

'The next step': DNB's bijdrage aan recente ontwikkelingen in het toezicht op gedrag & cultuur

mr. W.H.J.M. Nuijts*

Trefwoorden: gedrag & cultuur, nieuwe onderzoeksmethodieken, internationalisering en integere cultuur

1. Inleiding

In april 2010 publiceerde DNB de beleidsvisie 'De 7 elementen van integere cultuur'. Daarmee gaf DNB het startschot voor de ontwikkeling van een nieuwe vorm van toezicht waarin de nadruk zou komen te liggen op de gedragsmatige en culturele verklaringen voor het functioneren van financiële instellingen. Vanaf april 2011 heeft DNB, aan de hand van zelf ontwikkelde methodieken, ongeveer 100 onderzoeken gedaan naar gedrag & cultuur binnen banken, verzekeraars, pensioenfondsen en trustkantoren, in zowel binnen- als buitenland. Deze onderzoeken hebben een rijkdom aan bevindingen opgeleverd over *board effectiveness*, verandervermogen, *risk culture* en *ethical culture*.

DNB heeft de afgelopen jaren actief over de bevindingen uit deze onderzoeken gecommuniceerd (zie tabel 1). Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de methodes die zij voor het toezicht op gedrag & cultuur heeft ontwikkeld, de wetenschappelijke onderbouwing daarvan en de effecten die het toezicht op gedrag & cultuur teweeg heeft gebracht. In oktober 2015 heeft DNB een congres georganiseerd voor de internationale toezichtgemeenschap. Ten behoeve hiervan heeft zij een boek¹ geschreven, waarin voornoemde aspecten van het toezicht op gedrag & cultuur uitvoerig werden belicht. Het doel van beide initiatieven is geweest om collega-toezichthouders aan te moedigen ook zelf gedrag & cultuurperspectieven in hun toezicht te verweven.

Uiteraard houdt ook de AFM zich bezig met het toezicht op gedrag & cultuur. Voor een overzicht van AFM's activiteiten in dit verband, zoals de rapporten over de onderzoeken naar besluitvorming (2017) en foutcultuur (2018), verwijs ik graag naar het vijfde artikel van deze uitgave, *Bouwen aan een gezonde organisatiecultuur in de financiële sector*.

DNB is na het congres in oktober 2015 onverminderd doorgegaan met het ontwikkelen en uitbouwen van het toezicht op gedrag & cultuur. Enerzijds via de weg van het eigen toezicht, anderzijds door bij te dragen aan de ontwikkeling van het gedrag & cultuurtoezicht door anderen. Par. 2 bevat een overzicht van wat DNB op deze terreinen heeft gedaan. Par. 3 gaat specifiek in op een terrein waarop beide ontwikkelingen elkaar raken, te weten het toezicht op een integere cultuur. DNB heeft tussen 2014 en 2017 verschillende versies ontwikkeld van een hierop gericht onderzoeksinstrument ('*Integrity climate*'). Deze ontwikkeling verliep deels parallel met DNB's betrokkenheid bij een tweetal rapporten over '*misconduct*', die onder coördinatie van de Financial Stability Board ('FSB') tot stand zijn gekomen. Par. 4 bevat ten slotte de conclusie.

* Wijnand Nuijts is sinds de oprichting in november 2010, hoofd van de afdeling Governance, Gedrag & Cultuur. Deze afdeling is onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het DNB toezicht op gedrag & cultuur.

¹ M. Raaijmakers (red.), *The supervision of Behaviour and Culture: Foundations, Practice & Future Developments*, DNB 2015., www.dnb.nl.

2. Recente ontwikkelingen ten aanzien van het gedrag & cultuurtoezicht

Onderzoeken naar en methodieken voor het toezicht op gedrag & cultuur

Had DNB in oktober 2015 54 onderzoeken naar gedrag & cultuur bij financiële instellingen verricht, inmiddels is dat aantal opgelopen tot rond de 100. In aanvulling op bestaande onderwerpen als Board Effectiveness en Verandervermogen, heeft DNB ook andere onderwerpen onderzocht (en daarvoor passende *frameworks* ontworpen):

