

Vergaderjaar 2023–2024

32 013

Toekomst financiële sector

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 289

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2024

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoek aan naar ervaren discriminatie bij banken en betaalinstanties, uitgevoerd door KPMG en I&O Research. De kern van de conclusies van het onderzoek is dat er discriminatie ervaren wordt door burgers in de interactie met banken en betaalinstanties. Discriminatie mag niet plaatsvinden. Ik vind deze resultaten onacceptabel en daarom ga ik actie ondernemen. In deze brief schets ik de aanleiding van het onderzoek, geef ik een samenvatting van de conclusies en licht ik toe welke vervolgstappen zullen worden genomen. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en De Nederlandsche Bank (DNB) hebben zelf ook onderzoek gedaan. Ook hier zal ik in deze brief op ingaan. Hiermee voldoe ik aan mijn toezeggingen om voor 1 juni uw Kamer te informeren over de conclusies uit deze onderzoeken en over oplossingsrichtingen.¹

Aanleiding en contextextern onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties

Het afgelopen jaar heeft het Ministerie van Financiën signalen ontvangen van onder andere de Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme (NCDR) dat sommige klanten, waaronder moslims, discriminatie ervaren in de interactie met banken of betaalinstanties.² De NCDR leidde uit de signalen af dat er een relatie zou kunnen zijn met de uitvoering van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 31 477, nr. 100 en Kamerstukken II 2023–2024, TZ20 240, nr. 008.

² Zie bijvoorbeeld: Racismecoördinator: «Structurele discriminatie van moslims bij banken» (nos.nl).

Mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven deze signalen zeer serieus te nemen, omdat discriminatie op iedere grond onacceptabel is.³ Ik sluit mij daar volledig bij aan. Mijn voorganger heeft aangegeven het belangrijk te vinden om breed te kijken naar ervaren discriminatie, waarbij het belangrijk is om niet uitsluitend naar bepaalde groepen of wettelijke kaders te kijken. Inmiddels hebben mij namelijk ook andere signalen van discriminatie bereikt, zoals van migrantenkerken.

Onderzoek KPMG en I&O Research

In het onderzoek van KPMG en I&O Research is breed gekeken naar discriminatie. De belangrijkste onderzoeksvraag luidt: *In welke mate en op welke wijze ervaren burgers discriminatie bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties?*

Voor de opzet van het onderzoek hebben de onderzoekers eerst contact gelegd met relevante organisaties, zoals koepelorganisaties van moskeeën, vertegenwoordigers vanuit de financiële sector, toezicht-houders, ministeries en mensenrechteninstituten. Zij namen deel in de klankbordgroep van het onderzoek. Vervolgens hebben de onderzoekers een eerste beeld opgehaald van de aard, omvang en vormen van ervaren discriminatie bij burgers. Ook zijn er expertinterviews afgenomen. Vervolgens is een vragenlijst opgesteld, die is uitgezet bij het I&O Researchpanel. De antwoorden hierop zijn geanalyseerd en opgenomen in dit onderzoek. Naast dit kwantitatieve deel, bestaat het onderzoek ook uit een kwalitatief deel. Er zijn verschillende interviews afgenomen met burgers die in de vragenlijst hebben aangegeven dat zij zich gediscrimineerd hebben gevoeld. De resultaten van de verschillende groepen burgers zijn met elkaar vergeleken en op basis hiervan hebben de onderzoekers conclusies getrokken.

Het rapport bevat vier hoofdconclusies. De eerste conclusie is dat één op de tien burgers (inclusief zij die twijfelen) discriminatie in het contact met banken of betaalinstanties hebben ervaren. De tweede conclusie is dat, wanneer er naar bevolkingsgroepen gekeken wordt, burgers met een niet-westerse migratieachtergrond het vaakst discriminatie ervaren. Als er gekeken wordt naar leeftijdscategorieën ervaren jongeren het vaakst discriminatie. De derde conclusie is dat overmatige controle door banken/en of betaalinstanties de meest genoemde gedraging is die leidt tot een gevoel van discriminatie. De vierde conclusie is dat ervaren discriminatie een negatieve impact heeft op zowel getroffen burgers als de samenleving. In bijlage 1 vindt u het volledige onderzoeksrapport van KPMG en I&O Research.

Onderzoek Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en De Nederlandsche Bank (DNB)

Zoals ik eerder aangaf hebben ook NVB en DNB onderzoek gedaan. De NVB heeft een vragenlijst uitgezet onder haar leden (*self assessment*) over discriminatie en onrechtmatige uitsluiting.⁴ DNB heeft onderzocht welke maatregelen banken treffen om bij het naleven van de Wwft discriminatie tegen te gaan.

