze is geoperationaliseerd.<sup>7</sup>

Voorgenomen analyses en verbeteracties, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot crypto's en peer groups lijken niet te zijn uitgevoerd.

DNB constateert op basis van het bovenstaande dat dVB de door haar geïdentificeerde risico's met onvoldoende diepgang analyseert. Dit is een tekortkomingen in zowel de SIRA 2021 als SIRA 2022 en kwalificeert als een overtreding van artikel 2b, eerste lid, van de Wwft.

#### Risicobeheersing

De SIRA 2022 maakt niet inzichtelijk wat de effectiviteit is van de getroffen beheersmaatregelen, waardoor sturing op risico's moeilijk dan wel onmogelijk wordt. Hoewel de SIRA 2022 zogenaamde beheersdoelstellingen bevat,<sup>8</sup> maken deze niet inzichtelijk wat het effect is op de geïdentificeerde risico's. Dit betreft een significante tekortkoming in de SIRA aangezien niet duidelijk wordt gemaakt hoe de geïdentificeerde risico's beheerst dienen te worden, hetgeen in strijd is met artikel 2b, derde lid, van de Wwft.

#### Risicomonitoring en herziening

DVB gaat in de vastlegging van de SIRA 2022 niet nader in op de effectiviteit van de beheersing (qua opzet noch werking) en of er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden ter versterking van de risicobeheersing. Ook dit betreft een significante tekortkoming daar dit aantoont dat de huidige SIRA niet als sturingsdocument gebruikt wordt voor het beheersen van geïdentificeerde risico's. Dit is in strijd met artikel 2b, derde lid, van de Wwft.

### **2.3 Overige feiten en bevindingen**

Zoals uit paragraaf 1.4 van deze brief blijkt, heeft dVB in februari 2023, dus ten tijde van het lopende DNB Wwft-onderzoek, de *Wwft Gap Analysis – Final Report* van 31 januari 2023 van [VERTROUWELIJK] toegestuurd. Daaruit blijkt onder meer:

- De SIRA is niet voldoende robuust, omdat zij geen accuraat en actueel beeld geeft van het risicoprofiel van de bank en grotendeels gebaseerd is op 'professional judgement';
- De SIRA volgt een eenmalige cyclus en is niet toekomstgericht. Er zijn geen herzieningen op verzoek of ad hoc herzieningen als gevolg van bijvoorbeeld veranderingen in producten, markten, voorschriften of andere veranderingen in de externe omgeving (bv. Covid-19);
- De drie afzonderlijke SIRA's (1. SIRA voor integriteitsrisico's van cliënten, 2. SIRA voor integriteitsrisico's van niet-clianten, en 3. SIRA voor ASN Beleggingsinstellingen Beheer B.V) zijn niet geconsolideerd en er is weinig

<sup>7</sup> [VERTROUWELIJK].

<sup>8</sup> SIRA 2022, p. 39-42.

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

coördinatie tussen de teams. Dit kan ertoe leiden dat het senior management geen volledig en geconsolideerd beeld krijgt van het integriteitsrisico van de organisatie.

- De SIRA-risicoscenario's (2021 en 2022) zijn mogelijk niet volledig, aangezien een aantal wezenlijke risico's niet zijn opgenomen.<sup>9</sup>
- In de SIRA 2022 staat dat het intrinsieke risico grotendeels is beoordeeld op basis van 'professional judgement' met ondersteuning van relevante data, voor zover beschikbaar. Er is echter een gebrek aan beschikbare en betrouwbare gegevens om een geïnformeerde, op gegevens gebaseerde discussie te voeren over de door de SIRA gepresenteerde risicoscenario's.
- Het werkelijke risico voor AML/CTF-gerelateerde scenario's is gebaseerd op het inherente risiconiveau, risicobeperkende activiteiten en de doeltreffendheid daarvan. Het resultaat wordt echter niet afgezet tegen een specifiek risico voor elk scenario ter ondersteuning van de beslissing om het restrisico te aanvaarden, te beperken of te vermijden. Er zijn meerdere restrisico's die buiten de risicobereidheid vallen. Het is onduidelijk hoe dit wordt opgevolgd om deze binnen de risicobereidheid van de bank te brengen.
- Het huidige SIRA-proces steunt sterk op één persoon.

