

Discriminatie Bewust Tegengaan

De beheersing van het risico op
discriminatie bij de naleving van
de Wwft en de Sw

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Conclusies	4
Vervolg	5
Aanleiding en context	6
Doel, opzet en reikwijdte	7
Doel	7
Opzet en reikwijdte	7
Resultaten: Banken	8
Definitie	8
Tone at the top, eigenaarschap en verantwoordelijkheid	8
Risicoanalyse en risk appetite	9
Beleid en werkinstructies	11
Feedbackloop, 3LoD-model, <i>speak up</i> -mechanismen en klantklachten	11
Resultaten: Betaaldienstverleners	14
Definitie	14
Tone at the top, eigenaarschap en verantwoordelijkheid	14
Risicoanalyse en risk appetite	15
Beleid en werkinstructies	15
Feedbackloop, 3LoD-model, <i>speak up</i> -mechanismen en klantklachten	15

DNB ziet het tegengaan van discriminatie als een belangrijke maatschappelijke taak en voelt zich verantwoordelijk om hieraan bij te dragen. Als centrale bank hechten wij bovendien sterk aan de toegankelijkheid van het betalingsverkeer voor iedereen. Daarom publiceert DNB dit rapport met daarin de resultaten van ons onderzoek en daaruit voortkomende aanbevelingen, ook al is DNB niet de toezichthouder op het non-discriminatiebeginsel. Financiële instellingen kunnen deze aanbevelingen benutten om hun aanpak van discriminatie te versterken.

Managementsamenvatting

In 2024 publiceerde De Nederlandsche Bank (DNB) het rapport 'Tegengaan van discriminatie door banken bij de naleving van de Wwft'¹ met daarin de resultaten van een onderzoek onder 25 banken. In dat rapport kondigde DNB een vervolgonderzoek aan om de voortgang in de sector te monitoren. Het voorliggende rapport vormt het resultaat hiervan.

Ten opzichte van het eerste onderzoek is de reikwijdte van dit onderzoek op twee manieren verbreed. Het onderzoek richt zich niet alleen op een selectie van banken, maar ook op een selectie van betaaldienstverleners.² Verder is naast het risico op discriminatie³ bij de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) dit keer ook de Sanctiewet 1977 (Sw) betrokken.

Conclusies

De resultaten van ons vervolgonderzoek laten zien dat banken belangrijke stappen voorwaarts hebben gezet. Banken kijken breder naar discriminatie dan voorheen en nemen naast uitsluiting ook ervaren discriminatie mee. Dat vertaalt zich in concrete acties: er is en wordt geïnvesteerd in opleidingen en in betere communicatie met klanten. We zijn positief over de opgestelde risicoanalyses en zien deze ook tot uiting komen in aangepaste werkinstructies. Op directieniveau is veelal eigenaarschap genomen van dit dossier en er zijn verantwoordelijke bestuurders aangewezen.

We zien dat de grootbanken de meeste vooruitgang hebben geboekt. Dat is hoopgevend, want zij bedienen het overgrote deel van de markt. Een aantal kleinere banken doet echter zeker niet voor de grootbanken onder. Dit laat zien dat ook deze instellingen in staat zijn de gevraagde verbeteringen door te voeren. We rekenen erop dat de overige kleinere instellingen, alhoewel zij allicht iets meer tijd nodig hebben, in staat zijn om vergelijkbare voortgang te boeken. Het voorliggende rapport bevat een aantal richtinggevende aanbevelingen waar banken hun voordeel mee kunnen doen. De banken die aan het onderzoek hebben deelgenomen zullen daarnaast een terugkoppeling ontvangen van de onderzoeksresultaten. Deze kunnen zij gebruiken om hun aanpak van discriminatie bij de naleving van de Wwft en de Sw te versterken. Daarbij realiseren we ons overigens dat de breedst gesignaleerde tekortkoming, namelijk die met betrekking tot de aandacht voor indirecte discriminatie, ook het moeilijkst te adresseren is. De constatering dat banken hier op directieniveau aandacht voor hebben en aanspreekbaar zijn op dit onderwerp, vormt een goede basis voor verdere ontwikkeling.

Voor de eerste keer hebben we in dit onderzoek ook de betaaldienstverleners betrokken. Zij zijn iets verder in hun aanpak dan de banken een jaar geleden waren en een aantal instellingen heeft zelf, al voor ons onderzoek, eerste stappen gezet. Dat is bemoedigend.

¹ Tegengaan van discriminatie door banken bij de naleving van de Wwft.

² Een betaaldienstverlener is een onderneming die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten. Hierbij gaat het om diensten die worden verleend aan de betaler (consument) en/of de betalingsdienstgebruiker (winkelier). De betaaldienstverlener vervult daarbij een intermediaire rol.

³ In dit onderzoek hanteert DNB de begrippen directe- en indirecte discriminatie, als ook ervaren discriminatie. Voor de begrippen directe- en indirecte discriminatie wordt aangesloten bij de definitie zoals gehanteerd door het College voor de Rechten van de Mens. Voor het begrip ervaren discriminatie wordt aangesloten bij de definitie zoals gehanteerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (*Ervaren discriminatie in Nederland II, 2020*).