Het onderzoek van de NVB is begin februari afgerond. De hoofdconclusie hiervan was dat banken de signalen over het algemeen niet herkennen en dat er volgens de banken weinig of geen sprake lijkt te zijn van structurele

³ Aanbiedingsbrief antwoorden Kamervragen over discriminatie moslims door banken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁴ Grotere inzet banken om discriminatie uit te sluiten (nvb.nl)

discriminatie of racisme. Ook concludeert het onderzoek dat er nauwelijks klachten van klanten over discriminatie ontvangen en geregistreerd worden door banken en dat ervaren discriminatie voornamelijk lijkt voort te komen uit de verplichte uitvoering van sanctiewetgeving en de Wwft.

DNB heeft onderzoek gedaan naar de maatregelen die banken treffen om bij de naleving van de Wwft discriminatie tegen te gaan.⁵ Hiertoe heeft DNB een vragenlijst voorgelegd aan 25 banken die in Nederland particuliere klanten en het midden- en kleinbedrijf bedienen. De conclusie is dat de maatregelen sterk uiteenlopen in termen van concreetheid en doeltreffendheid, en dat verbetering en versterking nodig is. In lijn met het onderzoek van KPMG en I&O Research, en de *self assessment* van de NVB dienen banken en betaalinstanties meer maatregelen te nemen om discriminatie te voorkomen en DNB doet daarom een aantal aanbevelingen. Die aanbevelingen zien op het investeren in anti-discriminatie maatregelen en trainingen die expliciet gericht zijn op de relatie met de klant, en niet alleen op de eigen werkvloer. Daarnaast zal DNB in 2025 een vervolgonderzoek uitvoeren onder banken, teneinde een actueel en integraal beeld te krijgen van de anti-discriminatiemaatregelen, en van de wijze waarop er invulling is gegeven aan de aanbevelingen.

Appreciatie

Allereerst wil ik aangeven dat ik het niet acceptabel vind dat ook maar iemand discriminatie ervaart, laat staan dat het plaatsvindt. Ervaren discriminatie is, mede gelet op de gevolgen die hierdoor ontstaan, zeer erg. Mensen voelen zich buitengesloten en geen volwaardig lid van de samenleving als zij discriminatie ervaren. Ik vind de voorbeelden die in het rapport worden genoemd zeer ernstig. Deze voorbeelden geven onder andere aan dat de communicatie vanuit banken te wensen over laat. Dat discriminatie bovendien veelal ervaren wordt door mensen met een niet-westerse migratieachtergrond laat zien dat er meer gedaan moet worden om (ervaren) discriminatie te voorkomen en dat dit een grotere plaats moet innemen dan dat dit tot dusver heeft gedaan. Het is daarom goed dat ook DNB en NVB onderzoeken hebben gedaan en dat zij ook actie ondernemen.

Ik zie opmerkelijke verschillen tussen de uitkomsten het onderzoek van KPMG en I&O Research, en het onderzoek van de NVB. Ondanks dat de NVB concludeert dat er geen sprake is van structurele discriminatie en racisme bij banken en betaalinstanties en dat er nauwelijks meldingen van discriminatie naar voren komen, blijkt uit het onderzoek van KPMG en I&O Research wel dat er burgers zijn die discriminatie ervaren, met negatieve gevolgen. Omdat het onderzoek van de NVB een uitvraag bij banken betrof en de banken hierbij input gaven over hun eigen werkwijze vind ik het lastig om op basis van het onderzoek van de NVB conclusies te trekken. Ik vind het opvallend om te zien dat er een groot verschil is in wat burgers ervaren en wat banken aangeven dat er volgens hen gebeurt. Er zijn de laatste jaren vaker schandalen geweest waarbij de uitvoering van wettelijke verplichtingen door (overheids)instanties leidden tot discriminatie. Mogelijk dat ervaringen die burgers daarbij hebben opgedaan ertoe hebben geleid dat de betrokken klanten huiverig zijn om bij hun bank te klagen als zij discriminatie ervaren. De uitspraken die opgenomen zijn in het rapport van KPMG en I&O Research over ervaren discriminatie vind ik heftig en zijn meer dan voldoende aanleiding om verbeteringen door te voeren. Het onderzoek laat zien dat banken soms vragen stellen waar geen enkele wet om vraagt (bijvoorbeeld hoelang iemand in Nederland woont en in welke buurt).

⁵ DNB publiceert het onderzoek op hun site ook op 27 mei.

Ik vind het voornamelijk opvallend dat uit het onderzoek van DNB blijkt dat anti-discriminatie trainingen gericht zijn op de eigen werkvloer en niet gericht zijn op de interactie met klant. Banken vervullen een belangrijke rol in het maatschappelijk verkeer. Een bankrekening is immers nodig om deel te nemen aan de samenleving. Het voorkomen van discriminatie hoort bij die maatschappelijke rol. Het is dus goed dat DNB vervolgonderzoek gaat doen, om te kijken of banken ook echt met de aanbevelingen aan de gang gegaan zijn. Met de onderzoeken van NVB, DNB en KPMG en I&O Research samen is er een voldoende duidelijk beeld om te constateren dat het niet zozeer aan wetgeving ligt, maar aan de vertaalslag van banken en de uitvoering in de praktijk. Hiermee voldoe ik aan de toezegging richting het lid Azarkan om onderzoek te doen naar de risicoselecties die banken ter implementatie van de Wwft gebruiken.⁶

Oplossingsrichtingen

Naar aanleiding van het rapport van KPMG en I&O Research en de onderzoeken van DNB en NVB, zie ik een viertal oplossingsrichtingen om de ervaren discriminatie aan te pakken. Dit vergt een gezamenlijke inspanning van banken, de NVB, DNB en het kabinet. Ik vind het belangrijk om deze oplossingsrichtingen in te vullen samen met degenen die discriminatie ervaren. Omdat de ervaringen op basis van het rapport vrijwel uitsluitend betrekking hebben op hoe de klant benaderd en behandeld wordt, denk ik dat daar de grootste winst te behalen valt.

Verbetering communicatie

De wijze waarop klanten behandeld worden, gebaseerd op de uitspraken in het rapport, verontrust mij. Communicatie met een (mogelijke) klant of met wie dan ook in onze samenleving kan niet op deze wijze plaatsvinden. De eerste oplossingsrichting is daarmee het verbeteren van de klantcommunicatie. Specifiek zie ik dat er verbeteringen moeten komen in de vragen die gesteld worden aan klanten, de wijze waarop die vragen gesteld worden, de inhoud van de vragen en de onderbouwing hiervan. De NVB heeft richting mij aangegeven met de banken hiermee aan de slag te gaan. Zij zullen de klantcommunicatie tegen het licht houden, daar waar nodig verbeteren zij de taal om dit beter aan te laten sluiten bij de belevingswereld van de klant en zij borgen cultuursensitiviteit. Ook de Verenigde Betaalinstellingen Nederland (VBIN) heeft aangegeven haar leden actief te gaan adviseren over de uitkomsten van het onderzoek en nadrukkelijk aandacht te vragen voor het verbeteren van de communicatie rondom klant-controles.

Ik heb NVB en VBIN gevraagd mij op de hoogte te houden van hun acties. Ik roep daarnaast de individuele banken op om hier ook zelf proactief mee aan de slag gaan en ervoor zorgen dat er op begrijpelijk niveau informatie aan de klant gevraagd wordt en dat banken duidelijk aangeven waarom ze bepaalde informatie van die klant nodig hebben. Ook ga ik ervan uit dat klanten een redelijke termijn krijgen om aan informatieverzoeken te voldoen.

Naleving wet- en regelgeving

Een van de conclusies van KPMG en I&O Research is dat er door burger «overmatige» controle ervaren wordt. Ook het onderzoek van NVB benoemt dat ervaren discriminatie voornamelijk voort lijkt te komen uit de verplichte uitvoering van sanctiewetgeving en de Wwft. De woorden overmatige controle en verplichte uitvoering suggereren dat er sprake is

⁶ Kamerstukken II 2021–2022, 31 477, nr. 66

van iets wat deze controle of ervaren discriminatie rechtvaardigt. Ik vind het belangrijk dat banken en betaalinstanties de wettelijke kaders (Wwft, Sanctiewet en frauderegelgeving) naleven. Voor sanctieregelgeving betekent dit bijvoorbeeld dat er gecontroleerd dient te worden of een betaling niet bij een persoon die op een sanctielijst staat terecht komt. Voor fraude betekent het dat banken frauduleuze transacties moeten detecteren en voorkomen, bijvoorbeeld een betaling in een ander land die niet correspondeert met de andere betalingen van de klant, dan moet ter bescherming van de klant duidelijk zijn dat dit echt diens betaling is. En bij de Wwft betekent het dat banken en betaalinstanties cliëntenonderzoek dienen te doen middels een risicogebaseerde benadering en wanneer zij een ongebruikelijke transactie zien, daarvan melding doen.

Bij de toepassing van wet- en regelgeving ga ik ervan uit dat banken en betaalinstanties alleen vragen stellen en informatie opvragen die ze echt nodig hebben bij het uitvoeren van hun wettelijke taken. Ik vind het namelijk net zo belangrijk dat banken en betaalinstanties discriminatie voorkomen als dat zij wet- en regelgeving moeten naleven. Er dient dus altijd goed gekeken te worden naar de verhouding tussen die twee. Bij de controles die zij uitvoeren dienen zij bovendien te waken voor *overcompliance*, waarbij er meer gedaan wordt dan dat de wet vraagt. Ik benadruk dat er bij de naleving van de Wwft geen profilering van klanten op enkel persoonlijke kenmerken mag plaatsvinden. Ik heb uw Kamer al bericht over de negatieve effecten die volgen uit de gebrekkige wijze waarop banken en betaalinstanties de Wwft toepassen. DNB benoemt dit ook in haar onderzoek.⁷ ⁸ De NVB heeft hier al enkele acties op ondernomen, en wil in aanvulling hierop kijken of het mogelijk is een sectorstandaard voor islamitische organisaties te ontwikkelen, waarbij de bestaande sectorstandaarden als uitgangspunt worden genomen.⁹ Ik acht dit van groot belang en waardeer de constructieve houding die ik proef bij de NVB. Deze sectorstandaard kan banken helpen de risicogebaseerde benadering die de Wwft verwacht van banken beter toe te passen en discriminatie richting islamitische organisaties te voorkomen. Ik zie dit als gedeeltelijke invulling van mijn toezegging om te kijken naar een Code of Conduct. Maar er is breder sprake van ervaren discriminatie.

Signalen vanuit de moslimgemeenschap waren de aanleiding voor het onderzoek van KPMG en I&O Research. Uit het onderzoek blijkt dat er ook discriminatie ervaren wordt door andere religieuze groepen en leeftijdsgroepen. Ik roep daarom de NVB en banken dan ook op om breder te kijken naar groepen die discriminatie ervaren bij de toepassing van wet- en regelgeving, zoals het klantonderzoek en daar actie op te ondernemen. Ik blijf in gesprek met de NVB over een bredere aanpak en het oppakken van een Code of Conduct.¹⁰

Discrimineren voorkomen

Ik vind het tevens essentieel dat banken en betaalinstanties kennis opdoen over hoe vooroordelen intern in de organisatie kunnen ontstaan en wat hier vervolgens preventief aan gedaan kan worden. Daar hoort bij dat er kennis dient te zijn over hoe mensen discriminatie ervaren en welke acties er dan ondernomen kunnen worden. Het onderzoek van DNB laat zien dat de focus van banken wat betreft het voorkomen van discriminatie zich voornamelijk richt op de werkvloer in plaats van richting de klant. De

⁷ Kamerstukken II, 2023–2024, Aanhangsel nr. 2886.

⁸ Aanpak van witwassen moet gericht (dnb.nl)

⁹ NVB Standaarden/NVB Risk Based Industry Baselines

¹⁰ Hiermee voldoe ik aan de toezegging om te kijken hoe een "code of conduct" een rol in kan spelen bij discriminatie. Kamerstukken II 2023–2024, TZ20 240, nr. 007.

NVB heeft richting mij aangegeven dat banken onderzoek gaan doen en kennis en ervaring gaan uitwisselen om eventuele (onbewuste) vooroordelen richting de klant intern bespreekbaar te maken en zelf aan te pakken. Deze acties zullen zij waar mogelijk en nodig blijven intensiveren en uitbreiden. Verder is de NVB in gesprek geweest met discriminatie.nl over aansluiting bij het landelijk meldpunt van discriminatie.nl. Daar zijn zij nu op aangesloten.¹¹ VBIN heeft aangegeven in haar opleidingsprogramma extra aandacht te gaan besteden aan de uitkomsten van het onderzoek.

Discriminatie kan zich op verschillende manieren ontwikkelen en uiten binnen de financiële markten. Uit het onderzoek van DNB blijkt dat de focus van banken ten aanzien van discriminatie momenteel met name ligt op discriminatie op de werkvloer bij de bank zelf. Banken dienen hun bewustzijn te vergroten en zich te realiseren dat ook bij het verlenen van betaaldiensten aan consumenten discriminatie kan plaatsvinden. Bovendien blijkt dat discriminatie door banken met name als uitsluiting geïnterpreteerd wordt, terwijl het zich ook op andere manieren kan uiten zoals de wijze waarop vragen gesteld worden of bepaalde veronderstellingen gemaakt worden. DNB zal in 2025 een vervolgonderzoek doen en daarbij zal gekeken worden of de aanbevelingen zijn geïmplementeerd. Het verbeteren van de sensitiviteit van de bank is daar wat mij betreft een belangrijk onderdeel van.

De Autoriteit Financiële Markten heeft naast DNB ook een rol in de financiële markten. De AFM werkt hieraan door middel van onderzoeken, het bijdragen aan regelgeving en werkt ook samen met de sector om bepaalde risico's te identificeren en verminderen.¹²

Gehoord worden

Tenslotte vind ik het ook belangrijk dat mensen en organisaties ergens terecht kunnen als ze discriminatie ervaren en dat hier iets mee gedaan wordt. In eerste instantie kan dat via de klachtenprocedure van de bank. Ik zie wel ruimte voor verbetering, in de zin dat banken, volgens het onderzoek van de NVB, weinig klachten ontvangen. Ik leid hieruit af dat de klant dit mogelijk niet durft te melden, of dat de klant verwacht dat er iets mee gedaan wordt. Ik roep banken en betaalinstanties op om na te denken over hoe zij dit vertrouwen van de klant kunnen krijgen.

Het uitgangspunt moet wat mij betreft zijn dat een bank of betaalinstantie actief discriminatie voorkomt. Het gaat dan niet alleen om het beleid en wat er op papier staat, maar ook om wat hier in de praktijk van terecht komt. Een klachtenprocedure van een bank of betaalinstantie helpt de bank en betaalinstantie ook om aan informatie te komen over waar in de interactie discriminatie ervaren wordt. Een klachtenprocedure zie ik daarom als een vangnet om te controleren of het antidiscriminatiebeleid van de bank of betaalinstantie effectief is. Ten tweede kunnen consumenten, na het doorlopen van de interne klachtenprocedure, terecht bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid). Hier kan de consument laagdrempelig een klacht indienen indien deze vermoedt dat er sprake is van discriminatie. Kifid toetst dit dan ook en kan uitspraak doen of er sprake is van discriminatie. Ten derde kan een melding van discriminatie ook gedaan worden bij het landelijk meldpunt discriminatie, dit kan ook anoniem. Het meldpunt kan dan zo nodig contact opnemen met de bank.¹³

¹¹ Samenwerking bankensector en landelijk meldpunt Discriminatie.nl (nvb.nl)

¹² Financiële kwetsbaarheid Nederlanders met migratieachtergrond verkend (afm.nl)

¹³ Samenwerking bankensector en landelijk meldpunt Discriminatie.nl (nvb.nl)

Tenslotte wil ik ook benoemen dat de gang naar de rechter openstaat, maar ik realiseer mij dat dit wellicht een drempel kan vormen en dat bovenstaande mogelijkheden eenvoudiger zijn.

Tot slot

Het tegengaan van (ervaren) discriminatie is en blijft een prioriteit. We kunnen het ons als samenleving niet permitteren dat een deel van de bevolking zich buitengesloten of anders behandeld voelt. Ik ga dit onderwerp dan ook structureel op de agenda zetten van de gesprekken die ik voer met banken en betaalinstanties en verwacht ook van hen dat zij actief actie ondernemen op het moment dat zij signalen van discriminatie ontvangen. Ik wil er tevens op blijven letten dat de wetgeving niet in zichzelf discriminerend is. Ik spreek vandaag ook met de moskeekoepels, hun signalen waren mede de aanleiding voor dit onderzoek. Ik ben hen, en andere betrokken partijen, zeer erkentelijk voor het signaleren van deze problemen bij mijn ministerie. De bovengenoemde oplossingsrichtingen zal ik met hen bespreken en ik zal hen vragen mee te denken over de invulling van de oplossingsrichtingen en de komende tijd te reflecteren op de acties die in gang worden gezet. DNB en de NVB zal ik hier ook bij betrekken. Ik heb ook reeds gesproken met de NVB en zal ook met hen blijven spreken over de acties die ik van hen verwacht.

Ik zal uw Kamer rond het einde van het jaar informeren over de voortgang. Zoals ik eerder in de brief heb aangegeven zal DNB in 2025 een vervolgonderzoek uitvoeren. Ik ga DNB vragen om in 2025 te bezien welke vervolgstappen de toezichthouder op dat moment nodig vindt en ik zal de situatie blijven monitoren. Ik zal uw Kamer te zijner tijd informeren over de uitkomsten van dit vervolgonderzoek.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg