

Extern toezicht op gedrag en cultuur: een paradoxale opgave?

prof. dr. E.L.M.H. van de Loo en prof. mr. dr. J.W. Winter¹

1. Uitdijend toezicht

Het extern toezicht op financiële instellingen is na de financiële crisis enorm toegenomen. Het toezicht is naar alle kanten uitgebreid, als een uitdijend universum. De hoeveelheid regels is drastisch uitgebreid maar ook de terreinen waarop de regels betrekking hebben nemen in aantal toe. In deze bijdrage richten wij ons in het bijzonder op banken en het op hen uitgeoefende externe toezicht. De Capital Requirements Directive IV (2013/36/EU) kent niet alleen een zeer gedetailleerde regulering van risico management voor banken, maar ook uitgebreide regulering van hun interne governance. Deze bepalingen zien onder andere op het aantal toezichthoudende rollen dat een commissaris bij een bank elders mag vervullen, op een diverse samenstelling van de, wat de richtlijn noemt, management body, en op het beloningsbeleid van banken, met uitdrukkelijke beperking van de variabele beloning ten opzichte van de vaste beloning. De EBA heeft ter uitvoering van de richtlijn allerlei *Guidelines* opgesteld. Veel van de nieuwe regels vereisen vervolgens binnen banken een uitgebreide compliance infrastructuur die veroorzaakt en erop toeziet dat de regels worden nageleefd. Een systeem-bank heeft al snel honderden *compliance officers* om aan de verwachtingen van het externe toezicht te voldoen. Daarenboven is een intensief toezichtregime opgezet dat de externe toezichthouders verplicht toe te zien op alle verplichtingen van CRD IV en de daarbij horende Verordening 2013/575/EU. Specifiek moeten de externe toezichthouders een evaluatie uitvoeren van alle maatregelen, strategieën, processen, mechanismen die banken hebben ingevoerd om te voldoen aan hun verplichtingen, waarbij de toezichthouders de frequentie en intensiteit van deze evaluaties moeten bepalen aan

de hand van de omvang, systemisch belang, aard, schaal en complexiteit van de activiteiten van de betrokken bank. Voor de systemisch significante banken wordt op basis van het *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP) een voortdurend, dagelijks toezicht gehouden door middel van *Joint Supervisory Teams* (JST). Onze indruk bij banken die aan dit toezichtregime zijn onderworpen is dat dit een intensieve toezichtrelatie oplevert, die voortdurende beantwoording van vragen en rapportages vraagt. Zozeer zelfs dat een *chief risk officer* bij een systeem-bank ons vertelde dat hij ongeveer 20% van zijn tijd bezig is met het daadwerkelijk in beeld krijgen en beheren van risico's en 80% van zijn tijd besteedt aan het vertellen aan toezichthouders wat hij doet. Het moderne toezicht op banken vormt een zware belasting waarvan niet altijd duidelijk is dat zij altijd leidt tot de meerwaarde van een stabiele bancaire omgeving. Bovendien heeft dit toezicht zelf gedragseffecten binnen banken waar de externe toezichthouders weinig oog voor lijken te hebben. Voordat we ons richten op toezicht op gedrag en cultuur wijden wij daarom eerst aandacht aan die gedragseffecten van het extern toezicht zelf (par 2). Daarna richten wij ons op wat cultuur eigenlijk is en hoe ingewikkeld het is cultuur in beeld te krijgen en te veranderen (par 3). Vervolgens stellen wij vragen over het extern toezicht op cultuur (par 4) en bespreken wij wat een goede rol van het externe toezicht ten aanzien van de cultuur van banken zou zijn (par 5).

2. Gedragseffecten van intensief toezicht

Los van de grote belasting en kosten die het intensieve moderne toezicht op banken oplevert, draagt de daardoor gecreëerde intensieve toezichtomgeving bij aan een aantal gedragseffecten die gepaard gaan met intensieve regelgeving en controle.² Meer regels, compliance en toezicht

1. Erik van de Loo is Professor of Organisational Behaviour, INSEAD, Professor Leadership and Behaviour, TIAS; Jaap Winter is Professor of Corporate Law, Governance and Behaviour at the Vrije Universiteit Amsterdam, Professor of International Company Law at the University of Amsterdam, Distinguished Visiting Professor of Corporate Governance, INSEAD.

2. Wij beschreven deze effecten eerder meer in het algemeen voor toegenomen regelgeving en toezicht in ons artikel 'Cultuur en gedrag volgens de nieuwe corporate governance code', *Ondernemingsrecht* 2016/72. Zie verder uitgebreid Jaap Winter, 'A

veroorzaken een verantwoordelijkheidsparadox. Nieuwe regelgeving, compliance en toezicht zijn een reactie op onze waarneming dat mensen zich onverantwoordelijk hebben gedragen, hetgeen tot een crisis heeft geleid. De regelgeving en controle-omgeving moeten ertoe leiden dat zo'n crisis zich niet herhaalt. Maar door de grote hoeveelheden regels en controle worden mensen niet meer verantwoordelijk maar minder. Hun verantwoordelijkheid verwatert van verantwoordelijkheid voor de gevolgen van hun gedrag jegens anderen naar verantwoordelijkheid voor naleving van de regels, voor compliance. Dit is een *regulatory crowding-out* effect: terreinen die worden gereguleerd en waarop toezicht wordt uitgeoefend verhuizen naar een andere mentale categorie buiten het bereik van morele reflectie. Mensen en organisaties handelen alleen nog maar zorgvuldig op die terreinen omdat en voor zover de regels dat voorschrijven en het toezicht daarop toeziet. Mensen ervaren een zekere uitbesteding van hun morele verantwoordelijkheid aan degene die de regels maakt, de compliance afdeling en de externe toezichthouder. Als gedrag in het nog-niet-gereguleerde-en-gecontroleerde bereik ter discussie wordt gesteld is het antwoord al snel dat de regelgever maar betere regels had moeten maken, dat de compliance afdeling had moeten wijzen op beperkingen en dat de toezichthouder had moeten ingrijpen.

Een vervolgeffect van het crowding-out effect is dat mensen hun vermogen om morele afwegingen te maken niet meer aanspreken. Mensen lopen het risico *automatons* te worden die gedachteloos regels en procedures volgen. Ze trainen hun morele spieren niet meer want alles is al vastgelegd in regels en procedures en wat niet geregeld is en wordt gecontroleerd is een moreel vrije zone. Mensen verliezen hun praktische wijsheid, een begrip dat Aristoteles ontwikkelde.³ Een kernelement daarvan is gevoeligheid voor context. In menselijke praktijken spelen veelal botsende belangen, verwachtingen, principes, omstandigheden, percepties en verantwoordelijkheden die allemaal een rol spelen bij de bepaling van hoe te handelen. Die complexiteit is tevoren niet in regelgeving te vangen. Zij verlangt een zekere discretie om de verschillende factoren af te wegen in de concrete omstandigheden van het geval. Gedetailleerde regels en indringend toezicht verminderen deze discretie. Zij leggen bepaalde uitkomsten van tevoren vast, doorgaans met alleen maar een van de denkbare en relevante doelstellingen en zorgen voor ogen. Wijsheid kan zich in deze omgeving niet ontwikkelen want er is geen ruimte om te oefenen en te leren. Een frappant voorbeeld van

hoe de regelgeving voor banken de plank hier volkomen misslaat is art. 91 lid 12 sub c CRD IV dat de European Banking Authority opdraagt richtlijnen op te stellen over de noties van eerlijkheid, integriteit en onafhankelijkheid van geest. Aristoteles zou zich omdraaien in zijn graf als hij deze tekst zou hebben gelezen. Eerlijkheid, integriteit, deugden in het algemeen en hoe ze toe te passen zijn bij uitstek niet in regelgeving vast te leggen. De betreffende *guidelines*, enigszins verhuuld opgenomen in de *Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders* van EBA en ESMA tezamen,⁴ beperken zich tot welke aanduidingen van gedrag in het verleden wijzen op niet-eerlijk of niet-integer gedrag waarop een bestuurder of commissaris kan worden afgetoetst. Hoewel dit niet lijkt te beantwoorden aan de opdracht die art. 91 aan de EBA geeft, hebben wij in dit geval alle begrip voor deze minimalistische opvatting van de EBA.

Het uitvaardigen van grote hoeveelheden regels en het organiseren van intensieve controle op de naleving daarvan gaan tenslotte uit van een illusie dat daarmee problemen met menselijk gedrag kunnen worden opgelost. Zij onderschatten echter dat menselijk gedrag niet onveranderlijk is maar zich aanpast aan een nieuwe regelgeving en controle omgeving. De meeste financiële innovatie maakt gebruik van inefficiënties in regelgeving en toezicht.⁵ Toenemende regelgeving creëert nieuwe mogelijkheden voor ontoelaatbaar gedrag. Door de nieuwe regels neemt ook de complexiteit toe waardoor het moeilijker wordt zicht te houden op alle mogelijke combinaties van *loopholes* en gaten in regelgeving.

Als wij het veld van toegenomen regelgeving en controle overzien dan lijkt er bij externe toezichthouders weinig inzicht in, laat staan begrip voor deze gedragseffecten van het door hen uitgeoefende toezicht. Vooralsnog valt weinig terughoudendheid en context-afhankelijke reflectie te bespeuren. Het intensieve toezicht wordt betrekkelijk massief en mechanisch opgelegd en uitgevoerd, zo wordt het zeker ervaren door de onder toezicht gestelde banken. Daarbij lijkt ook een rol te spelen dat het voor banken en hun leidinggevenden in deze tijden schier onmogelijk is om zich te verzetten tegen al te vergaand toezicht. Weerstand tegen invasief toezicht wordt al snel uitgelegd als een bewijs van niet begripen wat er nodig is, met zelfs persoonlijke consequenties voor leidinggevenden in termen van geschiktheid en hertoetsing.

Behavioral Perspective on Corporate Law and Corporate Governance', in: Jeffrey N. Gordon, Wolf-Georg Ringe (eds), *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*, OUP 2018, p. 159-183.

3. Zie uitgebreid Barry Schwartz, Kenneth Sharpe, *Practical Wisdom*, Riverhead Books, New York 2010.

4. Zie <https://eba.europa.eu/documents/10180/1972984/Joint+ESMA+and+EBA+Guidelines+on+the+assessment+of+suitability+of+members+of+the+management+body+and+key+function+holders+%28EBA-GL-2017-12%29.pdf>.

5. Ramakrishnan Ramachandran, Financial Innovation and Regulation, www.researchgate.net/publication/275027584.

3. De ingewikkeldheid van de vraag naar cultuur van de onderneming

Cultuur van een onderneming is een complex concept.⁶ Het is van belang onderscheid te maken tussen de cultuur zoals die zich voordoet in het feitelijke gedrag en het uiteenlopende spectrum aan soorten factoren die hiervoor als bepalend gelden. Deze omvatten normen en waarden maar beperken zich daar allerminst toe. Leiderschap, cultuur, toezicht en bestuur vormen een amalgaam waarvan de complexe verwevenheid stap voor stap in kaart wordt gebracht. Wetenschappelijk onderzoek ernaar staat nog in de kinderschoenen, de 'black box' van de board zelf wordt nog maar sinds kort enigszins geopend.⁷

Cultuur is te complex om zich te laten vangen in het beeld van een verwarmingsinstallatie die men anders kan instellen door aan een thermostaat te draaien. Cultuur is geen 'ding' op zich.⁸ Het gaat om gedrag van mensen. En het veranderen van gedrag van mensen in organisaties is lastig en moeilijk. In de corporate governance code van 2016 wordt aan bestuur en raad van commissarissen verantwoordelijkheid toegekend voor vraagstukken van gedrag en cultuur binnen de organisatie. Er is echter nog maar weinig echte expertise op dit vlak op dat niveau van de organisatie. De meeste commissarissen en bestuurders hebben hier geen deskundigheid. Hier doemen tenminste twee risico's op. Het eerste is dat men naïef maar goed bedoeld denkt gedrag en cultuur met een vooral instrumentele, technische benadering te kunnen veranderen. De werkelijkheid van gedragsverandering is ingewikkelder en vraagt om voortdurend de juiste balans te vinden tussen zogenaamde *technische* en *adaptieve* uitdagingen. Bij adaptieve uitdagingen gaat het om het ter discussie stellen en veranderen van lang gehouden opvattingen en gedragspatronen. En dat is een doorgaans ontregelende aangelegenheid die veel inzet, doorzettingen en inzicht van leiders vraagt.⁹ Niet alleen dat de verandering zelf kan mislukken maar dit betekent doorgaans ook een afkalving van het gezag van het leiderschap. Verandermanagement als empirische, *evidence based* wetenschap is een nog jonge en opkomende discipline. Laat staan dat de wel al beschikbare inzichten en methoden voldoende en effectief toegepast zouden worden. Het feit dat ook vandaag de dag nog het

merendeel van de veranderingen mislukt en/of geen standhoudt, spreekt wat dat betreft boekdelen. Een tweede hiermee samenhangend risico is dat bestuurders en commissarissen van cultuurverandering een project en programma maken dat vervolgens voor wat betreft de uitvoering vooral aan anderen wordt uitbesteed. Consultancy bedrijven en trainingsbureaus spinnen hier goed garen bij door het leveren van grootschalige en kostbare gedrags- en cultuurprogramma's. Wij hebben het in ons eigen werken met boards meegemaakt dat commissarissen oprecht meenden dat 'de cultuuropgaven van de onderneming' met een dergelijk programma afdoende werden geadresseerd. Er lijkt hier een analogie tussen (toezicht op) verandermanagement op het vlak van gedrag en cultuur en risicomanagement. Bij beiden moet er diepgaande kennis en ervaring in bestuur en raad van commissarissen aanwezig zijn om een dergelijke functie en capaciteit in de onderneming op te kunnen bouwen en toe te zien op de kwaliteit ervan. Het is bovendien niet voldoende om dit als een afzonderlijk gebied van expertise in huis te hebben. Men moet de domeinen ook in nauwe relatie tot elkaar en als onderdeel van elkaar kunnen beschouwen: gedrag en cultuur, risicomanagement, strategie executie, besluitvorming en leiderschap. Daarom alleen al kan en mag men cultuur en gedrag als bestuur en commissarissen niet uitbesteden en als een afzonderlijke, verkokerde dimensie overlaten aan HR of externe adviseurs. Kijk naar de recente onthullingen over sjoemeldiesel of de neergang van Nokia.¹⁰ Het gaat steeds om een configuratie van elementen en determinanten. Cultuur als een mozaïek van verschillende stenen. Bestuur en raad van commissarissen zijn hier een onderdeel van en voor het geheel inderdaad verantwoordelijk, zoals de code terecht aangeeft. Zoals gezondheid meer is dan het bestrijden van ziekte, vraagt een gezonde bedrijfscultuur om meer dan het bestrijden van uitwassen en ontsparingen. Wij willen bepleiten om het net breder en dieper uit te gooien. Bijvoorbeeld door te leren van wat de afgelopen decennia op het vlak van veiligheid- en incidentenanalyse in de procesindustrie naar voren is gekomen.¹¹ Het is van belang om de gehele

6. Zie ook ons artikel *Cultuur en gedrag in de nieuwe corporate governance code*, noot 2 hiervoor.

7. Zie o.a. het later in 2019 in een Liber Amicorum te verschijnen artikel van Jaap Winter, *The Human Experience of Being-in-the-Board. A Phenomenological Approach*, p. 1-13.

8. E. Graamans, W. ten Have en S. ten Have, 'Cultuur van organisatie doet niets, mens doet er toe', *FD*, 10 maart 2016, p.11.

9. Zie bijvoorbeeld R. Heifetz, A. Grashow en M. Linsky (2009), *The practice of adaptive leadership*, Boston: Harvard Business School Press en Erik van de Loo (2010), 'Waarom leren gevaarlijk is', *MeO*, (4), 52-65.

10. Zie hiervoor ondermeer het baanbrekende werk van Quy Huy over het verband tussen leiderschap, strategie en collectieve interpretaties, emoties en gedragingen van medewerkers en stakeholders. Quy Huy (1999), *Emotional Capability, Emotional Intelligence, and Radical Change*, *Academy of Management Review*. Vol. 24, No. 2, 325-345.

<http://knowledge.insead.edu/strategy/an-emotional-approach-to-strategy-execution-3057>

<http://knowledge.insead.edu/blog/insead-blog/five-reasons-most-companies-fail-at-strategy-execution-4441>

<http://knowledge.insead.edu/strategy/leaders-who-can-read-collective-emotions-are-more-effective-4002>

11. Jop Groeneweg (1992), *Tripod a principled basis for accident prevention*, dissertatie Universiteit Leiden.

keten in kaart te brengen die leidt tot een incident of calamiteit. Aan een incident gaan latente fouten ('near misses') vooraf die op hun beurt gekoppeld zijn aan een nog veel groter reservoir van onveilige handelingen. Dit alles vindt een vruchtbare voedingsbodem in een reeks van psychologische en organisatorische precondities zoals oplopende haast, stress, conflicten, tegenstrijdige procedures, communicatieproblemen en/of achterstallig onderhoud. De laatste of zo u wil de eerste schakel in deze keten is de door medewerkers waargenomen houding van het topmanagement ten aanzien van veiligheid. De *tone at the top* doet ertoe en deze moet men in zijn effecten naar systemen, praktijken, houdingen, emoties en gedragingen door de gehele organisatie heen in kaart brengen en in het oog houden. De top moet zichzelf nadrukkelijk als onderdeel van die keten zien. Wat ons betreft onderstreept dit opnieuw het belang van deskundigheid op boardniveau om deze dynamiek te onderkennen evenals de behoefte aan meer empirisch onderbouwde kennis van de invloed van gedrag en houding van leiders op de cultuur en het gedrag in organisaties. Deze benadering past ook goed bij hetgeen DNB zelf uitwerkt in haar beschouwingen over het omgaan met fouten bij financiële instituten.¹²

Een recente internationale survey¹³ laat duidelijk zien dat bestuurders en commissarissen zowel het belang van gedrag en cultuur als onderwerp voor boards onderkennen als niet goed weten hoe hiermee om te gaan. Ook al onderkennen zij dat de *tone at the top* ertoe doet, er gaapt een grote kloof tussen dat te beseffen en te weten wat hiermee te doen. Dit alles onderstreept nog eens het grote belang om gedrag en cultuur bij boards de aandacht te geven die het vereist. Er is hier over het geheel genomen sprake van benodigd ontwikkelingswerk. DNB is één van de partijen die hierin zowel vanuit nationaal als internationaal perspectief pionierswerk verricht. Daarmee is het onderwerp gedrag en cultuur verbijzonderd naar de financiële sector.

Wanneer men cultuur definieert als het geheel van de impliciete en expliciete gedeelde opvattingen over 'hoe wij de dingen hier doen', dan is duidelijk

dat cultuur bij banken bovendien een bewegend, zoekend doelwit is. Niet alleen is de bancaire sector nog steeds bezig met vertrouwensherstel naar klanten en andere stakeholders, zij wordt bovendien hevig uitgedaagd, niet in de laatste plaats door technologische ontwikkelingen, om kernaspecten van zichzelf te heroverwegen. Leaders van banken staan hiermee voor de klassieke opgave om het veilig en effectief opereren van het bestaande te borgen (productie), terwijl zij tegelijk de ruimte moeten scheppen om te vernieuwen en veranderen (innovatie).¹⁴ Dit vraagt uiterste en gerichte inspanningen en focus voor het leiderschap om de juiste condities te scheppen om de *organizational adaptability* te optimaliseren. Idealiter ziet het interne en externe toezicht hierop toe. Hier doemt het risico op dat goed bedoeld maar verkeerd uitpakkend of ervaren toezicht, met deze opgave ongewild interfereert. Extern toezicht kent zo het risico negatief te worden gepercipieerd. Het is daarom van belang om onderscheid te maken tussen de *externe toezichthouder als bedoeld* en de *externe toezichthouder in the mind*. Dit brengt ons bij het belang van de cultuur van de toezichtrelatie, bij zoals de verschillende actoren in de bancaire toezichtconstellatie impliciet en expliciet zijn gaan begrijpen wat klaarblijkelijk de bedoeling en gang van zaken bij extern toezicht is. Een als opgelegd ervaren toezichtpraktijk inzake gedrag en cultuur, vestigt een toezichtcultuur die het toezicht in de praktijk kan bemoeilijken. Juist hierover is een gezamenlijke reflectie en dialoog van de verschillende betrokken actoren nodig.

4. Toezicht op gedrag en cultuur

DNB oefent sinds de financiële crisis toezicht uit op gedrag en cultuur binnen banken. DNB is daarbij een voorloper binnen Europa en de wereld.¹⁵ DNB ziet, onzes inziens terecht, ineffectief gedrag en een ongezonde cultuur als belangrijke oorzaken van grote financiële risico's, zo niet op korte termijn, maar dan toch zeker op de langere termijn. DNB wil met deze vorm van toezicht de oorzaak van problemen bij instellingen benaderen, om vervolgens toekomstige risico's te kunnen minimaliseren.¹⁶ Met het toezicht op

Toegepast op de bancaire sector gaat het dan niet om (on)veiligheid maar om voorlopers, near misses en incidenten inzake integriteit, besluitvorming, leiderschap, boarddynamiek, risicomanagement en compliance. Gedrag en cultuur zijn hierin belangrijke factoren.

12. Zie *Supervision of Behaviour and Culture, Foundations, practice & future developments*, 2015, hoofdstuk 11: 'Error management in financial institutions', p. 281-303. https://www.dnb.nl/binaries/Supervision%20of%20Behaviour%20and%20Culture_tcm46-380398.pdf?2019010509
13. Loo, E. van de & Winter, J. (2017). *Corporate Culture is an alarmingly low priority for Boards*. INSEAD Knowledge. <https://knowledge.insead.edu/leadership-organisations/corporate-culture-is-an-alarmingly-low-priority-forboards-7676>

-
14. Uhl-Bien, M., Arena, M., (2018). 'Leadership for organizational adaptability: a theoretical synthesis and integrative framework,' *The Leadership Quarterly*, 29, 89-104.

15. Zie voor de inspanningen van DNB in internationale verhoudingen W.H.J.M. Nuijts, 'The next step: DNB's bijdrage aan recente ontwikkelingen in het toezicht op gedrag & cultuur', *Tijdschrift voor Compliance*, juni 2018, p. 179-186.
16. https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/055_Gedragencultuur/index.jsp en de brochure Toezichtmethodieken gedrag en cultuur 2013, https://www.dnb.nl/binaries/Toezichtmethodieken%20gedrag%20en%20cultuur_tcm46-380402.pdf?2019010508. Zie uitgebreid ook het door DNB

gedrag en cultuur is het toezicht meer *forward looking* geworden.¹⁷ DNB vindt zelf na de eerste vijf jaar van haar toezicht op gedrag en cultuur dat ze succesvol is geweest in dit toezicht: ze is in staat geweest risico's verbonden aan gedrag en cultuur te identificeren en beoordelen en, in de meeste gevallen, te mitigeren.¹⁸ DNB hanteert een ijsberg-model voor haar toezicht op gedrag en cultuur. Boven water steekt het waarneembare gedrag, het topje van de ijsberg. DNB focust daarbij op besluitvorming, leiderschap en communicatie. Onder water, en op zijn best alleen indirect waarneembaar, zijn groepsdynamiek en *mindset*. Bij groepsdynamiek kijkt DNB met name naar bestuur en raad van commissarissen en hun interactie met senior management en gaat het onder andere over de vragen of de sfeer een van samenwerking of competitie is, de mate van vertrouwen in de groep, in welke mate hiërarchie en *peer pressure* een rol spelen. Bij *mindset* gaat het om diepgewortelde overtuigingen en waarden die groepsdynamiek en individueel gedrag beïnvloeden.

In deze bijdrage gaan wij niet in op de details van dit toezicht en de aannames en inzichten die DNB aan haar toezicht ten grondslag legt en heeft ontleend. De aanpak van DNB is tenminste gedegen en gebaseerd op een brede basis van wetenschappelijk onderzoek naar gedrag en cultuur. Daar is zeker ook veel over te zeggen, het onderzoek naar gedrag en cultuur in organisatie en het veranderen daarvan staat nog in de kinderschoenen zoals wij hiervoor aangaven. Ons centrale punt is een ander. Wij richten ons op de fundamentele vraag wat met de rol van externe toezichthouder gegeven eigen beperkingen zijn die maken dat toezicht op gedrag en cultuur op zijn minst genomen complex en in zichzelf problematisch is. Het gaat daarbij om de mate waarin DNB als externe toezichthouder werkelijk zicht kan krijgen op gedrag en cultuur en wat de juiste manier van reageren door DNB is. Wij stellen daarbij uitdrukkelijk vragen bij de benadering van DNB om daar waar zij risico's in gedrag en cultuur waarneemt zij met een escalatie van toezichtmaatregelen moet ingrijpen om het waargenomen gedrag te veranderen.¹⁹ In de afsluitende paragraaf 5 stellen wij een alternatieve toezichtbenadering voor.

DNB heeft zelf oog voor het feit dat haar rol als toezichthouder met het daarbij horende toezichtarsenaal gevolgen kan hebben voor de mate waarin zij zicht kan krijgen op het gedrag en de daaraan ten grondslag liggende cultuur bij een

bank. Om daarop zicht te krijgen is een zekere mate van openheid nodig die niet vanzelf ontstaat in een relatie tussen toezichthouder en bank. Het toezicht is niet vrijblijvend maar kan met interventies worden afgedwongen. Niettemin meent DNB dat zij in staat is de noodzakelijke openheid en het vertrouwen te creëren zodat zij effectief informatie kan verzamelen, soms effectiever dan de leidinggevenden van de bank zelf die een directe hiërarchische relatie met medewerkers in de bank hebben.²⁰ Wij twijfelen er niet aan dat DNB deze openheid ervaart. Maar wij twijfelen wel aan welke kwaliteit van dialoog door de ervaren openheid ontstaat. DNB schrijft: 'institutions and their members often acknowledge the results of our assessment, which means we are able to uncover the essential issues within an institution.'²¹ Wij vragen ons af of deze conclusie van DNB valide is. In de toezichtverhouding is geen sprake van een dialoog tussen gelijken. De toezichthouder heeft ingrijpingsmacht ten aanzien van banken. DNB erkent dat in die verhouding weerstand en defensief gedrag bij banken kan optreden, zeker ook zolang de sector maatschappelijk en politiek nog de nodige kritiek krijgt. DNB zegt daar vervolgens over: 'Whether this defensive reaction is justified or not is irrelevant to the supervisory task of mitigating behavioural and cultural risks. Dialogue is usually the most direct and effective way to tackle defensiveness and resistance.'²² Deze zinnen zijn betekenisvol. Wanneer DNB het niet belangrijk acht of weerstand of een defensieve houding bij een bank naar aanleiding van haar bevindingen gerechtvaardigd is, zal zij dit in haar gesprekken met de bank ook zo uitstralen. In de gesprekken die wij met enige regelmaat met leiders van banken hebben blijkt dat zij dit ook zo ervaren. In die houding van DNB worden essentiële kenmerken van dialoog – de openheid en kwetsbaarheid in het onder ogen zien van wat in het eigen handelen niet goed is of waar de eigen beelden bijstelling behoeven, het opschorten van eigen oordelen om rekening te houden met de inzichten van de ander, het verdragen van het niet-zeker-weten of niet weten hoe iets moet worden opgelost – kennelijk alleen van (het leiderschap van) de bank verlangd, niet ook van DNB zelf. Een dialoog als eenrichtingsverkeer is geen dialoog. Wanneer het gaat om gedrag en cultuur zijn bevindingen en beelden zelden eenduidig en meestal voor meerdere interpretaties vatbaar. Hoe goed DNB in eigen huis ook bevindingen omtrent een bank ter discussie stelt,²³ wanneer zij bij voorbaat niet bereid is om andere beelden en interpretaties bij de bank zelf tot zich te nemen en de mogelijkheid te aanvaarden dat de eigen beelden en bevindingen in dat licht moeten worden bijgesteld, zal zelden ruimte ontstaan voor het internaliseren van inzichten en de wil en het

gepubliceerde boek *Supervision of Behaviour and Culture, Foundations, practice & future developments*, 2015, https://www.dnb.nl/binaries/Supervision%20of%20Behaviour%20and%20Culture_tcm46-380398.pdf?2019010509.

17. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 15.

18. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 16.

19. Deze premise ademt door het hele boek *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, maar zie in het bijzonder par. 4.8: 'Behaviour and culture risk mitigation – what do we expect?', p. 88 e.v.

20. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 71-73.

21. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 72.

22. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 93.

23. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 84-86.

vermogen om te leren bij de bank. Als DNB stelt dat banken en hun leiders vaak haar conclusies onderschrijven is een voor de hand liggende verklaring dat zij dat doen omdat er niet veel anders opzit in het licht van de toezichtmaatregelen die DNB kan nemen. Die maatregelen kunnen zich ook tot de bestuurders en commissarissen van banken zelf richten. Zij lopen het risico dat zij worden hertoetst op hun geschiktheid in hun rol en vervolgens worden afgetoetst. DNB ziet dit ook uitdrukkelijk als een toezichtmaatregel, als dialoog en toezien op verandering niet hebben gewerkt.²⁴ De aankondiging door DNB van het voornemen om een bestuurder of commissaris te hertoetsen blijkt in de praktijk voldoende voor bestuurders en commissarissen om zelf plaats te maken en zo al te grote reputatieschade te voorkomen. Tegengas bieden tegen de bevindingen van DNB over gedrag en cultuur kan al snel worden opgevat als een teken dat de bestuurder of commissaris niet uit het goede hout gesneden is, niet eerlijk naar eigen falen kan of durft te kijken etc., en kan zo een voornemen van DNB om te hertoetsen dichterbij brengen. Op deze manier komt een werkelijke dialoog over gedrag en cultuur niet tot stand, en wordt maar met bevindingen en aandring tot actieplannen ingestemd om erger en persoonlijke reputatieschade te voorkomen, niet uit een intrinsieke motivatie om te verbeteren. Dit is *regulatory crowding-out* in actie. Juist op het vlak van gedrag en cultuur komt zo weinig tot stand.

Tenslotte merken we nog het volgende op. Het toezicht op gedrag en cultuur vindt niet in isolement plaats, maar in de context van massief en invasief toezicht op een veelheid van financiële, risico en governance terreinen zoals we in par. 1 hebben beschreven. Voor de bank is het onder toezicht staan van DNB als externe toezichthouder belevingsmatig een geheel waarbij de ervaren druk van regels en compliance op bijvoorbeeld technische en financiële onderwerpen, doorstraalt op toezicht op gedrag en cultuur door dezelfde DNB. Dat moet er dan ook nog bij. Het is een toezichtmozaïek waarbij de kleur van elke steen medebepaald wordt door die van de omliggende stenen. Het gewicht van de toezichtdruk en de onmogelijkheid om daaraan te ontsnappen maakt dat het voor banken nauwelijks mogelijk is om werkelijk reflectief eigen gedrag en cultuur te onderzoeken, met alle twijfel en weerstand die daarbij horen, en om werkelijk het vermogen tot leren – oefenen, fouten maken, van fouten leren, inzien wat wel werkt en waarom en onder welke omstandigheden – te versterken. Op het gebied van gedrag en cultuur is het dan al snel verleidelijk een serie van cultuurprogramma's voor het leiderschap en de hele organisatie van de bank af te lopen in de hoop daarmee te voldoen aan de wensen van de toezichthouder. Veel meer zit er gewoon niet in bij deze combinatie van ervaren toezichtdruk en tijdsdruk.

5. Een alternatieve benadering voor toezicht op gedrag en cultuur

De eigen aard en kwaliteit van de toezichtrelatie tussen DNB en banken botsen met een omgeving die is vereist om gedrag en cultuur te versterken, om werkelijk te willen en kunnen leren en kwetsbaar te zijn in het onder ogen zien van eigen falen en het bijstellen van zelfbeelden en beelden over de eigen organisatie. Daarmee willen wij niet zeggen dat toezicht op gedrag en cultuur onmogelijk is. Wij stellen een alternatieve benadering voor, die uit de volgende elementen bestaat:

a. DNB stelt zich in het domein van gedrag en cultuur op als een lerende toezichthouder. Lerend niet alleen in de zin van gedegen kennis opdoen van gedrag en cultuur in organisaties, maar ook aanvaarden dat men niet alwetend is, dat beelden en inzichten verschillend geïnterpreteerd kunnen worden en mogelijk bijstelling behoeven, simpelweg aanvaarden dat men het ook bij DNB niet altijd zeker en precies weet, noch wat betreft de waarneming van de gedrags- en cultuurwerkelijkheid, noch wat betreft de remedie van mogelijke zwaktes en risico's. DNB zou daarbij in het bijzonder open moeten staan voor het perspectief van de onder toezicht gestelde banken, van de context van massieve en invasieve toezichtdruk op banken waarvan het toezicht op gedrag en cultuur slechts een onderdeel is, van de overige realiteit van banken die succesvol beogen te zijn in concurrerende en transformerende markten en daarmee gepaard gaande grote onzekerheid. Beelden en inzichten over gedrag en cultuur in die complexe context kunnen niet eenzijdig, slechts van één kant komen, om te beoordelen wat nu en in de toekomst aandacht en verbetering behoeft en wat daarvoor wel en niet nodig is. Voor een werkelijke dialoog over gedrag en cultuur die de wil en het vermogen tot leren en veranderen aanwakkert, is daarnaast vereist dat DNB ook laat zien hoe zij, en binnen DNB het leiderschap van bestuur en raad van commissarissen, zelf omgaat met eigen gedrag en cultuur aspecten. Ook DNB is een complexe organisatie met een veelheid van doelstellingen, rollen, externe relaties, maatschappelijke en politieke druk, interne disputen over prioriteiten, budgetten en aandacht, waaraan mensen betekenis ontleen en toekennen. Ook voor DNB zelf geldt het eigen ijsbergmodel van waarneembaar gedrag en onder de oppervlakte spelende groepsdynamieken en overheersende *mindsets*. Hoe gaat DNB daar zelf mee om? Hoe reflectief, kwetsbaar, open en lerend is DNB zelf wanneer het gaat om zwakten en risico's in menselijk gedrag en cultuur bij haar als externe toezichthouder in een eigen complexe organisatorische en maatschappelijke werkelijkheid. Kan zij dit delen met de banken op wie zij toezicht houdt zodat een gelijkwaardige dialoog ontstaat die aanzet tot leren, zelfs tot samen leren?

24. *Supervision of Behaviour and Culture*, nt 11, p. 162.

- b. Het zou daarbij goed zijn als DNB duidelijk zou onderkennen, meer dan zij tot dusver lijkt te doen – hoewel zij in haar publicaties zeker ook genuanceerd en met terughoudendheid stelling neemt – dat zij ook zelf een door haar rol en positie gegeven eigen perspectief heeft, dat per definitie niet het volledige of enig juiste perspectief is. DNB staat zelf onder maatschappelijke en politieke druk om er alles aan te doen dat een vergelijkbare financiële crisis als we hebben meegemaakt zich niet herhaalt. Dat levert een bias tot actie op, een neiging tot zichtbaar en ook later aantoonbaar ingrijpen. Onder die druk is het moeilijk voor DNB om niet iets te doen, geen aanzetten te geven tot aanpassing van gedrag, niet in te grijpen als deze niet met enige voortvarendheid ter hand worden genomen, niet te sturen op duidelijk vast te stellen resultaten. Dit eigen perspectief en de daarmee gepaard gaande bias heeft ontegenzeggelijk ook invloed op de eigen waarnemingen door DNB van zwakten risico's in gedrag en cultuur van banken. Net zoals DNB banken er terecht op wijst dat zij soms een eenzijdig perspectief hebben, vanuit de eigen context en realiteit, zou DNB dat ook bij zichzelf moeten onderkennen.
- c. DNB zou zich moeten onthouden van directe sturing op wijzigingen van gedrag en cultuur om zwakten en risico's te mitigeren of op te heffen. Die directe sturing en het toezichtarsenaal dat ten dienste staat om in te grijpen wanneer de resultaten uitblijven, in de context van het overige massieve toezicht door DNB, maakt dat initiatieven tot verandering vooral uit een compliance-verantwoordelijkheid worden ingezet en niet of in ieder geval te weinig vanuit een eigen intrinsieke motivatie bij banken om werkelijk cultuurverandering te veroorzaken en de pijn en weerstand waarmee dat gepaard gaat te verdragen. DNB zou alleen direct sturend moeten optreden wanneer zwakten en risico's een grens van aantoonbaar destructief of onrechtmatig gedrag bereiken. Vóór die grens is bereikt zou DNB zich moeten beperken tot het delen van beelden en inzichten, in een dialoog die leren mogelijk maakt zoals hiervoor beschreven.
- d. Wij bedoelen hiermee niet dat DNB beter met de handen op de rug, langs de zijlijn kan gaan staan als het gaat om gedrag en cultuur. Als DNB concrete zwakten en risico's in gedrag en cultuur ziet, zou DNB in plaats van directe sturing om die zwakten en risico's te mitigeren, juist haar toezicht op de harde aspecten van financiën, risico en governance moeten aanscherpen. De concrete zwakten en risico's in gedrag en cultuur fungeren dan als een signaal voor verhoogde dijkbewaking. Bij een dergelijk signaal kan DNB de eigen discretie en bewegingsvrijheid voor de bank op die harde onderdelen van het toezicht minimaliseren, met intensieve monitoring van de dagelijkse bancaire praktijk om te waarborgen dat de zwakten en risico's in gedrag en cultuur niet tot daadwerkelijke problemen uitgroeien. DNB kan zo nog steeds effectief zijn in haar toezichthoudende taak, ook naar politiek en maatschappij laten zien dat zij signalen van risico's opvangt en adresseert met verscherpt toezicht. Banken met een effectieve cultuur van verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid naar klanten en samenleving en integriteit in handelen en communicatie zou juist meer discretie en bewegingsvrijheid op de harde toezichtsterreinen kunnen worden gegund. Een bijkomend voordeel van deze benadering is dat het toezicht op gedrag en cultuur door DNB meer geïntegreerd raakt met het overige door haar uitgeoefende toezicht en daarvoor ook betekenisvoller wordt.
- e. Deze meer genuanceerde, terughoudende benadering van toezicht op gedrag en cultuur sluit ook aan bij het inzicht dat interne toezichthouders (RvC) meer effect hebben op besluitvorming door personen dan de externe toezichthouder.²⁵ Ook DNB zelf geeft het belang aan van de combinatie van extern met intern toezicht: 'External supervision can enhance their impact on the organisations that they supervise by influencing the quality and focus of internal supervision and by increasing their cooperation with internal supervisors.'²⁶ Dit roept de vraag op wat dan precies de grenzen en de invulling van deze onderscheiden rollen van intern versus extern toezicht zijn. En daaraan gekoppeld: wat verstaat men dan precies onder 'influencing'? De externe toezichthouder als een inspirator, een klankbord, een coach, een beoordelende en ingrijpende instantie? Of een combinatie van dat alles? Het is van belang om rolvast te zijn als externe toezichthouder en niet dan in uitzonderlijke momenten op de stoel van de interne toezichthouder noch op die van de bestuurder te gaan zitten. De valkuil voor de externe toezichthouder is in deze zeker zo groot als die van de interne toezichthouder ten opzichte van de bestuurder. Het nader uitwerken van deze rolrelatie om rolduidelijkheid tot stand te brengen, zal bijdragen aan het verder ontwikkelen van een effectieve praktijk van extern toezicht op gedrag en cultuur. Dat is in ieders belang en gelet op de reeds opgebouwde expertise: noblesse oblige.

25. Supervision of Behaviour and Culture, nt 11, p. 308 e.v. Zie K. Cools en J. Winter, External and Internal Supervision: How to make it work? In: J.A. Kellerman, J. de Haan, F. de Vries (eds), Financial Supervision in the 21st Century, Springer 2013.

26. Supervision of Behaviour and Culture, nt 11, p. 319.