Tegelijkertijd zijn de betaaldienstverleners nog niet zo ver als de banken op dit moment zijn. Bij de meerderheid zien we vergelijkbare tekortkomingen als welke we in het eerste onderzoek bij de banken hebben vastgesteld: te weinig aandacht, tekortschietende communicatie, een ontbrekende risicoanalyse en een definitie die geen rekening houdt met indirecte en ervaren discriminatie. Ook voor de betaaldienstverleners formuleren we aanbevelingen op basis waarvan zij hun aanpak van discriminatie kunnen versterken. De aan het onderzoek deelnemende betaaldienstverleners ontvangen een terugkoppeling van de onderzoeksresultaten.

De verbeteringen die banken het afgelopen jaar hebben gerealiseerd laten duidelijk zien dat er voortgang is geboekt bij het tegengaan van discriminatie. Betaaldienstverleners lijken hierin vergelijkbare ontwikkelingen te kunnen doormaken. Daarbij kan het helpen dat betaaldienstverleners over het algemeen een

minder complex bedrijfsmodel en een kleiner personeelsbestand hebben dan banken, hetgeen hen wendbaarder maakt en sneller in staat zou moeten stellen verbeteringen te realiseren. Aangezien de sector steeds betere stappen zet in de beheersing van integriteitsrisico's, is dit een geschikt moment om het risico op discriminatie direct mee te nemen in deze trajecten. Door dit risico proactief te adresseren, kunnen mogelijke negatieve neveneffecten van beleid en processen worden voorkomen.

Vervolg

DNB ziet het tegengaan van discriminatie als een belangrijke maatschappelijke taak en voelt zich verantwoordelijk om hieraan bij te dragen. Als centrale bank hechten wij bovendien sterk aan de toegankelijkheid van het betalingsverkeer voor iedereen. DNB zal dan ook in haar reguliere toezichtpraktijk de dialoog blijven opzoeken met instellingen over de ongewenste neveneffecten van de naleving van de Wwft en de Sw.

Aanleiding en context

Werken aan vertrouwen is iets waar DNB zich iedere dag voor inzet. Vertrouwen vraagt om een financieel systeem dat niet alleen toegankelijk is, maar ook inclusief: een systeem dat werkt voor alle groepen burgers in de maatschappij. Discriminatie ondergraaft het vertrouwen van burgers én is bij wet verboden.

Er zijn al geruime tijd signalen dat bepaalde groepen burgers – in het bijzonder mensen met een migratie- en/of islamitische achtergrond – discriminatie ervaren door banken en betaaldienstverleners, waarbij deze instellingen zich beroepen op de naleving van de Wwft en de Sw. Deze signalen zijn op verschillende plaatsen binnengekomen, waaronder bij de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie & Racisme. Naar aanleiding hiervan heeft het

Ministerie van Financiën een onderzoek laten uitvoeren naar de ervaringen van burgers met discriminatie in de dienstverlening van banken en betaaldienstverleners.⁴ De uitkomsten bevestigen dat bepaalde groepen daadwerkelijk discriminatie ervaren binnen deze sector.

In haar toezicht op de naleving van de Wwft en Sw kijkt DNB onder meer naar de procedures en maatregelen die instellingen hebben getroffen om witwassen, financieren van terrorisme en sanctieovertredingen te voorkomen. Gezien de relatie tussen de signalen van discriminatie en de naleving van de Wwft en de Sw door banken en betaaldienstverleners, ziet DNB het als haar verantwoordelijkheid om hier in haar toezicht aandacht aan te besteden.

⁴ Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door KPMG.

Doel, opzet en reikwijdte

Doel

Het vervolgonderzoek kent twee doelen. Ten eerste beoogt het inzicht te geven in de voortgang die banken hebben geboekt bij het tegengaan van maatregelen ten behoeve van het tegengaan van (in-)directe en ervaren discriminatie van klanten bij de naleving van de Wwft en de Sw. Ten tweede is het onderzoek gericht op het verkrijgen van een eerste beeld van maatregelen die betaaldienstverleners treffen ten behoeve van het tegengaan van (in-)directe en ervaren discriminatie van klanten bij de naleving van de Wwft en de Sw.

Opzet en reikwijdte

Het onderzoek richt zich op het verzamelen van feitelijke informatie over de wijze waarop banken en betaaldienstverleners invulling geven

aan het voorkomen van (in-)directe en ervaren discriminatie van klanten bij de naleving van de Wwft en de Sw. Deze informatie is verzameld door middel van een vragenlijst, waarbij de focus nadrukkelijk heeft gelegen op de naleving van de Wwft en de Sw. De vragenlijst sluit aan op de eerdere uitvraag uit 2023 zodat een vergelijking mogelijk is met de toenmalige onderzoeksresultaten. Daarnaast zijn aanvullende, verdiepende vragen opgenomen. Aan dit onderzoek hebben 26 banken⁵ en 13 betaaldienstverleners deelgenomen. Een aantal van deze banken heeft een verkorte vragenlijst ontvangen. Reden hiervoor is dat de problematiek rondom discriminatie in relatie tot de Wwft en de Sw zich bij deze banken, vanwege het productaanbod, minder voordoet.

⁵ Dit betreft dezelfde groep banken die deelnam aan het onderzoek van 2023-2024, aangevuld met één extra bank dit jaar.

Resultaten: Banken

Definitie

Ruim de helft van de onderzochte banken heeft de eerdere aanbeveling van DNB om een alomvattende definitie van discriminatie te hanteren opgevolgd. Deze banken bedienen samen meer dan 90% van de Nederlandse markt. Dat zien we als een positieve ontwikkeling, want zonder zo'n alomvattende concrete definitie – waarin uitsluiting, ongelijke behandeling en achterstelling zijn opgenomen – is het lastig om discriminatie-risico's systematisch te herkennen en aan te pakken.

Figuur 1 Heeft de bank een alomvattende definitie van discriminatie geformuleerd?



In het vorige rapport riep DNB banken op om een alomvattende definitie van discriminatie te hanteren – één die niet alleen uitsluiting, maar ook ongelijke behandeling en achterstelling omvat. 24 banken geven dit jaar aan dat zij een definitie hebben geformuleerd van discriminatie. Twee banken hebben geen definitie geformuleerd. Van de 24 banken die aangeven een definitie van discriminatie te hebben geformuleerd, constateert DNB dat 14 daarvan de aanbeveling van vorig jaar hebben opgevolgd en een alomvattende definitie hanteren. De overige 10 banken hebben dit nog

niet gedaan. Dit betekent dat bij deze banken mogelijk nog blinde vlekken bestaan bij het herkennen van discriminatie.

Tone at the top, eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Alle bevraagde banken geven aan het tegengaan van discriminatie belangrijk te vinden. Een deel van de sector, waaronder alle grootbanken, heeft dit ook bestuurlijk ingebed.

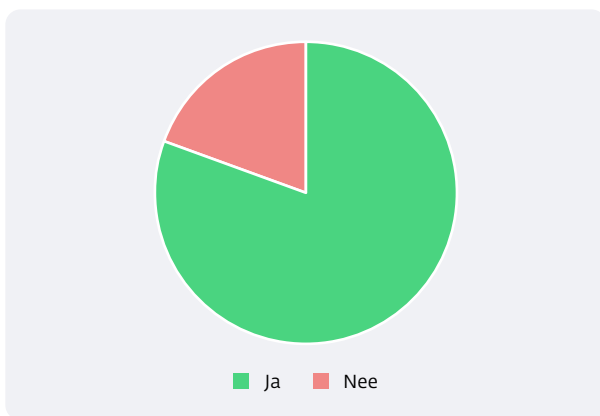
De mate waarin het (top)management hier actief invulling aan geeft, verschilt echter. Een groep van vier banken, die gezamenlijk het grootste gedeelte van de Nederlandse markt bedient, heeft het thema discriminatie expliciet bestuurlijk ingebed, bijvoorbeeld door het op te nemen in bestuursvergaderingen en besluitvorming over klantbeleid. Deze banken geven concreet invulling aan het leiderschap op het onderwerp, bijvoorbeeld doordat bestuurders zich uitspreken over gelijke behandeling, zij gesprekken voeren met klanten die discriminatie ervaren of het onderwerp structureel agenderen in directie- en commissievergaderingen. Bij een aantal kleinere banken ziet DNB kansen voor het (top) management om actiever het voortouw te nemen.

De verantwoordelijkheid voor het onderwerp discriminatie wordt door banken op uiteenlopende plekken in de organisatie belegd. Banken gaan verschillend om met de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van discriminatie bij de naleving van de Wwft en Sw. Een derde van de onderzochte banken heeft een bestuurder verantwoordelijk gemaakt, in enkele gevallen is deze bestuurder ook verantwoordelijk voor de Wwft. Uit het onderzoek blijkt dat veel banken het onderwerp discriminatie binnen de Compliance-afdeling hebben belegd. In enkele gevallen ligt het onderwerp bij de Corporate Social Responsibility afdeling of de afdeling Diversiteit & Inclusie.

Risicoanalyse en risk appetite

Veruit de meeste banken hebben een risicoanalyse uitgevoerd naar het risico op discriminatie binnen Wwft- en Sw-processen. Daarmee is een belangrijke basis gelegd voor het tegengaan van discriminatie. Toch blijkt de reikwijdte van deze analyses beperkt: het risico op indirecte discriminatie blijft een uitdaging.

Figuur 2 Heeft de bank een risicoanalyse verricht naar discriminatie bij Wwft- en Sw-processen?



Alle deelnemende banken is gevraagd een inschatting in de vorm van een risicoanalyse te maken van het risico op discriminatie voorafgaand aan het treffen van maatregelen.⁶ Deze analyse richt zich op 13⁷ verschillende Wwft- en Sw-processen.

Veruit de meeste banken hebben aangegeven een dergelijke risicoanalyse te hebben uitgevoerd. Alhoewel de uitkomsten een gevarieerd beeld laten zien is een rode draad duidelijk: *enhanced due*

diligence en klantcommunicatie worden het vaakst als risicovol beoordeeld.

Bij het identificeren van discriminatierisico's maken de meeste banken gebruik van één of meerdere van de volgende indicatoren: de mate van klantcontact, de mate van professionele oordeelsvorming versus automatisering, en het gebruik van persoonskenmerken binnen Wwft- en Sw-processen.

DNB is tevreden over de gestructureerde aanpak die uit de antwoorden blijkt. De indicatoren sluiten ook goed aan op de meest gesignaleerde problemen. Tegelijkertijd stellen we vast dat het risico op indirecte discriminatie verdere aandacht verdient. De door banken gebruikte indicatoren om het risico op discriminatie te identificeren, richten zich in elk geval op directe en ervaren vormen van discriminatie. Zo is klantcontact een situatie waarin ervaren discriminatie zich kan voordoen en toont het gebruik van persoonskenmerken aan dat banken alert zijn op directe discriminatie. De indicator "professionele oordeelsvorming versus automatisering" lijkt onvoldoende geschikt om discriminatie in bredere zin te identificeren. Niet alleen menselijke beoordelingen, maar ook (geautomatiseerde) algoritmische processen kunnen biases bevatten, die – afhankelijk van ontwerpkeuzes en dataselectie – tot indirect discriminerende uitkomsten kunnen leiden. Het Toetsingskader Risicoprofilering⁸ en de daarin opgenomen criteria- en rechtvaardigingstoets van het College voor de Rechten van de Mens (CvRM), kan banken helpen hun risicoanalyse en daarmee hun aanpak te verbreden en te versterken.

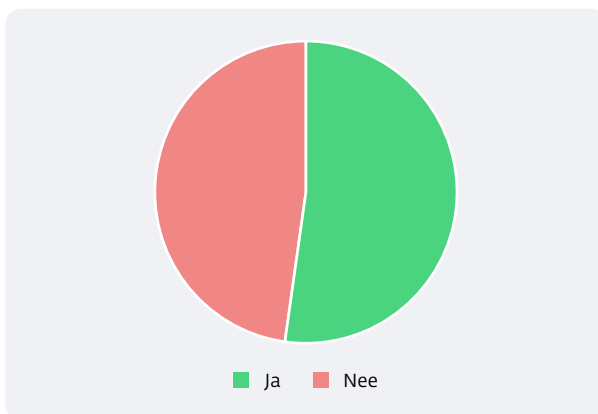
⁶ Om de mate van risico te duiden, hebben banken een schaal van 1-5 gehanteerd. Daarbij wordt een score van 1 door alle banken geïnterpreteerd als 'laag risico' en een score van 5 als 'hoog risico'.

⁷ Identificatie en verificatie van de klantidentiteit, doel en aard van de zakelijke relatie, herkomst van middelen, PEP-onderzoek, inzicht in eigendoms- en zeggenschapsstructuren, UBO-verificatie, adverse media screening, *enhanced due diligence*, sanctiescreening (zowel *name screening* als *transactiescreening*), transactiemonitoring, klantcommunicatie en het vaststellen van het klantprofiel.

⁸ Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit | College voor de Rechten van de Mens

Bij het beheersen van discriminatierisico's noemen de meeste banken één of meerdere van de volgende maatregelen het vaakst: het verbeteren van klantcommunicatie, het trainen van medewerkers en/of het opnemen van anti-discriminatoire bepalingen in beleid en processen. Iets minder dan de helft van de onderzochte banken geeft op basis van de risicoanalyse aan (nog) geen maatregelen te treffen.

Figuur 3 Heeft de bank na het uitvoeren van een risicoanalyse maatregelen getroffen om discriminatierisico's te beheersen?



Ten aanzien van klantcommunicatie blijkt uit het onderzoek dat banken inzetten op zowel mondelinge als schriftelijke communicatie, met nadruk op begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en klantvriendelijkheid. Deze aanpak wordt breed toegepast binnen de meeste Wwft- en Sw-processen. DNB waardeert deze inzet, omdat heldere en respectvolle communicatie kan bijdragen aan het beperken van ervaren discriminatie. Ook trainingen voor medewerkers vormen een belangrijk onderdeel van de aanpak tegen discriminatie. Deze trainingen zijn vaak

gericht op het herkennen van biases en het vergroten van interculturele sensitiviteit, en worden eveneens breed ingezet, ongeacht het type proces. DNB ziet deze trainingen als waardevol voor het bevorderen van bewustwording en gedragsverandering binnen organisaties. Tegelijkertijd moedigt DNB banken aan om in de verdere doorontwikkeling van de risicoanalyse, aanvullende proces-specifieke beheersmaatregelen te treffen. Verbeterde klantcommunicatie in het kader van bijvoorbeeld *enhanced due dilligence* is belangrijk bij klantcontact, maar biedt op zichzelf geen beheersing van mogelijke discriminatierisico's die eerder in het proces, vóór het klantcontact, kunnen ontstaan.

Naast een risicoanalyse naar het risico op discriminatie binnen Wwft- en Sw-processen, heeft DNB ook gevraagd of banken een analyse hebben verricht naar potentieel discriminerende werking van de risk appetite (risicobereidheid). Uit de antwoorden blijkt dat de helft van de onderzochte banken dat heeft gedaan, waarbij een deel onterecht aanneemt dat uitsluiting op basis van de Wwft per definitie niet discriminerend is. De Wwft schrijft echter geen categorische uitsluiting (bijvoorbeeld het uitsluiten van hele (deel)sectoren) voor en DNB acht categorische uitsluiting ongewenst. Het kunnen doen en het kunnen ontvangen van betalingen is immers onmisbaar om deel te kunnen nemen aan het economisch verkeer. Dat maakt dat ongewenste neveneffecten door het uitsluiten van bepaalde klantgroepen of het beperken van dienstverlening aandacht vragen. Hieronder vallen ook de mogelijke effecten van de risk appetite op de toegankelijkheid van het betalingsverkeer.

Beleid en werkinstructies

Het overgrote deel van de deelnemende banken geeft aan zijn Wwft-beleid of werkinstructies, al dan niet naar aanleiding van de toegenomen aandacht voor discriminatie bij de naleving van de Wwft en de Sw, te hebben aangepast. Voor wat betreft het sanctiebeleid geeft ongeveer de helft van de onderzochte banken aan aanpassingen te hebben verricht. Een aantal banken geeft hierbij als reden dat zij binnen de vereisten van de huidige sanctiewetgeving beperkte ruimte ervaren om het sanctiebeleid en/of de werkinstructies aan te passen. DNB ziet ook dat de huidige sanctiewetgeving beperktere ruimte biedt voor een risicogebaseerde toepassing dan de Wwft. Momenteel is een herziening van de Sanctiewet 1977 in voorbereiding die hierin verbetering moet brengen.