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

### 3. Feiten en bevindingen na afloop van het onderzoek

In deze paragraaf worden relevante feiten en omstandigheden na afloop van het onderzoek ter plaatse behandeld. Dit, mede vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid alsook om vast te stellen in hoeverre een eventuele tekortkoming is hersteld of nog voortduurt.

Zoals in paragraaf 1.5 van dit besluit opgemerkt heeft dVB op 25 mei 2023 een mondelinge zienswijze gegeven tegen het voornemen tot aanwijzing. Tevens heeft dVB bij e-mail van 5 juni 2023 haar zienswijze schriftelijk aangevuld. In paragraaf 5 van dit besluit is de zienswijze samengevat weergegeven en is deze van een verdere beantwoording voorzien.

Kort en simpel leidt DNB uit de zienswijze af dat de geconstateerde overtreding van artikel 2b van de Wwft nog voortduurt. Deze overtreding staat ook niet ter discussie en namens dVB is ook uitgesproken dat zij deze (h)erkent. Zo blijkt uit de mondelinge zienswijze van 25 mei 2023 dat dVB zich realiseert dat de SIRA vanaf de basis opnieuw moet worden opgebouwd. Uit de bij de zienswijze gevoegde planning blijkt dat dVB verwacht uiterlijk maart 2024 een nieuwe SIRA te hebben opgesteld en intern geaccordeerd.

### 4. Vaststelling van de overtreding

Vooropgesteld wordt dat dVB beschikt over een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van bank en tevens als bank zoals bedoeld in artikel 1a, tweede lid, van de Wwft wordt aangemerkt. DVB beschikt niet over een ontheffing van de minister van Financiën van de bij of krachtens de Wwft gestelde regels als bedoeld in artikel 1c van de Wwft.

<sup>9</sup> Zo is er geen specifieke aandacht voor witwas- en terrorismefinancieringsrisico's in verband met nieuwe technologieën, bijv. gaming, handel in NFT's, nieuw leveringskanaal, gebruik van nieuwe technologie voor cliëntidentificatie; geen verwijzing naar trustkantoren en risico's van handelsfinanciering; geen verwijzing naar scenario's die relevant zijn in de context van de bank, zoals, maar niet beperkt tot; wanneer een cliënt een ongewoon hoog volume of grote waarde aan transacties verricht, of de cliënt terughoudend is om CDD-informatie te verstrekken; de SIRA 2022 bevat geen scenario met betrekking tot cliënten die om redenen van klantintegriteit voor exit zijn gemarkeerd en die de bank niet kan off boarden. Er is geen onderbouwing in termen van frequentie en impact, aangezien de SIRA scenario's niet voldoende gedetailleerd zijn met betrekking tot de wijze waarop het onderliggende risico zich kan manifesteren.

Na beoordeling van de hiervoor aangehaalde feiten en bevindingen tegen het wettelijk kader stelt DNB de navolgende overtreding vast.

- *Artikel 2b van de Wwft*  
Gebleken is dat dVB onvoldoende haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme heeft vastgesteld en beoordeeld. Ook is gebleken dat de resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar integriteitsrisico's niet actueel is. Daarnaast houdt dVB onvoldoende rekening met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden. Hierom is dVB in overtreding van artikel 2b van de Wwft.

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

## 5. Zienswijze

In deze paragraaf reageert DNB – in het verlengde van paragraaf 3 van dit besluit, waarin is gezien in hoeverre de geconstateerde overtreding nog voortduurt – nader op de zienswijze van dVB. Ten overvloede wordt benadrukt dat de zienswijze ook is betrokken bij de door DNB gemaakte belangenafweging, zoals mede vervat in paragraaf 6 van dit besluit.

### 5.1 Mondelinge zienswijze van 25 mei 2023

Op 25 mei 2023 heeft dVB haar zienswijze mondeling naar voren gebracht.

