Afdeling Kansrijk Gedrag

Joanne Kellermann en Saskia Bezoen

SAMENVATTING Om het vertrouwen in de financiële sector te herstellen is een cultuuromslag nodig. Een verbreding van de compliance-functie is hiervoor noodzakelijk. Dit komt terug in Europese regelgeving en het toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB). DNB houdt toezicht op formele integriteit (naleven van wet- en regelgeving) én informele integriteit (handelen in de geest van de wet). De compliance-functie moet mensen op beide aspecten aanspreken en de top van een onderneming voortdurend uitdagen. Om te transformeren in de Afdeling Kansrijk Gedrag moet de compliance-functie inzetten op vaardigheden en diversiteit, een integrale benadering van het risicomanagement, een verruiming van het blikveld.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK In dit artikel wordt dieper ingegaan op de verbreding van de compliance-functie in de financiële sector in de afgelopen jaren, de wijze waarop DNB hier toezicht op houdt en de uitdagingen waar de compliance-functie voor staat.

1 Inleiding

"Tien jaar compliance, van afvinklijst naar hoeder van integriteit", dat was de titel van een artikel van Joanne Kellermann in 2010 (Kellermann, 2010). Deze titel vat goed samen hoe De Nederlandsche Bank (DNB) de ontwikkeling van de compliance-functie in de afgelopen jaren ziet. Compliance en integriteit spelen een grote rol bij het herstel van vertrouwen in de financiële sector. De inhoud van deze speech is ook in 2013 nog actueel. Want hoewel de financiële sector langzaam tekenen van herstel laat zien, blijft het vertrouwen in de financiële sector van 'de man of vrouw op straat' aan de lage kant.

1.1 Laag vertrouwen in de financiële sector

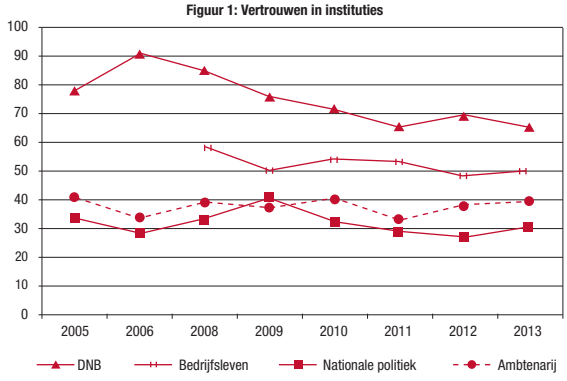
DNB meet jaarlijks het vertrouwen van het publiek in de Nederlandse financiële sector.[1] Uit deze meting blijkt dat het vertrouwen in met name banken ten opzichte van vorig jaar (2012) is afgenomen. Dit vertrouwen daalde naar 71 procent, het laagste niveau sinds het begin van de metingen in 2004.[2] Het vertrouwen in de levensverzekeraars daalde licht van 73 procent naar 72 procent, terwijl het vertrouwen in de pensioenfondsen stabiliseerde op 55 procent na een scherpe daling in de afgelopen twee jaren.

Een indicator die wellicht een nog duidelijker signaal geeft met betrekking tot het publieke sentiment is het aantal mensen dat expliciet aangeeft *geen* vertrouwen in financiële instellingen te hebben. Dit aantal, in het bijzonder in relatie tot banken, is gestegen. Hiermee samenhangend blijkt dat het aantal mensen dat aan de mogelijkheid heeft gedacht dat banken failliet kunnen gaan is toegenomen.[3] Behalve als negatief signaal voor het vertrouwen in de financiële sector kan dit laatste wellicht ook als een indicator voor meer realiteitszin bij het publiek worden beschouwd.

Uit deze meting volgt voorts dat het aanzien van bestuurders van financiële instellingen min of meer stabiel is, maar laag blijft. Wat evenals voorgaande jaren vooral opvalt, is de aanhoudend lage score voor integriteit. Op de stelling dat bestuurders integer zijn reageert slechts 17 procent positief tegenover 33 procent negatief. Ter nuancering van deze resultaten moet overigens worden vastgesteld dat bijna de helft van de respondenten de stelling neutraal beantwoordt of geen mening heeft.

In de meting wordt ook aandacht besteed aan het vertrouwen van het Nederlandse publiek in DNB. Dit vertrouwen is, na een licht herstel vorig jaar, weer terug op het niveau van 2011. Dit contrasteert met een lichte stijging het afgelopen jaar van het publieke vertrouwen in de politiek, de ambtenarij en het bedrijfsleven (breder dan de financiële sector). Wel bevindt het vertrouwen in DNB zich nog altijd op een aanzienlijk hoger niveau dan het vertrouwen in het bedrijfsleven, en met name in de politiek en de ambtenarij (zie figuur 1).[4]

Figuur 1: Vertrouwen in instituties



1.2 Verbreding compliance-functie noodzakelijk

Om het vertrouwen in de financiële sector terug te winnen is een cultuuromslag naar meer langetermijndenken en meer transparantie richting klant en maatschappij noodzakelijk. Daarbij hebben vele voorbeelden in de afgelopen jaren aangetoond dat niet-integer

gedrag bij financiële instellingen in korte tijd kan omslaan in prudentiële problemen.[5] Denk bijvoorbeeld aan Lehman Brothers en DSB. Voor DNB zijn dit redenen om het toezicht op gedrag en cultuur vorm te geven. Bij het inhoudelijk en praktisch vormgeven van de gewenste cultuur kan de compliance-functie een belangrijke rol spelen. De focus verschuift hierbij van het naleven van regels naar integer handelen, ofwel handelen in de geest van de wet.

In dit artikel wordt eerst een aantal belangrijke en recente ontwikkelingen op het gebied van Europese regelgeving in de financiële sector geschetst en gekoppeld aan het toezicht van DNB op de compliance-functie in de financiële sector. Vervolgens wordt stilgestaan bij de ervaringen van DNB met het toezicht op integriteit, zowel de formele wettelijke integriteit als de informele gedragskant van integriteit. Daarna worden de belangrijkste uitdagingen voor de compliance-functie weergegeven, onder de noemer 'Afdeling Kansrijk Gedrag'. Afsluitend volgt een korte samenvatting en vooruitblik.

2 Europese regelgeving en de compliance-functie

Om het vertrouwen in de financiële sector terug te winnen hebben de wetgevers en internationale toezichtgremia de prudentiële regelgeving aangescherpt en uitgebreid. Denk bijvoorbeeld aan de Europese Solvency II Richtlijn die in de steigers staat (box 1) en de Capital Requirements Directive (CRD) IV die onlangs is afgerond (box 2). De Directive on the activities and supervision of Institutions for Occupational Retirement Provisions (IORP) wordt binnenkort herzien (box 3).

Box 1 - Solvency II

De richtlijn Solvency II (2009) kent drie pijlers die onderling samenhangen. Pilaar 1 richt zich op de kwantificeerbare risico's en bijhorende voorzieningen en kapitaaleisen. Pilaar 2 focust op de governance en het risicomanagement van een verzekeraar. Pilaar 3 omvat de eisen ten aanzien van te publiceren informatie en de rapportage aan de toezichthouder. Wegens de vertraging van Solvency II heeft de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) besloten om een aantal Preparatory Guidelines te ontwikkelen: System of Governance; Forward looking assessment of the undertaking's own risks (ORSA)' en Pre-application for Internal Models en Reporting. De guidelines zijn geadresseerd aan de nationale toezichthouders en worden met ingang van 1 januari 2014 van kracht. EIOPA beoogt hiermee het Europese toezicht op verzekeraars ter voorbereiding op Solvency II meer risicogeoriënteerd en vooruitblikkend te maken.

Box 2 - CRD IV

De CRD IV (2013) is een integrale herziening van de CRD en gaat met ingang van 1 januari 2014 van kracht. In de CRD IV worden de bestaande verplichtingen uit Bazel I en II en het reeds bestaande Europese raamwerk integraal herzien. Daarnaast worden e nieuwe Bazel III-eisen geïntroduceerd en worden specifiek Europese lessen uit de crisis geadresseerd. Inhoudelijk bestaan de wijzigingen voornamelijk uit de inbedding van de mondiale Bazel III-afspraken in het Europese toezichtraamwerk. Daarnaast omvat de CRD IV aangescherpte bepalingen ten aanzien van governance (onderdeel van pilaar II) en ruimere en preciezere bevoegdheden voor toezichthouders. Bovendien heeft de Europese Commissie voorgesteld met de CRD IV een nieuwe juridische structuur van het toezichtraamwerk in te richten. Deze nieuwe structuur beoogt de harmonisatie van het toezichtraamwerk in Europa te verbeteren en wordt veelal aangeduid als het ''Single Rule Book' (SRB).

Box 3 - IORP

De bestaande IORP stamt uit 2003. Deze richtlijn beoogt een interne markt voor beroepspensioenfondsen te bevorderen en het functioneren van beroepspensioenfondsen te verbeteren. Deze doelen zijn slechts tel dele bereikt. De richtlijn zal daarom worden herzien op het vlak van solvabiliteit, governance en transparantie. Inzake governance en transparantie wordt het voorstel tot herziening van de richtlijn naar verwachting in het najaar van 2013 door de EC gepresenteerd. Vanwege de vertraging in Solvency II loopt de herziening van de IROP-richtlijn op het onderwerp solvabiliteit eveneens vertraging op.

Naast deze Europese Richtlijnen hebben ook nationale wetgevers zich niet onbetuigd gelaten en hebben internationale toezichtgremia een indrukwekkende hoeveelheid *guidance* opgesteld. Uit een survey van Thomson Reuters (2013) blijkt dan ook, niet geheel verrassend, dat compliance-medewerkers en managers in de financiële sector in toenemende mate bezig zijn met het managen van het 'regulatory risk'. Als grootse compliance-uitdaging voor 2013 noemden zij het op de hoogte blijven van (aankomende) relevante wetswijzigingen en het voldoen aan (het implementeren van) nieuwe wetgeving. Een compliance-medewerker is volgens deze survey momenteel gemiddeld één dag per week bezig met het volgen en analyseren van nieuwe wet- en regelgeving.[6]
Hier tekent zich een dilemma af. Om het vertrouwen

in de financiële sector terug te winnen is het wettelijk en regelgevend kader voor deze sector aangescherpt en uitgebreid. Dit betekent een forse inzet van de compliance-functie op het naleven van wet- en regelgeving. Tegelijkertijd is het voor de gewenste cultuuromslag in de financiële sector noodzakelijk dat niet alleen wordt gefocust op de feitelijke naleving van wet- en regelgeving, maar ook op het handelen in de geest van de wet op een manier die herkenbaar is voor de klant, maatschappij en overige stakeholders. Hiervoor wordt ook een beroep op de compliance-functie gedaan om integriteit te verankeren in de bedrijfscultuur. Om beide taken tot een goed einde te kunnen brengen moet nagedacht worden over de optimale inzet van de compliance-functie. Daarnaast is hiervoor wellicht een extra investering in de compliance-functie nodig.

2.1 Toezicht op de compliance-functie

De drie European Supervisory Authorities (ESA's)[7] hebben de afgelopen jaren alle drie specifieke guidelines uitgevaardigd die nadere invulling geven aan de taken, bevoegdheden en positie van de compliance-functie. DNB moet ervoor zorgen dat deze guidelines worden geïmplementeerd in het toezicht.[8]

DNB past deze ESA-guidelines toe in het toezicht op artikel 3:17 (integere en beheerste bedrijfsvoering) van de Wet op het financieel toezicht (Wft), en de nadere uitwerking van de eisen aan de compliance-functie in artikel 21 van het Besluit Prudentiële Regels Wft (Bpr). Hoewel de guidelines van de verschillende ESA's zich op verschillende soorten financiële ondernemingen richten, zijn deze – waar het de compliance-functie en governance meer in het algemeen betreft – in principe voor alle soorten financiële ondernemingen relevant omdat zij *good practices* reflecteren.

Voor meer detail wordt verwezen naar onderstaande tabel (tabel 1) waarin de verschillende ESA-guidelines ten aanzien van de compliance-functie kort zijn samengevat en naast de bestaande regelgeving zijn gezet. De criteria/normen die in meer dan één regeling terugkomen zijn schuin gedrukt weergegeven. Hieruit volgt direct dat er meer overeenkomsten dan verschillen zitten in de eisen die aan de compliance-functie in verschillende sectoren worden gesteld.

Tabel 1 Criteria voor (het toezicht op) de compliance-functie (CF)

	EBA	ESMA	EIOPA
Bpr. artikel 21	Guidelines on internal governance (2011); Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders (2012)	Guidelines on certain aspects of the MiFID compliance function requirements (2012)	Explanatory Text on the Proposal for Guidelines on the System of Governance (2013)
▯ Financiële onderneming heeft een *onafhankelijke en effectieve* CF die de *naleving* van wettelijke en interne regels controleert. ▯ CF van deze banken beschikt over de nodige *autoriteit, middelen, deskundigheid* en toegang tot alle noodzakelijke informatie om haar taken *onafhankelijk en effectief* te kunnen uitoefenen. ▯ De CF van een bank met beleggingsdiensten of -activiteiten moet voorts: (a) personeel *adviseren* over naleving van wettelijke en interne regels; (b) toezien op deugdelijkheid en *effectiviteit* van de interne regels en procedures; (c) *effectiviteit* beoordelen van procedures en maatregelen die zijn genomen om onvolkomenheden op te heffen; en (d) *ten minste jaarlijks aan de board rapporteren over naleving* van wettelijk en interne regels en genomen maatregelen in geval van tekortkomingen.	▯ Een bank stelt een *permanente, onafhankelijke en effectieve* CF in. ▯ CF wordt geleid door een hoofd CF. *Hoofd CF is geschikt en betrouwbaar.* ▯ Een *combinatie van CF met RM-functie is mogelijk [niet met interne audit].* ▯ CF *is onderdeel van het interne controle systeem.* ▯ CF heeft voldoende verantwoordelijkheden en *autoriteit.* ▯ CF heeft een *adequaat aantal medewerkers en voldoende middelen.* ▯ CF *rapporteert regelmatig aan board* over tekortkomingen en follow-up. ▯ Onderneming zorgt voor een vastgesteld *compliance-beleid dat bekend is bij personeel.* ▯ CF zorgt ervoor dat het *compliance-beleid wordt nageleefd.* ▯ CF *verifieert of nieuwe producten en nieuwe procedures voldoen aan wet- en regelgeving.* ▯ CF *adviseert* board over de gevolgen van veranderingen in wet- en regelgeving.	▯ CF voert zijn taken op *permanente* basis uit. ▯ Positie van CF in de organisatie waarborgt een *onafhankelijke functie-uitoefening.* Bij afwijking moet de *effectiviteit* van de CF gewaarborgd. ▯ CF beschikt over *voldoende autoriteit, geschiktheid, personeel en andere middelen.* ▯ CF werkt risico-gebaseerd en stelt een alomvattend monitoringsplan op. ▯ CF *rapporteert regelmatig (ten minste jaarlijks) aan board* over vastgestelde risico's en genomen maatregelen. ▯ CF heeft *adviserende taken* (opleiding, ondersteuning personeel, mede opstellen intern beleid en procedures). ▯ CF promoot en verbetert de 'compliance-*cultuur'.* ▯ *CF wordt niet gecombineerd met interne audit functie. Combinatie met andere controlefuncties acceptabel, mits* effectiviteit en onafhankelijkheid niet in geding komt. ▯ Bij *uitbesteding* moeten alle normen aan de CF worden gewaarborgd.	▯ (Her)verzekeraar moet (zowel op solo als op groepsbasis) een *CF instellen.* ▯ CF heeft voldoende *autoriteit.* ▯ CF moet *operationeel onafhankelijk zijn (combinatie van functies mogelijk [niet met interne audit], mits* onafhankelijkheid wordt gewaarborgd). ▯ CF is *onderdeel van interne controle systeem.* ▯ Integriteit is ingebed in de bedrijfs*cultuur.* ▯ *Rapportage van CF moet de board* van relevante informatie voorzien ten behoeve van de besluitvorming. ▯ CF moet *direct* aan *board* kunnen *rapporteren.* ▯ *Hoofd CF moet geschikt en betrouwbaar zijn* (dit ook waarborgen bij *uitbesteding*).

Samengevat past DNB op de beoordeling van de compliance-functie de volgende criteria toe:

- operationeel onafhankelijk, effectief en op permanente basis uitgeoefend;
- beschikt over voldoende autoriteit, personeel en middelen;
- controleert naleving van wettelijke en interne regels;
- verzekert een adequate compliance-cultuur en ondersteunt het personeel hierbij;
- verifieert of nieuwe producten en procedures aan wet- en (interne) regelgeving voldoen;
- rapporteert regelmatig (ten minste jaarlijks) aan de board (RvB en RvC);
- adviseert de board over (naleving van) (nieuwe) wettelijke en interne regels;
- is verankerd in beleid en maakt onderdeel uit van het interne controlesysteem;
- hoofd compliance-functie is geschikt en betrouwbaar;
- bij uitbesteding van de compliance-functie worden bovenstaande criteria nageleefd.

Vanzelfsprekend houdt DNB bij de invulling van deze normen rekening met de aard, omvang, complexiteit en het risicoprofiel van de onder toezicht staande onderneming (proportionaliteit). Dit is ook expliciet opgenomen in de ESA-guidelines. Uit deze guidelines volgt de verbreding van de compliance-functie. De belangrijkste taak van de compliance-functie is namelijk het op onafhankelijke en effectieve wijze toezien op de naleving van wettelijke en interne regels én het verzekeren van een adequate compliance-cultuur.

2.2 Hoe houdt DNB toezicht op de compliance-functie?

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven in relatie tot het beheersen van het risico op witwassen en het financieren van terrorisme. DNB verwacht van financiele ondernemingen dat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) wordt nageleefd. De compliance-functie moet hiertoe natuurlijk weten welke wet- en regelgeving van toepassing is en welke veranderingen er aankomen. Vervolgens moet de compliance-functie een proces inrichten (of ondersteuning verlenen aan het totstandkomen hiervan) dat waarborgt dat de onderneming aan de eisen voldoet, dat de informatie hierover juist (aantoonbaar correct) is én dat dit de juiste informatie is (informatie waarom wordt gevraagd). Dit proces moet tevens worden gemonitord.

Het succes van dit proces staat en valt met de compliance-cultuur binnen de onderneming. Het is niet altijd gemakkelijk om de juiste compliance-cultuur te creëren, omdat hier binnen de onderneming weerstand tegen kan zijn. Het toezicht van DNB is er op gericht deze weerstand weg te nemen en medewerking te benutten of te creëren.

Uit gesprekken van DNB met compliance-officers blijkt bijvoorbeeld dat zij soms grote moeite hebben om de business ervan te overtuigen waarom bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn om het risico op witwassen en het financieren van terrorisme te beheersen. In de business bestaat soms een sterke commerciële prikkel om bij cliëntacceptatie en –monitoring deze maatregelen minder strikt toe te passen. Strenger zijn dan de concurrenten leidt, zo is de beleving van de business, tot verlies van klanten.
DNB kan in een dergelijk geval ervoor kiezen om de compliance-functie te ondersteunen, bijvoorbeeld door geanonimiseerde informatie te verstrekken over hoe anderen in de sector hiermee omgaan. Met deze informatie kan de compliance-functie de business vervolgens overtuigen dat de eigen onderneming door toepassing van de noodzakelijke maatregelen niet “het beste jongetje van de klas is”, maar feitelijk gewoon in de pas loopt met hetgeen in de sector gebruikelijk is.
Om de business te overtuigen moet de compliance-functie over de nodige autoriteit en status beschikken. Het helpt hierbij als de bestuurders en commissarissen het belang van de compliance-functie en een integere cultuur uitdragen. Een integere en open *tone at the top* is dus een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de compliance-functie. Ook hier tekent zich een dilemma af. Juist in de ondernemingen waar nog niet aan deze randvoorwaarde wordt voldaan is de noodzaak voor een cultuuromslag het grootst.

3 Toezicht op formele en informele integriteit

Integriteit vormt een basis voor het vertrouwen in de financiële sector. DNB houdt daarom toezicht op integriteit en in relatie daartoe ook op de compliance-functie. Maar wat is integriteit eigenlijk? Zonder hierover een filosofische beschouwing te willen geven valt op dat integriteit in de financiële toezichtwetgeving enger is gedefinieerd dan wat onder integriteit in het dagelijks taalgebruik wordt geschaard. Integriteitstoezicht gaat over het op systematische wijze analyseren en beheersen van integriteitsrisico’s. Integriteitsrisico’s ontstaan als de wet- en regelgeving ontoereikend wordt nageleefd. Integriteit wordt in het woordenboek gedefinieerd als ‘onkreukbaarheid’. Dit is een ruimere definitie. Het omvat weliswaar het naleven van wet- en regelgeving maar is breder, omdat het ook over het handelen in de geest van de wet gaat en zelfs over hoe een persoon op een ander overkomt. Om het verschil tussen de enge en ruime definitie van integriteit duidelijk te maken wordt in dit artikel over respectievelijk formele integriteit en informele integriteit gesproken. DNB kijkt in haar toezicht naar beide aspecten.

3.1 Anti-corruptie, witwasbestrijding en anti-terrorismefinanciering (formele integriteit)

Corruptie en witwassen zijn risico’s die in Nederland

en binnen de financiële sector worden onderschat. Vaak wordt gedacht "dit overkomt ons niet", maar de werkelijkheid is anders. Denk aan de Vastgoedfraude, het (uitdijende) LIBOR-schandaal en de problemen met de vastgoedtak van SNS. Het is de taak van de compliance-functie om dit soort risico's stevig op de agenda te zetten en te houden. De compliance-functie moet aan de business en aan de RvB en RvC duidelijk maken wat de gevolgen zijn voor de reputatie van de onderneming en de houdbaarheid van het bedrijfsmodel als het integriteitsrisico niet goed wordt beheerst.
Door te focussen op formele integriteit wordt daarnaast niet alleen het belang van de onderneming gediend, maar ook een breder, maatschappelijk belang. Als voorportaal voor opsporingsinstanties leveren financiële ondernemingen immers een belangrijke bijdrage aan het bestrijden van financieel-economische criminaliteit.
DNB besteedt daarom ook in 2013, onverkort, aandacht aan deze formele kant van integriteit: corruptiebestrijding en de voortdurende controle op klanten en transacties in het kader van de witwasbestrijding en anti-terrorismefinanciering. DNB verwacht dat alle onder toezicht staande ondernemingen een integere en beheerste bedrijfsvoering inrichten. Hierbij hoort een bedrijfscultuur waarbinnen corruptie in welke vorm dan ook niet wordt getolereerd en alle lagen van de organisatie overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van naleving van de Wwft (DNB, 2013b, pp. 23-25).
Om deze verwachtingen waar te maken moet de hiervoor noodzakelijk integere bedrijfscultuur hoog op de agenda van de compliance-functie staan. De compliance-functie moet hiertoe de medewerkers en de top van het bedrijf adviseren en uitdagen over het handelen in de geest van de wet- en regelgeving. De compliance-functie zou tevens actief en concreet lessen moeten trekken uit majeure misstanden (corruptieschandalen en witwaspraktijken). Een nuttig credo hierbij voor de compliance-functie is *"Think the unthinkable!"*. De praktijk laat namelijk zien dat het ondenkbare, helaas, vaker voorkomt dan gedacht.

3.2 Toezicht op 'gedrag en cultuur'

Inzake de informele integriteit houdt DNB sinds 2010 toezicht op 'gedrag en cultuur'. Het toezicht op de financiële sector wordt in toenemende mate gekenmerkt door een meer vooruitblikkende benadering. Tekortkomingen in de sfeer van gedrag en cultuur zijn nagenoeg altijd voorbode van prudentiële problemen of van een aantasting van de integriteit van ondernemingen. Het toezicht op gedrag en cultuur heeft een preventieve werking en draagt daarmee bij aan duurzame en klantgerichte financiële ondernemingen.
Daarnaast constateert DNB dat financiële ondernemingen een uitgebreide veranderagenda hebben, mede als gevolg van de lessen uit de crisis en onder druk van wetgever en toezichthouders. Voor de toekomstige stabiliteit in de financiële sector en de toekomstige zorgvuldigheid van de financiële dienstverlening is het van groot belang dat ondernemingen in staat zijn de voorgenomen veranderingen effectief te implementeren.
Het toezicht op gedrag en cultuur focust zich daarom op gedragspatronen (cultuur) van mensen binnen financiële ondernemingen en het verandervermogen van de organisatie als geheel. DNB gaat niet op voorhand uit van een precies gedefinieerde cultuur. Elke onderneming opereert binnen haar eigen context en ontwikkelt hierdoor haar eigen referentiekader met bijbehorende patronen en gewoonten. Denk bijvoorbeeld aan gedragspatronen in besluitvorming, leiderschap en groepsdynamiek. Het gedrag en cultuurtoezicht van DNB draait om het beïnvloeden van deze gedragspatronen. Het doel hiervan is het bevorderen van de beheersing van prudentiële risico's. In essentie gaat het om een cultuur waarin de professionele verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd en beloond. Een cultuur waarbij wordt gehandeld conform de geest van de wet. Hierbij vormen evenwichtig en consistent handelen de belangrijkste pijlers. Door de risico's die voortkomen uit gedragspatronen te mitigeren, kunnen prudentiële risico's voorkomen worden.

Vanaf mei 2011 heeft DNB ongeveer 30 onderzoeken gedaan naar gedrag en cultuur bij banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten heeft DNB hierbij gebruikt gemaakt van verschillende methoden en een gestandaardiseerde set van tools, zoals desk research, self assessments, surveys, interviews en observaties. De uitkomsten hiervan zijn in onderlinge samenhang beoordeeld. Tijdens de onderzoeken stond e de kwaliteit en effectiviteit van de besluitvorming centraal. De onderzoeken hebben uiteenlopende gedragspatronen aan het licht gebracht die het functioneren van mensen in ondernemingen kunnen belemmeren. Financiële ondernemingen moeten zich bewust zijn van de risico's die hun specifieke bedrijfscultuur met zich meebrengt en moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat dergelijke risico's zich niet meer voordoen. DNB doet dit jaar in samenwerking met de AFM onderzoek naar verandervermogen én verwacht dat de instellingen waar tijdens voorgaand onderzoek gebreken zijn geconstateerd, zij deze hebben hersteld (DNB, 2013b, p. 23).
Collega's Femke de Vries (divisiedirecteur DNB) en Wijnand Nuijts (afdelingshoofd DNB) hebben eerder dit jaar hier het volgende over gezegd: "Gewenst gedrag en een goede cultuur zijn lastig, zo niet onmogelijk, op eenduidige wijze te definiëren. Er zijn zaken die strafrechtelijk of bestuursrechtelijk niet zijn toegestaan, gedrag dat echt fout is. Maar veel zaken die daarbuiten vallen bevinden zich in een grijs gebied, zoals het creëren van een angstcultuur of het aanmoedigen van ex-

treme risico's. Dergelijke zaken zijn naar de letter van de wet misschien niet verboden, maar kunnen dit naar de geest van de wet wel zijn. Het is echter niet altijd evident welk gedrag het meest conform de geest van de wet is" (Van der Wal, 2012, p. 225).

Op basis van de generieke bevindingen van de gedrag- en cultuur-themaonderzoeken tot dusver verwacht DNB van financiële ondernemingen dat zij werken aan de volgende vier kerngebieden:

- *concrete acties om aandacht voor gedrag en groepsdynamiek te stimuleren.* DNB vindt het belangrijk dat instellingen zich bewust worden van het eigen gedrag en dat van de groep en het effect hiervan op anderen. Boardleden kunnen een gezonde groepsdynamiek bijvoorbeeld stimuleren en faciliteren door te reflecteren op het eigen gedrag en de dynamiek van de groep maar ook door elkaars individuele bijdragen, kwaliteiten en valkuilen te leren kennen. Het bewust werken aan onderlinge samenwerking en elkaar aanspreken op gedrag draagt hier ook aan bij;
- *zorgvuldige besluitvorming*. DNB heeft kunnen vaststellen dat de kwaliteit van besluitvorming substantieel toeneemt als de fases van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming bij complexe onderwerpen bewust uit elkaar worden getrokken. Getrapte besluitvorming vergroot het draagvlak voor besluiten en bevordert de evenwichtige afweging van alle belangen van betrokken partijen;
- *organiseren van tegenspraak (op structurele wijze)*. Doel hierbij is steeds om een constructieve kritische dialoog te laten ontstaan. Hierbij is een eerste voorwaarde dat taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen helder worden beschreven en dat verwachtingen op dat gebied over en weer worden uitgesproken. Vervolgens kunnen eenvoudige maatregelen (zoals het benoemen van een 'advocaat van de duivel' het werken in subgroepen, etc.) de kwaliteit van de voorbereiding en bespreking van de besluiten worden verbeterd. Ten slotte kan eventueel een derde worden belast met de taak de onderlinge dynamiek te bewaken;
- *flexibele leiderschapsstijl voor voorzitters.* Dit betekent dat een leiderschapsstijl wordt ingevuld afhankelijk van wat de situatie vraagt). Hierbij kunt u denken aan sturing op actieve en effectieve participatie van aanwezigen in een vergadering, de acceptatie van een besluit door alle belanghebbenden en bijvoorbeeld het sturen op interactie en relatie tussen bestuursleden.[9]

De compliance-functie kan hier aan bijdragen door deze punten te agenderen en hierover met bestuursleden en commissarissen in gesprek te gaan.

Een belangrijk effect van het toezicht op gedrag en cultuur door DNB is dat bestuurders en commissarissen zich bewuster zijn geworden van de risico's van gedrag binnen de onderzochte onderneming. Naast dit toegenomen bewustzijn hebben financiële instellingen concrete stappen gezet. De instellingen waarbij DNB gebreken heeft geconstateerd, hebben doorgaans krachtige maatregelen genomen om de risico's te elimineren. Sommige instellingen hebben personele wisselingen doorgevoerd in de top van de organisatie, andere hebben de corporate governance verstrekt, de strategie gewijzigd, coaching trajecten gevolgd en/of het onderlinge kritische vermogen versterkt. Het verder versterken van de aandacht voor gedrag en cultuur in de toekomst is en blijft noodzakelijk.

4 Afdeling Kansrijk Gedrag

Hoe kan de compliance-afdeling zich opnieuw uitvinden en van de afdeling "Afvinklijstje" in de afdeling "Kansrijk Gedrag" veranderen? Een afdeling die werkt aan het vertrouwen van de klant in de onderneming en waarbij handelen conform de geest van de wet centraal staat. Waar de *business lines* graag komen om hun ideeën en plannen voor te leggen omdat ze daar beter van worden. Waar bestuurders en commissarissen gebruik van maken om bijvoorbeeld het bedrijfsmodel en de -strategie op het handelen in de geest van de wet te toetsen. Waar klachten en incidenten oprecht als kansen voor verbetering worden gezien. Maar ook waar medewerkers zich veilig voelen en vermoedens van misstanden benoemen. Kortom, een afdeling waarvan de hele organisatie beseft dat iedereen een individuele verantwoordelijkheid draagt in het bijdragen aan het succes ervan en van het realiseren van een integere bedrijfscultuur. Zonder uitputtend te willen zijn worden hieronder een paar belangrijke aspecten genoemd die nodig zijn voor een dergelijke verandering. Daarnaast wordt opgemerkt dat deze gewenste cultuurverandering onverlet laat dat de controle op het naleven van wettelijke en interne regels ook de verantwoordelijkheid van de compliance-functie is en blijft.

4.1 Vaardigheden en diversiteit

In de eerste plaats moeten de mensen die in de compliance-functie actief zijn over verschillende vaardigheden beschikken of deze ontwikkelen om een goede invulling te kunnen geven aan een integere bedrijfscultuur. DNB hield in november 2012 een seminar over Governance en Gedrag. Eén van de sprekers was hoogleraar gedragseconomie Dan Ariely van Duke University. Hij stelde dat om een integere bedrijfscultuur te realiseren toezichthouders – hier kunnen ook de interne controlefuncties toegerekend worden – niet moeten focussen op straffen. Dit helpt namelijk vaak niet voor het gewenste gedrag op de lange termijn. De toezichthouder, en dus ook de compliance-functie, moet daarentegen vooral focussen op educatie en mensen laten nadenken over het eigen gedrag op cruciale momenten. Mensen moeten nadrukkelijker bewust worden gemaakt van moraliteit. Bewustwording over de

eigen, maatschappelijke en sociale normen bevordert naleving van de regels en het handelen in lijn met de geest van de wet.[10]

Om deze nieuwe rol goed te kunnen vervullen kan meer diversiteit in de achtergrond (zoals opleiding, ervaring en (culturele) achtergrond) van compliance-medewerkers behulpzaam zijn. Om het toezicht op gedrag en cultuur vorm te geven heeft DNB zelf ook medewerkers met andere disciplines dan de gangbare (economen, juristen en accountants) aangetrokken. Het expertisecentrum Cultuur, Organisatie en Integriteit heeft bijvoorbeeld het team versterkt met expertise op het gebied van de sociale en organisatiepsychologie en veranderkunde. Ook bij de eigen compliance-afdeling van DNB (afdeling Compliance & integriteit / C&i) werken diverse medewerkers met een verschillende achtergrond, zoals bedrijfskunde, accountancy, organisatiekunde, rechten en IT-audit. Daarnaast bestaat de groep van medewerkers uit mannen en vrouwen met een verschillende leeftijdsopbouw en werkervaring.
Om een integere cultuur bij DNB te stimuleren en te waarborgen organiseert C&i regelmatig managementbijeenkomsten over onderwerpen als voorbeeldgedrag en veiligheid. Deze bijeenkomsten kenmerken zich door goede interactie en uitwisseling tussen het management over gewenst gedrag. C&i speelt hierbij een faciliterende rol. Daarnaast is het aanspreken van management en medewerkers op gewenst en ongewenst gedrag belangrijk. Om deze vaardigheid te ontwikkelen of aan te scherpen volgt heel C&i een intensieve training op het gebied van feedback en spiegelen van gedrag. C&i heeft ten slotte een ontwikkelingsmodel op het gebied van een integere bedrijfscultuur voor het management ontwikkeld. Met dit model wordt het management een spiegel voorgehouden over de eigen bijdrage aan een integere cultuur. Het uitgangspunt hierbij is niet het neerleggen van normen, maar het bieden van mogelijkheden om te groeien (ontwikkelen).

4.2 Integrale benadering

In de tweede plaats is het essentieel dat de onderneming een holistische benadering van het risicomanagement organiseert. Uitgaande van het *three lines of defense* model wordt de eerste lijn gevormd door de business (medewerkers en lijnmanagers). Hier ligt de primaire verantwoordelijkheid voor compliance en integriteit in de dagelijkse bedrijfsuitoefening. Idealiter is een integere cultuur ook op dit niveau ingebed, zodat medewerkers hier vanuit een intrinsieke motivatie naar handelen. De tweede lijn wordt gevormd door de controlefuncties, zoals risicomanagement en compliance. Het onderscheid tussen deze twee functies ligt grofweg in de beheersing van de financiële risico's door de risicomanagementfunctie en de beheersing van de niet-financiële risico's door de compliance-functie. Deze ruwe afbakening laat onverlet dat beide functies heel goed moeten samenwerken om maximaal effectief te kunnen zijn. Samen zijn zij de hoeders van een effectieve en integere (risico)cultuur. In aanvulling op de tweede lijn vormt de interne audit functie de derde lijn. Interne audit ziet toe op de effectiviteit van het interne controlesysteem. Hieronder valt ook een periodieke evaluatie van de tweede lijn.[12] De interne audit kan worden gezien als de hoeder van integere besluitvorming (op alle niveaus).

4.3 Blikveld verruimen én lef

Tenslotte wil DNB een oproep doen om het blikveld te verruimen en lering te trekken uit *good practices* uit de niet-financiële sector. Hoewel het normenkader voor de financiële sector strikt en omvangrijk is, is het ook van belang oog te hebben voor wat er buiten de financiële sector gebeurt. Grote (multinationale) ondernemingen investeren vaak zwaar in compliance, al dan niet gedreven door incidenten, en daar kan de financiele sector zijn voordeel mee doen.
Deze oproep neemt DNB zelf ook ter harte door voortdurend te leren en ervaringen uit te wisselen. DNB neemt hiertoe onder meer deel aan het zogenaamde 'markttoezichthoudersberaad'. Tijdens halfjaarlijkse bijeenkomsten wisselen markttoezichthouders ervaringen en kennis uit. Naast DNB nemen aan dit beraad de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Consumentenautoriteit en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) deel. Daarnaast is DNB bijvoorbeeld lid en op dit moment voorzitter van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het FEC is een samenwerkingsverband ter versterking van de integriteit van de financiële sector. DNB werkt in het FEC samen met de AFM, Belastingdienst, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), Nationale Politie, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Openbaar Ministerie.

Tot slot zij opgemerkt dat DNB zich realiseert dat het voor een hoofd compliance in de financiële sector niet eenvoudig of vanzelfsprekend is om de hier beschreven cultuuromslag te initiëren. Dit kan weerstand oproepen in de organisatie en zal uithoudingsvermogen vergen. Maar bovenal vergt het lef van een in de schaduw opererende supportfunctie om buiten de lijnen, binnen de enge grenzen van wet- en regelgeving, een leidende rol te nemen.

5 Afsluiting

Om het vertrouwen in financiële sector te herstellen is een cultuuromslag nodig waarin integer handelen centraal staat. De compliance-functie speelt hierbij een belangrijke rol. Deze rol vergt een verruiming van vaardigheden, een holistische benadering van het risicoma-

nagement, een verruiming van het blikveld, en lef. DNB heeft als belangrijke les uit de financiële crisis getrokken dat prudentiële toezichthouders zich niet kunnen beperken tot de solvabiliteit en liquiditeit van een onder toezicht staande onderneming. Gedrag en cultuur drijven het handelen van mensen en het zijn de mensen in een onderneming die uiteindelijk risico's nemen en deze beheersen. In een recente DNB-publicatie "Financial Supervision in the 21st Century" wordt verwoord hoe we hier, ook in de toekomst, mee om willen gaan: *"There is in any event one thing that DNB is not going to do: it has no intention of qualifying cultures as 'good' or 'bad'. What DNB will do is target its supervision at identifying and eliminating risks relating to conduct and culture. As part of this process, DNB will continually ask the question of how much the culture of the enterprise and/or conduct of management and employees could adversely impact on the financial position or integrity (...)."* (Nuijts en De Haan, 2013, p. 163).
De compliance-functie doet er goed aan deze invalshoek zich eveneens eigen te maken en zo te transformeren in Afdeling Kansrijk Gedrag. ■

Mr. A. Joanne Kellermann is Directeur van De Nederlandsche Bank.
Saskia A. Bezoen MSc. is senior beleidsmedewerker governance bij De Nederlandsche Bank.

Noten

1 Gebaseerd op een peiling van het DNB Household Survey (DHS) en gehouden onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder in de periode 15-19 maart 2013. Aan deze survey namen 2067 personen deel. De resultaten over de periode 2006-2012 zijn in 2012 gepubliceerd.

2 De onderliggende vraag in de DHS was: Heeft u er momenteel vertrouwen in dat de bank(en) waaraan u uw geld hebt toevertrouwd te allen tijde in staat is (zijn) dat geld aan u terug te betalen? De antwoordmogelijkheden zijn vervolgens door DNB in vier categorieën ingedeeld: wel vertrouwen, neutraal, geen vertrouwen, geen mening.

3 Dit percentage is toegenomen van 22% in 2006 tot 62% in 2013. Ook ten opzichte van 2012 (58%) is het percentage gestegen.

4 De onderliggende vraag in de DHS was: Hoeveel vertrouwen hebt u in: De Nederlandsche Bank; de nationale politiek; de ambtenarij; het bedrijfsleven?

5 Prudentiële problemen zijn problemen met betrekking tot de soliditeit van financiële ondernemingen en/of de stabiliteit van de financiële sector. Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij de Wet op het financieel toezicht in relatie tot artikel 1:24 (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 708, nr. 3).

6 Thomson Reuters Accelus (2013). Aan de survey hebben 800 respondenten (compliance medewerkers, hoofd compliance en CEO's) van financiële ondernemingen in 62 landen meegewerkt.

7 European Banking Autorithy (EBA), European Securities and Markets Authority (ESMA) en European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

8 Waar nu nog de nationale toezichthouder eindverantwoordelijkheid voor het bankentoezicht draagt, zal het Single Supervisory Mechanism (SSM), het Europees Bankentoezicht, naar verwachting (op zijn vroegst) in september 2014 operationeel worden. Vanaf dat moment wordt de ECB eindverantwoordelijk voor het bankentoezicht in de eurozone.

9 Voor meer informatie wordt verwezen naar de DNB-brochure "Leading by example. Gedrag in de bestuurderskamer van financiële instellingen" (DNB, 2013a).

10 Voor meer informatie over het onderzoek van Dan Ariely, zie: http://danariely.com/.

11 In plaats van drie lines of defense worden soms ook vijf lines of defense onderscheiden, waarbij de vierde lijn gevormd wordt door de externe accountant en de vijfde lijn door de externe toezichthouder zoals DNB. Zie bijvoorbeeld het artikel van Bleker-Van Eyk in dit themanummer.

12 Om deze reden is het combineren van risicomanagement en/of compliance met de interne audit functie ongewenst; de onafhankelijkheid van de derde lijn is hiermee in het geding.

Literatuur

- De Nederlandsche Bank (DNB) (2012). Herstel van vertrouwen van huishoudens in de financiele sector blijft tot nu toe uit. Geraadpleegd op http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2012/dnb274509.jsp.
- De Nederlandsche Bank (DNB) (2013a). Leading by example. Gedrag in de bestuurderskamer van financiële instellingen. Geraadpleegd op http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2013/dnb286976.jsp.
- De Nederlandsche Bank (DNB) (2013b). Thema's DNB Toezicht 2013. Geraadpleegd op http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202342.jsp.
- Kellermann, A.J. (2010). Tien jaar compliance. Van afvinklijst naar hoeder van integriteit. *Bank- en Effectenbedrijf, 2010* (5, mei), 16-18.
- Nuijts, W., & Haan, J. de (2013). DNB supervison of conduct and culture. In A.J. Kellermann, J. de Haan en F. de Vries (editors), *Financial supervision in the 21st Century* (pp. 151-164). Heidelberg: Springer.
- Thomson Reuters Accelus (2013). Cost of compliance survey 2013" (S. Hammond en J. Walshe). Geraadpleegd op http://accelus.thomsonreuters.com/content/2013-cost-compliance-survey-special-report.
- Wal, A. van der (2012). Gesprekken rondom compliance. Interview met Femke de Vries (divisiedirecteur Toezicht Expertisecentra van DNB) en Wijnand Nuijts (afdelingshoofd Expertisecentrum Cultuur, Organisatie en Integriteit van DNB. *Tijdschrift voor Compliance, 2012*(6), 223-226.