Een aantal banken geeft aan wel te hebben onderzocht of het bestaande beleid en de werkinstructies mogelijk discriminerende bepalingen bevatten, maar dat de uitkomst hiervan geen aanleiding gaf tot aanpassingen.

In situaties waarin beleid en werkinstructies niet zijn aangepast, heeft ongeveer een derde van de banken wel andere maatregelen getroffen. Deze maatregelen richten zich bijvoorbeeld op het aanpassen van klantcommunicatie of het aanbieden van aanvullende trainingen aan medewerkers.

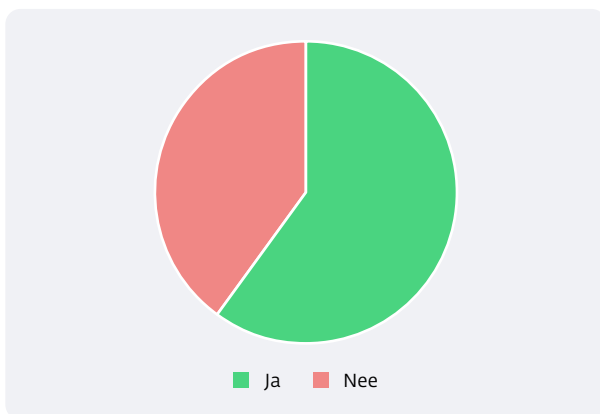
Feedbackloop, 3LoD-model, *speak up*-mechanismen en klantklachten

Alle deelnemende banken geven aan feedbackloops te hebben ingeregeld om de werking van het Wwft- en sanctiebeleid of werkinstructies te monitoren. Daarbij maken bijna alle banken gebruik van een combinatie van interne en externe actoren die hen voorzien van signalen die relevant zijn om de werking van beleid en werkinstructies te duiden.

Over het geheel genomen blijkt dat een meerderheid van de onderzochte banken in relatief korte tijd (minder dan één jaar) aanzienlijke stappen heeft gezet om het thema discriminatie te integreren binnen hun governance, meer in het bijzonder binnen hun “*Three lines of defense-model*”⁹ (3LoD-model). Dit is overeenkomstig de aanbeveling uit het vorige onderzoek. De mate van verankering en betrokkenheid van de verschillende functies verschilt per bank. DNB ziet dat het overgrote deel van de banken een specifieke rol toekent aan de eerste en tweede lijn. Zo is de eerste lijn vaak verantwoordelijk voor het actief tegengaan van discriminatie. De rol van de tweede lijn komt onder meer tot uitdrukking in het uitvoeren van specifieke monitoringsonderzoeken gericht op discriminatie en het standaard meenemen van het onderwerp in adviesaanvragen. De rol van de derde lijn op het gebied van het tegengaan van discriminatie blijft beperkt. Iets minder dan een derde van de banken geeft aan dit onderwerp te hebben opgenomen of van plan te zijn dit op te nemen in interne auditonderzoeken.

⁹ Het “*Three Lines of Defense-model*” is een raamwerk voor risicobeheersing binnen organisaties. De eerste lijn (bijvoorbeeld klantmedewerkers) voert het beleid uit en beheert risico's in de dagelijkse praktijk. De tweede lijn (zoals compliance) houdt toezicht en adviseert, terwijl de derde lijn (interne audit) onafhankelijk toetst of het geheel goed functioneert.

Figuur 4 Is de eerste en tweede lijn betrokken bij het onderwerp discriminatie?

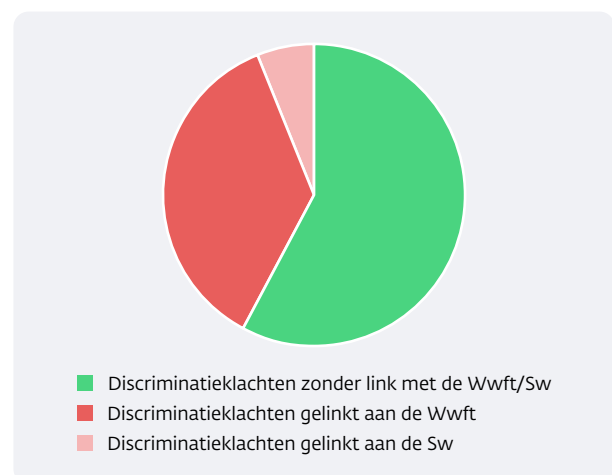


Banken kunnen ook gebruik maken van zogeheten *speak up*-mechanismen om de werking van beleid en werkinstructies te duiden. Dit zijn interne kanalen waar medewerkers – al dan niet anoniem – melding kunnen doen van misstanden, waaronder discriminatie. De gedachte is dat in een gezonde *speak up*-cultuur risico's vroegtijdig worden gespot, voordat ze tot hardnekkige problemen uitgroeien. Uit de antwoorden blijkt dat vrijwel alle banken veel werk steken in het faciliteren van *speak up*, onder andere via klokkenluidersregelingen, netwerken van vertrouwenspersonen en via laagdrempelige aanspreekpunten waar potentiële misstanden signaleerd en besproken kunnen worden. Dit is een positieve ontwikkeling, die kan bijdragen aan het tijdig detecteren van risico's op discriminatie en feitelijke discriminatie. Uit de antwoorden lijkt dit kanaal echter nog weinig gebruikt te worden voor het melden van dergelijke signalen.

