

# VU Research Portal

**To catch a frisbee. Een studie naar gedrags- en cultuurtoezicht door DNB**

Smeehuijzen, JL

***published in***

Tijdschrift voor Financieel Recht

2018

[Link to publication in VU Research Portal](#)

***citation for published version (APA)***

Smeehuijzen, JL. (2018). To catch a frisbee. Een studie naar gedrags- en cultuurtoezicht door DNB. *Tijdschrift voor Financieel Recht*.

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# To catch a frisbee. Een studie naar gedrags- en cultuurtoezicht door DNB

prof. dr. J.L. Smeehuijzen, prof. dr. J.M. Conley, prof. dr. D.E. Rupp en  
prof. dr. C.A. Williams<sup>1</sup>

Dit artikel is het verslag van een verkennend, kwalitatief onderzoek naar het gedrags- en cultuurtoezicht door DNB. Het is gebaseerd op 25 interviews met medewerkers van DNB, senior vertegenwoordigers van onder toezicht staande instellingen, en derden. Het beoogt inzicht te geven in het praktische functioneren van gedrags- en cultuurtoezicht, verslag te doen van ervaringen met gedrags- en cultuurtoezicht en enige reflectie te bieden.

## 1. Inleiding

Het toezicht door De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) richt zich op de soliditeit van financiële ondernemingen en op de stabiliteit van het financiële stelsel. Traditioneel ligt bij dat toezicht de nadruk op cijfers, ratio's en modellen. Terugkijkend op de financiële crisis, waarin leidende financiële instellingen als dominanten dreigden om te vallen, constateerde DNB dat zijn traditionele toezichtsinstrumenten die crisis niet hadden voorkomen, noch hadden voorzien.

Dat de crisis een behoefte aan nieuwe toezichtsinstrumenten heeft blootgelegd, meent niet alleen DNB. Haldane en Madouros verwoordden het in hun rede *The dog and the Frisbee* (2012)<sup>2</sup> aldus: 'To ask today's regulators to save us from tomorrow's crisis using yesterday's toolbox is to ask a border collie to catch a frisbee by first applying Newton's Law of Gravity'.<sup>3</sup>

Uiteindelijk, zo luidde de analyse van DNB, vond die crisis haar oorzaak grotendeels in het gedrag en de cultuur binnen de financiële sector. Daarom zou ook het toezicht van DNB zich daartoe moeten

uitstrekken. Vanuit die gedachte begon DNB in 2009 met gedrags- en cultuurtoezicht.

DNB beoogt met dat toezicht, zoals hij het zelf verwoordt<sup>4</sup>, vast te stellen welke invloed menselijk handelen en groepsdynamische processen hebben op financiële prestaties, integriteit en de reputatie van de instelling. DNB vraagt zich af welke faciliterende of remmende rol de cultuur van de instelling hierin speelt en welke maatregelen nodig zijn om die risico's zo veel mogelijk weg te nemen. Veel toezichtproblemen en incidenten kennen volgens DNB een gemeenschappelijke gedragsoorzaak. Aanpak van die oorzaak levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen van deze toezichtproblemen. Toezicht kan ook meer vooruitblikkend worden, doordat problemen op gedragsgebied vaak al waarneembaar zijn voordat de financiële prestaties van de organisatie aanleiding geven tot ingrijpen. Beschouwd vanuit het traditionele toezichtdenken, is het gedrags- en cultuurtoezicht van DNB op het eerste gezicht een moeilijk te duiden fenomeen. Normaal gesproken draait toezicht om de handhaving van de naleving van regels. Dat handhaven gebeurt door middel van verschillende soorten sancties. Bij gedrags- en cultuurtoezicht is niet direct duidelijk wat de regels zijn waarop toezicht wordt gehouden. DNB schrijft niet voor wat het juiste gedrag of de juiste cultuur is. Er zijn ook geen formele sancties. Die bijzonderheid, in combinatie met de alom gevoelde behoefte aan nieuwe instrumenten, maakt nieuwsgierig naar het functioneren van gedrags- en cultuurtoezicht. DNB heeft zelf gepubliceerd over gedrags- en cultuurtoezicht en heeft ook opdracht gegeven tot

1. Respectievelijk hoogleraar privaatrecht (Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam), Professor in Law & Anthropology (University of North Carolina School of Law), Professor in Industrial-Organizational Psychology (Purdue University, Indiana) en Professor in Business Law (Osgoode Hall Law School, York University, Toronto).
2. Speech by Mr Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability, Bank of England, and Mr Vasileios Madouros, Economist, Bank of England, at Economic policy symposium, 'The changing policy landscape', 31 August 2012 (online gepubliceerd en te raadplegen via [www.kansascityfed.org/publications](http://www.kansascityfed.org/publications)).
3. Zie voor het denken over toezicht na de crisis door (met name) toezichthouders onder andere A. Joanne Kellerman e.a., *Financial Supervision in the 21st Century*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.

4. Zie o.a. zijn brochure 'Gedrag en Cultuur in de Nederlandse financiële sector' uit 2015 (online gepubliceerd en te raadplegen via [www.dnb.nl/binaries/DNB](http://www.dnb.nl/binaries/DNB)).

evaluatie. Onderzoek door onafhankelijke derden is er nog niet geweest.

Dit artikel is het verslag van een verkennend, kwalitatief onderzoek naar het gedrags- en cultuurtoezicht door DNB. Het is gebaseerd op 25 interviews met medewerkers van DNB, senior vertegenwoordigers van onder toezicht staande instellingen, en derden. Het beoogt inzicht geven te in het praktische functioneren van gedrags- en cultuurtoezicht, verslag te doen van ervaringen met gedrags- en cultuurtoezicht en enige reflectie te bieden.

Uit de interviews hebben wij een aantal thema's ter bespreking gestedilleerd: (i) de door DNB gehanteerde theorie van toezicht en zijn methode, (ii) afdwingbaarheid, (iii) effectiviteit en (iv) suggesties tot verbetering.

## 2. Gedrags- en cultuurtoezicht DNB; beschrijving en context

### 2.1. Beschrijving

In 2009 formuleerde DNB wat men het 'startdocument' van zijn gedrags- en cultuurtoezicht zou kunnen noemen: *The Seven Elements of an Ethical Culture*.<sup>5</sup> DNB schrijft in dat document: *'An ethical culture denotes a climate and atmosphere in which a firm, in a broader sense too, behaves or acts in a way it can explain and account for. A culture in which this professional, individual responsibility is stimulated and rewarded, and which not only respects the letter of the law, but also its spirit. The Seven Elements underpinning this culture are: balancing of interests/balanced actions, consistent actions, openness to discussion, leading by example, feasibility, enforcement and transparency.'*

In het besef dat gedrags- en cultuurtoezicht specifieke kennis en vaardigheden vereist, richtte DNB in 2010 het Expertisecentrum Governance, Gedrag & Cultuur op. In dat kader nam DNB onder andere organisatiepsychologen aan, management experts gespecialiseerd in verandermanagement en juristen met ervaring in de bancaire wereld. Twee leden van het team kregen zeven maanden full time de tijd om zich te verdiepen in wetenschappelijke

literatuur over organisatiepsychologie, *decision-making*, *corporate culture* en leiderschap.

Het verdere denken binnen DNB over gedrags- en cultuurtoezicht, mede op basis van de inmiddels opgedane ervaring en wetenschappelijk onderzoek, heeft in 2015 geresulteerd in een livjig boek getiteld 'Supervision of Behaviour & Culture'<sup>6</sup>. Daarin zet DNB uiteen wat de ratio van gedrags- en cultuurtoezicht is, schetst hij zijn model, beschrijft hij zijn methodologie en geeft hij een beeld van de praktijk.

DNB onderbouwt het belang van gedrags- en cultuurtoezicht met drie veronderstellingen: (i) de toekomst van financieel toezicht moet niet gezocht worden in meer of gedetailleerdere regels, omdat regels hun grensnut bereikt hebben; (ii) er bestaat een sterke relatie tussen gedrag en cultuur binnen de financiële sector en het vertrouwen dat die sector bij het publiek geniet en (iii) een weloverwogen visie op gedrag en cultuur binnen financiële instellingen vormt onderdeel van een gedegen bedrijfsvoering.<sup>7</sup> In de loop der tijd zijn themaonderzoeken uitgevoerd op de volgende onderwerpen: besluitvorming, verandervermogen (in samenwerking met de AFM)<sup>8</sup>, risk culture, search for yield en root cause in toezichtproblemen.

De kern van DNB's methodologie wordt gevormd door interviews met de medewerkers van de onderzochte instelling – 20 tot 25 per onderzoek. Naast interviews gebruikt DNB een mix van kwalitatieve en kwantitatieve methoden zoals vragenlijsten, *self-assessments*, en board observaties.<sup>9</sup> De bevindingen worden besproken in een kritische dialoog met de instelling. DNB beschouwt die kritische dialoog als het kernmoment van zijn gedrags- en cultuurtoezicht; dat is wanneer hij de instelling een spiegel wil voorhouden met het oog op het creëren van bereidheid tot verbetering. Om die reden streeft DNB er naar die dialoog in een sfeer van vertrouwen te voeren.

Ten tijde van publicatie van het boek *Supervision of Behaviour & Culture* in 2015 stond de teller op 52 assessments door DNB.<sup>10</sup> De meerderheid daarvan concentreerde zich op *senior management level*. DNB oordeelde dat in het algemeen 'members of the boards of financial organisations lack attention to and awareness of their own behaviour and the group dynamics that influence their results'. Andere risico's die DNB identificeerde waren: (i) 'dominant CEO-leadership and docile board members'; (ii) 'unsatisfactory adherence to strategic or other objectives' en (iii) 'informal decision

5. Het kernpunt is dat DNB van instellingen een 'values-led corporate culture' vergt. Daarmee wordt bedoeld op: *'a climate and atmosphere in which a firm, besides complying with laws and regulations, is also able to explain and justify its actions and behaviour in a broader sense. A culture in which professional, individual responsibility is encouraged and rewarded; a culture in which people act in line with the spirit of the law.'* DNB noemt 7 elementen die deel moeten uitmaken van de cultuur: (1) Balancing of interests/balanced actions (2) identifying all relevant interests and demonstrably taking them into account (3) Consistent actions: acting in line with objectives and choices; (4) Leading by example; (5) Feasibility; (6) Transparency; (7) Enforcement. Zie het stuk zelf voor nadere duiding van die begrippen.

6. Ook online gepubliceerd en te raadplegen via [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

7. *Supervision of Behaviour & Culture*, t.a.p., pp. 29-31.

8. Zie hierover de brochure 'Capacity for Change in the Financial Sector', DNB & AFM, 2014, online te raadplegen via [www.afm.nl/en/nieuws/2014/okt/brochure-verandervermogen](http://www.afm.nl/en/nieuws/2014/okt/brochure-verandervermogen).

9. Zie nader over methodologie hfst. 4 van *Supervision of Behaviour & Culture*.

10. *Supervision of Behaviour & Culture*, p. 19.

making'. Meer dan de helft van de onderzochte boards vertoonden serieuze problemen in hun board culture, aldus DNB.<sup>11</sup>

Het team dat het gedrags- en cultuurtoezicht verricht, bestaat uit ongeveer tien personen. Een grove schatting is dat gedrags- en cultuurtoezicht beslag legt op ongeveer 1,5% van DNB's totale toezichtscapaciteit.

## 2.2. Context; zelfregulering en 'fit and proper'

Het gedrags- en cultuurtoezicht is niet het enige initiatief dat na de crisis is genomen op het terrein van gedrag en cultuur in de sector. Naast fenomenen als zelfregulering (Nederlandse Corporate Governance Code en Code Banken), de bankierseed en het daaraan gekoppelde tuchtrecht en stringente regelgeving ten aanzien van variabele beloningen, is met name te noemen een ander toezichtsinstrument van DNB (en AFM), te weten: toetsing van bestuurders en commissarissen op geschiktheid en betrouwbaarheid (ook wel de 'fit and proper' test genoemd). Waar die toetsing aanvankelijk overwegend op financiële expertise gericht was, is in de loop der tijd de aandacht gegroeid voor andere competenties, leiderschapstijl, opvattingen over de rol van financiële instellingen, etcetera.

In de 'fit and proper' test staat primair het individu centraal, terwijl gedrags- en cultuurtoezicht primair op het collectief gericht is. Een ander belangrijk verschil is dat de bestuurder of commissaris die de 'fit and proper' test niet doorkomt, de toegang tot de geambieerde functie ontzegd wordt - dergelijke 'harde' implicaties kent het gedrags- en cultuurtoezicht niet. Wij hebben in de loop van ons onderzoek verschillende malen horen zeggen dat met die blokkade (of alleen al de dreiging daarvan), de 'fit and proper' test op cultuur en gedrag in de sector een wezenlijke invloed heeft gehad.<sup>12</sup> Over de verhouding tussen gedrags- en cultuurtoezicht en de 'fit and proper' test worden verderop in dit artikel nog enkele opmerkingen gemaakt.

## 3. Methode en beperkingen onderhavige onderzoek

Zoals gezegd, doet dit artikel verslag van een kwalitatief, verkennend onderzoek. De data van een onderzoek als dit bieden geen basis voor uitspraken over statistische prevalentie van opvattingen en effecten. Wel stelt dit onderzoek ons in staat thema's te identificeren die in het kader van het denken over en het onderzoeken van gedrags- en cultuurtoezicht van belang zijn. Voorts biedt het basis voor hypothesevorming.

Nader over de interviews: wij hebben binnen DNB 9 personen gesproken die bij het gedrags- en cultuurtoezicht betrokken zijn of zijn geweest. Van de onder toezicht staande instellingen hebben wij 10 vertegenwoordigers gesproken, onder wie de CEO's van twee van de drie grootste banken. Daarnaast interviewden wij 6 personen die de financiële sector goed kennen, maar die bij DNB noch bij een onder toezicht staande instelling werken. Iedereen die wij hebben geïnterviewd (buiten DNB), heeft een leidende positie binnen de financiële sector en sprak vanuit eigen kennis en ervaring over gedrags- en cultuurtoezicht.

De interviews vonden plaats in het Engels in 2016. In een aantal gevallen is ter onderbouwing van dit betoog door ons hetgeen de geïnterviewden zeiden geparafraseerd en samengevat weergegeven.<sup>13</sup>

## 4. Bevindingen

In deze paragraaf worden onze bevindingen weergegeven, zonder commentaar of analyse. Die volgen in paragraaf 5.

### 4.1. Thema 1: Bevindingen over theorie en methode

#### 4.1.1. Moet DNB gedrags- en cultuurtoezicht uitoefenen?

De overwegingen van DNB om gedrags- en cultuurtoezicht te gaan uitoefenen, kwamen hiervoor aan de orde. Hoe denkt men binnen de sector over die overwegingen?

DNB's observatie dat gedrag en cultuur van wezenlijk belang zijn, werd breed gedeeld – net als de gedachte dat beïnvloeding van gedrag en cultuur uiteindelijk effectiever is dan verdere regulering. Geen enkele gesprekspartner vond dat DNB er onverstandig aan deed deze vorm van toezicht op zich te nemen. De grote meerderheid sprak waardering uit voor DNB's initiatief. Een enkeling twijfelde erover of het nu DNB zelf zou moeten zijn die het toezicht direct uitvoert, of dat DNB er slechts op moet toezien dat de instellingen in hun

11. Zie nader over de resultaten 'Leading by Example – Conduct in the Board Rooms of Financial Institutions', DNB 2013 (online gepubliceerd en te raadplegen via [www.dnb.nl/binaries/DNB](http://www.dnb.nl/binaries/DNB)).

12. Zie nader over toetsing van bestuurders en commissarissen op geschiktheid en betrouwbaarheid de Rapportage Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB door de commissie-Ottow, zie: [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering) (november 2016) getiteld 'Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB' en I.P. Palm-Steyerberg, 'Bestuurderstoetsingen in Europees perspectief (Deel I)', *FR* 2017/11, pp. 490-508.

13. Iedere geïnterviewde heeft ingestemd met de verwerking van de interviews in wetenschappelijke publicaties.

processen zelf adequate aandacht hebben voor gedrag en cultuur.

#### 4.1.2. Waarop wordt toezicht uitgeoefend?

De brede aanduiding 'gedrags- en cultuurtoezicht' nodigt uit tot de vraag waarop DNB nu precies toeziet. In het startdocument van DNB uit 2009 ligt de nadruk sterk op cultuur. Binnen het expertisecentrum lijkt nadien echter al snel het inzicht te zijn gegroeid dat cultuur als zodanig een te weinig tastbaar en concreet begrip is om onderwerp van supervisie te zijn. DNB ontwikkelde het inzicht dat gedrag in feite de resultante, of de manifestatie, is van cultuur. Gedrag is wél te observeren en direct te beïnvloeden. DNB gebruikt in dit verband de metafoer van de ijsberg. Cultuur is daarin de ijsberg, gedrag het waarneembare topje daarvan.