- *Strategische besluitvorming*: dit onderzoeksinstrument is deels gebaseerd op het Board Effectiveness framework, maar onderzoekt in het bijzonder de gedegenheid waarmee een instelling (nieuwe) strategische besluiten heeft voorbereid. DNB wil voorkomen dat de toekomst van een instelling afhankelijk wordt van onvoldoende overwogen/onderbouwde strategieën (als gevolg van onvolledige en/of onjuiste informatie, assumpties en/of scenario's). Een van de bevindingen was dat het structureren van het besluitvormingsproces een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen benutten van de diversiteit aan perspectieven binnen een organisatie. Immers, een gedegen strategieproces vereist dat allerlei opties voor de toekomstige ontwikkeling van een instelling worden geïdentificeerd en tegen elkaar worden afgewogen. Hiervoor is dan weer van belang dat personen ook daadwerkelijk een betekenisvolle bijdrage aan dit oordeelsproces kunnen leveren en dat hun input ook echt wordt overwogen. Een dergelijke betekenisvolle betrokkenheid kan op diverse momenten in het besluitvormingsproces worden ingebouwd.
- *Effectieve aansturing pensioenfondsen*: per 1 juli 2014 is de Wet Versterking Bestuur Pensioenfondsen ('WVBP') in werking getreden. DNB heeft onderzoek gedaan naar de effectieve werking van bestuursmodellen. Zo heeft DNB onder andere gekeken naar de werking van uitvoerende en niet-uitvoerende besturen als onderdelen van het *one tier* bestuursmodel. Voor een goede werking van deze modellen is van belang dat er helderheid bestaat over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders. Uit de onderzoeken kwam onder meer naar voren dat deze effectiviteit in belangrijke mate afhangt van de vraag of uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders erin slagen hierover een voortdurende en constructieve dialoog te voeren. Het belang van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een effectief bestuur bleek ook uit het onderzoek dat DNB heeft uitgevoerd naar de kwaliteit van zelfevaluaties door pensioenfondsen (zie tabel 1). Zo'n zelfevaluatie heeft de meeste waarde als deze wordt ingezet met het oog op het ontwikkelen van het eigen functioneren. In de woorden van een geïnterviewde bestuurder: 'De essentie is wel dat je met elkaar beter wil worden.' De instrumenten die DNB voor bovengenoemde onderzoeken heeft gebruikt, zijn gebaseerd op een mix van structurele governance-aspecten en gedrag & cultuurelementen.
- *Naleving bankierseed*: DNB en AFM houden toezicht op de wijze waarop de financiële instellingen het afleggen van de eed hebben georganiseerd. Ter uitvoering van dit toezicht hebben zij door middel van een vragenlijst aan een tiental banken en verzekeraars inzicht gevraagd in: i) hoeveelheid medewerkers die de eed hebben afgelegd, en ii) de wijze waarop de eed werd voorbereid, afgelegd en nageleefd en iii) de mate waarin de eed een bijdrage zou leveren aan (de door de wet beoogde) cultuurverandering binnen de sector. Uit het onderzoek blijkt dat 'de betrokken banken en verzekeraars de invoering van de eed serieus oppakken; de overgrote meerderheid van de medewerkers heeft de eed afgelegd. De instellingen zeggen bovendien uitdrukkelijk aandacht te besteden aan het belang, het nut en de noodzaak van het afleggen van de eed.'² DNB is voornemens in de loop van 2018 te onderzoeken in hoeverre de eed tot een blijvende cultuurverandering heeft geleid.
- *Integrity Climate*: dit onderzoeksinstrument is gericht op het identificeren van gedragsmatige en culturele *root causes* van niet-integer handelen. Zoals aangekondigd, zal dit instrument in par. 3 nader worden besproken.

Overzicht DNB-publicaties en DNB's rol bij de ontwikkeling van het gedrag & cultuurtoezicht in het buitenland

Naast het uitvoeren van onderzoeken heeft DNB zich ook op andere manieren ingezet om gedrag & cultuurtoezicht onder de aandacht te brengen. Enerzijds probeert DNB via publicaties en presentaties in binnen- en buitenland een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over het onderwerp. Zie voor een overzicht van publicaties tabel 1 (DNB-publicaties) en noot 6 (publicaties door DNB-medewerkers).³

² Nieuwsbericht DNB d.d. 27 september 2016, *Banken en verzekeraars pakken beroepsseed serieus op*, www.dnb.nl.

³ Een selectie uit DNB-gerelateerde publicaties: P. Cavelaars, J. de Haan, P. Hilbers & B. Stellinga, 'Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis', in: P. Welp e.a. (red.), *De staat van toezicht. Sector en themastudies*, Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press 2013, p. 279-328; J. de Haan & D. Jansen, *Corporate culture and behaviour: A survey*. DNB Working Paper 334; J. de Haan, W. Nuijts & M. Raaijmakers, 'Vijf jaar toezicht op gedrag & cultuur bij financiële instellingen', *ESB* 2015, 100, 4713 en 4714, p. 397-400; W. Nuijts, 'Hoe gaat dat eigenlijk: toezicht houden op gedrag & cultuur? Uitkomsten van het DNB thema-onderzoek Besluitvorming', *TvCo* 2012, nr. 1, p. 41-46; W. Nuijts & J. de Haan, 'DNB

Jaar	Publicatie	Toelichting
April 2010	Beleidsvisie 'De 7 elementen van een integere cultuur'	Startpunt voor de ontwikkeling van het toezicht op gedrag & cultuur. Deze beleidsvisie benadrukte het belang van evenwichtige besluitvorming, realistische organisatie-doelstellingen en het belang van challenge voor goede oordeelsvorming.
November 2011	Tussenrapportage over het DNB-toezicht op gedrag & cultuur	Belangrijkste bevindingen van DNB's eerste thema-onderzoek naar gedrag & cultuur. Dit thema was gewijd aan besluitvorming.
Maart 2013	Rapport 'Leading by Example'	Belangrijkste bevindingen uit DNB's toezicht op gedrag & cultuur tot dan. Naast besluitvorming, hebben bevindingen met name betrekking op board effectiveness.
Augustus 2013	Brochure 'Toezichtmethodieken Gedrag & Cultuur'	Handvatten voor de financiële sector en toezichthouders voor het doen van onderzoek naar gedrag & cultuur.
Oktober 2014	Rapport 'Verandervermogen in de Financiële Sector'	Belangrijkste bevindingen uit het samen met AFM uitgevoerde onderzoek naar verandervermogen.
Oktober 2015	Boek 'Supervision of Behaviour and Culture: Foundations, Practice & future developments'	Boek over de grondslagen, methodieken en effecten van het toezicht op gedrag & cultuur.
Oktober 2015	Rapport 'Gedrag & cultuur in de Nederlandse financiële sector'	Overzicht met ervaringen naar aanleiding van 5 jaar gedrag & cultuurtoezicht door DNB.
Oktober 2015	Congres 'Supervision of Behaviour and Culture'	Congres dat DNB heeft georganiseerd voor de internationale gemeenschap van financiële toezichthouders ter verdere verspreiding van het toezicht op gedrag & cultuur.
September 2016	Nieuwsbericht bankierseed	Berichtgeving naar aanleiding van een door DNB en AFM uitgevoerd onderzoek (enquête) naar de naleving van de bankierseed door banken en verzekeraars.
Mei 2017	Brochure: 'Zelfevaluatie: samen werken aan een beter bestuur'	Uitkomsten van een onder een aantal pensioenfondsen uitgezette enquête (aangevuld met interviews) naar good practices voor zelf-evaluatie door pensioenfondsen.

Tabel 1: Overzicht van publicaties DNB 2009-2018 (alle publicaties zijn te vinden op www.dnb.nl)

Anderzijds probeert DNB bij te dragen aan de internationale ontwikkeling van het gedrag & cultuurtoezicht. DNB doet dit omdat gedrag & cultuur een strategisch speerpunt voor haar is, en anderzijds omdat zij meent hiermee – direct en indirect – een positieve bijdrage te leveren aan de stabiliteit in de financiële sector. Het betreft de volgende initiatieven:

- DNB is de afgelopen jaren via opleidingen en detacheringen betrokken geweest bij de ontwikkeling van het gedrag & cultuurtoezicht bij internationale collega-toezichthouders. Zo werd ondersteuning gegeven aan de vormgeving van toezichtmethodieken en aan het creëren van organisatorische voorwaarden voor het toezicht op gedrag & cultuur. Op deze wijze heeft DNB samengewerkt met de prudentiële toezichthouders in Canada, Australië, de Verenigde Staten (NY Fed), Maleisië, Singapore en Thailand.
- Tussen september 2015 en november 2017 is DNB (de auteur van dit artikel) voorzitter geweest van een Task Force on Behaviour and Culture. Deze Task Force maakte onderdeel uit van het nieuwe Europese banktoezicht, het Single Supervisory Mechanism⁴, dat onder coördinatie staat van de ECB. Deze Task Force was ingesteld met het doel te verkennen of en hoe gedrag & cultuur onderdeel zou kunnen worden van het Europese banktoezicht op significante banken.⁵ De Task Force bestond, naast DNB, uit vertegenwoordigers van de ECB en van diverse Europese prudentiële toezichthouders. De Task Force heeft een methodologie ontwikkeld die betrekking heeft op Board Effectiveness en Verandervermogen. Deze methodieken zijn getest bij een aantal banken in vijf verschillende Europese landen. In oktober 2017 heeft het SSM een voorstel goedgekeurd om deze frameworks in het Europese banktoezicht op te nemen.
- Tussen juni 2016 en mei 2018 is DNB nauw betrokken geweest bij een tweetal rapporten over het tegengaan van 'misconduct'. Deze zijn onder coördinatie van de FSB (de organisatie die alle beleidsmakers, centrale banken en prudentiële toezichthouders omvat)⁶ tot stand gekomen. Het betreft:

supervision of conduct and culture', in: J. Kellermann, F. de Vries & J. de Haan (red.), *Financial supervision in the 21st century*, Heidelberg: Springer 2013; W. Nuijts, 'Supervision of behaviour and culture: An effective response to governance and risk management problems within financial institutions', *European Journal of Business Compliance* 2013, p. 5-21; W. Nuijts, 'Managing culture: the role of regulation and supervision', in: *Financial Conduct Authority: Transforming Culture, in Financial Services*, London 2018, p. 53-56; J. Piena & C. Cristensen 'Mag ik van u twee frappuccino's en één integrale cultuurverandering?', in: *Jaarboek Compliance 2015, 2015*, p. 33-45; M. Raaijmakers & W. Scholten 'Reflectie in de bestuurskamer', *De Psycholoog* 2014, p. 47-54; W. Scholten & N. Ellemers, 'Bad apples or corrupting barrels? Preventing traders' misconduct', *Journal of Financial Regulation and Compliance* 2016, 24, 4, p. 366-382; C. van der Cruijssen, J. de Haan & D. Jansen 'Trust and financial crisis experiences', *Social Indicators Research* 2016, 127, 2, p. 577-600; D. Veltrop, N. Hermes, T. Postma & J. de Haan, 'A tale of two factions: Why and when factional demographic faultlines hurt board performance', *Corporate Governance: An International Review* 2015, 23 (2), p. 145-160.

⁴ Single Supervisory Mechanism, waarin de nationale banktoezichthouders en de ECB gezamenlijk deel uitmaken.

⁵ Zie www.kpmg.com, 23 mei 2017, *Culture shock: A new approach to supervision*.

⁶ De FSB bestaat uit senior beleidsmakers van Ministeries van Financiën, Centrale Bank en toezichthoudende organen van de landen behorende tot de G20, aangevuld met vertegenwoordigers uit de financiële centra, Hong Kong, Singapore, Spanje en Zwitserland. Ook maken verschillende internationale organisaties onderdeel uit van de FSB, zoals de ECB, IOSCO, etc. Door de FSB

- ‘Stocktake of efforts to strengthen governance frameworks to mitigate misconduct risks’ van 23 mei 2017 (het ‘Stocktake rapport’); en
- ‘Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors’ van April 2018 (het ‘Toolkit rapport’).⁷

De reden voor de aandacht vanuit prudentiële hoek voor ‘misconduct’ was gelegen in de ‘emerging vulnerabilities from misconduct, noting that the scale in some financial institutions has risen to a level that has the potential to create systemic risks and undermine trust in financial institutions and markets.’⁸ De rapporten zijn geschreven door FSB’s ‘Working Group on Governance Frameworks’ (hierna: ‘WGGF’). Deze had tot doel te verkennen in hoeverre governance maatregelen⁹ een rol zouden kunnen spelen bij het tegengaan en voorkomen van ‘misconduct’. De WGGF ging in juni 2016 van start; DNB was hiervan lid. Al vrij vroeg in het proces werd erkend dat gedrag & cultuur een belangrijke rol zouden moeten spelen in het rapport.¹⁰ Diverse landen hebben, gezien haar expertise, DNB verzocht een werkstroom te leiden die hierop betrekking zou hebben. Par. 3 bevat een verdere inhoudelijke bespreking van de rapporten.

- DNB assisteert de Ierse Centrale Bank (CBI) sinds november 2017 bij een onderzoek naar gedrag & cultuur bij vijf Ierse banken. Deze ‘culture review’ heeft betrekking op het zogeheten ‘tracker mortgage scandal’. Hierbij draait het om de vraag of banken klanten ten onrechte een gunstig hypotheektarief zouden hebben ontzegd. Ongeacht het juridische oordeel op deze vraag¹¹, heeft een zeer groot aantal klanten onder deze hypotheekcontracten (groot) financieel nadeel ondervonden. Gaandeweg realiseerde de CBI zich de enorme omvang van het probleem dat zich over een aantal jaren had gevormd.¹² De CBI heeft banken er vervolgens toe bewogen (en later ook gedwongen) getroffen klanten te identificeren en te compenseren. Desondanks heeft de Ierse Minister van Financiën de CBI gelast een breed cultuuronderzoek te doen en ‘to prepare a report on the current cultures and behaviours and the associated risks in the retail banks today and the actions that may be taken to ensure that banks prioritise customer interests in the future.’ Deze culture review wordt door DNB en CBI samen gedaan. Het onderzoek combineert DNB’s ervaring met onderzoeken naar leiderschap, groepsdynamiek, besluitvorming en verandervermogen en CBI’s ervaring met het kijken naar bepaalde gedragselementen die voorkomen in CBI’s Customer Protection Risk Assessment framework. Het rapport aan de minister moet in juni 2018 zijn afgerond. Tijdens het schrijven van dit artikel werd nog aan het onderzoek gewerkt.

overeengekomen beleid is juridisch niet bindend en heeft evenmin tot doel de nationale wetgevingsprocessen te vervangen. In plaats daarvan acteert de FSB als een coördinerend orgaan dat tot doel heeft beleid te stimuleren dat een bijdrage levert aan financiële stabiliteit. De FSB hanteert ‘moral suasion and peer pressure to set internationally agreed policies and minimum standards that its members commit to implement at national level’ (zie www.fsb.org).

⁷ Zie voor de rapporten www.fsb.org.

⁸ Stocktake-rapport (2017), p. i.

⁹ In het Stocktake-rapport is de volgende definitie van ‘governance frameworks’ opgenomen: ‘The range of methods and techniques by which a firm is directed and overseen by those who have ultimate responsibility for the affairs of the firm (e.g. directors, executive management). These could include, but are not limited to: corporate governance structures (i.e. boards and board-level committees and management committees); risk governance framework; individual accountability; strategy setting, business planning and budgeting; internal reporting and management information; system of internal controls (risk management, compliance, and audit); financial and non-financial incentives; people management (including recruitment, training and competence, performance management and staff promotions); and promulgation of corporate culture and values (e.g. “tone from the top”, risk culture, escalation and whistleblowing mechanisms).’ Grofweg gezegd blijkt hieruit dat iedere structurele (processen etc.) of cultuurgerelateerde maatregel die beoogt *misconduct* te bestrijden onder de definitie valt.

¹⁰ Naast het thema cultuur betrof dit de volgende onderwerpen: i) individuele verantwoordelijkheid: het Stocktake-rapport constateerde dat verantwoordelijkheden van medewerkers beneden het bestuursniveau doorgaans onvoldoende duidelijk zijn beschreven. Dit werd gezien als een medeveroorzaker van ‘misconduct’; en ii) ‘rolling bad apples’: hiermee wordt de problematiek aangeduid van een medewerker die zich bij de ene instelling schuldig heeft gemaakt aan ‘misconduct’ en vervolgens in dienst treedt bij een andere instelling. Ook deze onderwerpen worden in het Toolkit-rapport nader uitgewerkt. Het bestek van dit artikel laat een beschrijving van deze thema’s helaas niet toe.

¹¹ In sommige gevallen oordeelden rechtbanken dat dit geoorloofd was; in veel andere gevallen oordeelde de rechter in het voordeel van de klanten.

¹² In de Ierse pers is het ‘tracker mortgage scandal’ iedere week voorpaginanieuws. De kwestie ligt zeer gevoelig. Publiek en politiek verwijten de banken misbruik te hebben gemaakt van kwetsbare partijen, in een periode dat de banken met grote publieke offers door de crisis zijn geloodst.

3. DNB en FSB: Integrity Climate en misconduct

Aanloop en achtergrond

Zoals gezegd heeft DNB tussen 2014 en 2017 een nieuw onderzoeksinstrument ontwikkeld gericht op het identificeren van gedragspatronen die kunnen leiden tot niet-integer gedrag. Dit instrument is voor een groot deel gebaseerd op het promotieonderzoek dat DNB's voormalige gedrag & cultuurexpert Wieke Scholten tussen 2012 en 2018 heeft verricht.¹³ Zij introduceerde in 2014 de gedachte dat niet-integer handelen niet zozeer het gevolg is van individuele 'rotte appels', maar veeleer 'gestuurd' wordt door sociale en psychologische factoren die onderdeel uitmaken van de context waarin het individu opereert (de 'cultuur'). Groot belang hechtte zij in dat verband ook aan de manier waarop binnen een organisatie wordt omgegaan met fouten ('error management').¹⁴

Daarnaast heeft DNB tussen 2016 en 2018 verdiepend vervolgonderzoek verricht naar enkele factoren die invloed hebben op het risico op niet-integer handelen. Dit vervolgonderzoek viel samen met DNB's bijdrage aan bovengenoemde FSB-rapporten over 'misconduct'. DNB heeft:

- samen met andere FSB-leden een literatuurstudie verricht naar (wetenschappelijke) analyses van gevallen van *misconduct*, in zowel de financiële als niet-financiële industrie. Hieruit is een groot aantal factoren naar voren gekomen die een rol spelen bij het ontstaan van niet-integer gedrag;
- DNB heeft een overzicht opgesteld van wetenschappelijke artikelen, die de effecten van diverse aanpakken met betrekking tot *misconduct* beschrijven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een i) regelgebaseerde aanpak, ii) handhaving, en iii) een cultuurgebaseerde aanpak.

De vruchten van dit onderzoekswerk hebben hun weg gevonden naar i) DNB's onderzoeksinstrument 'Integrity Climate' en ii) de bovengenoemde FSB-rapporten. De inhoud van beide zal ik hieronder dan ook gezamenlijk behandelen. Voor het doel van dit artikel gebruik ik afwisselend de termen 'niet-integer' handelen en 'misconduct'. Gezien de brede definities van deze begrippen, wordt hiermee niet beoogd een inhoudelijk onderscheid aan te duiden.¹⁵

De inhoud

Zowel DNB's Integrity Climate-instrument als de FSB-rapporten hanteren het uitgangspunt dat zowel externe omgevingsfactoren, culturele factoren, als factoren die betrekking hebben op de organisatiestructuur (zoals de positie van risk management en/of de beloningsstructuur) invloed kunnen hebben op het ontstaan van 'misconduct'. Ook gaan zij ervan uit dat er geen strikte scheiding bestaat tussen organisatiecultuur en organisatiestructuur. Deze beïnvloeden elkaar over en weer via niet-lineaire verbanden en hebben na verloop van tijd de neiging zich met elkaar te vermengen. Dit proces wordt geïllustreerd door het volgende citaat: 'organizational culture represents the collective values, beliefs and principles of organizational members and is a product of such factors as history, product, market, technology, strategy, type of employees, management style, and national culture: culture includes the organization's vision, values, norms, systems, symbols, language, assumptions beliefs and habits'.¹⁶ Aldus is cultuur ook geen statisch gegeven, maar een adaptieve respons om het hoofd te bieden aan externe en interne uitdagingen. Cultuur ontwikkelt zich door de tijd heen met als doel de duurzaamheid van de instelling te waarborgen.¹⁷

¹³ W. Scholten, *Banking on Team Ethics: A team climate perspective on root causes of misconduct in the financial sector* (diss. Leiden), 2018; W. Scholten & N. Ellemers, 'Bad apples or corrupting barrels? Preventing traders' misconduct', *Journal of Financial Regulation and Compliance* 2016, 24, 4, p. 366-382.

¹⁴ In DNB's boek uit 2015 is een hoofdstuk gewijd aan 'error management'. Zie voor de hierin voorkomende wetenschappelijke referenties ook AFM's bijdrage over foutencultuur in deze uitgave.

¹⁵ In het Stocktake-rapport is de volgende definitie van 'misconduct' opgenomen (p. 6): 'Conduct that falls short of expected standards, including legal, professional and ethical standards.' Het rapport geeft aan dat deze definitie noodzakelijkerwijs zo breed is gegeven de omvang van 'practices' die onder het begrip kunnen vallen (zie Stocktake-rapport p. 6 voor een illustratie met voorbeelden van 'misconduct').

¹⁶ D. Needle, *Business in Context: An introduction to Business and its Environment* 2004; zie verder W. Nuijts, 'Managing culture: the role of regulation and supervision', in: *Financial Conduct Authority: Transforming Culture in Financial Services*, London 2018, p. 53-56. Stocktake-rapport 2017, p. 65. Deze definitie betekent niet dat de manier waarop Schein 'cultuur heeft conceptualiseerd geen waarde meer heeft voor het DNB-toezicht op gedrag & cultuur. According to Schein, culture simultaneously exists at three levels: i) assumptions, ii) values and beliefs and iii) behaviours and artifacts (see figure 1). (Invisible) assumptions and values are seen as drivers for (observable) behaviours, which – in turn – produce (observable) outcomes, like company performance. Zie E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco 2004.

¹⁷ E.H. Schein, 'Coming to a New Awareness of Organisational Culture', *Sloan Management Review* 1984, 25 (2), 3-17.

Deze uitgangspunten hebben tot gevolg dat DNB in haar toezicht op een integere cultuur aandacht besteedt aan een veelheid van uiteenlopende factoren.¹⁸ Het gaat daarbij om:

- *Belang mindset voor vertaling in/externe druk in doelstellingen.* Organisaties waarin niet-integer gedrag wordt vertoond, staan meestal onder grote externe druk (bijvoorbeeld competitieve marktomstandigheden of druk van aandeelhouders) en/of interne druk (e.g. verslechterende kapitaals- of liquiditeitspositie of schulden). Deze druk wordt door de top van de organisatie vertaald in een strategie, organisatiedoelstellingen en concrete beslissingen. Bij deze vertaling speelt de mindset van bestuurders, die gevormd wordt door onder andere persoonlijke ambities, houding ten opzichte van risico/beloning en de manier waarop met druk wordt omgegaan, een belangrijke rol. 'Misconduct' komt meestal voor in de context van overambitieuze/onrealistische strategieën, waarbij doelstellingen en beslissingen gericht zijn op de korte termijn en waarbij verregaande prioriteit wordt gegeven aan winst/groei, ten koste van risk management en compliance. Hiermee wordt de richting geduid waarin de organisatie zich moet bewegen.
- *Leiderschap, tegenspraak, psychologische veiligheid, error management en moral fairness.* De mate waarin voornoemde richting als dwingend wordt ervaren, hangt af van de mate waarin tegenspraak binnen (de top van) een organisatie wordt aangemoedigd of getolereerd. Zonder tegenspraak zullen negatieve (effecten van) gedragspatronen niet aan de kaak worden gesteld. Aldus is 'bijsturen' op gedrag niet mogelijk. Dominant leiderschap en de individuele neiging zich te conformeren aan de veronderstelde overeenstemming binnen een bepaalde groep hebben een negatieve invloed op de kracht van tegenspraak.¹⁹ Dit wordt verder versterkt indien sprake is van een gebrek aan psychologische veiligheid. Dit is de mate waarin een individu erop kan vertrouwen dat hij zich kan uitspreken zonder vrees te hebben voor negatieve persoonlijke repercussies.²⁰ Als zodanig is psychologische veiligheid een 'enabler' voor het aan de kaak stellen van ineffectief en/of onwenselijk gedrag. Niet-integer gedrag kan verder in de hand worden gewerkt door de manier waarop een organisatie omgaat met fouten ('error management').²¹ Veel financiële instellingen reageren op fouten door degenen die ze hebben begaan te straffen. Het tegenovergestelde komt echter ook vaak voor, te weten de situatie dat niet-integer gedrag niet tot concrete consequenties leidt. Deze inconsistente omgang met fouten heeft vaak diverse negatieve gevolgen:
 - Allereerst zullen individuen uit angst voor negatieve represailles hun fouten verhullen. Hierdoor blijft niet-integer gedrag langer onopgemerkt. Maar ook niet-opzettelijke fouten worden niet meteen herkend. Hierdoor 'vergeet' de instelling ervan te leren en blijft niet-effectief gedrag bestaan.
 - Indien een organisatie met twee maten meet, doet dit ernstig afbreuk aan de gevoelde *moral fairness*²² in een organisatie. Als blijkt dat niet-integer gedrag niet adequaat wordt geadresseerd, zal dat de boodschap geven dat dergelijk gedrag kennelijk geoorloofd is. Dit kan onwenselijk gedrag verder aanwakkeren.
- *Sociale normen.* Een volgende factor die van invloed is op het ontstaan of juist het tegengaan van 'misconduct' betreft de aanwezigheid van sociale normen. Dit zijn de binnen een groep heersende onderlinge verwachtingen over wat op welke manier gedaan moet worden. Dergelijke sociale normen worden, ondanks dat zij onzichtbaar en ongeschreven zijn, als de meest krachtige beïnvloeder van gedrag gezien. Hun kracht ontleen zij aan de volgende onderliggende psychologische processen:²³

¹⁸ Zie verder Stocktake-rapport 2017, p. 60-80; Toolkit-rapport 2018, p. 8-17.

¹⁹ DNB 2015, p. 112-115, 121-122 en 125-131.

²⁰ Zie DNB 2015; C.S. Burke, K.C. Stagl, C. Klein, G.F. Goodwin, E. Salas & S.M. Halpin, 'What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis', *The Leadership Quarterly* 2006, 17, pp. 288-30; A. Edmondson, 'Psychological safety and learning behavior in work teams', *Administrative Science Quarterly* 1999, 44(2), 350-383; A. Edmondson, 'Speaking up in the operating room: How team leaders promote learning in interdisciplinary teams', *Journal of Management Studies* 2003, 40, pp. 1419-1452; M.D. Cannon & A. Edmondson, 'Failing to learn and learning to fail', *Long Range Planning* 2005, 38, pp. 299-319; B.H. Bradley, B.E. Postlethwaite, A.C. Klotz, M.R. Hamdani & K.G. Brown, 'Reaping the benefits of task conflicts in teams: The critical role of team psychological safety', *Journal of Applied Psychology* 2012, 97(1), 151-158.

²¹ In DNB's boek uit 2015 is een hoofdstuk gewijd aan 'error management'. Zie voor de hierin voorkomende wetenschappelijke referenties ook *AFM's bijdrage over foutencultuur in deze uitgave*.

²² W. Scholten, *Banking on Team Ethics: A team climate perspective on root causes of misconduct in the financial sector* (diss. Leiden), Leiden 2018; W. Scholten & N. Ellemers, 'Bad apples or corrupting barrels? Preventing traders' misconduct', *Journal of Financial Regulation and Compliance* 2016, 24, 4, p. 366-382. Zie verder C. Hodges & R. Steinholtz, *Ethical Business Practice and Regulation: A behavioural and Values-Based Approach to Compliance and Enforcement*, Oxford and Portland 2017, pp. 84-87 en 94.

²³ C. Moore & F. Gino, 'Ethically adrift: how others pull out moral compass from true North, and how we can fix it', *Research in organisational behavior* 2013, 33, pp. 53-77. N. Goldstein, R. Cialdini & V. Griskevicius, 'A

- groepsleden kijken naar het gedrag van anderen om te bepalen wat het goede is om te doen in een bepaalde situatie;
- mensen willen zich in het algemeen gedragen op een sociaal geaccepteerde manier (*social proof*);
- groepsleden zijn geneigd normen te volgen die worden nageleefd door personen met wie zij zich verwant voelen (*social categorization*).

Sociale normen kunnen een zodanig effect hebben op individuen, dat zij zich conformeren aan gedrag dat een buitenstaander als niet-integer zou kwalificeren. Moore & Gino stellen dan ook dat integriteitsnormen in veel gevallen geen onveranderlijke eeuwigheidswaarde hebben, maar meebewegen met de opvattingen van de groep (*'morality is a social construct'*).²⁴

In haar toezicht probeert DNB een beeld te krijgen van de wijze waarop bovenstaande factoren en sociale patronen zich in een financiële instelling manifesteren. Via het Integrity Climate-instrument probeert DNB antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Wat is de onderliggende mindset van de bestuurders en hoe beïnvloedt deze de doelstellingen van de instelling? Zijn deze doelstellingen realistisch?
- Wat is de mate van tegenspraak in een instelling en in hoeverre wordt deze door het leiderschap, sociale normen en psychologische veiligheid aangemoedigd (of juist niet)?
- Hoe gaat de instelling om met fouten? Wordt geleerd van niet-opzettelijke fouten en wordt onacceptabel gedrag geadresseerd naar gelang de ernst en verwijtbaarheid (*'moral fairness'*)?

Identificatie en mitigatie van 'misconduct'

Om bovenstaande vragen te beantwoorden zet DNB een breed spectrum van kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten in, zoals *desk research*, *surveys*, interviews, *self assessments* en observaties. Via data-analyse en triangulatie is het mogelijk de onderliggende gedragspatronen en culturele oorzaken te distilleren.²⁵ Verder hanteert DNB in haar onderzoeken een brede scope, in de zin dat deze gericht is op het identificeren van alle mogelijke *root causes* van 'misconduct', ongeacht of deze voortvloeien uit de organisatiecultuur, organisatiestructuur of de omgevingsfactoren. Alleen door een volledige en accurate analyse, kunnen goede maatregelen worden geformuleerd waarmee *misconduct* kan worden tegengegaan of zelfs voorkomen.²⁶ Voor wat betreft de identificatie van *root causes* van 'misconduct' geeft het Toolkit-rapport dan ook aan: *'Tool 2: Identify significant cultural drivers of misconduct by reviewing a broad set of information and using multidisciplinary techniques.'*

Eenmaal op de hoogte van de veroorzakers van 'misconduct' doet zich de vraag voor wat de meest effectieve methode is om 'misconduct' tegen te gaan en beter nog te voorkomen. Het Stocktake-rapport maakt daarbij onderscheid tussen drie mogelijke aanpakken: i) een regelgebaseerde aanpak, ii) handhaving en afschrikking en iii) een aanpak gericht op het verbeteren van gedrag & cultuur. Het onderzoek leverde kort gezegd de conclusie op dat zowel een regelgebaseerde aanpak als handhaving *'face limitations with regard to effectively mitigating misconduct if they do not also consider organisational values and other cultural aspects'*. Dit betekent niet dat regels en handhaving overbodig zijn, maar wel dat zij zelfstandig onvoldoende effectief zijn.²⁷ Effectief zijn zij pas als ook

room with a viewpoint: using social norms to motivate environmental conservation in hotels', *Journal of Consumer Research* 2008, vol. 35, no. 3, pp. 472-82, 27; B. Ashforth & V. Anand, 'The normalisation of corruption in organisations', *Research in Organisational Behavior*, 2003, vol. 25, pp. 1-52; J.J. Kish-Gephart, D.A. Harrison & K.L. Treviño, 'Bad apples, bad cases, and bad barrels: meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work', *Journal of Applied Psychology* 2010, 1, 1-31.

²⁴ C. Moore & F. Gino, 'Ethically adrift: how others pull out moral compass from true North, and how we can fix it', *Research in organisational behaviour* 2013, 33, pp. 53-77.

²⁵ DNB Brochure Methodieken 2013; Boek 2015.

²⁶ Stocktake-rapport 2017, p. 73-80; Toolkit-rapport 2018, pp. 15-16.

²⁷ Dit valt als volgt te verklaren: i) het is onmogelijk regels op te stellen die voor alle omstandigheden duidelijke normen bevatten; ii) regels zijn doorgaans gericht op uitkomsten en minder op (het beschrijven van wenselijk) gedrag; iii) regels zijn doorgaans effectief bij het bestrijden van problemen die worden veroorzaakt door 'rotte appels', maar zijn beduidend minder effectief voor de 'well-meaning majority of employees'; iv) de effectiviteit van handhaving is afhankelijk van vele voorwaarden, waaraan meestal niet wordt voldaan (bijv. naarmate er meer tijd verstrijkt tussen het gedrag en handhaving, des te minder effectief is deze); en v) rule-based aanpakken en handhaving hebben vaak contraproductieve effecten, zoals *'resentment, resistance, and calculating behaviour'*. Zie voor de wetenschappelijke referenties het Stocktake-rapport, p. 65-80. Zie verder de aldaar geciteerde wetenschappelijke literatuur, waaronder E. Bardach & R.A. Kagan, 28 L.K. Trevino, G.R. Waeber, D.G. Gibson & B.L. Toffler 'Managing Ethics and Legal Compliance – What works and what hurts', *California Management Review* 1999, 41, 2, 131-151; E. Bardach & R.A. Kagan, *Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia: Temple University Press 1982; R. Pasternoster, 'How much do we really know about criminal deterrence?', *The Journal of Criminal law & Criminology* 2010, Vol. 100. No. 3, 765-824; J. van der Pligt, W. Koomen & F. van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*,

concreet wordt gestuurd op cultuurverandering. Daarbij gaat de FSB – net als DNB – ervan uit dat organisatiecultuur voor een aanzienlijk deel gevormd wordt door *'the collectiveness of beliefs that drive and guide individual and group behaviour'*.²⁸ Een op cultuur gebaseerde veranderaanpak zou dan ook moeten inspelen op het veranderen van *'these underlying collective beliefs and norms'*. Het Stocktake-rapport sluit dan ook af met de conclusie dat een open, eerlijke en constructieve dialoog door de hele organisatie heen de noodzakelijke voorwaarde is voor een dergelijke verandering.

Door bovenstaande richting te geven, beoogt de FSB op een niet-prescriptieve manier een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van *misconduct* door financiële instellingen. Ik verwacht dat deze handvatten, in combinatie met de (theoretische en praktische) inzichten uit het rapport, de verdere bewustwording van het belang van gedrag & cultuur zal versterken. Dat belang wordt overigens sowieso al benadrukt door het feit dat de FSB financiële toezichthouders aanraadt een programma op te zetten *'with a focus on supervising culture'* (Tool 4). Het is voor het eerst dat een dergelijke aanbeveling op dit – G20 – niveau wordt gedaan. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze aanbeveling navolging krijgt.

4. Conclusie

Dit artikel bevat een overzicht van (recente) ontwikkelingen in het gedrag & cultuurtoezicht en de rol die DNB daarbij speelt c.q. heeft gespeeld. Uit dit overzicht komt het beeld naar voren dat gedrag & cultuurtoezicht in Europa en ook wereldwijd om steeds meer draagvlak kan rekenen. De meest recente FSB-rapporten zullen in dat opzicht een verdere impuls betekenen. ■

Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers 2007; K. Murphy & T. Tyler *'Procedural justice and compliance behaviour: the mediating role of emotions'*, *European Journal of Social Psychology* 2008, 38, 652-66; L.K. Trevino, G.R. Weaver, D.G. Gibson & B.L. Toffler *'Managing Ethics and Legal Compliance – What works and what hurts'*, *California Management Review* 1999, 41, 2, 131-151.

²⁸ J.L. Heskett, *The Culture Cycle: how to shape the unseen force that transforms performance*, New Jersey 2012, p. 22; E.H. Schein, *'Coming to a New Awareness of Organisational Culture'*, *Sloan Management Review* 1984, 25 (2), 3-17. In line with Schein, Ravasi and Schultz (2006) wrote that organisational culture a set of shared assumptions that guide what happens in organisations by defining appropriate behaviour for various situations (D. Ravasi & M. Schultz, *'Responding to organisational identity threats: Exploring the role of organisational culture'*, *Academy of Management Journal* 2006, 49 (3): 433-458.). It is also the pattern of such collective behaviours and assumptions that are taught to new organisational members as a way of perceiving and, even, thinking and feeling. Thus, organisational culture affects the way people and groups interact with each other, with clients, and with stakeholders. In addition, organisational culture may affect how much employees identify with an organisation (P. Schrodt, *'The relationship between organisational identification and organisational culture: Employee perceptions of culture and identification in a retail sales organisation'*, *Communication Studies* 2002, 53: 189-202.). Zie verder Stocktake-rapport 2017, p. 71-74.