Ook klachten kunnen inzicht geven in hoe klanten de dienstverlening ervaren en wijzen op ongewenste effecten van beleid en werkinstructies, zoals discriminatie. Het totaal aantal gemelde klachten over discriminatie blijft nog altijd beperkt. Wel ziet DNB dat het aantal banken

dat klachten over discriminatie heeft ontvangen via interne dan wel externe klachtenkanalen is toegenomen. Dit jaar meldt twee derde van de deelnemende banken klachten over dit thema te hebben ontvangen, terwijl dit vorig jaar de helft was. Een derde van alle ontvangen discriminatieklachten houdt verband met de naleving van de Wwft. Klachten die verband houden met discriminatie gelinkt aan de Sw vormen daarentegen slechts een beperkt deel. Wat hierbij positief opvalt is dat banken steeds beter in staat zijn de klachten te labelen op discriminatie en de relatie met de Wwft of Sw. Hiermee kunnen signalen uit deze klachten steeds beter benut worden ter beheersing van het risico op discriminatie. Daarnaast ziet DNB dat ongeveer twee derde van de banken klachten meeneemt in de feedbackloop.

Figuur 5 Verhouding ontvangen discriminatieklachten 2024



Naar aanleiding van bovenstaande observaties doet DNB onderstaande aanbevelingen. Het doel van deze aanbevelingen is om banken te helpen bij het nader invulling geven aan hun aanpak bij het tegengaan van discriminatie. De aanbevelingen zijn dan ook richtinggevend van aard.

Aanbevelingen banken

1. Banken kunnen de bewustwording en het consistent handelen binnen hun organisatie versterken door een alomvattende definitie van discriminatie te hanteren, waarin ongelijke behandeling en achterstelling expliciet worden meegenomen. Het verwerken van deze definitie in beleid, werkinstructies, processen en gedrag kan hier verder aan bijdragen.
2. Banken kunnen de betrokkenheid van het (top)management bij het tegengaan van discriminatie onderstrepen door het onderwerp structureel te agenderen en actief uit te dragen binnen de organisatie.
3. Een duidelijke verankering van verantwoordelijkheden binnen de organisatie met betrekking tot het tegengaan van discriminatie kan banken helpen bij een effectieve invulling hiervan.
4. Banken kunnen hun aanpak van discriminatie versterken door het risico op directe, indirecte én ervaren discriminatie binnen hun bestaande Wwft- en Sw-processen te identificeren. Hierbij kunnen zij gebruik maken van externe bronnen zoals het Toetsingskader Risicoprofilering van het CvRM.
5. Het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse kan banken helpen bij het inrichten van concrete, gerichte en effectieve beheersmaatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan communicatieverbetering en bewustwordingstrainingen, maar bijvoorbeeld ook aan aanpassingen in beleid, werkinstructies en processen. Deze kunnen bijdragen aan een effectieve beheersing van discriminatierisico's.
6. Het organiseren van effectieve feedbackloops kan banken helpen om beter zicht te krijgen op hoe beleid en werkinstructies rondom de Wwft en Sw in de praktijk uitpakken en waar nodig verbeteringen door te voeren. Hierbij kunnen zij gebruik maken van signalen die voortkomen uit bijvoorbeeld de eerste, tweede of derde lijn, *speak up*-mechanismen en klachtenkanalen.

Resultaten: Betaaldienstverleners

Definitie

De mate waarin betaaldienstverleners een alomvattende definitie van discriminatie hanteren loopt sterk uiteen. Een aantal van de onderzochte betaaldienstverleners heeft een alomvattende definitie opgesteld, waarin zowel uitsluiting, ongelijke behandeling en achterstelling op basis van persoonlijke kenmerken wordt benoemd. Dit is echter nog niet voor de hele sector het geval.

Figuur 6 Heeft de betaaldienstverlener een alomvattende definitie van discriminatie geformuleerd?



Een aantal betaaldienstverleners beperkt zich tot een algemene, groepsbrede omschrijving die zich richt op gelijke toegang tot diensten, en missen daarmee andere vormen van verboden onderscheid. Zonder een alomvattende, concrete definitie is het lastig om discriminatierisico's systematisch te herkennen en aan te pakken.

Tone at the top, eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Bij enkele betaaldienstverleners staat het onderwerp discriminatie op de bestuurlijke agenda, bijvoorbeeld via kernwaarden of integriteitsbeleid voor medewerkers, maar over het algemeen is de bestuurlijke betrokkenheid beperkt en versnipperd binnen de organisatie. We zien voorlopers in de sector die het onderwerp discriminatie expliciet koppelen aan governance of risicobeoordeling, maar structurele monitoring door het bestuur en/of (wanneer aanwezig) de raad van commissarissen is zeldzaam.

Ook de wijze waarop betaaldienstverleners het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van discriminatie bij de naleving van de Wwft en Sw hebben belegd loopt sterk uiteen. Enkele betaaldienstverleners hebben deze verantwoordelijkheid expliciet toegewezen aan een specifieke functie of afdeling, zoals de Compliance-afdeling of Head of Operations. Deze functies zijn belast met de taak "het adviseren bij en monitoren van discriminatierisico's". Andere betaaldienstverleners kiezen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij het eigenaarschap wordt belegd bij alle medewerkers of bij een bredere groep zoals het "Global Ethics-team". In dergelijke gevallen ontbreekt vaak een centraal aanspreekpunt of een duidelijke regiefunctie op instellingsniveau. Daarnaast is er een aanzienlijk aantal betaaldienstverleners dat geen eigenaarschap of verantwoordelijkheid heeft belegd.

