

Bijlage 1: Toelichting onderzoeken DNB toepassing sancties

Toelichting onderzoeken van DNB

De uitgebreide sanctiemaatregelen die zijn ingesteld tegen Rusland en Belarus sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in februari 2022 waren aanleiding voor DNB om in 2022 te starten met twee themaonderzoeken naar de naleving van sanctieregelgeving. Beide onderzoeken zijn inmiddels afgerond.

Bedrijfsvoering

In het eerste onderzoek heeft DNB bij instellingen uit verschillende sectoren (banken, betaalinstanties, verzekeraars, pensioenfondsen, trustkantoren en crypto-instellingen) onderzocht of zij hun bedrijfsvoering zodanig ingericht hebben dat tegoeden en economische middelen van gesanctioneerde partijen tijdig bevroren kunnen worden, dan wel dat levering van diensten, tegoeden en economische middelen aan gesanctioneerde partijen gestaakt kan worden. Daarnaast is bekeken of sanctiehits¹ onverwijld aan DNB gemeld worden.

Sanctiescreeningsystemen.

In het tweede onderzoek heeft DNB de effectiviteit en efficiëntie van sanctiescreeningsystemen bij 31 banken en betaalinstanties getest door de systemen van de instellingen te testen tegen een fictieve dataset. Het ging hierbij om het testen van transactiescreening- en cliëntscreeningsystemen. De vragen die u aan DNB stelt, betreffen het tweede onderzoek. Dit onderzoek is gericht op de gebruikte sanctiescreeningsystemen, en niet op de volledige beheersomgeving die instellingen hebben ingericht.

Beantwoording vragen Ministerie van Financiën aan DNB

1. Kan DNB nader toelichten wat het onderzoek specifiek ten aanzien van de sanctiescreening en bevroren tegoeden inhoudt?

Welk aantal en welk type instellingen is door DNB onderzocht? Is deze selectie representatief? DNB heeft een test uitgevoerd naar de effectiviteit en efficiëntie van de gebruikte sanctiescreeningsystemen bij 31 banken en betaalinstanties. Het gaat om vijf betaalinstanties en 26 banken. Er zijn in totaal ongeveer 135 betaalinstanties en 80 banken in Nederland. De test is uitgevoerd bij grote en kleine instellingen. Zowel de transactiescreening- als de cliëntscreeningsystemen werden getest. Er is geen onderzoek gedaan naar bevroren tegoeden. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit een test is geweest met een fictieve dataset. Uit de uitkomsten van het onderzoek kan niet één-op-één een conclusie worden getrokken over het al dan niet daadwerkelijk missen van gesanctioneerde tegoeden of transacties door de instellingen. Dit onderzoek moet worden onderscheiden van het onderzoek dat DNB heeft gedaan naar de bedrijfsvoering van instellingen.

2. Kan DNB ingaan op de onderzoeksmethode en de gebruikte data van het betreffende onderzoek?

Een totaal van 79 sanctiescreeningsystemen van instellingen is onderzocht door die systemen te gebruiken om een door DNB (met hulp van een externe partij) opgestelde lijst transacties en cliënten te laten screenen. Het ging dus zowel om transactie- als cliëntscreening. De test diende te worden uitgevoerd in de normale zakelijke omgeving.

De gebruikte lijst is fictief: het gaat dus niet om de werkelijke administratie van cliënten of transacties die bij de betreffende instellingen in de boeken zitten. Er is echter wel gebruik gemaakt van echte namen van gesanctioneerden en beschrijvingen die in sanctienormen voorkomen. De lijst bestaat uit namen van gesanctioneerde personen en entiteiten, gesanctioneerde bank *identifier* codes (BIC's), dual-use goederen en niet-gesanctioneerde namen (*clean IDs*). Er zijn ook gemanipuleerde versies van de namen opgenomen; namen waarin een wijziging of een schrijffout is opgenomen.

¹ Een constatering dat de identiteit van een relatie overeenkomt met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de Sanctieregelgeving.

Er is gekeken naar het aantal alerts dat de sanctiescreeningsystemen genereerden op basis van de genoemde lijst. Hierbij is gekeken naar efficiëntie en effectiviteit van de systemen. Om de effectiviteit te toetsen is gekeken naar het percentage van de lijst dat een alert heeft gegenereerd. Bij de effectiviteitsmeting is enkel gekeken naar het gesanctioneerde deel van de lijst. Het ging er daarbij dus om bij welk percentage van het gesanctioneerde deel van de lijst (exclusief de *clean IDs*) het sanctiescreeningsysteem een alert genereert.

Bij de meting van de efficiëntie is ook gekeken naar niet-gesanctioneerde namen of transacties. Op die manier is het aantal *false positives* in zicht gebracht. Een te hoog aantal daarvan kan uiteindelijk ook consequenties hebben voor de foutgevoeligheid van de systemen.

Op de lijst zijn namen opgenomen van de sanctielijsten van de Europese Unie, de Verenigde Naties, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de nationale sanctielijst terrorisme. Daarnaast is een lijst niet-gesanctioneerde namen, *clean IDs*, opgenomen. Het verdient vermelding dat niet alle instellingen in werkelijkheid verplicht zijn te werken met de sanctielijsten van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Er zijn instellingen die slecht scoorden op deze lijsten, terwijl zij daar ook niet op hoeven te screenen (omdat de instelling daar bijvoorbeeld niet actief is). Daardoor werd hun score negatief beïnvloed. Uiteraard is hiermee rekening gehouden door DNB, hoewel de percentuele scores daardoor wel negatief zijn beïnvloed.

3. Er worden voorbeelden genoemd van instellingen die slechts 60 procent en 24 procent van de gesanctioneerden vinden. Verder is genoemd dat bij een derde van de instellingen verbeteringen nodig zijn. Bij hoeveel instellingen heeft DNB geconstateerd dat er aanzienlijke tekortkomingen zijn? Zijn de voorbeelden van 60 en 24 procent enkele uitschieters of zijn er meerdere instellingen die dergelijke problemen hebben?

DNB heeft onderzoek gedaan bij 31 instellingen. Ten aanzien van tien van die instellingen heeft DNB initieel vastgesteld dat herstelmaatregelen noodzakelijk waren. De tien instellingen zijn als volgt in te delen:

- Twee instellingen hadden scores onder de 50 procent.
- Twee instellingen lieten scores zien tussen de 50 en de 70 procent.
- Vier instellingen scoorden hoger dan 70 procent.
- Twee instellingen zijn moeilijker in te delen omdat ze meerdere sanctiescreeningsystemen gebruiken die verschillende scores.

De score geeft een partieel beeld. Er is bijvoorbeeld een instelling die 80 procent scoorde en toch herstelmaatregelen moet uitvoeren. Vooropgesteld zij dat het sanctiescreeningsysteem slechts een onderdeel is van de bedrijfsvoering die is gericht op de uitvoering van sanctie maatregelen. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Het is goed om te vermelden dat het beeld van DNB is dat de scores van de Nederlandse sector gemiddeld genomen goed vergelijkbaar zijn met, al dan niet wat beter zijn dan, die in andere landen. De scores van instellingen die al verschillende jaren meedraaien in een wereldwijde benchmark liggen iets hoger dan gemiddeld in Nederland. Dit betreft echter ook een benchmark van grote instellingen die al verscheidene jaren deze tests doen, en daar dus ook van geleerd hebben. Hier zitten ook Nederlandse instellingen tussen. Dit is met name een bevestiging van het feit dat het loont om de systemen met enige regelmaat te testen.

4. Is er onderscheid te maken tussen type/grootte instellingen in de onderzoeksresultaten?

De uitkomsten laten zien dat de meeste onderzochte Nederlandse financiële instellingen in opzet grotendeels voldoen aan de in het kader van de Sanctiewet 1977 vastgestelde voorschriften, maar dat er ook ruimte is voor verbetering. Ook ziet DNB dat er naar aanleiding van de nieuwe grote sanctiepakketten van afgelopen jaar nieuwe uitvoeringsvragen zijn opgekomen in de sector. Er zijn ook gevallen waar echt tekort wordt geschoten. In die gevallen neemt DNB maatregelen. De aard van de conclusies is niet verschillend per type instelling of wanneer gekeken wordt naar de grootte van instellingen.

5. Wat kan DNB op basis van het onderzoek concluderen in hoeverre er daadwerkelijk bevroren tegoeden gemist zijn?

Zorgt dit voor een afwijkend beeld ten opzichte van de conclusies van nationaal coördinator sancties Blok?

Op basis van het onderzoek van DNB naar de effectiviteit en efficiëntie van de sanctiescreeningsystemen kunnen geen conclusies worden getrokken over de vraag of daadwerkelijk tegoeden zijn gemist die bevroren hadden moeten worden. De onderzoeksmethode kon niet leiden tot werkelijke sanctiehits omdat met een fictieve dataset is gewerkt. Op basis van het onderzoek kan enkel worden vastgesteld dat een aantal instellingen hun sanctiescreeningsstelsel moeten verbeteren.

Daarbij is van belang dat het onderzoek zich in die zin enkel heeft gericht op de vraag of één van de maatregelen waarmee sanctierisico kan worden gemitigeerd, voldoet. Het onderzoek heeft zich niet gericht op het daadwerkelijke sanctierisico waaraan de instelling wordt blootgesteld. Bij iedere instelling waar het onderzoek is uitgevoerd, is dezelfde fictieve dataset gebruikt, ongeacht of de instelling in werkelijkheid ook echt blootstelling heeft op gesanctioneerde landen, sectoren, personen of entiteiten.

6. In hoeverre verwacht DNB dat instellingen door de tekortkomingen in systemen bevroren tegoeden kunnen missen?

Kunnen partijen op andere manieren adequaat borgen dat er geen bevroeringen worden gemist? Er bestaat altijd een risico dat een financiële sanctie niet wordt toegepast waar dat wel had moeten. Dat risico kan naar zijn aard niet voor de volle 100% worden uitgesloten.

Het sanctiescreeningsstelsel is een van de (belangrijke) middelen die instellingen inzetten om het risico dat een gesanctioneerde persoon of entiteit of gesanctioneerd goed wordt gemist zoveel mogelijk te beperken. Naarmate het screeningsstelsel minder goed in staat is iedere naam van een gesanctioneerde persoon of entiteit, of omschrijving van een gesanctioneerd goed, in de systemen van een instelling te detecteren, neemt het risico toe op het niet toepassen van een financiële sanctie waar dat wel had moeten.

Het is belangrijk om te benadrukken dat een sanctiescreeningsstelsel niet de enige maatregel is om gesanctioneerden te detecteren. Een andere manier om grip te krijgen op sanctierisico's kan bijvoorbeeld worden gezocht in het inrichten van procedures, bijvoorbeeld een pre-transaction *approval* voor transacties van en naar landen waartegen financiële sancties gelden. In deze gevallen doet een cliënt een aanvraag voor een transactie en voegt daarbij de omschrijving, het doel en de documentatie behorende bij die transactie; vervolgens beoordeelt de instelling de aanvraag en besluit zij de transactie wel of niet uit te voeren. Maatregelen van dit type zijn niet in het onderzoek van DNB meegenomen. Dit soort maatregelen kunnen helpen voorkomen dat een sanctie daadwerkelijk wordt overtreden, zelfs wanneer het sanctiescreeningsstelsel de gesanctioneerde naam niet detecteert.

Een andere mogelijke maatregel is het toevoegen van de omschrijving van *dual-use* goederen aan de geautomatiseerde transactiefiltering, zodat dergelijke transacties worden gedetecteerd en onderzocht voordat zij worden uitgevoerd. Daarbij kan de instelling ervoor kiezen deze vorm van screening toe te passen in specifieke gevallen, op basis van haar risicobereidheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om betalingen naar Rusland, Belarus en Oekraïne.

De risicobereidheid en het bedrijfsmodel van de betreffende instelling zijn uiteindelijk bepalend voor de beantwoording van de vraag welke maatregelen passend zijn.

7. Welke concrete verbeteringen moeten instellingen doorvoeren naar aanleiding van het onderzoek van DNB?

Instellingen stellen een plan op om de herstelmaatregelen uit te voeren. De maatregelen die nodig zijn verschillen per instelling. Er zijn instellingen waarbij de maatregelen overzichtelijk zijn. Denk daarbij aan een onjuiste instelling van het sanctiescreeningsstelsel waardoor niet wordt gescreend op de nationale sanctielijst terrorisme.

Ook heeft DNB vastgesteld dat instellingen soms het *fuzzy matching*² - percentage van hun systeem niet kenden of niet wisten dat dit percentage kan worden aangepast.

8. Hoeveel tijd hebben de instellingen nodig om deze verbetering door te voeren?

Dit verschilt per type instelling en is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. Sommige herstelmaatregelen kosten weinig tijd. Denk bijvoorbeeld aan de afstelling van het *fuzzy matching*-percentage, zodat de kans op een match met een naam op een sanctielijst groter is. In sommige gevallen betreft het een instelling met een sanctiescreeningsysteem dat door de instelling zelf is gebouwd, en dus ook door de instelling zelf zal moeten worden aangepast, waarbij het doorvoeren van verbeteringen mogelijk meer tijd zal kosten.

9. Wanneer verwacht DNB over de verbeteringen door instellingen te kunnen communiceren?

Er is vanuit DNB geen externe communicatie voorzien ten aanzien van de uitgevoerde herstelmaatregelen die door instellingen zijn uitgevoerd. DNB houdt doorlopend toezicht op de 31 instellingen waar het onderzoek is uitgevoerd. De bevindingen uit het onderzoek worden in het doorlopend toezicht meegenomen.

10. In hoeverre verwacht DNB dat instellingen daarbij gemiste bevrozingen zullen tegenkomen?

Het onderzoek heeft zich niet gericht op het identificeren van dergelijke tegoeden. Het onderzoek richtte zich op een van de maatregelen om sanctierisico's te mitigeren. DNB heeft daarom geen specifieke verwachting. DNB heeft geen signalen ontvangen binnen het onderzoek dat zulke tegoeden zouden zijn gemist.

11. Wat doet DNB als instellingen de verbeteringen onvoldoende doorvoeren? Instellingen rapporteren aan DNB welke herstelmaatregelen worden uitgevoerd. De vraag of verder onderzoek wordt gedaan is afhankelijk van die rapportages. DNB neemt de bevindingen uit het onderzoek ook mee in het doorlopend toezicht op de instellingen. Als naar voren komt dat de herstelmaatregelen onvoldoende zijn uitgevoerd, kan DNB besluiten tot het opleggen van formele maatregelen. Of dergelijke maatregelen aangewezen zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de mogelijke overtreding van de sanctieregelgeving.

12. Wat doet DNB als er bij een onderzoek naar systemen mogelijk gemiste bevrozingen worden aangetroffen?

Mogelijk gemiste bevrozingen kunnen in het toezicht worden betrokken. Dat is echter alleen mogelijk wanneer die informatie de indicatie oplevert dat de instellingen in het algemeen de bedrijfsvoering niet zo heeft ingericht dat de sanctieregelgeving kan worden nageleefd. Wanneer de informatie (ook) de indicatie oplevert dat een sanctiemaatregel is geschonden, dan kan een dergelijk signaal worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM is bevoegd een strafrechtelijk onderzoek te starten op grond van de verdenking dat artikel 2 van de Sanctiewet 1977 in samenhang met artikel 1 van de Wet op de economische delicten is overtreden.

13. Welke inzichten levert dit onderzoek op voor de herziening van de Sanctiewet?

In het algemeen meent DNB dat de sector geholpen is bij een duidelijker wettelijke regeling over de verplichting tot het screenen van personen en entiteiten, dan die welke nu in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 is opgenomen.

14. Is het huidige instrumentarium van DNB afdoende om te kunnen handelen bij mogelijke gemiste bevrozingen?

DNB ziet thans geen aanleiding het mandaat of het instrumentarium van DNB uit te breiden. DNB kan signalen over gemiste bevrozingen betrekken bij het onderzoek naar de toereikendheid van bedrijfsvoering, terwijl dergelijke signalen ook aan het OM en de opsporingsdiensten kunnen worden overgelegd.

² Fuzzy matching is een techniek die wordt gebruikt om overeenkomsten te vinden tussen namen of entiteiten als de spelling niet identiek is. In plaats van een exacte match te zoeken, waarbij de gebruikte tekens identiek aan elkaar moeten zijn, maakt fuzzy matching gebruik van algoritmen en technieken om overeenkomsten te vinden op basis van een vooraf bepaald percentage vergelijkbaarheid.