

Redactioneel

Goed toezicht op goed bestuur

Een kwestie van gedrag?

Elianne van Steenberg en Tessa Coffeng*

Na misstanden bij organisaties worden ‘de cultuur’ en falend leiderschap vaak aangewezen als factoren die aan het ontstaan en voortbestaan ervan hebben bijgedragen. ING blijft in dit verband een interessant voorbeeld. ING ontving een recordboete van € 775 miljoen vanwege onvoldoende inspanningen om witwassen tegen te gaan. Reconstructies lieten zien dat de top van ING te weinig aanstuurde op een goede uitvoering van de Wwft-verplichtingen; er werd vooral gestuurd op het behalen van commerciële doelstellingen.¹ In de media kreeg de top van ING bovendien het verwijt een gebrek te hebben aan ‘moreel besef’ en ‘maatschappelijke antennes’. Want hoe kon de raad van commissarissen (RvC) zich uitgerekend tijdens het lopende boeteprocess bezighouden met plannen die het salaris van voormalig CEO Ralph Hamers moesten verdubbelen?²

Het is niet vreemd dat er bij misstanden gekeken wordt naar de hoogste bazen van de organisatie. Het bestuur is immers, samen met de RvC als interne toezichthouder, eindverantwoordelijk voor de uitkomsten van de organisatie. Er is ook voldoende evidentie in de literatuur dat de top van de organisatie ‘de toon zet’, die vervolgens

doorsijpelt in de gehele organisatie.³ Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de manier waarop het lagere management leidinggeeft; waar leidinggevend medewerkers op aansturen en welk gedrag en welke uitkomsten zij waarderen en belonen. De top kan het goede voorbeeld geven, in de richting van het naleven van wet- en regelgeving en ‘het juiste doen’ voor klant en maatschappij, maar helaas ook het slechte voorbeeld geven, met alle tinten grijs ertussenin.

In Nederland was De Nederlandsche Bank (DNB) de eerste toezichthouder die een Gedrag & Cultuur-team oprichtte en een onderzoek begon naar de dynamiek in de bestuurskamer. De Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en andere toezichthouders volgden snel met het oprichten van dit soort teams en het inzetten van gedragsinzichten in toezicht. Zo heeft de AFM een expertiseteam en een leerstoel Psychologie van Toezicht, de ACM een gedragsnetwerk, en NZa en IGJ een kader ‘Toezicht op goed bestuur’. Begrippen als ‘toon aan de top’, ‘cultuur’ en ‘*corporate governance*’ zijn inmiddels gemeengoed geworden. Iedere toezichthouder kent de termen wel, maar wat wordt er precies mee bedoeld? Wat is ‘goed bestuur’ eigenlijk? En belangrijk, hoe houd je toezicht op dit soort moeilijk tastbare onderwerpen?

Dit is complex, alleen al omdat definities van dit soort concepten verschillen, net als de manier waarop ze geoperationaliseerd worden in bijvoorbeeld vragenlijsten aan medewerkers. Neem ‘toon aan de top’. Dit concept wordt in de psychologische literatuur vaak algemeen

* Prof. dr. E.F. van Steenberg is senior toezichthouder Gedrag & Cultuur bij de Autoriteit Financiële Markten, bijzonder hoogleraar Psychologie van Toezicht aan de Universiteit Utrecht en redacteur bij *Tijdschrift voor Toezicht*. De leerstoel Psychologie van Toezicht wordt gefinancierd door de Universiteit Utrecht en de AFM. Dr. T. Coffeng is toezichthouder Gedrag & Cultuur bij de Autoriteit Financiële Markten, onderzoeker Organisatiegedrag bij de Universiteit Utrecht en redacteur bij *Tijdschrift voor Toezicht*.

1 Onderzoek Houston. Het strafrechtelijk onderzoek naar ING Bank N.V. Feitenrelaas en Beoordeling Openbaar Ministerie (www.fiod.nl/wp-content/uploads/2018/09/feitenrelaas_houston.pdf).

2 ‘ING verhoogde salaris Hamers ondanks boete’, nieuwsbericht 8 december 2018 (www.iex.nl).

3 Het *trickle down*-model, zie bijvoorbeeld: C. Ko, J. Ma, R. Bartnik, M.H. Haney & M. Kang, ‘Ethical Leadership: An Integrative Review and Future Research Agenda’, *Ethics & Behavior* 2018, nr. 2, p. 104-132.

gemeten, bijvoorbeeld of medewerkers vinden dat het bestuur het goede voorbeeld geeft als het gaat om 'ethisch handelen',⁴ terwijl toon aan de top in de toezichtpraktijk soms wordt toegespitst op een bepaald thema, bijvoorbeeld of de top van een financiële organisatie het goede voorbeeld geeft als het gaat om het centraal stellen van het klantbelang⁵ of het open omgaan met fouten in de organisatie.⁶

In dit themanummer vindt u zeer uiteenlopende bijdragen die meer beeld geven bij toezicht op 'goed bestuur', waarin wordt ingegaan op thema's als toon aan de top, cultuur en *corporate governance*. Een aantal bijdragen gaat in op het meetbaar maken en onderzoeken van toon aan de top en cultuur. Andere bijdragen zien op thema's die nog wat meer onderbelicht zijn, zoals morele filosofie en *biases*. Alle auteurs geven waardevolle inzichten mee die toezichthouders kunnen benutten wanneer zij zich bezighouden met 'goed bestuur'. Bijvoorbeeld door als externe toezichthouder ontwikkelgerichte gesprekken te voeren met de top van organisaties (raad van bestuur én raad van commissarissen).

We beginnen dit themanummer met een *peer-reviewed* artikel. **Hoogervorst, Groeneweg en Van der Veer** beschrijven hoe DCMR Milieudienst Rijnmond een praktisch instrument ontwikkelde om het veiligheidsklimaat in organisaties te meten en inzichtelijk te maken: de Meting Veiligheidsperceptie. Met deze cultuurmeting kan DCMR Milieudienst Rijnmond gedrag en cultuur niet alleen op de agenda zetten bij organisaties onder haar toezicht, maar ook het bestuur van deze organisaties een spiegel voorhouden van hoe hun medewerkers het veiligheidsklimaat ervaren. Dit biedt een beginpunt van een dialoog gericht op leren en verbeteren, zowel binnen de organisatie als met de toezichthouder.

Van der Hel en Siglé geven in hun artikel een mooi overzicht van literatuur over de toon aan de top, om vervolgens specifiek in te gaan op toon aan de top ten aanzien van fiscaliteit. Zij beschrijven hoe de Belastingdienst omgaat met de inrichting van *horizontaal toezicht* op grote organisaties. Ook beschrijven zij een vragenlijstonderzoek bij grote organisaties in de zorgsector naar de mate waarin de fiscale strategie wordt uitgedragen, gerelateerd aan verschillende maten van naleving. In een 'uit het veld'-bijdrage gaan **Van den Bergh en Mostert** ook in op het onderwerp toon aan de top. Hierin beschrijven zij waarom en hoe er vanuit de AFM op dit moment toezicht wordt gehouden op thema's als voorbeeldgedrag van het bestuur van een organisatie en hoe bestuurders tegenspraak en zelfreflectie organiseren. Op basis van uitkomsten van gevalideerde zelf-assessments gaat de AFM in gesprek met organisaties over de vraag waar deze organisaties zelf ruimte zien voor verbetering.

Daarop volgt een essay waarin **Schuurman, Coffeng en Van Steenberg** betogen dat goed bestuur steeds meer inhoudt dat er aandacht is voor grote maatschappelijke thema's zoals klimaatverandering. Specifiek betogen zij dat de klimaattransitie vraagt om maatschappelijk verantwoord leiderschap van bestuurders van organisaties. Daarbij roepen zij externe toezichthouders op om na te gaan of zij hier met behulp van psychologische inzichten een aanjagende rol in kunnen vervullen. Daarna volgt een artikel over de toon aan de top in negatieve zin, namelijk over bestuurlijk verval. Oftewel: het na verloop van tijd verminderd functioneren van de top van organisaties. Op basis van een analyse van incidenten in de semipublieke sector bespreekt **Bokhorst** verschillende verschijningsvormen van bestuurlijk verval. Zij sluit af met nuttige adviezen aan externe en interne toezichthouders hoe zij verval aan de top tijdig kunnen signaleren en tegen kunnen gaan.

Vervolgens bespreekt **Schakel** in een interview haar proefschrift over de relatie tussen extern en intern toezicht in het zorgdomein. Naar aanleiding van de casussen die zij heeft onderzocht viel het haar op dat gesprekken tussen externe en interne toezichthouders vaak nog moeizaam verlopen door botsende verwachtingen over de samenwerking. Ze sluit af met een aantal ideeën over hoe deze relatie versterkt kan worden om gezamenlijk effectiever bij te dragen aan goed bestuur. In zijn opinie betoogt **Fiole** vervolgens dat de morele filosofie mogelijkheden biedt aan de top van organisaties om de interne *governance* naar een hoger plan te tillen en ethische risico's te mitigeren. Fiole roept externe toezichthouders op om in sterkere mate hun ethische rol te vervullen in plaats van dat zij een juridische minimumlat blijven hanteren.

Vervolgens stellen **Vernooij, Hendriks en Ten Have** in hun essay dat er meer kennis nodig is over *biases* bij zowel externe als interne toezichthouders. Een aantal *biases* waarvan iedere toezichthouder zich in elk geval bewust zou moeten zijn om gedrag te veranderen wordt besproken, namelijk: het *framing effect*, *risk compensation bias*, *egocentric bias* en het *overconfidence effect*. Het essay sluit af met een oproep aan toezichthouders om zich verder te verdiepen in *biases* bij zichzelf en de ander.

Tot slot – losstaand van het thema – de Notenkraaker van **De Rond en Poot**, waarin zij de conclusie van A-G Wattel over de invulling van het begrip 'overtreder' in de bestuursrechtspraak samenvatten. Ook gaan de auteurs in op de mogelijke consequenties voor de toezicht- en handhavingspraktijk zou de Afdeling deze conclusie volgen.

We wensen u veel leesplezier en inspiratie!

4 'Ethical Leadership Survey', in: Ko e.a. 2018, p. 104-132.

5 AFM, 'Belonen en waarderen in financiële sector raakt klantbelang', nieuwsbericht 29 juni 2020 (www.afm.nl).

6 AFM, 'Open foutencultuur essentieel voor gezonde bedrijfscultuur', nieuwsbericht 3 oktober 2017 (www.afm.nl).