

NIEUWSBERICHT TOEZICHT

Proportionaliteit in Perspectief. Meer maatwerk mogelijk bij proportionele toepassing Wwft



De Nederlandsche Bank (DNB) heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop vijf Nederlandse banken de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) toepassen bij klanten met een laag risico op witwassen. Uit de verkenning blijkt dat banken zich bewust zijn van het belang van proportionaliteit, maar belemmeringen ervaren in de uitvoering. DNB ziet mogelijkheden voor meer maatwerk en samenwerking in de keten.

Gepubliceerd: 17 december 2025



© GettyImages

In de afgelopen jaren zijn er zorgen ontstaan over de neveneffecten van de naleving van de Wwft, waaronder onnodige klantbelasting, belemmeringen bij toegang tot betalingsverkeer,

operationele druk en (indirecte) discriminatie. Vooral bij laagrisicosituaties is niet altijd duidelijk of de toepassing proportioneel is. Klachten die bij DNB binnenkomen en andere signalen roepen de vraag op of de toepassing van de Wwft in dergelijke gevallen in verhouding staat tot het witwasrisico.

DNB heeft in 2025 bij vijf Nederlandse banken een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de proportionele toepassing van de Wwft bij klanten met een laag risico op witwassen en financieren van terrorisme. Deze verkenning werd gestart naar aanleiding van signalen dat bepaalde Wwft-maatregelen als disproportioneel worden ervaren, vooral bij klantgroepen met een beperkt witwasrisico.

Het doel van deze verkenning is inzicht krijgen in hoe banken hun Wwft-maatregelen afstemmen op klanten met een laag risicoprofiel. Het onderzoek sluit aan bij het eerder door DNB gepubliceerde rapport [Van herstel naar balans](#) ↓, waarin het belang van een risicogebaseerde benadering centraal staat.

Het verkennende onderzoek richtte zich op vier specifieke klantgroepen: goede doelen en religieuze organisaties, Verenigingen van Eigenaren (VvE's), klein MKB/retail en Politically Exposed Persons (PEP's).

Bewust van belang proportionaliteit

Uit de verkenning blijkt dat banken zich bewust zijn van het belang van proportionaliteit en op dit gebied al concrete stappen zetten. Banken tonen welwillendheid om maatregelen beter af te stemmen op het risicoprofiel van hun klanten. Tegelijkertijd ervaren instellingen belemmeringen. Dit kan ertoe leiden dat maatregelen in de praktijk zwaarder uitvallen voor klanten dan strikt noodzakelijk, wat kan resulteren in disproportionele klantbelasting en inefficiënties.

Deze belemmeringen hangen nauw samen met de spanningsvelden binnen een risicogebaseerde aanpak. Een risicogebaseerde benadering vraagt van instellingen een professioneel oordeel over risico's en passende maatregelen. Het vellen van een professioneel oordeel brengt soms mee dat uit voorzorg extra vragen worden gesteld of een hogere risicoclassificatie wordt toegekend, zelfs bij een goed risicobeeld. Dit staat op gespannen voet met proportionaliteit.

Daarnaast vereist een gedegen risicoafweging voldoende klantinformatie om een compleet beeld te vormen en de Wwft na te leven. Het streven naar volledigheid kan echter leiden tot administratieve lasten en frequente klantvragen, wat wringt met klantgerichtheid en efficiëntie – met name waar de informatie die gevraagd wordt verder gaat dan nodig is om dit beeld te vormen of dan de wet vereist.

Belemmeringen bij het toepassen van proportionaliteit

Deze spanning maakt duidelijk waarom proportionaliteit in de praktijk niet vanzelfsprekend is. Banken zijn in sommige gevallen terughoudend met het beperken van maatregelen, ook wanneer er geen significante risico's worden geconstateerd. De verkenning wijst onder andere op de volgende factoren:

- Risicoaversie en procedurele zekerheid.

Hoewel de Wwft uitgaat van een risicogebaseerde benadering, blijkt in de praktijk dat de nadruk vaak ligt op strikte naleving van regels en procedures. Analisten ervaren niet altijd de ruimte om zelfstandig professionele afwegingen te maken. Dit kan in sommige gevallen leiden tot risicoavers gedrag.

- De dynamiek van terugkoppeling.

DNB ziet dat hogere risicoclassificaties in de praktijk vaak als 'veilige keuze' gelden. Toezicht- en controlefuncties kunnen meer nadruk leggen op hoogrisicosituaties en op gevallen waarin mogelijk ten onrechte een laag risiconiveau is toegekend – en minder op situaties waarin ten onrechte een te hoog risiconiveau is toegekend. Terugkoppelingen vanuit deze functies lijken hierdoor een opdrijvend effect te hebben op de risicoclassificatie van klanten.

- Effect van gepubliceerde risico-indicatoren.

Verschillende instanties publiceren risico-indicatoren om instellingen te ondersteunen bij het inschatten van risico's ten aanzien van financieel-economische criminaliteit. Banken nemen doorgaans al deze informatie mee, om geen potentieel relevante signalen te missen. In de praktijk worden deze indicatoren soms geïnterpreteerd als directe aanleiding voor actie. Het vaststellen van één risico-indicator in een dossier leidt dan automatisch tot aanvullende maatregelen, los van het totale klantbeeld en het risico.

- Kennis en vakmanschap in relatie tot risicobeoordeling.

In de praktijk blijkt dat de kennis en expertise van medewerkers cruciaal zijn voor een passende klantbehandeling, bijvoorbeeld wanneer het gaat om specifieke klantgroepen zoals religieuze instellingen en stichtingen. Een goed begrip van de aard, context en activiteiten van deze klanten is essentieel om hun risico's zorgvuldig en proportioneel te kunnen beoordelen. Daarnaast speelt de mate van afstand tot de klant een rol. Wanneer medewerkers vooral op afstand opereren en beperkt zicht hebben op de dagelijkse praktijk van de klant, is het lastiger om tot een passende risicobeoordeling en aanpak te komen.

Resultaten risicoclassificatie per klantgroep

Banken delen hun klanten in risicocategorieën in (m.n. laag, midden, hoog). Deze indeling bepaalt welke maatregelen instellingen toepassen bij het aangaan en onderhouden van klantrelaties. Uit de verkenning naar de vier genoemde klantgroepen blijkt dat VvE's en klein MKB/retail meestal als laag risico worden geclassificeerd. Bij goede doelen en vooral PEP's is er meer variatie zichtbaar. Waar klanten niet als hoog risico worden ingeschaald komt aanvullende klantbelasting niet alleen voort uit de risicoclassificatie, maar ook uit interne

werkwijzen, interpretatie van risicofactoren, toezichtprocessen en verschillen in klantenbestanden.

Figuur 1 Risicoclassificatie (gemiddelde 5 banken)



Hieronder staan we per klantgroep stil bij de belangrijkste observaties.

Goede doelen en religieuze organisaties: gedifferentieerde aanpak

Banken hanteren voor deze klantgroep een risicogebaseerde benadering, waarbij veel organisaties als laag of midden risico worden geclassificeerd. Dit biedt ruimte voor een proportioneel cliëntenonderzoek, met minder frequente reviews en maatwerk bij complexe eigendomsstructuren, zoals bij kerkgenootschappen.

Daar waar banken gespecialiseerde teams inzetten en aangepaste processen toepassen, blijkt uit de verkenning dat dit leidt tot een meer proportionele toepassing van de Wwft. Dit vermindert niet alleen klantbelasting, maar verhoogt ook de efficiëntie en effectiviteit van het onderzoek.

Praktijkvoorbeelden laten zien dat banken interne richtlijnen opstellen voor onderscheid binnen de non-profitsector, gespecialiseerde teams inzetten en hulpmiddelen zoals toegespitste antwoordformulieren gebruiken om klantcontact te vereenvoudigen.

In de praktijk zijn contante gelden (bijvoorbeeld bij collectes), transacties naar landen met sanctie- of terrorismerisico en bestuurswisselingen die UBO-identificatie bemoeilijken

belangrijke aandachtspunten bij de proportionele toepassing van de Wwft. In dat geval is het aan de instelling om een goede inschatting te maken of die aanleiding vormen voor aanvullende maatregelen. Daarnaast speelt vastgoedbezit een rol, wat in de praktijk tot spanningsvelden kan leiden.

Voorbeeld uit de praktijk

Dient een stichting of kerk met vastgoed te worden aangemerkt als een zakelijke relatie met zakelijk vastgoed (er is vaak ook sprake van verhuur)? Volgens de interne procedure van de bank zou dit moeten, maar deze kwalificatie doet niet altijd recht aan de situatie en leidt tot een aanzienlijke toename in de hoeveelheid op te vragen informatie. De vraag die de bank zich stelt is in hoeverre het proportioneel is om deze activiteiten als zakelijke vastgoedactiviteiten te bestempelen, met de bijbehorende intensieve informatievereisten.

VvE's: laag risico, maar praktische uitdagingen

Verenigingen van Eigenaren (VvE's) worden door banken meestal als laag risico geclassificeerd vanwege hun transparante rechtsvorm, beperkte financiële omvang en duidelijk doel. Dit vertaalt zich in minder frequente reviews en een minder intensieve toepassing van CDD-maatregelen.

Om de administratieve lasten verder te beperken, zetten banken in op praktische oplossingen. Toch blijven er knelpunten bestaan. VvE's hoeven geen UBO's te registreren, terwijl banken deze wel moeten identificeren. Bestuurswisselingen, gedeeld eigendom en externe beheerders compliceren dit proces. Daarnaast roept het opvragen van UBO-informatie bij een laag risicoprofiel bij de klant onbegrip op. Vrijwillige besturen zijn vaak onvoldoende bekend met wettelijke verplichtingen, wat leidt tot intensieve klantinteractie en hogere administratieve lasten. Praktijkvoorbeelden laten zien dat aangepaste UBO-verklaringen en het bundelen van informatieverzoeken bijdragen aan een meer proportionele werkwijze en efficiënter klantcontact.

Voorbeeld uit de praktijk

Wanneer informatie nodig is over meerdere VvE-kanten die worden beheerd door dezelfde VvE-beheerder, bundelt de bank deze informatieverzoeken. Door de uitvraag te combineren in één verzoek, kan de beheerder de informatie voor al zijn VvE-kanten in één keer aanleveren. Dit vermindert administratieve lasten, voorkomt

dubbele communicatie en bevordert een efficiënte samenwerking tussen bank en VvE's/beheerder.

Klein MKB/retail: laag risico, proportionele aanpak

Klanten in deze groep vertonen doorgaans weinig kenmerken van verhoogd witwasrisico. Hoewel banken geen specifiek beleid hanteren, erkennen zij deze klanten steeds vaker als laag risico. Dit biedt ruimte voor minder belastende toepassing van cliëntenonderzoek, zoals minder frequente reviews en het gebruik van bestaande informatie.

In de praktijk worden ook geautomatiseerde beoordelingen ingezet, mits de omzet onder een bepaalde grens blijft en geen aanvullende risicofactoren aanwezig zijn. Voor transacties met goederen van hoge waarde geldt een waardedrempel voor aanvullend onderzoek.

Een belangrijk aandachtspunt is het gebruik van contant geld, vooral in sectoren zoals horeca en detailhandel. Hoewel contante geldstromen een risicofactor kunnen zijn, sluiten ze vaak aan bij het transactieprofiel van deze sectoren. Intensieve vragen hierover kunnen daarom disproportioneel zijn, en kunnen klantrelaties verstoren en middelen verspillen.

Voorbeeld uit de praktijk

Een analist ziet bij de klant, een restaurant, contante geldstromen. Hij weet dat contante geldstromen een relevante indicator kunnen zijn voor een verhoogd witwasrisico. Hoewel de analist geen concrete aanwijzingen heeft voor een daadwerkelijk verhoogd risico en geen andere indicatoren ziet (anders dan de contante geldstromen), kiest hij toch voor een hogere risicoclassificatie – met de daarbij behorende aanvullende uitvragen. Daarbij houdt de analist geen rekening met het feit dat contante geldstromen in de horeca relatief gebruikelijk zijn, wat tot een andere inschatting had kunnen leiden.

PEP: meer differentiatie en proportionele toepassing

De Wwft vereist aanvullende CDD-maatregelen bij politiek prominente personen (PEP's). Traditioneel classificeren banken PEP's vaak als hoog risico, maar dat is niet altijd nodig. Uit de verkenning blijkt dat banken die de NVB Baseline PEP hebben geïmplementeerd, meer differentiëren en een kleiner deel van de PEP's als hoog risico classificeren. Een bredere toepassing van deze baseline kan sectorbreed leiden tot minder intensieve maatregelen,

zoals minder frequente reviews en een meer proportionele beoordeling van de herkomst van vermogen.

Praktijkvoorbeelden laten zien dat banken risicofactoren meewegen om te bepalen of een herbeoordeling nodig is. Zo wordt bij een klant die slechts een familielid heeft met een PEP en geen gewijzigde omstandigheden vertoont, geen aanvullende navraag gedaan. Dit bespaart capaciteit en vermindert belasting voor de klant.

Voorbeeld uit de praktijk

Een bank overweegt op basis van aanwezige risicofactoren of de herkomst van het vermogen van een PEP opnieuw bepaald moet worden. De bank kijkt daarbij onder meer naar het soort PEP en relevante omstandigheden. Als bijvoorbeeld een bestaande klant naaste familie is van een PEP en volgens de Wwft als PEP aangemerkt moet worden, beoordeelt de bank of er aanwijzingen zijn dat dit familielid een verhoogd risico met zich meebrengt. Wanneer er geen signalen zijn van gewijzigde omstandigheden of andere relevante risico-indicatoren, wordt dit vastgesteld en vindt er verder geen navraag plaats bij de klant. Hierdoor kan de bank haar capaciteit gericht inzetten en worden deze klanten minder belast.

Knelpunten zijn er ook: sommige banken classificeren PEP's nog steeds standaard als hoog risico, wat leidt tot onnodig intensieve CDD-maatregelen. Spanningsvelden ontstaan rond proportionaliteit, bijvoorbeeld bij het opvragen van vermogensverklaringen bij PEP's met een laag witwasrisico of bij bestuursfuncties in laagrisicoklanten.

Mogelijkheden om proportionaliteit te bevorderen

Op basis van de verkenning ziet DNB mogelijkheden om een meer proportionele toepassing van de Wwft te bevorderen. Cruciale factoren hierbij zijn het versterken van vakmanschap binnen instellingen, het centraal ontsluiten van relevante informatie, het zorgvuldig hanteren van standaarden en het stimuleren van het professionele oordeel. Het gaat om het benutten van de ruimte voor risicogerichte oordeelsvorming, niet om het benadrukken van het strikt volgen van procedures of het vermijden van fouten. Het gaat niet om het uitsluiten van alle risico's, maar om het treffen van maatregelen die in verhouding staan tot het risico.

Belangrijke randvoorwaarden zijn durf en doelgerichtheid. Dit ziet op het vertrouwen en de bevoegdheid om maatwerk te leveren, ook wanneer dat afwijkt van standaardprocedures. Daarbij hoort ook het besef dat proportioneel werken onvermijdelijk meebrengt dat soms een risico over het hoofd wordt gezien of een inschatting achteraf onjuist blijkt. Dit ziet ook op een aansturing die het doel van de Wwft – het beheersen van risico's met betrekking tot witwassen en financieren van terrorisme – centraal stelt.

Daarom benadrukt DNB het belang van kennisontwikkeling, reflectie en het delen van best practices binnen de sector. Ook hebben instellingen de mogelijkheid om standaarden en risico-indicatoren niet automatisch toe te passen, maar altijd in samenhang met het bredere klantbeeld en het daadwerkelijke risicoprofiel te beoordelen.

Als toezichthouder benadrukt DNB de ruimte die er is voor maatwerk en het verantwoord accepteren van restrisico's. Dit is ook van belang voor de beheersing van hoge risico's, en maakt het mogelijk om juist deze risico's meer aandacht te geven.

Ontdek gerelateerde artikelen

[Nieuwsbericht toezicht](#)[Banken](#)

Delen: [in](#) [X](#) [f](#) [✉](#) [🔗](#)

Interessante artikelen

24 december 2025 [Nieuwsbericht toezicht](#)

Gezamenlijke nieuwsbrief van DNB en de AFM inzake EMIR rapportages

23 december 2025 [Nieuwsbericht toezicht](#)

CRD6-implementatie

22 december 2025 [Nieuwsbericht toezicht](#)

DNB past Digitale Werkwijze aan

19 december 2025 [Nieuwsbericht toezicht](#)

Wijzigingen in IRAP door komst AMLA: bereid u voor op 2026 en 2027

[Over ons](#) [Sitemap](#) [Archief](#) [Privacy en beveiliging](#) [Verantwoording](#)
[Contact](#)



Wij maken ons sterk voor financiële stabiliteit en dragen daarmee bij aan duurzame welvaart in Nederland.

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM