

De 7 Elementen van een Integere Cultuur

Beleidsvisie en aanpak gedrag en cultuur bij financiële ondernemingen 2010-2014

1 INLEIDING

Vertrouwen is het fundament waarop het financiële stelsel is gebaseerd en de rode draad in het werk van DNB. De financiële wereld bevindt zich de afgelopen twee jaar in een vertrouwenscrisis. Er is niet alleen minder vertrouwen in de financiële gezondheid van ondernemingen, maar ten gevolge van een serie incidenten wantrouwt het publiek ook de heersende cultuur binnen instellingen. Het gaat er dan met name om dat het binnen de financiële sector ontbreekt aan zuivere belangenafwegingen en dat er een ongezonde risicobereidheid bestaat. De maatschappelijke verontwaardiging gaat gepaard met een roep voor DNB om meer te doen aan gedrag en cultuur binnen financiële ondernemingen.

Toezicht lijkt onvoldoende tegenwicht te hebben geboden aan een cultuur waarin de belangen van derden ondergeschikt werden gemaakt aan het bereiken van eigen doelstellingen.¹ De verschuiving naar het principle-based toezicht met bijbehorende open normen heeft geleid tot een groter beroep op eigen verantwoordelijkheid en intrinsiek normbesef van onder toezicht staande ondernemingen. Zonder te verworden tot moraalridder heeft DNB een rol te vervullen in het bewaken van die ‘principles’ en normen. Eén van de manieren om deze rol te vervullen is om integer gedrag van instellingen en personen effectief te beïnvloeden via de interne cultuur. Dit past binnen de prudentiële toezichttaak van DNB waarbij DNB ook kijkt naar de bedrijfsvoering van instellingen en waarbij een integriteitbewuste bedrijfscultuur een belangrijke interne omgevingsfactor is.

DNB verstaat daarbij onder integer gedrag een professionele, individuele verantwoordelijkheid waarbij iemand zich bewust is van en zorgvuldig rekening houdt met rechten, belangen en wensen van andere belanghebbenden, een open en transparante houding heeft, en bereid is om verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen over genomen beslissingen en acties.

Een integere cultuur doelt vervolgens op een sfeer en klimaat waarin een onderneming zich ook in ruimere zin gedraagt of handelt op een manier die uitlegbaar en te verantwoorden is. Een cultuur waarin deze professionele, individuele verantwoordelijkheid gestimuleerd en beloond wordt, en waarbij niet alleen de tekst van de wet wordt nageleefd, maar ook de geest van de wet. De 7 Elementen die hierbij leidend zijn, zijn: belangenafweging/evenwichtig handelen, consistent handelen, bespreekbaarheid, voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid, handhaving en transparantie.

Het onderwerp ‘gedrag en cultuur’ staat de laatste tijd vanuit verschillende invalshoeken op de agenda van de Directie van DNB. In het bijzonder zijn hierbij te noemen de Visie op Toezicht 2010-2014 waarin dit onderwerp als een van de overkoepelende issues voor de toekomst van het toezicht is benoemd, de vereisten voor deskundigheid van de (mede)beleidsbepalers van financiële ondernemingen, en de principes voor een beheerst beloningsbeleid.

¹ Zie ook A.H. Scheltema en M. Scheltema, Financieel toezicht in bestuursrecht en privaatrecht, 2009: Als private partijen hun inventiviteit geheel kunnen richten op het bevorderen van hun eigen belang zolang zij niet door de toezichthouder op de vingers worden getikt en dus geen enkele verantwoordelijkheid nemen om het publieke belang niet te schaden, zullen zij welhaast steeds nieuwe wegen vinden om hun eigen doelstellingen te laten prevaleren boven die waarvoor de toezichthouder staat. Aan de zeer sterke prikkels voor private partijen in die richting kan door een stelsel van publiekrechtelijke regulering en toezicht onvoldoende tegenwicht worden geboden.

Het onderhavig document voorziet in de beleidsvisie van DNB op het onderwerp ‘gedrag en cultuur’. Het beschrijft de reden en achtergrond waarom het belangrijk is om integer gedrag en cultuur in het toezicht te betrekken, wat hiervoor het wettelijk kader is en hoe de huidige situatie is, zowel binnen instellingen als in de toezichtpraktijk van DNB. Met de hierboven beschreven uitgangspunten met betrekking tot integer gedrag en een integere cultuur wordt in dit document het toezichtmodel aan de hand waarvan DNB haar toezichtinspanningen en aanpak wil bepalen, en in globale zin het actieplan voor de periode 2010-2014 beschreven.

2 VERANTWOORDING

Naast een bedrijfeconomische reden dat het vertrouwen van de cliënt in de financiële sector beschermd moet worden, zijn er verschillende argumenten om meer aandacht te besteden aan gedrag en cultuur: deze liggen onder andere geworteld in het maatschappelijk belang en het wettelijk kader.

2.1 Het maatschappelijk belang

Er is een maatschappelijk belang en publieke roep voor DNB om zich actiever op te stellen in het debat over de grenzen van welk gedrag nog als maatschappelijk betamelijk is te kwalificeren. De incidenten van de afgelopen twee jaar hebben bijgedragen aan de impact van de financiële crisis. Door verschillende organisaties is en wordt onderzoek gedaan naar de oorzaken van de crisis en worden beleidsmaatregelen voorgesteld.² Veelal wordt naar voren gebracht dat financiële ondernemingen een maatschappelijke functie hebben naast hun bestaande wettelijke en publieke plicht zorgvuldig en correct om te gaan met de hun toevertrouwde gelden. Om het vertrouwen in de financiële sector terug te winnen en om draagvlak te behouden voor de steun aan de sector, is er een publieke roep om de focus (ook) te leggen op het integer handelen en cultuur.

De incidenten laten een trend zien hoe het bedrijfsleven zich de laatste jaren heeft opgesteld ten aanzien van integer ondernemen. Bedrijven hebben kortetermijnwinst en het belang van de aandeelhouders voorop gesteld, terwijl het belang van werknemers en klanten, de continuïteit van de onderneming en samenleving daarom ondergeschikt werden gemaakt. Banken en andere financiële ondernemingen hebben hun maatschappelijke functie uit het oog verloren. Zij zijn belangrijk voor een maatschappij en dienen derhalve zorgvuldig en correct om te gaan met hun taken. Ook meer algemeen kan gesteld worden dat financiële stabiliteit een mondiaal publiek goed is. Partijen die een rol spelen bij het borgen van de financiële stabiliteit, dienen met de diverse belangen rekening te houden. Banken hebben onvoldoende rekening gehouden met de publieke kosten die verbonden zijn aan het private handelen.

De cumulatie van incidenten hebben een publieke onrust veroorzaakt, hetgeen een verminderd vertrouwen in de financiële sector tot gevolg heeft. De lessen die getrokken kunnen worden uit deze incidenten kunnen gebruikt worden voor het weer opbouwen en herstellen van het vertrouwen in de financiële sector. Dit is ook het sentiment dat naar voren komt in veel artikelen en interviews met deskundigen die in de pers zijn verschenen.

² Nationaal: Adviescommissie Toekomst Banken, Naar herstel van vertrouwen, d.d. 7 april 2009 en de daarop gestoelde Code Banken d.d. 9 november 2009. Internationaal: Institute of International Finance, Final Report of the IIF Committee on Market Best Practices: Principles of Conduct and Best Practice Recommendations, juli 2008; 'Groep van Dertig' (voorzitter Paul Volcker), Financial Reform, A Framework for Financial Stability (rapport met 18 aanbevelingen om het financieel systeem grondig te hervormen), januari 2009.

In diverse publicaties wordt als een van de oorzaken van de financiële crisis het gedrag van financiële instellingen genoemd. Er werden onaanvaardbare risico's genomen waarbij kortetermijn-rendementen werden beloofd en de klanten niet meer centraal stonden. Financiële instellingen gingen in zee met tegenpartijen zonder een goede due diligence te doen. In bepaalde financiële producten werd belegd zonder dat deze producten goed werden begrepen en zonder dat alle (juridische en financiële) consequenties werden overzien.³

Om het vertrouwen in de financiële sector weer te bevorderen, geven diverse deskundigen aan dat de focus van financiële instellingen weer bij de klant moet komen te liggen, dat de strategie van een instelling niet afhankelijk moet zijn van de beurswaarde en dat goed moet worden beoordeeld welke nieuwe risico's worden genomen. De publieke functie van banken wordt veel benadrukt. Daarnaast wordt ook aangegeven dat bankbestuurders in hun dagelijkse taakuitoefening hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten dragen. Een advies dat daarnaast regelmatig naar voren komt is dat de raden van commissarissen meer expertise moeten ontwikkelen en kritischer intern toezicht moeten houden.⁴ De gemeenschappelijke ondertoon in de diverse publicaties is dat profit moet worden nagestreefd in het grotere verband van people, planet en principles. De principles moeten zijn ingebed in de bedrijfscultuur en consequent zijn terug te zien in bedrijfsbeslissingen.⁵

2.2 Wettelijke basis

Er is een wettelijke fundament op basis waarvan financiële ondernemingen en toezichthouder aandacht dienen te besteden aan integer handelen en cultuur. Dit fundament komt voort uit de prudentiële toezichttaak, en met name de beheerste en integere bedrijfsvoering.

DNB is in Nederland belast met het prudentieel toezicht. Dit toezicht richt zich op de soliditeit van financiële ondernemingen en draagt bij aan de stabiliteit van de financiële sector. Het is gericht op het bevorderen van de veiligheid van financiële aanspraken, de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel, en de efficiëntie en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer.

Prudentieel toezicht dient ter bescherming van de belangen van de afnemers van financiële diensten van financiële ondernemingen, de bankcrediteur, polishouder en belegger. Cliënten hebben er belang bij ervan uit te kunnen gaan dat de betrokken financiële ondernemingen hun verplichtingen nakomen. Om eraan bij te dragen dat dit vertrouwen in de financiële sector gerechtvaardigd is, oefent DNB prudentieel toezicht uit op financiële ondernemingen. De wettelijke basis voor het prudentiële toezicht

³ Zie bijvoorbeeld FD, 22 december 2008, interview met Onno Ruding, 'Kritiek dat banken niks doen met staatshulp is goedkoop'; NRC, 28 december 2008, De daders zijn opeens slachtoffers geworden; FD, 13 december 2008, interview met Angelien Kemna, 'Ik was gewend om invloed te hebben door mijn positie. Nu moet ik het doen met mijn innerlijke overtuiging'; FD, 19 december 2008, Populariteit van dure hedgefondsen bij pensioenbeleggers is voor even voorbij; Volkskrant, 3 januari 2009, Bankier zonder goede voornemens.

⁴ Bijvoorbeeld FD, 11 december 2008, interview met Jean Frijns, 'Ik heb commissarissen als groep gemist'; NRC, 19 december 2008, interview met Alexander Wynaendts 'Te weinig op ons gezonde verstand vertrouwd'; FD, 24 december 2008, interview met Wilco Jiskoot, 'Absolute waarheden bestaan niet, er is alleen een dynamische werkelijkheid'; FD, 20 december 2008, W.H. Bouter, Test financiële producten vooraf; FD, 20 december 2008, J. van Mierlo, De mens wil niet luisteren, noch in goede noch in slechte tijden; FD Magazine, december 2008, Interview met Paul Koster; NRC, 3 januari 2009, Deze mannen weten hoe het was om saai en sober te zijn; FD, 3 januari 2009, Gebrek aan vertrouwen – Toets alle bestuurders op integriteit; FD, 9 januari 2009, Niet bang zijn en doorvragen; FD 27 maart 2009, column Jaap Winter en Kees Cools 'Te veel gevraagd' waarin auteurs aangeven dat actieve commissarissen geen panacee zijn voor alle mogelijke problemen.

⁵ Zie B&E, oktober 2008, Hein G.M. Blocks et al, Inbedding van MVO door verankering van integriteit; FD, 10 februari 2009, column Rens Rozekrans: 'Niet bezuinigen op compliance'; FD 12 juni 2009, column Jaap Winter en Kees Cools, 'Doen' waarin wordt gepleit voor sturen op gedrag via 'leefregels'. Voor een voorbeeld van het hanteren van kernwaarden wordt ook gewezen op de situatie bij Banco Santander. Gesuggereerd wordt dat hierdoor de bank in de crisis niet is geraakt (Uitzending d.d. 1 februari 2009 de Fortis-files bij Canvas, België).

op de meeste soorten financiële ondernemingen is geregeld in de Wet financieel toezicht (Wft), daarnaast geldt voor pensioenfondsen de Pensioenwet (Pw) en voor beroepspensioenen geldt de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb).

Beheerste en integere bedrijfsvoering

Een financiële onderneming richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt. Voor elke onderneming is het belangrijk om helder te hebben of de bedrijfsprocessen in de organisatie worden beheerst. Dit betekent dat de risico's in kaart zijn gebracht en dat daarvoor voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen. Hierbij kan gedacht worden aan functiescheiding, kaders en richtlijnen, AO-procedures, etc. Interne beheersing is het proces dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen van de organisatie.

Ondernemingen moeten daarnaast hun bedrijfsvoering zo inrichten dat een integere bedrijfsuitoefening gewaarborgd is. Integriteit is – naast soliditeit – een voorwaarde voor een gezond financieel stelsel. Daarom heeft integriteit een wettelijke grondslag in de financiële wetgeving. Om de integriteit van de financiële sector te bevorderen, is het van belang dat een financiële onderneming haar integriteitsrisico's beheerst. Het beheersen van deze risico's is onderdeel van de bedrijfsvoering.

Artikelen 3:10 en 3:17 van de Wft met betrekking tot een integere en beheerste bedrijfsvoering zijn voor dit onderwerp het meest relevant (voor pensioenfondsen en beroepspensioenregelingen zijn dit artikel 143 Pw, artikel 138 Wvb en artikelen 18, 19 en 20 van het Besluit financieel toetsingskader). Deze artikelen bepalen dat een financiële onderneming een adequaat beleid moet voeren en de organisatie zodanig moet inrichten dat de integriteit van haar bedrijf is gewaarborgd. De onderneming dient hiertoe (onder meer) het volgende mee te nemen:

- Het tegengaan dat de onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de onderneming of de financiële markten kunnen schaden;
- Het tegengaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de onderneming of de financiële markten kan worden geschaad; en (in dit kader met name relevant)
- Het tegengaan dat andere handelingen door de onderneming of haar medewerkers worden verricht die ingaan tegen hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt en die daardoor het vertrouwen in de instelling of de financiële markten ernstig schaden.

De onderneming bepaalt in beginsel zelf hoe zij invulling geeft aan het beleid en de administratieve organisatie, zij het dat in het Besluit prudentiële regels (Bpr) minimumnormen worden gesteld betreffende management- en beleidscyclus, belangenverstrengeling, incidenten, integriteitgevoelige functies en acceptatie van cliënten (artikelen 10 – 14 Bpr).

Die minimumnormen en meer in het bijzonder de daarbij behorende wetgeschiedenis leiden ons tot het kernbegrip 'integriteitbewuste bedrijfscultuur'. Allereerst is van belang dat de financiële onderneming zelf op systematische wijze een analyse maakt van de integriteitsrisico's. Met behulp van deze analyse formuleert de financiële onderneming haar beleid en past zij dit, indien nodig, aan om de integere uitoefening van het bedrijf blijvend te waarborgen. Vervolgens moet de financiële onderneming het beleid vertalen in organisatorische en administratieve procedures en maatregelen. Het is deze inbedding in bedrijfsprocessen waarvan de wetgever heeft gesteld – zo staat nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting bij de Wft – dat deze bijdraagt aan een integriteitbewuste bedrijfscultuur en

dat de bedrijfscultuur een belangrijke interne omgevingsfactor is ter inbedding van integer handelen. Deze belangrijke omgevingsfactor wordt door de wetgever echter verder niet gekleurd of geduid.

DNB heeft binnen haar toezichttaak diverse handhavingsmaatregelen tot haar beschikking om integer gedrag af te dwingen. Dit ziet dan primair op de hard controls als beleid, procedures en maatregelen. Ook indien ondernemingen handelingen verrichten die – samengevat – indruisen tegen hetgeen maatschappelijk betamelijk worden geacht, kan DNB handhavend optreden; hierbij staan ook de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete tot de beschikking van DNB. De wetgever zegt over de daadwerkelijke mogelijkheid van handhaving van de norm echter het volgende bij artikel 3:17 Wft:

“Daarbij moet echter worden bedacht dat vooraf niet altijd valt vast te stellen of een handeling al dan niet indruist tegen hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. Bovendien is de maatschappelijke norm continu aan verandering onderhevig. (...) de reikwijdte wordt daarom beperkt tot onmiskenbare schendingen van de maatschappelijke norm die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten ernstig schaden”. Een dergelijke (toelichting op de) norm maakt de mogelijkheid van handhaving wel erg beperkt. DNB pleit derhalve voor een steviger basis in de wet- en regelgeving.

Overige (internationale) aanknopingspunten

Het belang van het bevorderen van een integriteitbewuste bedrijfscultuur wordt ook al enige tijd onderstreept in documenten van ‘leading’ organisaties. Een voorbeeld hiervan is het Bazel’s comité:⁶

“Compliance starts at the top. It will be most effective in a corporate culture that emphasises standards of honesty and integrity and in which the board of directors and senior management lead by example. It concerns everyone within the bank and should be viewed as an integral part of the bank’s business activities. A bank should hold itself to high standards when carrying on business, and at all times strive to observe the spirit as well as the letter of the law. Failure to consider the impact of its actions on its shareholders, customers, employees and the markets may result in significant adverse publicity and reputational damage, even if no law has been broken.”

Ook de Engelse FSA heeft in 2002 principes geformuleerd met betrekking tot een “ethical framework for financial services”. Hierin worden (onder meer) de prikkels die het gedrag kunnen beïnvloeden, beschreven en hoe de financiële sector op een zodanig integere wijze kan functioneren die voldoet aan de huidige eisen en verwachtingen van de samenleving.

Een korte rondgang langs buitenlandse toezichthouders en rondvraag bij deelnemers van relevante internationale fora leert dat het onderwerp internationaal (nog) niet is geagendeerd. Aspecten van gedrag en cultuur, zoals governance en beloningen, zijn dat wel. De vraag ligt voor of DNB dit onderwerp zou moeten opbrengen.

De vertrouwenscrisis heeft DNB eens te meer laten zien dat soliditeit niet alleen bedrijfseconomische component heeft, maar ook een integriteit- en morele component. Dit leidt tot de conclusie dat DNB, als prudentieel toezichthouder, de open norm van ‘integere bedrijfscultuur’ concreter kan en moet

⁶ Basel Committee on Banking Supervision, “Compliance and the compliance function in banks”, april 2005. Andere relevante documenten zijn het IOSCO rapport van maart 2006 ‘Compliance function at market intermediaries’ waarin staat dat ‘it is equally important, however, that firms develop a business “culture” that values and promotes not only compliance with the “letter of the law,” but also a high ethical and investor protection standard.’ Van IAIS kunnen genoemd worden ICP 9 over corporate governance en het ‘Guidance paper on preventing, detecting and remedying fraud in insurance’ van oktober 2006.

meenemen in de risico-oriëntatie zoals die ten grondslag ligt aan haar toezicht, er van uitgaande dat de juiste wettelijke basis aanwezig is.

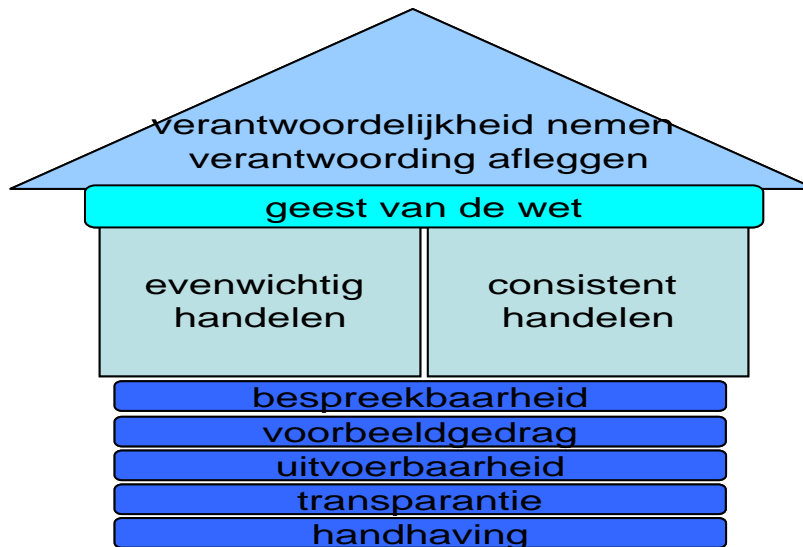
3 INTEGRITEITBEWUSTE BEDRIJFSCULTUUR – DE 7 ELEMENTEN

In de beleidsvisie van DNB doelt ‘integere bedrijfscultuur’ op een sfeer en klimaat waarin men zich, naast het naleven van wet- en regelgeving, ook in ruimere zin gedraagt of handelt op een manier die uitlegbaar en te verantwoorden is. Een cultuur waarin de professionele, individuele verantwoordelijkheid gestimuleerd en beloond wordt; een cultuur waarbij gehandeld wordt conform de geest van de wet. Er zijn verschillende elementen die een onderneming dient mee te nemen om integer gedrag in de zin van verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen te verankeren in de bedrijfscultuur:⁷

- **Belangenafweging/evenwichtig handelen:** alle relevante belangen onderkennen en zichtbaar meewegen
- **Consistent handelen:** handelen in lijn met doelstellingen en keuzes
- **Bespreekbaarheid:** stimuleren van een positief kritische houding van werknemers en ruimte geven voor het bespreken van besluiten, andere opvattingen, fouten, en taboes
- **Voorbeeldgedrag:** good behaviour at the top (persoonlijke integriteit, waaronder het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling)
- **Uitvoerbaarheid:** realistische targets stellen en het wegnemen van perverse prikkels en verleidingen
- **Transparantie:** vastleggen van en communiceren over doelstellingen en principiële keuzes naar alle stakeholders toe
- **Handhaving:** aan niet-naleving worden consequenties verbonden

Zoals DNB haar toezichttaak pleegt te visualiseren in een huis met diverse pijlers, is hetzelfde te doen met gedrag en cultuur op de wijze als gedaan in onderstaande figuur. Daarbij zijn evenwichtig en consistent handelen de belangrijkste pijlers om te komen tot integer gedrag (lees: verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen; handelen conform de geest van de wet) terwijl de overige vijf elementen het fundament vormen om hier toe te komen.

⁷ Zie o.a. H.A. Annink en R.J. Hoff, Integriteit en verzekeraars (1): de integere bedrijfsvoering, in TVC; Drs. E.D. Karssing, Moreel beraad: de grote uitdaging voor de komende tien jaar, Jaarboek Compliance 2006; Hein G.M. Blocks et al, Inbedding van MVO door verankering van integriteit, B&E, oktober 2008; F.P. van de Wouw, Als regels niet voldoen, Jaarboek Compliance 2008; M. Kaptein, De manager als soft control, in congresverslag Integriteit en het beoordelen van soft controls, 17 april 2007.



De uitdaging voor financiële ondernemingen is deze 7 Elementen zodanig te concretiseren dat integer gedrag een natuurlijk onderdeel wordt van de bedrijfscultuur. Wat verstaat de onderneming onder deze elementen en welke activiteiten verricht de onderneming om er voor zorg te dragen dat er een gewenste cultuur is?

Dit is een continu en dynamisch proces waarbij alle aspecten vanuit verschillende invalshoeken dienen te worden beoordeeld. Een onderneming kan een en ander toetsen door periodiek onderzoek te doen naar de interne beoordelings- en besluitvormingscultuur. Ook kan bijvoorbeeld daar waar een instelling verdere invulling geeft aan de in de Code Banken opgenomen moreel-ethische verklaring, deze getoetst worden aan de hand van de 7 Elementen. In bijlage I is een aantal voorbeelden gegeven van activiteiten die financiële ondernemingen zouden kunnen verrichten om de 7 Elementen van een integere bedrijfscultuur te bevorderen.

4 DE TOEZICHTSRELATIE

In de manier waarop DNB haar toezicht op effectieve en efficiënte wijze moet richten op het beïnvloeden en toetsen van gedrag en cultuur binnen ondernemingen, moet worden aangehaakt bij de algemene gang van zaken binnen het toezicht zoals dat door DNB wordt uitgeoefend. Een van de belangrijke uitgangspunten in het toezicht van DNB is risico-oriëntatie. Dit betekent dat de toezichtmiddelen op plaatsen worden ingezet waar de risico's het grootst zijn. Daarnaast is het toezichtkader steeds meer op principes in plaats van op regels gebaseerd. Dit geeft een onderneming in beginsel meer vrijheid de naleving naar eigen inzicht in te vullen. Het kernidee is dat verschillen in risico-karakteristieken tot variatie in de toezichtsaanpak leidt: de bemoeienis van DNB schaalt mee met de mate waarin de onderneming de zaken op orde heeft.⁸

Ook bij uitvoering van toezichtactiviteiten die meer gericht zijn op de cultuur binnen een onderneming kan DNB zich baseren op het hieronder geschetste toezichtmodel. Het komt er op neer dat de sfeer die de onderneming uitdraagt en in zich heeft de toezichtrelatie beïnvloedt, in die zin dat de intensiteit en de aard van het toezicht meebeweegt met de volwassenheid van de cultuur binnen de financiële onderneming. Belangrijk onderscheid is of ondernemingen de norm kennen, vervolgens of ze deze kunnen naleven en of ze deze willen naleven.

⁸ Zie Visie DNB toezicht 2006-2010, blz. 16 e.v.

Het is in dit toezicht-groei-model evident dat het voor DNB alleen mogelijk is om als “raadgever” in het toezicht met elkaar om te gaan, als een onderneming het concept van een integere cultuur voldoende geïnternaliseerd heeft. Het betekent echter ook dat het binnen DNB duidelijk moet zijn op welk niveau op een instelling toezicht wordt gehouden. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn dat, ook al gelden minimum normen, principle-based toezicht en het comply-and-explain concept, dit niet in de weg staat van het toezicht houden op integer gedrag en cultuur waarbij integriteit als interne norm het uitgangspunt zou moeten zijn.

Groei-model zoals toe te passen per individuele instelling

Waarden/cultuur van de onderneming	Toezichtrelatie
Minimum niveau <ul style="list-style-type: none"> • Perceptie van pak- en sanctiekans beïnvloeden naleving • Mechanische toepassing van wet- en regelgeving • Afschuiven van verantwoordelijkheid 	Verhoogd toezicht <ul style="list-style-type: none"> • Geven van concrete instructies • Perceptie van pakkans verhogen • Onmiddellijke, effectieve, consistente sancties • Shaming/Informereren publiek
Compliance cultuur <ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden van naleving en overtreding beïnvloeden de mate van naleving • Vertrouwen op guidance • Volgens het boekje • Onbewust van (bepaalde) risico's • Bureaucratisch 	Toezicht/Onderwijs <ul style="list-style-type: none"> • Thematische aanpak bij toezichtbezoeken • Informatievoorziening • Aanreiken van ideeën, guidance • Administratieve lasten beperken • Economisch aantrekkelijk maken van naleving
Van compliance naar integriteit <ul style="list-style-type: none"> • Sociale omgeving/controle tussen ondernemingen bevordert integriteit • Risico-georiënteerd, zelf sturend • Normen en waarden geïntegreerd in de meeste primaire processen • Normen en waarden worden gezien als constructieve bijdrage 	Onderwijs/advies <ul style="list-style-type: none"> • Open contact • Ondernemingen aanspreken op maatschappelijke verantwoordelijkheid
Integriteitbewuste bedrijfscultuur <ul style="list-style-type: none"> • Integriteit is een interne norm geworden • Spirit of the law • Professionele individuele verantwoordelijkheid • Gericht op preventie • Gericht op leren • Bewustzijn en discussie over normen en waarden op alle niveaus • Open cultuur 	Benchmarking <ul style="list-style-type: none"> • Interactie met onderneming/sector bij vorming beleid • Leading by example • Vertrouwen in toezichthouder • Het ‘waarom’ van de norm uitleggen • Creëren van ‘champions’, faming • Toezichthouder als raadgever

5 ACTIEPLAN 2010-2014

Om gedrag binnen ondernemingen te beïnvloeden kan gewenst gedrag bevestigd worden en/of ongewenst gedrag uitgebannen worden. Vanuit de 7 Elementen zijn diverse acties mogelijk waaronder:

- het testen van het besluitvormingsproces (belangenafweging, transparantie, etc.);
- het testen van uiteindelijke beslissingen (tegen de eigen doelstellingen en principes);
- wijzen op inconsistenties in de gestelde doelstellingen en/of principes en de daarbij behorende bedrijfsbeslissingen en/of de noodzakelijke transparantie; en
- meer focus op menselijk gedrag en het ontstaan daarvan (welke prikkels spelen in de besluitvorming een rol: beloningen, druk, status).

DNB heeft verschillende opties om uitvoering te geven aan de bovengenoemde acties. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen tools voor het directe toezicht waarmee DNB in het toezicht gedrag en cultuur kan beïnvloeden en kan toetsen in hoeverre het concept van een integere bedrijfscultuur verankerd is in een organisatie of meer indirecte activiteiten waarbij DNB aandacht voor dit onderwerp vraagt. Uitgangspunt is in ieder geval telkens een cross-sectorale actie ten behoeve van het creëren van een *level playing field*.

In de voor ons liggende periode zal een mix van instrumenten toegepast worden. Zo zal DNB bij de toetsingen van bestuurders en commissarissen meer aandacht besteden aan integriteit en financiële kennis. Daarnaast zal er structureel in toezichtonderzoeken –m.b.t. alle risico's binnen het prudentieel toezicht– aandacht worden besteed aan cultuur en gedrag (en verkeerde prikkels), bijvoorbeeld rond een jaarlijks thema (één van de 7 elementen van de integriteitbewuste bedrijfscultuur).

DNB heeft al veel aandacht gevraagd voor het onderwerp gedrag en cultuur, bijvoorbeeld door middel van externe communicatie en voorlichting, zoals speeches en persberichten. In de komende tijd zal zij dit blijven doen. Ook ondersteunt DNB initiatieven waarbij ethiek, integriteit en compliance essentieel onderdeel worden van opleidingen van accountants, economen, juristen, etc.

Het is zinvol deze instrumenten toe te passen met het oog op het in de vorige paragraaf beschreven toezichtmodel om te beoordelen in hoeverre deze instrumenten doeltreffend kunnen zijn.

Bijlage I: Elementen van een integere bedrijfscultuur

In de onderstaande tabel zijn de elementen van een integere bedrijfscultuur nader geconcretiseerd (de “wat” kolom). In de “hoe” kolom is een eerste aanzet gegeven met betrekking tot de activiteiten die de financiële onderneming zou dienen te verrichten, teneinde er voor zorg te dragen dat de onderneming een integere cultuur weet te bevorderen. Onder integere cultuur verstaat DNB een cultuur waarin de professionele, individuele verantwoordelijkheid gestimuleerd en beloond wordt; een cultuur waarin gehandeld wordt conform de geest van de wet.

Elementen	Wat	Hoe
Belangenafweging/ evenwichtig handelen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Serieus nemen van belangen van stakeholders ➤ (Risico)analyses m.b.t. klanten, producten, werknemers, processen en activiteiten teneinde alle relevante belangen/risico's te onderkennen ➤ Vastlegging van gemaakte afwegingen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Integriteit self-assessments, met betrokkenheid van second line of defense/HR leidende tot <ul style="list-style-type: none"> - inzicht in kritische processen/posities en de concrete invulling daarvan - zicht op de leidende sociale norm binnen de groep ➤ Periodiek, kritisch onderzoek naar beoordelings- en besluitvormingsstructuur ➤ Training en communicatie over zorgvuldige morele oordeelsvorming ➤ Bevorderen diversiteit
Consistent handelen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Duidelijke doelstellingen en principiële keuzes met motivering ➤ Consistent handelen in lijn met doelstellingen en keuzes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bij besluitvorming over producten, rentes, beloningssystemen, etc. terugrijpen op doelstellingen
Bespreekbaarheid (tegenspraak)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stimuleren van een positief kritische houding van werknemers ➤ Ruimte geven voor het bespreken van besluiten, andere opvattingen, fouten, en taboes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bij besluitvorming dossierbehandelaar betrekken en belonen ➤ Creativiteit en initiatief belonen ➤ Dilemmatraining, collegiaal beraad ➤ Medewerkerstevredenheid-onderzoek ➤ Bevorderen diversiteit

<p>Voorbeeldgedrag at the top</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Blijk geven van persoonlijke integriteit, dus <ul style="list-style-type: none"> - staan voor normen en waarden - zorgvuldige belangenafwegingen maken (inhoud en proces) - consistent en transparant zijn in woord en daad ➤ Voorkomen van (schijn van) belangenverstremgeling ➤ Uitdragen van core-purpose en waarden van onderneming 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ HR beleid, MD-programma leiden tot managers die werknemers stimuleren tot integer gedrag, beschermen tegen en optreden bij niet-integer gedrag ➤ Expliciete monitoringsbevoegdheden bij second line ➤ Bereidheid transparantie te geven omtrent de privé-omgeving ➤ Openlijk 'omarmen', nl. erkennen en afwegen van tegenstrijdige belangen ➤ Koppeling van status aan basiswaarden van de onderneming
<p>Uitvoerbaarheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Realistische targets stellen ➤ Wegnemen van perverse prikkels en verleidingen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Belonen van professioneel (positief kritisch) gedrag ➤ Inzicht krijgen in gangbare interne norm en sturen op passende incentives
<p>Transparantie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Op een toegankelijke wijze communiceren naar alle stakeholders ➤ Consistent handelen zichtbaar maken 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In reclames, websites, productbeschrijving zeggen wie je bent en waar je voor staat ➤ Jaarverslag en andere publicaties
<p>Handhaving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consequenties verbinden aan niet-naleving 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Medewerker bewust maken van effecten van gedrag ➤ Directe feedback m.b.t. gevolgen van gedrag ➤ Steekproefsgewijze interne controle