Samengevat weergegeven heeft dVB daarin de navolgende punten nader toegelicht:

- [1] DVB benadrukt dat zij haar rol als poortwachter zeer serieus neemt en zich volledig zal inzetten voor de naleving van alle daarbij horende taken en verplichtingen. DVB erkent en onderkent dat verbetering noodzakelijk is.
- [2] DVB leest de voorgenomen aanwijzing zo dat de aanwijzing erop ziet dat de bank de tekortkomingen met betrekking tot haar SIRA herstelt, zodat dVB in lijn met artikel 2b van de Wwft handelt. [VERTROUWELIJK].
- [3] DVB realiseert zich dat zij de SIRA vanaf de basis opnieuw moet opbouwen en het noodzakelijke herstel geen eenvoudig, rechtlijnig traject zal zijn. Uit de analyse die dVB heeft verricht, blijkt dat de door DNB in het voornemen opgenomen tijdslijnen te krap zijn. Uit de bij de zienswijze gevoegde planning blijkt dat dVB verwacht in maart 2024 een nieuwe SIRA te hebben opgesteld en geaccordeerd, waardoor zij DNB verzoekt om als datum 1 april 2024 te stellen voor het delen van de SIRA.
- [4] Ook verzoekt dVB om op twee verschillende momenten de voortgang te mogen bespreken, te weten rond 30 september 2023 en rond 30 december 2023.
- [5] Ten aanzien van de mogelijke openbaarmaking van een aanwijzing meent dVB dat dit gevolgen zal hebben die een negatieve impact op het herstel kunnen hebben.
- [6] DVB gaat ervan uit dat het onderzoeksrapport geen onderdeel van de eventueel op te leggen aanwijzing vormt en derhalve – zelfs als toch tot publicatie wordt overgegaan – niet gepubliceerd zal worden.
- [7] DVB benadrukt nogmaals dat zij de noodzaak en urgentie van het herstel onderkent en dat zij hard werkt – en zal blijven werken aan adequate en duurzame verbeteringen in de uitvoering en naleving van de Wwft.

### 5.2 Schriftelijke aanvulling van 5 juni 2023



[8] Bij e-mail van 5 juni 2023 heeft dVB nogmaals aandacht gevraagd voor de mogelijke openbaarmaking.

### 5.3 Reactie DNB

**Datum**

12 juni 2023

#### 5.3.1 [1] en [7] Poortwachter

*DVB benadrukt dat zij haar rol als poortwachter zeer serieus neemt en zich volledig zal inzetten voor de naleving van alle daarbij horende taken en verplichtingen. DVB erkent en onderkent dat verbetering noodzakelijk is.*

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

#### Reactie DNB:

Het is duidelijk dat het er dVB veel aan gelegen is om tot naleving van de Wwft te komen. DNB kan hier vanuit haar rol als toezichthouder logischerwijs mee instemmen. DNB neemt deze onderdelen van de zienswijze van dVB verder voor kennisgeving aan. Hierin wordt geen aanleiding gevonden om af te zien van handhavend optreden of anderszins de voorgenomen maatregel aan te passen.

#### 5.3.2 [2] Fasering

*DVB leest de voorgenomen aanwijzing zo dat de aanwijzing erop ziet dat dVB de tekortkomingen met betrekking tot haar SIRA herstelt, zodat dVB in lijn met artikel 2b van de Wwft handelt. [VERTROUWELIJK].*

#### Reactie DNB:

In het toezichtgesprek van 8 mei 2023 is toegelicht dat de (voorgenomen) aanwijzing dient om prioriteitstelling en focus aan te brengen in de herstelopgaaf van dVB. [VERTROUWELIJK].

In dit onderdeel van de zienswijze wordt geen aanleiding gevonden om af te zien van handhavend optreden of anderszins de voorgenomen maatregel aan te passen.

#### 5.3.3 [3] Begunstigingstermijn

*DVB realiseert zich dat zij de SIRA vanaf de basis opnieuw moet opbouwen en het noodzakelijke herstel geen eenvoudig, rechtlijnig traject zal zijn. Uit de analyse die dVB heeft verricht, blijkt dat de door DNB in het voornemen opgenomen tijdslijnen te krap zijn. Uit de bij de zienswijze gevoegde planning blijkt dat dVB verwacht in maart 2024 een nieuwe SIRA te hebben opgesteld en geaccordeerd, waardoor zij DNB verzoekt om als datum 1 april 2024 te stellen voor het delen van de SIRA.*

#### Reactie DNB:

De door DNB gestelde termijn moet naar objectieve maatstaven voldoende lang zijn voor dVB om tot een nieuwe SIRA te komen, terwijl deze ook niet langer mag zijn dan nodig is om de overtreding te beëindigen. DNB onderkent - net als dVB - dat de algehele datakwaliteit van dVB niet op orde is. Een langere doorlooptijd om tot een nieuwe SIRA te komen dan eerst voorzien in het voornemen lijkt dan een logische gevolgtrekking. De door dVB in haar zienswijze geprojecteerde termijnen komen DNB - gelet op de omstandigheden van het geval - redelijk over. Hierom wordt de termijn

verlengd naar 1 april 2024. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf 6 van dit besluit.

#### 5.3.4 [4] Voortgangsrapportage

*Ook verzoekt dVB om op twee verschillende momenten de voortgang te mogen bespreken, te weten rond 30 september 2023 en rond 30 december 2023.*

##### Reactie DNB:

DNB zal dit verzoek accommoderen. Vanwege de verlenging van de begunstigingstermijn naar 1 april 2024 wordt de rapportageverplichting uitgebreid. Dit betekent dat dVB uiterlijk 30 september 2023 én uiterlijk 15 januari 2024 DNB schriftelijk dient te hebben geïnformeerd over de voortgang van het opvolgen van de gedragslijn. Omwille van de eindejaardrukke in combinatie met de feestdagen in deze periode kiest DNB ervoor om de laatste termijn iets later te stellen dan verzocht, zodat dVB in die periode niet (onnodig) extra druk ervaart om een rapportageverplichting te halen. Het is een uiterlijke termijn, dus het staat dVB uiteraard vrij om de rapportage alsnog eerder te doen toekomen. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 6 van dit besluit.

#### 5.3.5 [5] en [8] Openbaarmaking

*Ten aanzien van de mogelijke openbaarmaking van een aanwijzing meent dVB dat dit gevolgen zal hebben die een negatieve impact op het herstel kunnen hebben.*

##### Reactie DNB:

DNB hecht er waarde aan dat relevante feiten en omstandigheden alsook de context waarbinnen een besluit wordt genomen daarin kenbaar worden betrokken en zodoende is het ongebruikelijk om het besluit te ontdoen hiervan.

Op grond van artikel 32f van de Wwft maakt DNB een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie in beginsel openbaar. De openbaarmaking geschiedt zodra het besluit onherroepelijk is. DNB zal dus op dat moment bij separaat besluit beslissen over de (partiële) openbaarmaking van de onderhavige aanwijzing. De door dVB naar voren gebrachte zorgen komen in beginsel pas aan de orde in een procedure waarin het besluit tot openbaarmaking centraal staat. Dat is nu nog niet het geval. Daarom kunnen deze zorgen niet tot aanpassing van het voornemen leiden.

Dat laat onverlet dat DNB natuurlijk nu reeds kennis heeft genomen van deze zorgen, waardoor deze ook kenbaar zullen zijn op het moment dat het besluit tot openbaarmaking zal worden genomen. Ook zal dVB te zijner tijd nog in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te richten tegen een voorgenomen besluit tot openbaarmaking, zodat dVB ook dan hier aandacht voor kan vragen. Ten overvloede benadrukt DNB dat tegen het besluit tot openbaarmaking zelfstandig rechtsbescherming openstaat. Dat betekent dat dVB in het geval een dergelijk besluit wordt genomen daartegen bezwaar kan maken en ook – zo nodig – de voorzieningenrechter kan raadplegen hieromtrent.

##### **Datum**

12 juni 2023

##### **Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Kortom, in hetgeen dVB in dit verband heeft aangevoerd wordt op dit moment geen aanleiding gezien om af te zien van handhavend optreden of anderszins de voorgenomen maatregel aan te passen.

### 5.3.6 [6] Openbaarmaking onderzoeksrapport

DVB gaat ervan uit dat het onderzoeksrapport geen onderdeel van de eventueel op te leggen aanwijzing vormt en derhalve – zelfs als toch tot publicatie wordt overgegaan – niet gepubliceerd zal worden.

#### Reactie DNB:

Zoals hiervoor uiteengezet (onder 5.3.5) zal DNB bij separaat besluit beslissen over de (partiële) openbaarmaking van onderhavige aanwijzing. DNB wijst er ten overvloede op dat het niet gebruikelijk is dat op een handhavingsbesluit betrekking hebbende documenten - naast dat besluit zelf - openbaar worden gemaakt. Dat geldt dus ook voor het onderzoeksrapport. In hetgeen dVB in dit verband heeft aangevoerd wordt geen aanleiding gezien om af te zien van handhavend optreden of anderszins de voorgenomen maatregel aan te passen.

#### **Datum**

12 juni 2023

#### **Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

## **6. Besluit tot het geven van een aanwijzing**

### **6.1 Betrokken factoren en belangen bij besluitvorming**

Uitgangspunten van het *Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank*<sup>10</sup> zijn onder meer dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden zodra een overtreding is geconstateerd. Op basis van het handhavingsbeleid wegen de navolgende factoren mee voor de besluitvorming om al dan niet een formele maatregel op te leggen.

#### *Ernst van de overtreding*

De verplichting om adequaat een SIRA uit te voeren, is een hoeksteen van de Wwft. De SIRA dient als basis voor een goede risicobeheersing. DVB heeft onvoldoende zicht op de risico's die haar cliëntenportefeuille met zich brengt en onvoldoende beheersmaatregelen geformuleerd. Verder is er onvoldoende samenhang met de *integrity risk appetite statement*. De SIRA is niet adequaat om als sturingsdocument te worden gebruikt. Daarom is DNB van mening dat de overtreding als ernstig moeten worden gezien.

#### *Verwijtbaarheid van de overtreding*

Als gevolg van de geconstateerde overtreding heeft dVB onvoldoende zicht op mogelijke risico's van witwassen en terrorismefinanciering bij haar cliënten. DVB wist of behoorde te weten wat de overtreden normen inhouden. De normen waren bekend en DNB heeft guidance gegeven in haar *good practice "De Integriteitrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan"*, over hoe een SIRA uitgewerkt zou kunnen worden. Ook heeft DNB in haar Leidraad Wwft en Sw uitleg gegeven over het uitvoeren van een SIRA en het nut en de noodzaak hiervan. DNB heeft waargenomen dat dVB al bekend was met de gebreken in de SIRA 2021 en desondanks zijn deze gebreken niet hersteld met de SIRA 2022. Hierom is sprake van verwijtbaarheid van dVB als overtreder.

#### *Compliance gerichtheid*

<sup>10</sup> Staatscourant 2020, 56540.

DVB erkent dat zij niet voldoet aan de wettelijke eisen van de Wwft en heeft externe adviseurs ingeschakeld om eerst een *gap-analyse* en vervolgens een *root cause* analyse uit te voeren met als doel de oorzaak van de problematiek te onderzoeken en te adresseren. DVB heeft meermaals onderstreept dat de implementatie van herstelmaatregelen gepaard gaat met grote uitdagingen. Ook in haar zienswijze erkent dVB dat verbetering noodzakelijk is en benadrukt zij haar rol als poortwachter zeer serieus te nemen en zich volledig in te zetten voor de naleving van alle daarbij behorende taken en verplichtingen. De geconstateerde compliance gerichtheid brengt op dit moment geen verdere bijzonderheden met zich mee. Wel acht DNB het belangrijk dat momenteel prioriteit wordt gegeven aan het herzien van de SIRA als basis voor een goede risicobeheersing. In dit verband ligt het op de weg van dVB om de beschikbare data en de datakwaliteit voortvarend te verbeteren.

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Beginselflicht tot handhaving en zicht op beëindiging*

Op grond van vaste jurisprudentie geldt dat, gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is handhavend op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Bijvoorbeeld indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. DNB concludeert dat in het onderhavig geval geen sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden. Met inachtneming van het zwaarwegend belang bij de naleving van de wettelijke vereisten op het gebied van de integere bedrijfsvoering, waaronder begrepen de SIRA, acht DNB de inzet van de onderhavige formele maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig om herstel te realiseren. Daarbij heeft DNB ook oog voor een 'level playing field'. Verder acht DNB de maatregel niet onredelijk bezwarend. Op basis van het track record van dVB op dit dossier heeft DNB op dit moment onvoldoende vertrouwen dat dVB op eigen initiatief op de kortst mogelijke termijn alle overtredingen, waarvan ook de overtreding ten aanzien van de SIRA, adequaat en met name ook structureel zal beëindigen. Al met al is DNB van oordeel dat een aanwijzing met een daarin opgenomen gedragslijn een geschikte, noodzakelijke en evenwichtige maatregel is.

*Gevolgen aanwijzing voor dVB*

DNB heeft zich vergewist van de mogelijke negatieve gevolgen van een formele maatregel voor dVB, te weten een toezichtantecedent voor de beleidsbepalers en mogelijk extra financiële lasten om tijdig aan de aanwijzing te kunnen voldoen (bijv. voor het inhuren van extra personeel en externe deskundigen). Ook onderkent DNB dat de Wwft in beginsel (gedeeltelijke) openbaarmaking van de formele maatregel voorschrijft. Op de mogelijke gevolgen van de openbaarmaking voor het hersteltraject heeft dVB uitdrukkelijk gewezen in haar zienswijze. Naar het oordeel van DNB wegen deze negatieve gevolgen niet op tegen het zwaarwegende belang bij handhaving van voornoemde artikelen uit de Wwft, met name gezien de ernst en verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding.

**6.2 Aanwijzing en gedragslijn**

Gelet op het vorenstaande besluit DNB om aan dVB een aanwijzing te geven op grond van artikel 28 van de Wwft om de geconstateerde overtreding van artikel 2b van de Wwft te doen beëindigen. De gedragslijn luidt als volgt:

- A. *dVB dient maatregelen te nemen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, zoals bedoeld in artikel 2b van de Wwft, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van dVB. Bij het vaststellen en beoordelen van deze risico's houdt dVB in ieder geval rekening met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden. De resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's legt dVB vast, houdt dVB actueel en verstrekt dVB uiterlijk op 1 april 2024 aan DNB.*
- B. *In het verlengde hiervan acht DNB het noodzakelijk om gedurende het hersteltraject inzicht te houden in de voortgang, om zo nodig tussentijds te kunnen bijsturen. Daarom dient dVB uiterlijk 30 september 2023 en uiterlijk 15 januari 2024 DNB schriftelijk te hebben geïnformeerd over de voortgang van het opvolgen van de onderhavige gedragslijn.*

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

## 7. Bezwaar

### 7.1 Eisen bezwaarschrift

Tegen dit besluit kan door iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar worden gemaakt.

Uw bezwaarschrift moet ten minste het volgende bevatten:

- uw handtekening
- uw naam en adres
- een dagtekening
- een omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt
- de redenen waarom u het niet eens bent met het besluit

Als u aan één of meer van deze eisen niet voldoet, kan DNB uw bezwaarschrift weigeren en niet-ontvankelijk verklaren.

U kunt uw bezwaarschrift zowel schriftelijk als digitaal indienen.

### 7.2 Digitaal

U kunt uw bezwaarschrift elektronisch indienen via <https://www.dnb.nl/contact/bezwaar-klacht-of-misstand-melden/bezwaar-maken-tegen-een-besluit-van-dnb/>

Als u het bezwaarschrift per e-mail wilt verzenden, moet het bezwaarschrift in pdf-formaat als bijlage van de e-mail worden verzonden. Het bezwaarschrift moet met de hand ondertekend zijn. Dit heet een natte handtekening, ter onderscheiding van een digitale handtekening. Daarna kunt u het ondertekende bezwaarschrift inscannen en als bijlage aan de e-mail toevoegen. U kunt het bezwaarschrift e-mailen naar: [bezwarenbox@dnb.nl](mailto:bezwarenbox@dnb.nl).

### 7.3 Per post

U kunt uw bezwaarschrift ook per post aan DNB sturen. Het bezwaarschrift richt u dan aan De Nederlandsche Bank N.V., t.a.v. de Divisie Juridische zaken, Afdeling Toezicht - Procedures & Privacy, Postbus 98, 1000 AB te Amsterdam.

## 8. Slot

DNB merkt op dat zij de Europese Centrale Bank en de Stichting Autoriteit Financiële Markten, in het kader van de samenwerking tussen de toezichhouders, op de hoogte zal stellen van dit besluit.

Hoogachtend,  
De Nederlandsche Bank N.V.

**Datum**

12 juni 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

## Bijlage – relevante wet- en regelgeving

### Artikel 2b van de Wwft

1. Een instelling neemt maatregelen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van de instelling.
2. Bij het vaststellen en beoordelen van de risico's, bedoeld in het eerste lid, houdt de instelling in ieder geval rekening met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden.
3. Een instelling legt de resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's vast, houdt deze actueel en verstrekt deze resultaten desgevraagd aan de toezichthoudende autoriteit.

### Datum

12 juni 2023

### Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]