In zijn gedragstoezicht ligt vervolgens de nadruk op het gedrag van bestuurders. DNB verwoordt het zelf aldus: 'Het (besluitvormings)gedrag van bestuurders is in grote mate bepalend voor de cultuur en de prestaties van de financiële instelling.' Een belangrijke indicator voor de focus in het toezicht van DNB vormen de hiervoor genoemde in 2015 door DNB gepubliceerde resultaten. Die hebben alle betrekking op gedrag van senior management. Dat is ook hoe vanuit het senior management van de sector tegen het gedrags- en cultuurtoezicht wordt aangekeken. Vrijwel unaniem meende men dat het DNB te doen is om *boardroom dynamics*. Over de effectiviteit van focus op *boardroom dynamics* werd binnen de sector verschillend gedacht. Sommigen vonden die keuze logisch, maar de juistheid van die oriëntatie op het bestuur werd ook wel betwijfeld.

#### 4.1.3. Heeft DNB zelf een opvatting over de gewenste cultuur of het gewenste gedrag?

Een terugkerend thema in de interviews was of DNB zelf een opvatting heeft over de 'gewenste cultuur' binnen financiële instellingen. DNB zelf geeft te kennen dat dit niet zo is en meent dat een 'eigen cultuur' juist een *competitive edge* kan geven. Of DNB al dan niet een opvatting over de gewenste cultuur heeft, lijkt tot op zekere hoogte een kwestie van semantiek, omdat evident is dat DNB over elementen die een cultuur zou moeten hebben, wel degelijk opvattingen heeft. Niet voor niets heet zijn startdocument: 'The Seven Elements of an Ethical Culture'. Maar beziet men die 7 elementen (zie hiervoor), dan blijkt het te gaan om punten waar men ook maar nauwelijks tegen kan zijn; het zijn in zekere zin uitgangspunten voor een degelijke bedrijfsvoering.

Interessanter is in hoeverre DNB in zijn toezicht bepaald *gedrag* verlangt; in de praktijk concentreert zijn toezicht zich immers op gedrag. DNB lijkt aldus te redeneren: wij hebben geen opvatting over gewenst gedrag, maar er is een

gedragswetenschappelijke basis om in bepaald gedrag risico's te zien. Zo beschouwd is het oordeel over onwenselijk gedrag geen subjectief 'beleidsoordeel', maar een evidence-based oordeel. Bijvoorbeeld: DNB heeft op zichzelf geen oordeel over de mate van dominantie van een CEO. Maar als hij constateert dat binnen een raad van bestuur de CEO zich zo opstelt dat andere leden van het bestuur hun visie op het ter discussie staande onderwerp onvoldoende kunnen geven, dan tast dat de kwaliteit van de besluitvorming aan. Zo kan DNB dus wel tot de opvatting komen dat de dominantie van de CEO een probleem is.

Onder degenen met wie wij spraken werd DNB's neutraliteit regelmatig betwijfeld. Een aantal mensen met wie wij spraken had de indruk dat DNB wel degelijk vrij uitgesproken opvattingen heeft over de gewenste cultuur en wenselijk gedrag, maar dat hij dat niet expliciteert omdat hij dan gedwongen zou zijn die opvattingen te verdedigen. Bovendien maakt explicitering DNB kwetsbaar voor het verwijt dat hij een norm oplegt waarvoor geen wettelijk basis bestaat.

#### 4.1.4. Opvattingen sector over oordeel DNB over de boardroom dynamics

Binnen de sector wordt sterk wisselend gedacht over het vermogen van DNB een gericht gedragsoordeel te vellen. Aan de ene kant van het spectrum zijn er bestuurders die, net als DNB, menen dat men boardroomgedrag niet kan 'spelen'. Men kan zich wellicht vijf minuten een bepaalde rol aanmeten, maar na verloop van de tijd wordt de observerende DNB-medewerker een 'fly on the wall' en is men zich van zijn aanwezigheid nauwelijks nog bewust. Aan de andere kant zijn er bestuurders die menen dat tijdens de geobserveerde bestuursvergadering onnatuurlijk gedrag ontstond. Bovendien zouden controversiële onderwerpen niet geagendeerd worden tijdens door DNB geobserveerde vergaderingen.

#### 4.2. Thema (ii) Te sterke of juist te geringe afdwingbaarheid

##### 4.2.1. Handhaving en afdwingbaarheid volgens DNB

DNB wendt in het kader van zijn gedrags- en cultuurtoezicht geen formele handhavingsinstrumenten aan. De dreiging daarvan zou ook in de weg staan aan de voor gedrags- en cultuurtoezicht noodzakelijk sfeer van vertrouwen. Als de kritische dialoog met de instelling op basis van DNB's bevindingen niet tot bevredigende resultaten leidt, blijft DNB bij de instelling terugkomen totdat de gewenste veranderingen zijn gerealiseerd. Voorts gebruikt DNB zijn bevindingen in het kader van het gedrags- en cultuurtoezicht als indicator bij de inzet van klassieke toezichtsinstrumenten.



Het belang van die laatste functie lijkt in de loop der tijd aan gewicht te hebben gewonnen; DNB zelf is zijn gedrags- en cultuurtoezicht steeds uitgesprokener als instrument van preventief toezicht gaan zien.

#### 4.2.2. Handhaving en afdwingbaarheid volgens de sector

Bankiers en anderen uit de financiële sector zijn verdeeld over de vraag of het gedrags- en cultuurtoezicht tandeloos is, of juist een te sterk en oneigenlijk handhavingseffect heeft.

Een exponent van het eerste kamp is een bankier die meent dat vervanging van het management in het sanctiearsenaal zou thuishoren; DNB zou het management moeten kunnen vervangen als het niet voldoet in termen van gedrag en cultuur.

Maar een breed gedragen opvatting binnen de sector is dit niet. Men is veelal van oordeel dat DNB al erg veel handhavingsmacht heeft. Veel genoemd in dit verband is dat informatie die DNB vergaart in het kader van het gedrags- en cultuurtoezicht, direct wordt doorgespeeld naar degenen die binnen DNB de zogenaamde *fit and proper test* (ook wel de *suitability test* genoemd) uitvoeren. Die *fit and proper test* is een toezichtinstrument op basis waarvan DNB personen de toegang tot bepaalde posities kan ontzeggen. Zo kunnen ongunstige bevindingen uit het gedrags- en cultuurtoezicht de kans verhogen op een hertoetsing en dat men daarbij dan wordt 'afgetoetst'.

DNB geeft te kennen dat het zo in beginsel niet werkt. Informatie uit het gedrags- en cultuurtoezicht speelt zelden of nooit een rol in het kader van de *suitability test*. Wel is *in theorie* denkbaar (maar volgens DNB nog nooit voorgekomen) dat de informatie die vanuit het gedrags- en cultuurtoezicht wordt doorgegeven aan de *line supervisor*, vervolgens weer met de *fit and proper* afdeling wordt gedeeld. Binnen de sector veronderstelt men, als gezegd, dat de drempel voor deze informatiestroom, zo hoog niet ligt.

#### 4.3. Thema (iii) Effectiviteit

##### 4.3.1. Effectiviteit volgens DNB

DNB zelf meent dat zijn gedrags- en cultuurtoezicht effectief is. Hij noemt in zijn publicatie uit 2015 de volgende effecten:

- Raden van Commissarissen houden Raden van Bestuur steeds meer verantwoordelijk voor gedrag en cultuur in hun organisatie.
- Raden van Commissarissen kaarten gevoelige onderwerpen steeds meer direct aan en grijpen in als de dynamiek niet effectief is.
- Bestaande structuren en processen worden verstevigd door maatregelen, bijvoorbeeld door explicieter tegenspraak te organiseren.
- Instellingen versterken hun eigen interne tegenspraak.

- Veranderingen zijn steeds meer gericht op het verankeren van een andere cultuur dan op het maken van plannen.
- Cultuurverandering wordt steeds vaker gezien als verantwoordelijkheid van het bestuur in plaats van de Human Resources functie.
- In een aantal gevallen heeft het toezicht op gedrag en cultuur structurele en personele consequenties.
- Er is inmiddels duidelijk meer aandacht voor gedrag en cultuur bij financiële instellingen.

##### 4.3.2. Effectiviteit volgens de sector

Verreweg het grootste deel van de vertegenwoordigers uit de sector met wie wij spraken, zag binnen de eigen organisatie geen of nauwelijks effect van het gedrags- en cultuurtoezicht van DNB. Een enkeling meent echter dat DNB eerder betrokken wordt bij bepaalde besluitvorming en dat de boarddynamiek is veranderd. Sommige van degenen die menen dat er geen of nauwelijks effect was, zagen de bemoeienis van DNB als een steun in de rug bij gedrags- en cultuurinitiatieven die zij zelf toch al op eigen initiatief namen.

#### 4.4. Thema (iv) Suggesties tot verbetering

In antwoord op de vraag, gesteld aan vertegenwoordigers van de sector, wat men zou aanbevelen ter verbetering van het gedrags- en cultuurtoezicht, deed men sterk verschillende suggesties. De voorstellen hadden evenwel gemeen, dat zij de facto alle neerkomen op intensivering en uitbreiding van gedrags- en cultuurtoezicht. Een opsomming.

- Het bestuur van DNB zou sterker moeten uitdragen dat gedrag- en cultuur wezenlijk is en dat toezicht op dit terrein de hoogste prioriteit heeft. Nu gebeurt dat onvoldoende, met onvoldoende effectiviteit tot gevolg;
- DNB zou gedrags- en cultuurtoezicht en de *fit and proper testing*, met zijn mogelijkheid bestuurders weg te sturen, moeten verenigen;
- De DNB-psychologen zouden beter naar diepere drijfveren van bestuurders moeten kijken;
- Het gedrag- en cultuurtoezicht zou dieper de organisatie in moeten kijken;
- De *line supervisors* zouden voor een deel ook psychologen moeten zijn, zodat cultuur en gedrag in het hele toezicht zijn geïntegreerd;
- DNB zou veel meer aan *follow up* moeten doen; het seniormanagement stelt zich open op, heeft vertrouwelijke gesprekken, maar vervolgens vertrekt DNB zonder dat men nog iets hoort;
- Degenen die de board room observaties doen zouden ervarener en meer senior moeten zijn.

## 5. Discussie

### 5.1. Moet DNB gedrags- en cultuurtoezicht uitoefenen?

Wat valt in waarderende zin te zeggen over de beslissing van DNB gedrags- en cultuurtoezicht aan zijn instrumentarium toe te voegen? Op de door DNB aangedragen motieven valt, ook in het licht van de internationale literatuur, weinig af te dingen: traditionele regulering heeft de crisis voorzien noch voorkomen, het grensnut van meer gedetailleerde regels is bereikt. DNB heeft met de ontwikkeling van zijn gedrags- en cultuurtoezicht gedaan waartoe zowel in literatuur als in praktijk (impliciet) werd opgeroepen.

Binnen de sector werd er nauwelijks anders over gedacht. Dat bleek direct uit een reeks waarderende opmerkingen over het initiatief als zodanig. Het bleek ook indirect uit de suggesties tot verbetering van het gedrags- en cultuurtoezicht. Daaruit verrees een interessante paradox: waar men zou verwachten dat er een wens bestaat de toezichthouder zo veel mogelijk op afstand te houden, lijkt men DNB juist op te roepen beter naar gedrag en cultuur te kijken; alle suggesties vanuit de sector strekken de facto tot intensivering van gedrags- en cultuurtoezicht. Men lijkt ook beter door de toezichthouder gekend en begrepen te willen worden dan nu het geval is.

Een verklaring zou kunnen zijn, dat de bedenkingen bij klassieke regulering die DNB tot de ontwikkeling van gedrags- en cultuurtoezicht hebben gebracht, binnen de financiële sector minstens zo sterk leven als bij DNB. Er bestaat twijfel over de effectiviteit van de complexiteit, de mate van detail, en de box ticking-benadering die het klassieke toezichtsrecht resp. wijze van toezicht houden kenmerkt; hoge kosten van compliance, rechtsonzekerheid, bureaucratie. Ook een verschijnsel als *regulatory crowding out* wordt breed ervaren; toezicht op naleving van regeltjes al te dicht op de huid doet af aan de mate waarin instellingen verantwoordelijkheid voor hun eigen handelen ervaren en tot eigen morele oordeelsvorming komen. Beter zou zijn een systeem waarin de toezichthouder de instelling werkelijk kent, en hij zich van toezicht op de vierkante millimeter kan onthouden als de instelling qua gedrag en cultuur aan de norm voldoet. De voorwaarde is dan uiteraard wel dat de toezichthouder een raak gedrags- en cultuuroordeel velt. Daar lijkt de twijfel van de sector veeleer te zitten dan in gedrags- en cultuurtoezicht als zodanig.

### 5.2. De door DNB gehanteerde methode

Zowel uit DNB's publicaties (met name zijn boek uit 2015) als uit de interviews met zijn medewerkers blijkt dat over theorie en methodologie uitvoerig is nagedacht. Wij zagen dat men daarover binnen de sector wisselend oordeelt.

Vanuit organisatiepsychologisch perspectief oogst de methode van DNB bewondering. De methode die

hij in zijn boek uit 2015 uiteenzet is indrukwekkend en wat betreft diepgang, ook internationaal, niet eerder gezien in andere vergelijkbare organisaties. Het onderzoek dat DNB doet is goed geworteld in wetenschappelijke bronnen en zijn bevindingen lijken gebaseerd op ofwel bestaand onderzoek ofwel eigen data.

Meer concreet over *boardroom dynamics*: het is gedragswetenschappelijk zonder meer mogelijk hierover een oordeel te vellen. De rol die de voorzitter in de vergaderingen speelt, de mate waarin echte informatie-uitwisseling plaatsvindt, de mate waarin de verschillende deelnemers gemotiveerd hun opvatting uiten, de onderwerpen die men bespreekt; het zijn alle waarneembare feiten die zich voor evaluatie lenen. Fenomenen als *group think* bijvoorbeeld – een sociaal bepaalde hang naar overeenstemming binnen de groep ten koste van de individuele kritische gedachtevorming – zijn door observaties te onderkennen. Het moet evenzeer mogelijk zijn, door over de mogelijke gebreken in gesprek te gaan, die *boardroom dynamics* in positieve zin te beïnvloeden.

Over de invloed van DNB's toezicht op de cultuur van de instelling *als geheel*, dus ook afgezien van de top, vallen vanuit antropologisch perspectief (de wetenschap die zich met cultuur bezig houdt) bedenkingen te formuleren. Met zijn veronderstelling 'Het (besluitvormings)gedrag van bestuurders is in grote mate bepalend voor de cultuur en de prestaties van de financiële instelling' hoopt DNB in feite op een soort dubbele hefboomwerking: eerst wil hij de *boardroom dynamics* verbeteren. Vervolgens moet die verbeterde dynamiek het gedrag binnen de organisatie als geheel verbeteren. Die verbetering van gedrag betekent vervolgens ook een verbetering van de cultuur.

Met name die laatste stap is vanuit antropologisch perspectief voor discussie vatbaar. De verhouding tussen gedrag en cultuur is notoir problematisch. Zelfs over een zo fundamentele vraag als: 'bepaalt cultuur gedrag of is het andersom', bestaat nog volop discussie. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen cultuur en structuur (wie is verantwoordelijk voor wat, wie rapporteert aan wie, hoe is de beloningsstructuur).

Aan de uitersten van het spectrum is plausibel dat bestuurders op cultuur een zekere invloed hebben; er is voor de cultuur schadelijk of juist positief gedrag denkbaar. Maar er zijn in termen van effect ook sterke beperkingen. Ten eerste onttrekt het (besluitvormings)gedrag van bestuurders zich veelal aan het zicht van velen binnen de organisatie. Ten tweede is het veranderen van cultuur een erkend taai en langdurig proces. DNB moet tijdens zijn kortstondige betrokkenheid wel een heel grote steen in de vijver gooien, wil hij golven opwekken die tot in de vezels van de organisatie (blijven) doorrollen.

Deze opmerkingen zijn algemeen geformuleerd, omdat wij niet op casusniveau naar de operationalisering van de methode hebben kunnen kijken – daar stond de vertrouwelijkheid van DNB's data aan in de weg. Over de juistheid, bijvoorbeeld,

van conclusies die de DNB-medewerkers in concrete gevallen trokken uit observaties en andere data, hebben wij niet kunnen oordelen.

### 5.3. Effectiviteit

De effectiviteit van het gedrags- en cultuurtoezicht is vooralsnog niet vast te stellen, omdat er geen 'nulmeting' is gedaan: de beginsituatie is niet beschreven zodat er niets te vergelijken valt. Derden met wie wij spraken, meenden dat er de afgelopen jaren veel veranderd is, maar zij vermoeden dat die verandering deels ook is toe te rekenen aan andere factoren (zie par. 2.2). Wij zagen dat men vanuit de sector nauwelijks effect ziet en vanuit DNB een aanzienlijk effect. Men kan dus louter over vermoedens van effectiviteit spreken.

Wij hebben zelf in vorige paragraaf al wel iets gesuggereerd: uit het organisatiepsychologische oordeel dat de methode deugt, spreekt de verwachting dat in termen van *boardroom dynamics* effectiviteit mogelijk moet zijn; uit de antropologische reserve spreekt daarentegen dat blijvende, organisatie-brede cultuurveranderingen waarschijnlijk erg veel gevraagd zijn.

In het kader van effectiviteit verdient ook opmerking dat DNB tot dusverre een zeer beperkt deel van zijn capaciteit aanwendt voor gedrags- en cultuurtoezicht. Effectiviteit is tot op zekere hoogte een functie van inzet. Beperkte capaciteit vertaalt zich onder andere in het onvermogen (i) voortdurend toezicht uit te oefenen (nu komt DNB langs en gaat weer weg) en (ii) dieper in de organisatie te kijken (DNB concentreert zich nu op de top).

Hiermee is nog niets gezegd over een ander doel dat DNB met gedrags- en cultuurtoezicht heeft, een doel dat hij zelf in de loop der tijd steeds geprononceerder is gaan benoemen, te weten het vermogen preventief toezicht uit te oefenen. In hoeverre DNB's *line supervisors* beter toegerust op weg gaan na door hun gedrags- en cultuurcollega's te zijn voorgelicht, is een vraag die voor buitenstaanders moeilijk te beantwoorden valt. Wij hebben in ons onderzoek niet met *line supervisors* gesproken over de vraag of zij zich beter voorgelicht voelen. Wij zagen wel de resultaten van een intern DNB-onderzoek dat suggereert dat dat zo is. Gelet op de vertrouwelijkheid van toezichtinformatie gaf DNB ons geen voorbeelden van formele interventies die waren geïnspireerd door bevindingen uit het gedrags- en cultuurtoezicht.

### 5.4. Wat is gedrags- en cultuurtoezicht nu juridisch?

Terug, tot slot, naar het probleem dat de jurist blijft bezig houden: hoe moeten we dat gedrags- en cultuurtoezicht nu kwalificeren? Uit wat wij hiervoor schreven, rijst het beeld op van een soort fusie tussen directe *soft power* en indirecte 'klassieke' handhaving.

Althans: in het door DNB gedroomde scenario hoeft DNB überhaupt geen macht aan te wenden.

DNB presenteert zijn bevindingen, licht die toe en heeft een kritische dialoog. Als zijn observaties door de instelling als raak en overtuigend worden ervaren, komt zij zelf tot het inzicht dat er iets moet veranderen. In dit scenario geldt de kracht van het argument – en is DNB een welkome consultant. Inderdaad is DNB in de interviews zo wel gekarakteriseerd – maar niet vaker dan een enkele keer.

De vraag is wat er gebeurt als de instelling aan de observaties en suggesties van DNB geen, of maar gedeeltelijk gevolg wil geven. Op het voorbij gaan aan aanbevelingen van DNB staat geen formele sanctie. Wel kan DNB de instellingen 'blijven volgen'. Instellingen houden er niet van zo, in zeker zin, onder (verscherpt) toezicht te staan. Daarbij komt, dat DNB zijn gedrags- en cultuur ziet als indicator voor inzet van klassieke handhaving. Niemand twijfelt er over dat als de toezichthouder in zijn gedrags- en cultuurtoezicht een aanleiding vindt om het een instelling met de inzet van formele bevoegdheden moeilijk te maken, hij daar in zal slagen. Ook traditionele toezichtsregels zijn immers niet in beton gegoten; de toezichthouder kan scherper of minder scherp varen. *Soft power* dus, bij de gratie van dreiging met 'blijven volgen' en inzet van harde handhaving.

Zo laten zich twee opvattingen formuleren. Enerzijds een kritische: gedrags- en cultuurtoezicht lijkt een kruising van Freud en Kafka. DNB kan zijn oordeel beperkt objectiveren, en de gevolgen die hij aan zijn bevindingen verbindt, zijn onduidelijk. Het mag dan zo zijn dat DNB niet handhaaft op gedrags- en cultuurtoezicht, maar dat maakt het in zekere zin des te erger, omdat zijn bevindingen op onvoorspelbare en oncontroleerbare wijze kunnen leiden tot verscherpt 'klassiek' toezicht.

Anderzijds: met de constatering dat DNB niet handhaaft op cultuur en gedrag, is in feite de angel uit het debat over legitimiteit. In het normale geval is het niet zo dat DNB zijn macht aanwendt voor een ander doel dan waarvoor die is gegeven; in de 'kritische dialoog' blijft de verhouding in beginsel horizontaal en spreekt de kracht van het argument. Inderdaad fungeert gedrags- en cultuurtoezicht als verspieder voor klassiek toezicht, maar de aanwending van dat klassieke toezicht heeft altijd een zelfstandige juridische rechtvaardiging.

## 6. Hoe nu verder met het gedrags- en cultuurtoezicht van DNB?

Tot zover een aantal discussiepunten. Wat valt over de toekomst te zeggen? Op Europees niveau heeft DNB succes geboekt met aandacht voor gedrag en cultuur bij financieel toezicht. Het vormt thans onderdeel van het *Single Supervisory Mechanism* waarin de ECB, althans in woord, deze toezichtaanpak van DNB omarmt.<sup>14</sup>

14. Zie: Julie Dickenson, 'The relevance of the



Inhoudelijk staat DNB wat ons betreft op een kruispunt. DNB heeft laten zien dat cultuur- en gedragstoezicht niet te soft en te ongrijpbaar is om in zijn toezicht te betrekken. Het zou kunnen werken. Maar de aanpak die hij de afgelopen jaren heeft gekozen, is welbeschouwd tamelijk bescheiden geweest. Niet voor zover het de intellectuele investering in de ontwikkeling van zijn model betreft. Maar operationeel beschouwd wel.

Het gedrags- en cultuurtoezicht is nu niet 'geïntegreerd' in het dagelijks toezicht, en daardoor tamelijk incidenteel van aard. Het gedrags- en cultuurteam komt naar de instelling, doet zijn onderzoek en vertrekt weer. Daarmee ontstaat het risico dat het bereikte effect weer wegebt. Ten tweede heeft men zich sterk geconcentreerd op de top van de instellingen, terwijl de *boardroom dynamics* weliswaar belangrijk, maar niet steeds bepalend zijn voor de cultuur van de instelling als geheel.

Het is wat ons betreft geen gegeven dat het gedrags- en cultuurtoezicht geloofwaardig blijft als DNB er niet zwaarder op inzet. Het is irrealistisch van een hand vol mensen te verwachten dat zij wezenlijke lange termijn effecten bewerkstelligen op gedrag en cultuur binnen organisaties met soms tienduizenden werknemers. Wil DNB voorwaarts met gedrags- en cultuurtoezicht, dan moet hij niet langer sporadisch komen kijken, maar voortdurend de vinger aan de pols houden, en moet hij naast de top ook de organisatie als geheel bezien.

## 7. Conclusie

DNB is met de ontwikkeling van gedrags- en cultuurtoezicht tegemoet gekomen aan een zowel in de praktijk als in de (internationale) literatuur gevoelde noodzaak tot ontwikkeling van nieuwe toezichtsinstrumenten. Door de sector werd bij gelegenheid van het door ons ingestelde onderzoek bij herhaling waardering voor dat initiatief uitgesproken.

De *boardroom dynamics* vormen het speerpunt van het gedrags- en cultuurtoezicht. DNB beoogt verbetering te weeg te brengen door de instelling een spiegel voor te houden en over het spiegelbeeld in een sfeer van vertrouwen een kritische dialoog te hebben. Bovendien beschouwt hij gedrags- en cultuurtoezicht steeds uitgesprokener als instrument voor anticiperend toezicht.

Vanuit organisatiepsychologisch perspectief oogst de methode van DNB bewondering; zij is diep gefundeerd in (internationale) literatuur. Zij moet worden geacht DNB in staat te stellen een raak oordeel te vellen over *boardroom dynamics*.

Uit antropologisch perspectief laten zich twijfels formuleren, omdat de relatie tussen *boardroom dynamics* en de cultuur binnen de organisatie als geheel notoir problematisch en onduidelijk is.

Het is te vroeg voor een stellig oordeel over effectiviteit van gedrags- en cultuurtoezicht. DNB ziet wel effecten, degenen met wie wij spraken binnen de sector zien nauwelijks effecten. Wij kunnen ons met betrekking tot *boardroom dynamics* wel effectiviteit voorstellen, maar zijn ten aanzien van de verbetering van de cultuur in de instelling als geheel gereserveerd. Het lijkt ons mogelijk dat de *line supervisors*, degenen die het reguliere toezicht uitoefenen, geholpen zijn met een oordeel van het gedrags- en cultuurteam.

Juridisch is gedrags- en cultuurtoezicht een soort fusie tussen directe *soft power* en indirecte 'klassieke' handhaving; er zijn geen directesancties, maar DNB kan de instelling 'blijven volgen' en kan zijn klassieke toezicht verscherpen. Een kritiek is dat het toezicht daarmee te weinig objectiveerbaar en controleerbaar is. Daar tegenover is te stellen dat gedrags- en cultuurtoezicht veelal werkt via consensualiteit, en voor zover het een indicator is voor aanwending van klassieke instrumenten, daartoe altijd ook een zelfstandige juridische rechtvaardiging zal bestaan.

Gedrags- en cultuurtoezicht is jong in vergelijking met andere toezichtsinstrumenten. De redelijke verwachting is dat er verdere ontwikkelingsmogelijkheden zijn. De omstandigheid dat de toezichthouder vanwege zijn specifieke rol wordt verondersteld en gepercipieerd de wijsheid in pacht te hebben, heeft die ontwikkeling wellicht bemoeilijkt. Hoezeer ook DNB en de sector over aspecten van gedrags- en cultuurtoezicht verschillen, de gemeenschappelijk gevoelde noodzaak tot effectievere regulering te komen, lijkt een voedingsbodemp voor verdere, wellicht meer gemeenschappelijke, gedachtevorming.

Tot dusverre heeft DNB belangrijke inspanningen gepleegd om gedrags- en cultuurtoezicht te ontwikkelen, maar operationeel heeft hij dit nieuwe instrumentarium op bescheiden schaal ingezet of kunnen inzetten. Dat heeft geresulteerd in sporadisch, (vrijwel) uitsluitend op de top van de onderneming gerichte interventie en interactie. Wil DNB voorwaarts met zijn gedrags- en cultuurtoezicht, dan moet hij gedrags- en cultuur in zijn 'dagelijks' toezicht kunnen integreren, en moet hij naast de top ook de organisatie als geheel kunnen evalueren. Nu het financiële toezicht steeds verder Europeaniseert, zou die benadering ook door de ECB actief omarmd moeten worden.

---

supervision of behaviour and culture to the SSM', speech op de conferentie 'Looking forward: effective supervision of behaviour and culture at financial institutions', 24 september 2015. Online te raadplegen via: [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu).