

Risicobeperking of discriminatie?

Samenvatting

Eind mei 2009 ontstond ophef over berichtgeving dat ING zich schuldig zou maken aan 'postcodediscriminatie'. Het is niet voor het eerst dat dit in het nieuws komt. Het Bureau Discriminatiezaken krijgt ook al jaren signalen en geregeld klachten die hier betrekking op hebben.

Postcodediscriminatie houdt in dat bepaalde postcodegebieden worden uitgesloten van bepaalde diensten. Vaak gaat het dan om financiële dienstverlening (hypotheeken, verzekeringen) maar selectie op basis van postcode kan ook gebruikt worden bij bijvoorbeeld het aanbieden van mobiele telefoonabonnementen of andere vormen van dienstverlening. Als deze uitsluiting in overwegende mate personen van allochtone afkomst treft, wordt hiermee indirect onderscheid op grond van ras werd gemaakt. Daarmee kan sprake zijn van strijd met de wet. Dienstverleners doen er daarom goed aan andere methoden te gebruiken om risico's te bepreken, die minder grofmazig zijn en niet bijdragen aan uitsluiting.

Inleiding

Eind mei 2009 ontstond ophef over berichtgeving dat ING zou weigeren om bepaalde verzekeringen af te sluiten in 'risicowijken' in grote steden. Bepaalde postcodegebieden zouden uitgesloten worden van brand- en inboedelverzekeringen, zelfs wanneer mensen bereid zouden zijn een hogere premie te betalen.¹

Het is niet voor het eerst dat zogenaamde 'postcodediscriminatie' in het nieuws komt. Het Bureau Discriminatiezaken krijgt ook al jaren signalen en geregeld klachten die betrekking hebben op zogenaamde 'postcodediscriminatie'. Ook is in het verleden al onderzoek verricht naar dit fenomeen.

Onderstaand worden de feiten rondom 'postcodediscriminatie' op een rijtje gezet.

Achtergrond

In de zomer van 2003 was er in de regio Haaglanden veel aandacht voor dit onderwerp naar aanleiding van een opiniestuk van twee gemeenteraadsleden in de *Haagsche Courant*.² De toenmalige minister Zalm van financiën drong destijds aan op het aanscherpen van de eigen gedragscode van hypotheekverstrekkers, hetgeen ook werd toegezegd.

In februari 2006 besteedden diverse media opnieuw aandacht aan het fenomeen, naar aanleiding van uitspraken van minister Zalm over dit onderwerp tijdens een werkbezoek aan Laak met zijn collega Dekker van volkshuisvesting. Zalm stelde dat een eind diende te komen aan de praktijk dat banken mensen op grond van hun

¹ http://www.ad.nl/economie/3254770/Verzekeraar_sluit_risicowijken_uit.html;
http://www.ad.nl/economie/3254767/Fout_postcodegebied_geen_verzekering.html

² *Haagsche Courant* 17 juli 2003.

postcode of buitenlandse achternaam uitsluiten van hypotheek of het slechts verstrekken van hypotheek tegen ongunstiger voorwaarden. Volgens meerdere makelaars speelde dit in Den Haag en dan vooral in traditionele achterstandswijken als de Schilderswijk, Transvaal en Laak maar ook in bijvoorbeeld Bouwlust. Zalm stelde volgens voornoemd bericht in *AD Haagsche Courant* dat als een gesprek met hypotheekverstrekkers niet leidde tot resultaten, er wettelijke maatregelen zouden volgen.

Hoewel Zalm destijds specifiek over hypotheek sprak ("Zalm: Stop hypotheekdiscriminatie"³) is het fenomeen 'postcodediscriminatie', met een uit de VS overgewaarde term ook wel 'redlining' genoemd, een verschijnsel dat zich voordoet bij allerhande vormen van commerciële dienstverlening en zich niet beperkt tot hypotheekverstrekking.

Wat is 'postcodediscriminatie'?

Postcodediscriminatie houdt in dat bepaalde postcodegebieden worden uitgesloten van bepaalde diensten. Vaak gaat het dan om financiële dienstverlening (hypotheek, verzekeringen) maar selectie op basis van postcode kan ook gebruikt worden bij bijvoorbeeld het aanbieden van mobiele telefoonabonnementen of andere vormen van dienstverlening.

In een zaak tegen een betaaltelevisieomroep die monteurs niet liet werken in een aantal postcodegebieden in Amsterdam, oordeelde de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) dat hiermee indirect onderscheid op grond van ras werd gemaakt omdat bleek dat deze uitsluiting in overwegende mate personen van allochtone afkomst trof. Genoemd onderscheid werd niet objectief gerechtvaardigd geacht omdat het doel - de veiligheid van de monteurs - weliswaar legitiem was, maar het beleid niet gebaseerd was op objectieve gegevens over de criminaliteit in de betreffende postcodegebieden. Daarom was sprake van strijd met de Algemene Wet Gelijke Behandeling.⁴ De vraag kan opgeworpen worden hoe dat CGB geoordeeld zou hebben, indien het beleid in kwestie wel gebaseerd was op objectieve gegevens?

In algemene zin kan gesteld worden dat het gebruik van postcode als selectie criterium bij het aanbieden van goederen en diensten, indien postcodegebieden worden uitgesloten of anders behandeld worden waar een relatief groot deel van de bevolking van allochtone afkomst is, leidt tot indirect onderscheid op grond van ras. Indirect onderscheid op grond van ras kan objectief gerechtvaardigd zijn, maar dit wordt in de regel behoorlijk strikt getoetst. In veel gevallen zal het onderscheid niet objectief gerechtvaardigd geacht worden en derhalve leiden tot strijd met de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Toch is 'postcodediscriminatie' een ingewikkeld en moeilijk probleem, omdat de bewijslast vaak niet goed rond te krijgen is. Mensen kunnen ook op terechte gronden bepaalde diensten geweigerd worden, maar die gronden zijn veelal niet verifieerbaar.

Klachten over 'postcodediscriminatie'

³ *AD Haagsche Courant* 11 februari 2006.

⁴ CGB 2004-15.

Het Bureau Discriminatiezaken heeft enkele jaren geleden een zaak behandeld waarin onomstotelijk is vast komen te staan dat bepaalde postcodes werden uitgesloten van financiële dienstverlening: een autochtone vrouw vroeg een hypotheek aan, die op grond van postcode werd afgewezen. De vrouw wendde zich tot het Bureau Discriminatiezaken, dat de hypotheekverstrekker aanschreef. Deze gaf toe dit beleid te hanteren. In een brief aan intermediairs werd gesteld dat "om ter financiering aangeboden onderpanden, die zijn gevestigd in een aantal postcodegebieden, per heden niet meer te accepteren." Het ging dan om de postcodes 2512, 2522-2526, 2561-2565 en 2571-2573. Tijdens het onderzoek bleek dat de eerste brief dezelfde was als een circulaire waar het Bureau Discriminatiezaken inmiddels door meerdere makelaars op geattendeerd was. De hypotheekverstrekker in kwestie gaf vervolgens wel toe dat deze maatregel "overtrokken" was geweest en deelde de intermediairs in een nieuwe brief mee, dat de maatregel "correctie behoeft" en dat deze gebieden niet zonder meer van financieringen uitgesloten zijn. Dit in overeenstemming met de positie die wat dit betreft werd ingenomen door de NVM.

Begin 2005 heeft het Bureau Discriminatiezaken op verzoek van de CGB de concrete klachten over 'postcodediscriminatie' uit de periode 2000-2004 geïnventariseerd in het kader van een vooronderzoek naar dit onderwerp, om de haalbaarheid van een onderzoek naar dit verschijnsel te beoordelen.

Een aantal voorbeelden dat uit deze inventarisatie naar voren kwam:

- melder, woonachtig in de Schilderswijk en van allochtone afkomst, wordt door een bank een krediet geweigerd om volgens melder onduidelijke redenen. Melder heeft het vermoeden dat haar afkomst hier een rol speelt
- melder, woonachtig in Centrum, meent op grond van postcode uitgesloten te zijn van een mobiel telefoonabonnement
- melding dat een hypotheekverstrekker zich schuldig zou maken aan het hanteren van een lijst van postcodes die worden uitgesloten van dienstverlening
- melder, woonachtig in Moerwijk en van allochtone afkomst, wordt zonder duidelijke opgave van redenen uitgesloten van een mobiel telefoonabonnement en vermoedt dat postcode en/of achternaam hier een rol gespeeld hebben
- melder, woonachtig in Leyenburg en van autochtone afkomst, stelt dat de motivering die gegeven werd voor het weigeren van een hypotheek gelegen was in het feit dat "de betreffende woning in een 'slechte' wijk ligt."

Onderzoek CGB

Uiteindelijk heeft de CGB besloten tot een onderzoek uit eigen beweging naar discriminatie bij risicoselectie door hypotheeknemers, omdat uit het vooronderzoek voldoende signalen naar voren waren gekomen dat bij levering van goederen en diensten, vooral in de financiële sector, sprake kan zijn van

stelselmatig (indirect) onderscheid op grond van ras en nationaliteit.⁵ De inventarisatie van het Bureau Discriminatiezaken heeft bij deze beslissing een niet onbelangrijke rol gespeeld. Eind 2006 publiceerde de CGB de bevindingen van dit **onderzoek** uit eigen beweging. Hieruit bleek dat sommige hypothecair financiers weigerden woningen in (delen van) Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht te financieren dan wel dit slechts onder beperkende voorwaarden doen. Deze steden staan in de top vijf van Nederlandse steden met het hoogste aantal niet-westerse allochtonen. De CGB concludeerde dat hier sprake was van indirect onderscheid op grond van ras en nationaliteit en dat “de wijze waarop hypothecair financiers die een postcodebeleid hanteren . . . risicobeperking nastreven” niet noodzakelijk is. De CGB deed dan ook de aanbeveling aan hypothecair financiers om “postcode- en gebiedsgeboden bepalingen” niet langer te hanteren als deze betekenen dat gebieden waar relatief veel allochtonen wonen niet of slechts onder andere voorwaarden gefinancierd worden. Volgens de CGB toonde het acceptatiebeleid van de meeste onderzochte financiers aan, dat dergelijke bepalingen ook niet nodig zijn.⁶

Tot slot

Inmiddels is er een aangepaste *Gedragscode Hypothecaire Financieringen* van het Contactorgaan Hypothecair Financiers (CHF) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) met een discriminatieverbod: “bij de beoordeling van een aanvraag van een hypothecaire financiering zal de hypothecaire financier geen onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, nationaliteit, geslacht, burgerlijke staat of sexuele geaardheid. Voorts zal het enkele feit dat de hypothecair te verbinden woning is gelegen in een bepaalde wijk of postcodegebied geen grond zijn om de aanvraag af te wijzen.” Lang niet alle branches beschikken echter over een dergelijke gedragscode.

Ondanks de ophef die er de afgelopen jaren meerdere malen over is ontstaan, lijkt ‘postcodediscriminatie’ toch nog steeds voor te komen. Hoewel het legitiem is dat dienstverleners trachten risico’s te beperken, dienen zij zich wel te realiseren dat selecteren op postcode in veel gevallen in strijd met de wet zal zijn. Daarnaast hebben ook dienstverleners een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Wanneer zij door selectie op basis van postcode bepaalde gebieden en groepen uitsluiten, dragen zij bij aan een vicieuze cirkel van uitsluiting: wanneer mensen geen hypotheek kunnen krijgen, kan dit hen ervan weerhouden om te investeren in die eigen wijk. Dit terwijl uit recent **onderzoek** blijkt dat wanneer bewoners van sociale huurwoningen in staat gesteld worden de woning te kopen, dit een aanzienlijke leefbaarheidswinst oplevert.⁷

Dienstverleners doen er daarom goed aan andere methoden te gebruiken om risico’s te beperken, die minder grofmazig zijn, niet in strijd met de wet en niet bijdragen aan uitsluiting.

⁵ Commissie Gelijke Behandeling, *Het jaar 2004. Jaarverslag Commissie Gelijke Behandeling 2004*, Utrecht 2005, p. 54.

⁶ Commissie Gelijke Behandeling, *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers*, Utrecht 2006.

⁷ G. Marlet, J. Poort en C. van Woerkens, *De baat op straat*, Utrecht: Atlas voor gemeenten 2009.

Het Bureau Discriminatiezaken volgt de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend. Personen die menen op grond van postcode of achternaam uitgesloten te worden van diensten kunnen vanzelfsprekend voor behandeling van hun klachten terecht bij het Bureau Discriminatiezaken.



Bureau Discriminatiezaken
Hollands Midden en Haaglanden

FACTSHEET 2009/2

Het Bureau Discriminatiezaken publiceert geregeld factsheets over actuele onderwerpen die met gelijke behandeling te maken hebben. In deze factsheets worden achtergronden en feiten op een rijtje gezet. De factsheets zijn bedoeld om onjuiste beeldvorming en vooroordelen tegen te gaan en waar mogelijk ook specifieke knelpunten op het gebied van gelijke behandeling in kaart te brengen.