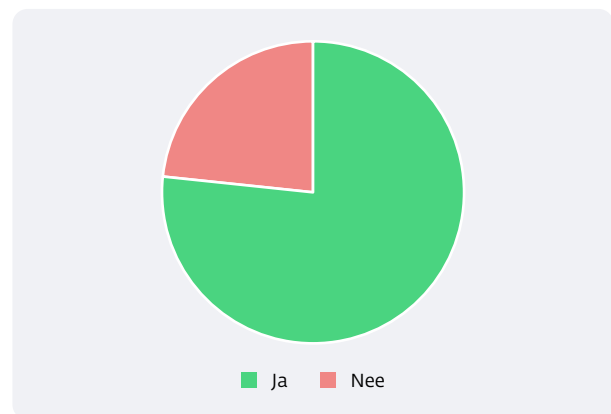
Risicoanalyse en risk appetite

Geen van de onderzochte betaaldienstverleners heeft een risicoanalyse uitgevoerd naar het risico op discriminatie binnen Wwft- en Sw-processen. Hierdoor ontbreekt een eerste inschatting van waar in de processen het risico op discriminatie zich voordoet, met als gevolg dat niet kan worden vastgesteld of eventueel getroffen beheersmaatregelen passend zijn.

Het uitvoeren van een risicoanalyse vormt een basis voor het aanpakken van discriminatie. De sector is zeer divers: het type betaaldiensten dat wordt verleend loopt sterk uiteen. Denk bijvoorbeeld aan money transfer organisaties en elektronisch geldinstellingen met uiteenlopende en soms complexe betaalketens. Om te kunnen achterhalen binnen welke specifieke processen onder de Wwft en de Sw het risico op discriminatie zich manifesteert, is het van belang dat alle processen gerelateerd aan de Wwft en de Sw bij de verschillende betaaldienstverleners worden betrokken in de risicoanalyse. Gelet op de aard van de verschillende betaaldiensten is het voor de hand liggend om dit te doen voor processen ten aanzien van transactiemonitoring en sanctiescreening.

De meeste betaaldienstverleners sluiten bepaalde klantgroepen uit of beperken hun dienstverlening aan deze klantgroepen. Dit hangt samen met de ruimte die deze financiële instellingen hebben om hun eigen risicobereidheid te formuleren. Hoewel deze keuzes veelal worden gemotiveerd vanuit risico's in het kader van de Wwft of Sw, lijkt het risico op mogelijk discriminatoire effecten nog niet altijd volledig in beeld. Het is daarom wenselijk dat betaaldienstverleners deze discriminatoire effecten in kaart brengen om zo verboden discriminatie tegen te gaan.

Figuur 7 Sluit de betaaldienstverlener klantgroepen uit?



Beleid en werkinstructies

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal betaaldienstverleners aanpassingen heeft doorgevoerd in hun Wwft- en sanctiebeleid en de bijbehorende werkinstructies, met specifieke aandacht voor het risico op (in-)directe of ervaren discriminatie. Een aantal betaaldienstverleners heeft het Wwft- en sanctiebeleid recent herzien en aangepast, bijvoorbeeld door expliciet aandacht te besteden aan mogelijke discriminatoire elementen in documenten zoals de Merchant Termination Policy, de Sanctions Policy en de Client Integrity Policy. Het merendeel van de betaaldienstverleners doet dit echter nog niet.

Feedbackloop, 3LoD-model, *speak up*-mechanismen en klantklachten

Het onderzoek toont aan dat het onderwerp discriminatie in een enkel geval is opgenomen in de governance van de betaaldienstverleners. Bij een meerderheid van de betaaldienstverleners ontbreekt expliciete aandacht in relevante audits en compliance-onderzoeken. Enkele betaaldienstverleners hebben wel een onderzoek en/of audit uitgevoerd of gepland dat gericht is op het tegengaan van discriminatie.

Waar de betrokkenheid bij het tegengaan van discriminatie wel bestaat, is deze vaak beperkt tot een actief meldpunt voor signalen, een algemene klachtenafhandeling of het betrekken van de eerste lijn-medewerkers bij het opstellen van het beleid. De signalen worden vervolgens wel teruggekoppeld aan het bestuur. Een aantal betaaldienstverleners is al duidelijk verder en heeft een meer volwassen aanpak met actieve samenwerking tussen de eerste en de tweede lijn.

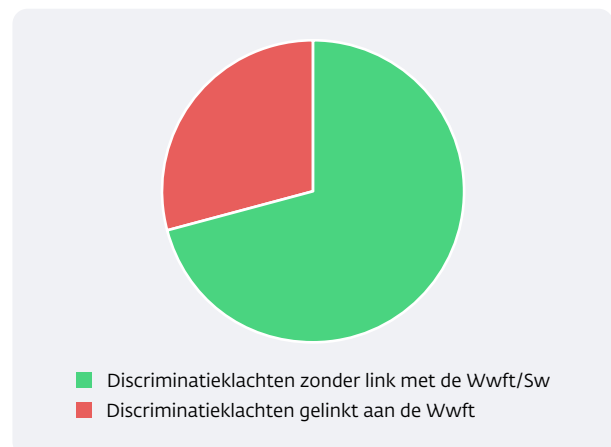
De meeste betaaldienstverleners beschikken over een basisstructuur voor klachten, interne meldingen via vertrouwenspersonen, ethiek-functies of *speak up*-systemen. De aantallen daadwerkelijk ontvangen meldingen van (in-) directe en/of ervaren discriminatie zijn beperkt of geheel afwezig.

Een aantal betaaldienstverleners is gestart met trainingen waarin discriminatie aan bod komt, meestal als onderdeel van bredere compliance- of gedragsprogramma's. De inhoud blijft evenwel vaak algemeen, zonder specifieke focus op klant-discriminatie binnen Wwft- of Sw-processen. De doelgroepen van de trainingen zijn breed gedefinieerd en praktische handvatten voor klantgerichte functies ontbreken regelmatig. Nieuwe initiatieven op dit vlak zijn beperkt en effectmetingen worden niet uitgevoerd, waardoor er weinig inzicht is in gedragsverandering en risicobeheersing.

De meeste klachten zijn voornamelijk gericht op andere zaken dan discriminatie. Drie betaaldienstverleners geven aan dat zij klachten hebben ontvangen over discriminatie. Eén betaaldienstverlener geeft aan dat zij inzichten uit klachten heeft gebruikt voor de evaluatie van werkprocessen en beleid gerelateerd aan de Wwft en Sw. Hoewel het aantal klachten laag is, blijft het van belang dat deze klachten herkenbaar worden gemaakt. Door binnenkomende klachten te voorzien van een label met betrekking tot

discriminatie – eventueel in combinatie met de Wwft – kunnen ze beter worden herkend, geanalyseerd en gebruikt om na te gaan of beheersmaatregelen in het kader van de Wwft discriminerend uitpakken. Dit draagt bij aan verbetering van klantbehandeling, processen en het bredere beleid.

Figuur 8 Verhouding ontvangen discriminatie klachten 2024



10 van de 13 betaaldienstverleners geeft aan geen klachten over discriminatie te hebben ontvangen. Dit lijkt in tegenspraak met signalen uit de maatschappij en duidt er mogelijk op dat de drempel voor klanten om te klagen over discriminatie hoog is. Het ontbreken van klachten betekent niet automatisch dat er geen sprake is van (ervaren) discriminatie. Het blijft van belang dat ook zonder discriminatieklachten wordt nagegaan of processen en maatregelen tot ongelijke behandeling kunnen leiden.

Naar aanleiding van bovenstaande observaties doet DNB onderstaande aanbevelingen. Het doel van deze aanbevelingen is om betaaldienstverleners te helpen bij het nader invulling geven aan hun aanpak bij het tegengaan van discriminatie. De aanbevelingen zijn dan ook richtinggevend van aard.

Aanbevelingen betaaldienstverleners

1. Het formuleren van een alomvattende definitie van discriminatie, waarin ook ongelijke behandeling en achterstelling expliciet worden meegenomen, kan een waardevolle basis vormen voor het versterken van bewustwording en consistent handelen binnen de organisatie. Het ligt voor de hand om deze definitie door te vertalen naar beleid, werkinstructies, processen en gedrag.
2. Een duidelijke verankering van verantwoordelijkheden binnen de organisatie met betrekking tot het tegengaan van discriminatie kan betaalinstellingen helpen bij een effectieve invulling hiervan.
3. Het uitvoeren van een risicoanalyse gericht op directe, indirecte en ervaren discriminatie binnen Wwft- en Sw-processen kan een goede start voor betaaldienstverleners zijn om inzicht te krijgen in waar risico's zich kunnen voordoen en waar zij maatregelen kunnen treffen. Externe bronnen zoals het Toetsingskader Risicoprofilering van het CvRM kunnen hierbij ondersteunen.
4. Het analyseren van een risk appetite op mogelijke discriminerende gevolgen kan helpen om onbedoelde uitsluiting te voorkomen. Waar nodig kan dit aanleiding geven tot aanpassing.
5. Het evalueren van beleid, procedures en werkinstructies met het oog op mogelijke discriminerende elementen kan bijdragen aan het verminderen van risico's. Door bepalingen die mogelijk discriminerend zijn te herkennen en waar nodig aan te passen, wordt het beleid effectiever en inclusiever.
6. Het labelen van klachten met betrekking tot discriminatie kan helpen om deze beter te herkennen en analyseren. Door klachten te voorzien van een specifiek label voor discriminatie – eventueel in combinatie met Wwft- en Sw-gerelateerde aspecten – kunnen betaaldienstverleners deze klachten systematisch monitoren, analyseren en gebruiken als input voor risicobeheersing en beleidsverbetering.
7. Betaaldienstverleners kunnen verder verduidelijken hoe de verschillende functies binnen het 3LoD-model bijdragen aan het tegengaan van discriminatie. Door bijvoorbeeld in reviews en onderzoeken van de tweede en derde lijn expliciet aandacht te besteden aan dit risico, wordt zichtbaar hoe deze functies een rol spelen in het beheersen ervan.
8. Het inzetten van trainingen over biases en discriminatie, voor alle lagen in de organisatie en met aandacht voor klantinteractie, kan betaaldienstverleners helpen om bewustwording te vergroten en discriminatierisico's te verkleinen.

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl

Volg ons op:

 Instagram

 LinkedIn

 X

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM