Integriteit en interne beheersing bij banken

Herman Annink, Frans van Proosdij en Arnold Schilder

SAMENVATTING Het toezicht op de integriteit van het financiële stelsel en van financiële instellingen heeft de afgelopen tien jaar sterk aan betekenis gewonnen. Bestrijding van fraude, witwassen en terrorismefinanciering zijn belangrijke drijfveren geweest. De auteurs geven in dit artikel een beschrijving van het hedendaagse wettelijk en regelgevend kader inzake integriteit, in het bijzonder voor banken, en van het toezicht daarop

1 Inleiding

Banken en andere financiële instellingen zijn belangrijk voor de economische stabiliteit en ontwikkeling. Het kernbegrip in de financiële sector is vertrouwen. Vertrouwen van het publiek in de banken en andere financiële instellingen voor de veiligheid van hun ingelegde gelden en vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel. Integriteit van het financiële stelsel heeft te maken met het gebruik van het stelsel voor oorbare, legitieme doelen en eerlijk zaken doen. Het vertrouwen van het publiek voorkomt een run op de banken, zoals die bijvoorbeeld enkele jaren geleden in Brazilië plaatsvond. In Nederland zijn wij fortuinlijk genoeg lange tijd niet met een dergelijke crisissituatie geconfronteerd geweest.

Voor het handhaven van vertrouwen is voortdurende soliditeit van de banken en andere financiële instellingen noodzakelijk. Soliditeit heeft niet alleen een financiële of bedrijfseconomische component, maar ook een morele of integriteitcomponent. Het gaat met andere woorden om de principes die samenhangen met het zijn van een integere en solide bank. Van ondernemingen, in het bijzonder de financiële sector, wordt tegenwoordig verwacht dat ze hun verantwoordelijkheid nemen en hierop aangesproken kunnen worden. Er wordt thans gesproken over *corporate citizenship* en *maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Dat is een vraag vanuit de markt, maar ook van de overheid. De wetgever acht de stabiliteit van het financiële stelsel een belangrijk goed en heeft dit verankerd in de toezichtwetgeving. Sinds 1 december 2003 is een verankering ook toegepast op de integriteit van het financiële stelsel. Kern van de zaak is dat een instelling schending van integriteitnormen moet voorkomen, omdat normschendingen het vertrouwen in de instelling, of in de financiële sector als geheel, kunnen beschamen. Dit kan tot bedreigingen leiden zoals een beperkte toegang tot de kapitaalmarkt, hoge financieringskosten of wantrouwen bij vermogensverschaffers, investeerders en crediteuren en in het uiterste geval zelfs tot economische en politieke instabiliteit.

De integriteitnormen zijn (onder meer) vervat in wet- en regelgeving, in verwachtingen van het maatschappelijke verkeer en in interne normen van de instellingen zelf. Handhaven van het vertrouwen betekent ook dat financiële instellingen bepaalde cliënten en betrokkenheid bij bepaalde activiteiten uitsluiten. Aantasting van de reputatie dan wel de financiële soliditeit van financiële instellingen als gevolg van schending van integriteitnormen wordt aangeduid met integriteitrisico. Banken en andere financiële instellingen moeten integriteitrisico's beheersen, ook wanneer die voortvloeien uit ongewenste zaken en cliënten.

De vraag die in dit artikel centraal staat is, hoe de individuele financiële instelling aan een integer financieel stelsel een bijdrage kan leveren, wil leveren en

Drs. H.M. Annink RA is werkzaam in het Expertisecentrum Integriteit binnen de Divisies Toezicht van DNB. Drs. F. van Proosdij RA is werkzaam als manager Compliance en Risk Management bij Robeco Direct. Prof. dr. A. Schilder RA is lid van de directie van De Nederlandsche Bank NV (DNB). Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

ook moet leveren. Het aangrijpingspunt voor De Nederlandsche Bank (DNB) voor haar integriteittoezicht op financiële instellingen[1] is niet zozeer de integriteit of uitsluitend de naleving van wet- en regelgeving zelf, maar een zodanige inrichting van de bedrijfsvoering dat naleving van de integriteitnormen in de bedrijfsprocessen is gewaarborgd. Dit is de norm van een *beheerste en integere bedrijfsvoering*. Deze norm is in de financiële toezichtwetgeving neergelegd. De integere bedrijfsvoering staat niet los van de 'gewone' bedrijfsvoering maar maakt hier een integraal onderdeel van uit. Integriteit kan alleen tot stand komen indien dit is geïncorporeerd in de processen van de financiële instellingen, en dus deel is van het interne beheersingproces.

De kern van dit artikel bestaat uit een beschrijving van de eisen die aan de beheerste en integere bedrijfsvoering bij financiële instellingen moeten worden gesteld op basis van de normen die wij als samenleving afspreken en de wijze van handhaven door de toezichthouders.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In de paragrafen 2 en 3 gaan wij in op de governance structuur en corporate governance. De governance structuur van een instelling betreft het geheel van de aansturing en beheersing van de organisatie en is een belangrijke basis voor de beheerste en integere bedrijfsvoering. Goed en betrouwbaar ondernemingsbestuur is een belangrijk element van de governance structuur.
DNB hanteert in het verlengde daarvan algemene organisatorische kaders voor de beheerste en integere bedrijfsvoering bij banken. Onder meer de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Regeling Organisatie en Beheersing (ROB) bevatten in dit kader algemene principes en uitgangspunten. Deze algemene en specifieke kaders voor de beheerste en integere bedrijfsvoering beschouwen wij in paragraaf 4.
In paragraaf 5 gaan wij in op enkele maatregelen van interne beheersing ter bevordering van de integriteit, in het bijzonder de compliancefunctie. Een toereikende governance structuur en adequaat opgezette kaders voor een beheerste en integere bedrijfsvoering moeten uiteindelijk resulteren in goed bestuurde instellingen. In de principes- en risicogebaseerde benadering dragen instellingen een grote eigen verantwoordelijkheid voor een adequate invulling van de onderling afgesproken principes voor een beheerste en integere bedrijfsvoering. Hierop gaan wij in paragraaf 6 nader in.
In paragraaf 7, getiteld 'handhaving', wordt met name ingegaan op de handhaving van normen, gevolgd door paragraaf 8 met de samenvatting en conclusies.

2 Governance structuur

Het bestuur van de instelling bepaalt in grote mate de uitgangspunten voor de integere bedrijfsvoering en daarmee ook de wijze waarop de governance structuur is opgezet. De governance structuur van een instelling betreft het geheel van de aansturing en beheersing van de organisatie en is een belangrijke basis voor de beheerste en integere bedrijfsvoering. Daarbij zijn de volgende componenten, die nauw met elkaar samenhangen, relevant:

a *Sturen:* dit betreft voornamelijk de aansturing van de bedrijfsactiviteiten door het formuleren van doelstellingen en strategie door het bestuur, alsmede de vertaling ervan naar beleid. De implementatie van het beleid en het toezicht op de naleving van het beleid zijn belangrijke beheersingsmaatregelen. Als uitgangspunt voor de integere bedrijfs- voering is het van belang dat het bestuur in dit kader heldere, morele en ethische kaders dan wel normen en waarden voor de instelling definieert waarbinnen de activiteiten van de instelling worden uitgevoerd. In paragraaf 4 gaan wij hier nader op in;

b *Beheersen*: hiermee doelen wij voornamelijk op het geheel van administratieve organisatie en de daarin opgenomen interne controlemaatregelen, een managementinformatiesysteem, risicoanalyse, risicobeheersing en integer handelen. In dit kader kunnen voor het beheersen van de naleving van de integriteitnormen onder meer de compliancefunctie, duidelijke verantwoordelijkheidstelling voor de opzet, uitvoering en naleving van procedures en maatregelen voor de beheersing van integriteitrisico's en bevordering van integer handelen van belang zijn.

c *Toezichthouden*: het proces waarbij partijen onafhankelijk van het primaire proces, systematisch een oordeel vormen over de ingezette strategie en het uitgevoerde beleid. Wij onderscheiden binnen de governance structuur, in het kader van de integere bedrijfsvoering, de volgende vormen van intern toezicht, op verschillende niveaus in organisatie:

1 het toezicht op het bestuur door de Raad van Commissarissen (R.v.C.). De rol van de R.v.C. is een wezenlijk onderdeel in de corporate governance van een instelling. Op corporate governance gaan wij in de volgende paragraaf nader in;

2 de onafhankelijke interne auditfunctie die in het kader van de integere bedrijfsvoering de toereikendheid van de opzet en werking van organisatorische en administratieve procedures en maatregelen voor de beheersing van de integriteitrisico's beoordeelt;

3 het lijnmanagement bevordert en handhaaft integer

handelen en ziet toe op de realisatie van het geformuleerde integriteitbeleid en de naleving van richtlijnen en gedragsregels door hun medewerkers;

4 de onafhankelijke compliancefunctie die toeziet op de naleving van de interne normen, voorschriften en gedragsregels. In paragraaf 5 gaan wij nader op de compliancefunctie in.

De enige wijze waarop de R.v.C. toezicht kan houden op het bestuur en de wijze waarop deze invulling heeft gegeven aan de integere bedrijfsvoering, is door de verantwoording door het bestuur. DNB stelt geen eisen aan de wijze waarop de instellingen de verantwoording inhoudelijk inrichten. De ROB bepaalt wel dat de R.v.C. op hoofdlijnen de mate waarin het bestuur navolging heeft gegeven aan het integriteitbeleid en de integere bedrijfsvoering beoordeelt. Daarnaast bepaalt de ROB ook dat de R.v.C. betrokken moet zijn bij de totstandkoming van het integriteitbeleid dat door het bestuur wordt vastgesteld.

3 Corporate governance

In deze paragraaf bespreken wij enkele belangrijke elementen van corporate governance die in het kader van de integere bedrijfsvoering belangrijke uitgangspunten zijn[2]. Met de corporate governance doelen wij voornamelijk op de relatie en verhoudingen tussen en omgangsvormen voor bestuurders, onafhankelijke interne toezichthouders[3] en aandeelhouders van de instelling, kort gezegd de 'checks and balances'. Eerder genoemde componenten van de governance structuur hangen nauw samen met de corporate governance van de instelling.

Corporate governance omvat het interne toezicht op het bestuur (checks) en de evenwichtige verdeling van invloed tussen het bestuur, het interne toezicht en de aandeelhouders (balance). De uiteindelijke richting die een onderneming volgt en de uitgangspunten voor de integere bedrijfsvoering zijn dan ook een uitwerking van de verschillende krachtsverhoudingen tussen mensen in en rond de onderneming.

Wezenlijke elementen voor een integere bedrijfsvoering die liggen op het gebied van de corporate governance betreffen onder meer de 'tone at the top', de persoonlijke integriteit van bestuurders en commissarissen, transparantie van de eigendom-, zeggenschap- en organisatiestructuur en aanspreekbaarheid.
De 'tone at the top' binnen een financiële instelling is van essentieel belang voor het slagen van een integere bedrijfsvoering. Het komt er hierbij op aan dat management, bestuurders en commissarissen een voorbeeldfunctie op zich nemen door het tonen van integer gedrag. Het gedrag van de top van de instelling bepaalt in grote mate de bedrijfscultuur en de voorwaarden voor integer handelen. Het bestuur heeft een grote verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en in stand houden van een integere bedrijfscultuur en ook voor het opzetten van maatregelen die integer handelen borgen en bevorderen. Bijvoorbeeld: het bespreekbaar maken van onwettige, onethische en onwenselijke gedragingen, discussiëren over ethische dilemma's, het documenteren en communiceren van principiële keuzes, het bespreken van aspecten van integer handelen in functioneringsgesprekken. Een integriteitbeleidsplan dan wel interne gedragscodes, waaraan bestuurders, commissarissen en personeelsleden zich moeten houden, zijn voorbeelden van instrumenten daartoe.

In het verlengde van de 'tone at the top' ligt de persoonlijke integriteit van bestuurders en commissarissen. Aanknopingspunt voor de toezichthouder op een integer financieel stelsel is de vaststelling van persoonlijke integriteit van beleidsbepalers van een instelling, ofwel de bestuurders die invloed hebben op de dagelijkse gang van zaken. Inbreuken op de persoonlijke integriteit van bestuurders en commissarissen, of de organisatorische integriteit, hebben direct negatieve gevolgen voor de reputatie van ondernemingen. Door het toetsen van deskundigheid en de betrouwbaarheid van kandidaat-beleidsbepalers, de betrouwbaarheidstoets, wordt in principe een integer en deskundig bestuur van elke instelling gewaarborgd[4].

Onder betrouwbaarheid wordt voor de toepassing van de toezichtswet verstaan het zich onthouden van één of meer gedragingen die naar het oordeel van de toezichthouder in de weg staan van het vervullen van de functie van (mede)beleidsbepaler dan wel het houden van een gekwalificeerde deelneming. Tot deze gedragingen behoren in ieder geval gedragingen die blijk geven van het niet hebben van eigenschappen als waarheidslievendheid, verantwoordelijkheidszin, wets- getrouwheid, openheid, oprechtheid, prudentie, punctualiteit, onkreukbaarheid, discretie en rechtschapenheid[5].

DNB acht een actieve rol van de R.v.C. binnen banken van groot belang. Onafhankelijk intern toezicht op het bestuur is een belangrijk uitgangspunt voor adequate corporate governance en uiteindelijk de integere bedrijfsvoering. Bij banken heeft de R.v.C. bijvoor-

Tabel 1: Onderwerpen in de Wtk die met name betrekking hebben op de governance structuur en corporate governance

- Wtk art. 9, lid 1, jo a, b, c, d, e alsmede de Beleidsregel Betrouwbaarheidstoetsing inzake de deskundigheid en betrouwbaarheid van het bestuur;
- Wtk art. 9, lid 3, inzake doorzichtige structuur;
- Wtk art 10 en 12, inzake de samenstelling van het bestuur en de R.v.C.;
- Wtk art 14a, inzake bezwaarrecht DNB externe accountant;
- Wtk art 22, regels met betrekking tot de AO/IC en op grond hiervan de ROB, Regeling Bestuurderskredieten, Regeling afgeschermde rekeningen en gewenste risicobeheersing inzake back- to-backleningen
- Wtk art 22a en Besluit integere bedrijfsvoering, Regeling incidenten kredietinstellingen en verzekeraars, Regeling integriteitgevoelige functies en Regeling CDD kredietinstellingen en verzekeraars,
- Wtk art. 23 tot en met 27, inzake structuurtoezicht
- Wtk art. 30 inzake het deponeren van de jaarrekening bij DNB.

beeld een belangrijke rol in de totstandkoming van het integriteitbeleidsplan en de uitwerking daarvan in normen en regels, alsmede het toezicht hierop. Dit toezicht kan zijn vormgegeven binnen het Audit Committee, waarin eventueel juridische en compliancedeskundigen tevens zitting hebben, of binnen een afzonderlijk Compliance Committee.

DNB legt de verantwoordelijkheid voor een beheerste en integere bedrijfsvoering bij de instelling zelf. Dat betekent dat er een zware verantwoordelijkheid bij de bestuurders en commissarissen rust. Het voorkómen van (de schijn van) belangenverstrengeling is een expliciete norm die aan de bestuurders en commissarissen wordt opgedragen[6]. Belangenverstrengeling is een belangrijk in aanmerking te nemen risico bij de opzet van adequate corporate governance. Belangenverstrengeling kan zich in allerlei hoedanigheden manifesteren en is de grondslag voor vele andere risico's, bijvoorbeeld fraude en in algemene zin het onttrekken van waarden aan de onderneming. Een belangrijke beheersingsmaatregel is (het intern toezicht op) het beleid dat het identificeren, het voorkomen en het managen van potentiële situaties van belangenverstrengeling bevordert. Gelet op de voorbeeldfunctie die het bestuur en de R.v.C. hebben dienen zij zich te onderwerpen aan transparante procedures en maatregelen waarmee (potentiële) belangentegenstellingen tussen hen en de instelling worden voorkomen. Bijvoorbeeld: interne (gedrag)regels ter voorkoming van belangenverstrengeling, waarin onder meer kan worden ingegaan op de omgang met cliënten en andere externe relaties, het aangaan van cliëntenrelaties, het verrichten van transacties in de privé-sfeer, het omgaan met informatie en het uitoefenen van nevenfuncties. De Regeling bestuurderskredieten van DNB ziet in dit kader bijvoorbeeld specifiek toe op de kredietverstrekking van banken aan onder meer de eigen bestuurders en commissarissen. Deze regeling beoogt in essentie te voorkomen dat deze personen zich kunnen bevoordelen door hun positie met onevenredig voordelige kredietfaciliteiten.

4 Algemene, organisatorische kaders en specifieke kaders voor de beheerste en integere bedrijfsvoering

4.1 Algemene, organisatorische kaders

Naast de algemene kaders zoals genoemd in de paragrafen 2 en 3, hanteert DNB algemene, organisatorische kaders voor een beheerste en integere bedrijfsvoering. In deze paragraaf worden deze kaders uiteengezet.

Kaders in de Wtk 1992

De Wtk 1992 bevat algemene normen voor banken die in het verlengde liggen van de componenten van de governance structuur en corporate governance[7]. Tabel 1 illustreert dat.

Bij het toezicht op de integere bedrijfsvoering en de beheersing van integriteitrisico's wordt ervan uitgegaan dat integriteitrisico's zich in principe op twee manieren manifesteren, namelijk:

1 door overtreding van wet- en regelgeving, maatschappelijke normen voor integer handelen en interne regelingen van instellingen;
2 door misbruik van de instelling door aan haar gerelateerde partijen voor onoorbare praktijken.

De onderliggende oorzaak voor het zich manifesteren van integriteitrisico's is in principe gelegen in:

1 het handelen of nalaten van personen (dit is de invalshoek van de *persoonlijke integriteit*[8]);
2 het handelen of nalaten van het organisatorische systeem (dit is de invalshoek van de organisatorische en de relationele integriteit en de marktintegriteit [9]).

Het uitgangspunt voor het toezicht op de integere bedrijfsvoering is dat de beheersing van integriteitrisico's zich vooral richt op de integriteit van bestuurders en overige personeelsleden alsmede op zodanige organisatorische maatregelen, dat daarmee onoorbaar gedrag van of betrokkenheid daarbij van de instellingen wordt voorkomen.
De op de artikelen 22 en 22a van de Wtk gebaseerde regelingen[10] bevatten de normenkaders die hier van belang zijn. Uit de toelichting die hierna in deze en volgende paragrafen op deze regelingen

wordt gegeven, zal blijken dat de componenten van de governance structuur en corporate governance in deze regelingen zijn geïncorporeerd.

Figuur 1 geeft op gestileerde wijze de essentie weer van de achtergrond van de integere bedrijfsvoering in de financiële toezichtwetgeving, in het bijzonder voor banken.

De Beleidsregel betrouwbaarheidstoetsing bevat belangrijke criteria voor de betrouwbaarheid van bestuurders en medebeleidsbepalers van financiële instellingen.
Naast de Wtk bevat de ROB *algemene, organisatorische kaders voor de integere bedrijfsvoering.*

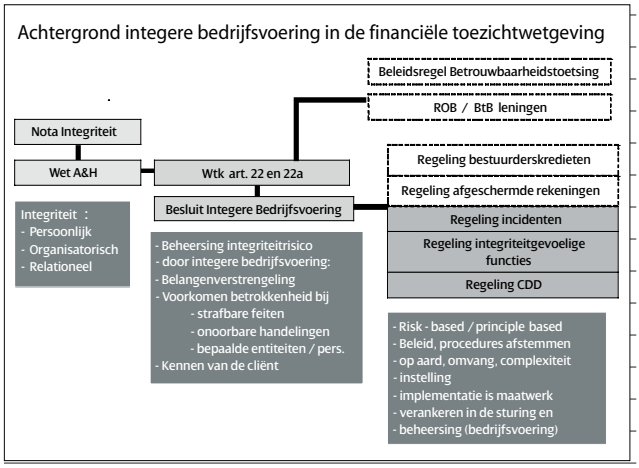
Kaders in de ROB

Voor DNB is de ROB maatgevend voor toetsing van de wijze waarop de instelling beleid heeft geformuleerd conform artikel 1 ROB. Artikel 1 ROB: "*De instelling is verantwoordelijk voor een zodanige organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen, dat daarmee wordt voorzien in een beheerste en integere bedrijfsvoering*". Uitgangspunt is dat de instelling organisatorische en administratieve maatregelen heeft getroffen en geïmplementeerd, dat een beheerste en integere bedrijfsvoering aanwezig is.

In de ROB staat de verantwoordelijkheid van de kredietinstelling voor een adequate organisatie en beheersing, zodanig dat in een beheerste en integere bedrijfsvoering wordt voorzien, centraal. In de regeling zijn principes en uitgangspunten opgenomen om tot een *beheerste en integere bedrijfsvoering*, onder meer ten aanzien van de aansturing en beheersing van bedrijfsactiviteiten, de risicoanalyse, organisatie-inrichting en de rol en taken van het bestuur en de R.v.C. van de bank te komen. De ROB bevat daarnaast specifieke principes en uitgangspunten voor de beheersing van het integriteitrisico, waaronder het integriteitbeleidsplan en expliciete verantwoordelijkheidstelling voor de compliance-functie, interne-auditfunctie en lijnorganisatie, maar ook voor het bestuur en de R.v.C..
Figuur 2 illustreert op gestileerde wijze de algemene, organisatorische kaders voor de integere bedrijfsvoering.

De ROB is risico- en principesgebaseerd, dat wil zeggen dat aan instellingen principes worden aangereikt voor de aansturing en beheersing waarbij de instelling zelf verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke invulling ervan. Bovendien houdt de instelling met de invulling rekening met de specifieke omstandigheden waarin ze verkeert. Daarbij worden de beheersingsmaatregelen afgestemd op de specifieke risico's die uit de strategie en de bedrijfsactiviteiten voortvloeien. De principes die de beheersing van het integriteitrisico aangaan staan in de ROB, hoofdstuk 2.7 en worden hierna in paragraaf 5 nader uitgewerkt

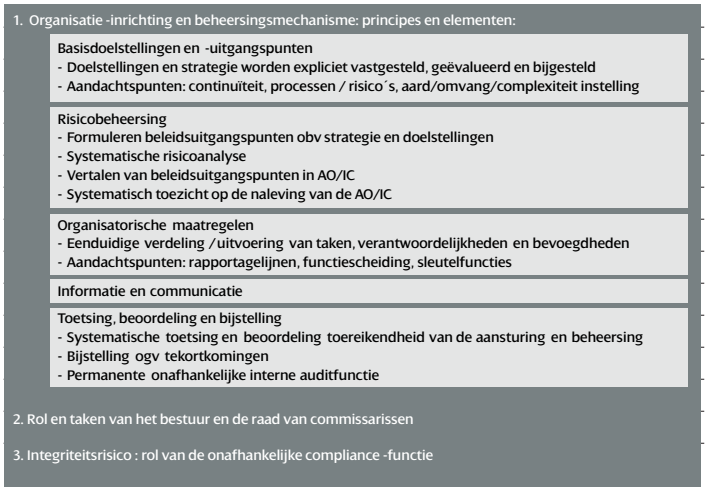
Figuur 1 Achtergrond integere bedrijfsvoering in de financiële toezichtwetgeving[1]



Noot

1 De regeringsnota 'integriteit financiële sector' uit 1997 bevat een groot aantal voornemens tot integriteit in de financiële sector. Met de inwerkingtreding van de Wet actualisering en harmonisatie financiële toezichtwetten (stb. 2003,55) is integriteit expliciet in de financiële toezichtwetten opgenomen. Hiermee is de juridische grondslag gelegd voor het Besluit integere bedrijfsvoering (stb. 2003, 396).

Figuur 2 Algemene, organisatorische kaders voor de integere bedrijfsvoering die zijn uitgewerkt in de ROB.



Figuur 3: regel-, risico- en principesgebaseerde relaties

De relatie tussen de instellingen en de toezichthouder kunnen worden vormgegeven volgens drie verschillende lijnen. Deze zijn regelgebaseerd, risicogebaseerd en principesgebaseerd. Regelgebaseerd betekent dat de instelling moet voldoen aan wet- en regelgeving, die de inrichting van een financiële instelling in detail beschrijft, terwijl de toezichthouder vaststelt dat de instelling alle wet- en regelgeving naleeft.
Risicogebaseerd betekent dat de instelling inventariseert wat de grootste risico´s zijn en daar de hoogste prioriteit aan wordt gegeven, zowel in de tijd als in de mate van inspanningen. De toezichthouder beoordeelt de effectiviteit en het succes van de beheersing. De beoordeling geschiedt ook risicogebaseerd.
Bij een regelgebaseerde benadering zijn instelling en toezichthouder in gesprek over de principes die gelden voor een adequate inrichting van de instelling en beheersing van de activiteiten en risico´s. Dit geeft een grotere vrijheid voor de instelling met dito groter verantwoordelijkheid. Van de toezichthouder vraagt dit een grotere inspanning, omdat niet bij voorbaat vast staat wat ´goed´ is.

4.2 Specifieke kaders in afzonderlijke regelingen

Naast de Wtk en de ROB zijn er specifieke kaders voor de integere bedrijfsvoering.

Ten aanzien van de wijze van organiseren van instellingen ten behoeve van een integer financieel stelsel heeft de wetgever DNB als toezichthouder een expliciete opdracht gegeven. DNB heeft op grond van het artikel 22a Wtk 1992 de *plicht* om regelingen uit te vaardigen voor een beheerste en integere bedrijfsvoering. Daartoe zijn in 2004 drie regelingen opgesteld, te weten de Regeling Customer Due Diligence kredietinstellingen en verzekeraars (CDD), de Regeling Integriteit-gevoelige functies kredietinstellingen en verzekeraars en de Regeling Incidenten kredietinstellingen en verzekeraars. Naast deze regelingen worden specifieke kaders gevormd door de Regeling bestuurderskredieten en de Regeling afgeschermde rekeningen.

Artikel 22a Wtk draagt aan DNB de taak op om toe te zien op de integriteit van het financiële stelsel. De Wtk regelt de bevoegdheden van DNB als toezichthouder. Complementair aan de taken van DNB zijn in de Wtk de plichten van de onder toezicht gestelden (voor een deel) ook aangegeven. Voor de banken betekent dit dat zij onderdeel uitmaken van, en een bijdrage moeten leveren aan een integer financieel stelsel. De complementariteit van beide leidt in belangrijke mate tot de noodzaak tot een gezamenlijke inspanning ten aanzien van de doelstelling van een integer financieel stelsel. Onder toezicht gestelden en toezichthouders moeten binnen het wettelijk kader samen bijdragen aan een integer financieel stelsel.

Persoonlijke integriteit is naast de betrouwbaarheidstoetsingen van de top van een instelling terug te vinden in de Regeling Integriteitgevoelige functies. Voor de aangewezen functies dienen voldoende maatregelen te worden genomen om de betrouwbaarheid van deze personen te kunnen beoordelen. De toezichthouders toetsten al de betrouwbaarheid van beleidsbepalers van financiële instellingen, een duidelijke keus voor beleid op het niveau van persoonlijke integriteit.

De organisatorische integriteit heeft betrekking op de wijze waarop de huishouding is georganiseerd en de norm hiervoor omschrijven wij als integere bedrijfsvoering. Bij incidenten gaat het om incidenten die de integriteit en reputatie van de instelling raken. Adequate omgang met incidenten is nodig om een integere bedrijfsvoering te waarborgen en is te zien als de bodem van de organisatorische integriteit. Ernstige incidenten dienen te worden gemeld aan de toezichthouder.

Inbedding integere bedrijfsvoering in de bedrijfsprocessen

De normen van een instelling bepalen de kaders waarbinnen de instelling wil opereren. De kaders voor een integere bedrijfsvoering zijn in beginsel dezelfde als die voor een efficiënt en effectief bedrijfsproces. De integere bedrijfsvoering staat niet los van de 'gewone' bedrijfsvoering maar maakt hier een integraal onderdeel van uit. Integriteit kan alleen tot stand komen indien dit is geïncorporeerd in de processen van de financiële instellingen, en dus deel is van het interne beheersingsproces. Integere bedrijfsvoering heeft derhalve een plek in onder meer de besluitvormingsprocessen, commerciële processen en in ondersteunende processen binnen de organisatie van de instelling. Immers, processen zijn in een huishouding wel te onderscheiden, maar niet te scheiden. Zo zal een kredietverleningproces niet losgekoppeld kunnen worden van het cliëntacceptatieproces of het feitelijke onderzoek naar de cliënt en diens vermogen.

5 Integere bedrijfsvoering en toezicht

Hoofdstuk 2.7 ROB gaat specifiek in op integriteit en het integriteitrisico. In artikel 65 aldaar wordt bepaald dat de instelling over helder geformuleerde beleidsuitgangspunten ter beheersing van integriteitrisico's beschikt en zorg draagt voor een cultuur waarin integriteit- normen en -regels op een hoog niveau staan[11].
In deze paragraaf gaan we nader in op thema's die DNB in de toezichtpraktijk ervaart als terugkerende thema's in gesprekken met instellingen over de uitwerking van de in paragraaf 4 besproken kaders.

Deze aspecten laten zich moeilijk vangen in expliciete normenkaders, maar zijn de thema´s die mede het succes van de integere bedrijfsvoering bepalen. Het eerste aspect betreft het bevorderen van de cultuur waarover de instelling volgens artikel 65 moet beschikken. Het tweede aspect is het formuleren van normen die op een hoog niveau staan en het intern toezicht hierop.

Cultuur en normen

Eerder hebben wij in dit artikel gesproken over de cultuur binnen een financiële instelling. Deze is van wezenlijk belang voor het slagen van een integere bedrijfsvoering. Daarbij hebben wij ons vooral gericht op de maatregelen die het bestuur kan nemen om integer handelen in de cultuur te beleggen. Nu willen wij ons vooral richten op het belang van morele en ethische kaders en normen en waarden van de instelling waarbinnen de activiteiten zouden moeten plaatsvinden. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de aansturing van de bedrijfsactiviteiten die bij het ontbreken ervan kan leiden tot ongewenst onoorbaar gedrag en dus tot hoge integriteitrisico's. Wat integer is hangt deels af van lokale normen en waarden. Daarmee is aangegeven dat integriteit weliswaar cultureel kan worden bepaald, maar dat de instellingen bepaalde minimumnormen in acht dienen te nemen. De minimumnormen sluiten nauw aan op wat men, in casu het bestuur, algemeen beschouwt als fatsoenlijk. Onder deze minimumnormen wil de instelling niet opereren, dus waar de lokale normen lager zijn dan de normen van de instelling, zal de instelling er goed aan doen de eigen, hogere normen te hanteren. Zeker voor de internationaal opererende instellingen is dit van belang. Concreet betekent dit dat als een instelling iets in Nederland niet accepteert omdat dit niet integer is, het voor de hand ligt dit in het buitenland ook niet te accepteren. Voorbeelden zijn omkoping en het opstellen van side letters[12]. Ook hier telt de voorbeeldfunctie en het stellen van normen door het bestuur voor de gehele, in dit geval wereldwijde organisatie.

De cultuur binnen een instelling wordt vormgegeven door de gedeelde normen en waarden. Bij het identificeren en onder woorden brengen van deze normen en waarden is een interne dialoog en discussie van belang. De vraag die moet worden beantwoord is: waar staat de instelling voor? Banken die deze exercitie uitvoeren formuleren daarna hun corporate values, business principes, de waarden of vergelijkbare benamingen. Wanneer het proces van totstandkoming goed is doorlopen en het uitdragen van de waarden adequaat is, zijn de waarden niet een beperkte marketing tool doch een ethisch visitekaartje van een instelling. Bij breed gedragen en door het bestuur uitgedragen bedrijfswaarden kan de omgeving zien voor welke waarden de onderneming staat.

Een integere beheersingsomgeving betekent bovenal duidelijkheid over de kaders waarbinnen de instelling opereert. Dat wil zeggen een organisatorisch beheersingskader maar tegelijkertijd ook een moreel en ethisch kader. Binnen kaders willen opereren betekent bijvoorbeeld dat er cliënten en transacties bestaan waaraan de instelling geen medewerking wil verlenen, omdat deze nu eenmaal buiten het beleid van de instelling vallen, oftewel niet passen in de normen en waarden van de instelling.

Een duidelijk voorbeeld van een concrete maatregel is in dit verband de invulling van Customer Due Diligence (CDD). CDD wil kortheidshalve zeggen dat banken moeten weten met wie zij zaken doen. Daartoe dient een instelling voor de producten die zij voert en de cliëntgroepen die zij bedient een risicoanalyse op te stellen. De risicoanalyse betreft de integriteitrisico's die met de producten en cliënten samenhangen, zoals de risico's van witwassen, fiscale fraude, insider trading, benadeling of terrorismefinanciering. Vervolgens moet voor elke cliënt-productcombinatie een afdoende aantal maatregelen van interne beheersing worden opgesteld. Op deze wijze worden de integriteitrisico's voortvloeiende uit de bedrijfsvoering adequaat beheerst.

Andere instellingen gaan nog verder door hun beleid terzake van bepaalde sectoren te expliciteren en te communiceren naar de cliënten en samenleving. Het betreft dan gevoelige sectoren, zoals het bosbouwbeleid, mijnbouwbeleid, defensiebeleid en olie- en gasbeleid[13]. Naast dergelijk beleid over de sector waar de cliënten van de bank werkzaam zijn, bestaat er ook beleid ten aanzien van de producten van de cliënten, bijvoorbeeld het beleid inzake genetisch gemanipuleerde gewassen[14]. Cliënten die in deze industrieën werkzaam zijn kennen de uitgangspunten van de instelling op dit gebied, terwijl belangengroepen inzicht krijgen in de afwegingen die een instelling maakt bij haar dienstverlening in de gevoelige sectoren.

Compliancefunctie

Een ander voorbeeld van een maatregel van interne beheersing ter bevordering van integriteit is het instellen van een compliancefunctie (artikel 69 ROB). Het instellen van een adequate compliancefunctie is een belangrijke maatregel voor integere bedrijfsvoering. Het Bazels Comité heeft hierover guidance gegeven in haar

paper Compliance and Compliance Function in Banks. Een compliancefunctie kan belegd zijn bij drie afdelingen: het bureau van de compliance officer, dat voor specifieke deelwerkzaamheden de juridische afdelingen en/of de interne auditfunctie kan inschakelen. Het geheel duiden wij aan als de compliancefunctie.

Een goede compliance officer is geheel onafhankelijk in zijn functioneren en fungeert als counterpart van de toezichthouder op het onderwerp integriteit. Veelal richten compliance officers zich op specifieke regelgeving, zoals een insiderregeling. Waar meer en meer behoefte aan is, is een interne toezichthouder die zich richt op de beheersing van integriteitrisico's. Wel is het zo dat de eerstverantwoordelijke de Raad van Bestuur (R.v.B.) blijft. Het bestuur is het orgaan dat de principiële, ethische beslissingen dient te nemen voor de instelling. Uiteraard wordt het bestuur hierin gesteund door de corporate values en het beleid terzake van de integriteitrisico's. Maar het bestuur is ook de eerstaangewezen verantwoordelijke voor de beheersing van integriteitrisico's door de instelling van een integere beheersingsomgeving. De compliance officer is dienstbaar aan deze doelstelling.

Moderne Compliance is een evolutie van de eerste beschroomde schreden van compliance in Nederland van enkele jaren geleden. Moderne compliance heeft een duidelijke visie, die is neergelegd in een charter, analoog aan het charter van de interne accountant. In de uitoefening van de functie opereert Compliance onafhankelijk en moet Compliance, als het geweten van de instelling, desnoods ook met de vuist op tafel (kunnen) slaan: de grenzen van wat de organisatie wil, spelen een duidelijke rol in het optreden van de compliance officer. Uiteraard is de steun van het bestuur en de R.v.C. hierbij meer dan onontbeerlijk. Refererend aan het voorbeeldgedrag; papieren corporate values zijn geduldig, waar het om gaat is het actief uitdragen door het bestuur van datgene waar de instelling voor staat.

Een gulden regel voor integer ondernemen of bankieren is dat duidelijkheid nodig is. Duidelijkheid ten aanzien van de grenzen van dat zakendoen en de spelregels daarvoor. Naar buiten toe betekent dat het betrachten van transparantie.

6 Appèl op de verantwoordelijkheid van de sector

Een gezond, stabiel en integer financieel stelsel is een maatschappelijk belang en daarmee een gezamenlijk belang van banken en toezichthouders. Het vertrouwen van de samenleving is essentieel voor het functioneren van de financiële sector. Wanneer de reputatie van een instelling wordt geschaad, kan dit het einde van die instelling betekenen. Het reputatierisico van ondernemingen wordt nogal eens onderschat. De casus van Arthur Andersen toont echter aan dat een gebroken reputatie het einde kan betekenen, en de casus van Enron toont aan dat grootte niet uitmaakt voor een deconfiture. Voor een stabiel stelsel kan een deconfiture van een systeembank grote gevolgen hebben voor de gehele financiële sector, en daarmee ook voor de economie en de individuele burger.

Een gezonde en werkbare relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde wordt ontwikkeld uit het besef dat beider verantwoordelijkheden sterk aan elkaar gerelateerd zijn. Een dergelijke relatie kenmerkt zich door onderling begrip, vertrouwen, aanspreekbaarheid, een goede verstandhouding en wederzijds respect. De onderlinge verstandhouding is mede gebaseerd op principes, rekening houdend met specifieke risico's en omstandigheden van de instellingen. Een risicogebaseerd toezicht past daarin. Maar meer nog zou het streven moeten zijn te komen tot een op een principesgebaseerde benadering van beiden. De ROB is het startpunt voor de inrichting van instellingen en is al gebaseerd op bepaalde principes. Principesgebaseerd houdt uiteraard niet in dat er helemaal geen regels meer zijn. In een principesgebaseerde relatie komen regels tot hun doel.

Thans is de beweging binnen toezicht een ontwikkeling van regels naar principes voor risicobeheersing. De doorgroei naar principes vraagt van beide partijen een grote verantwoordelijkheid, en ook een commitment aan elkaar en het aanspreekbaar zijn op het eigen doen en laten. Een beroep op regels ('wat u zegt staat niet expliciet in de regels') in een principesgebaseerde relatie werkt dan contraproductief en doet afbreuk aan de relatie tussen instelling en toezichthouder.

Voor de invulling van deze regelingen, maar ook bij het beheersingssysteem voor een integere bedrijfsvoering in algemene zin, is een grote verantwoordelijkheid gelegd bij de instellingen zelf. Een grote eigen verantwoordelijkheid vraagt van de toezichthouder een andersoortig toezicht. Feitelijk wordt hiermee afstand gedaan van een 'regelgebaseerde' benadering ten gunste van een 'risicogebaseerde' benadering. Op risicogebaseerd toezicht betekent ook dat de normen die de toezichthouder hanteert minder

formeel kunnen worden vastgesteld. Het gaat om een adequate materiële invulling door de instellingen.

De rol van de toezichthouder varieert met de houding van de instelling. Toezicht is geen verbijzonderde controle en vervult geen adviesfunctie. Toch kunnen deze rollen het toezicht soms kenmerken. Wanneer de instelling op de goede weg is met het implementeren van maatregelen ter beheersing van integriteitrisico's, maar er zelf niet helemaal meer uitkomt, kan DNB meedenken en een 'adviseur' van de instelling zijn. Wanneer een instelling niet open staat voor te implementeren maatregelen, kan DNB gaan onderhandelen in de rol van 'politician', of indien dit niet baat, de rol van de handhavende 'politieagent' aannemen. Als een instelling de fout in gaat, zal de toezichthouder alleen maar handhavend kunnen optreden.

7 Handhaving

In aanvulling op hetgeen reeds is gezegd over de ROB biedt deze regeling goede uitgangspunten voor een toereikende integere bedrijfsvoering op grond waarvan de instelling kan voorkomen dat ze met de toezichthouders in conflict komt of in strafrechtelijk vaarwater geraakt.

Indien de beheersing niet op orde is, zal de toezichthouder een pittig gesprek voeren met de instelling. Dit is niet een formeel handhavinginstrument. Dit normoverdragende gesprek, oftewel het stevige gesprek, is bij uitstek geschikt om corrigerend op te treden. Een pittig gesprek is niet meer mogelijk indien sprake is van commune delicten. DNB zal dan aangifte doen.

DNB en de Autoriteit Financiële markten (AFM) hebben in 2004 gezamenlijk hun handhavingsbeleid geformuleerd. Een gepubliceerd beleid is transparant en creëert een *market level playing field*. Dit beleidsdocument versterkt de toezichthoudende functie. Het richt de aandacht van instellingen, en in het bijzonder van de compliance officer, op de normhandhaving en de verantwoording die moet worden afgelegd over het gedrag van de instelling.

Dit nieuwe handhavingsbeleid heeft twee uitgangspunten: a) de instelling is verantwoordelijk voor de naleving van normen, en b) de toezichthouder handhaaft en gedoogt niet.
De wijze van optreden van de toezichthouders is gericht op het bereiken van normconform gedrag. Het begint bij het fundament van het financieel toezicht; een systeem van vergunningen of registraties. Het eindigt waar de toezichthouder een redelijk vermoeden heeft dat commune delicten zijn of worden gepleegd. Hiervan wordt in beginsel aangifte gedaan bij het OM.

Heel belangrijk is de volgorde in de handhavingketen. Eerst een duidelijk normatief kader voor vergunningverlening en lopende bedrijfsvoering. Dan het preventieve toezicht op de normnaleving. Vervolgens het 'stevig gesprek' ter bevordering van de naleving waar het niet gebeurt. Daarna, als dit niet helpt, repressieve, bestuurlijke handhaving. Ten slotte, zo nodig aangifte en strafrechtelijke afdoening.

Gelet op de aard van de hiervoor beschreven gewenste relatie, gebaseerd op vertrouwen, betekent het opleggen van boetes door de toezichthouder eigenlijk dat beide, gezamenlijk hebben verloren.

8 Samenvatting en conclusie

Het toezicht, dat DNB op grond van haar wettelijke taak uitoefent, bestrijkt ook de integriteit van het financiële stelsel en die van de individuele instelling. Integer handelen is binnen instellingen vervat in de beheersingsomgeving, of zou dat moeten zijn. Ter facilitering hiervan, maar ook vanuit een wettelijke opdracht, heeft DNB regelingen hiervoor uitgevaardigd. Het uiteindelijke doel van de instelling en DNB loopt parallel: het voorkomen van betrokkenheid bij niet integer handelen, zoals witwassen, fiscale fraude of terrorismefinanciering.
Het geheel van de ROB en de uitgevaardigde regelingen is tot stand gekomen via een evolutie in het denken van DNB en de overheid. In dit artikel is getoond dat veel elementen van corporate governance zijn terug te vinden in de ROB en de genoemde regelingen. De toezichthouder gaat echter verder dan wat corporate governance voorschrijft. Dit heeft te maken met de cruciale rol van financiële instellingen in het moderne maatschappelijke verkeer.

Een voorbeeld daarvan is de betrouwbaarheidstoets voor de bestuurders en commissarissen (de beleidsbepalers) van een financiële instelling. Hun betrouwbaarheid moet te allen tijde buiten twijfel staan. Ook werknemers op integriteitgevoelige functies zijn onderworpen aan hogere eisen dan andere werknemers in andere sectoren. Waar het in elke discussie over integriteit uiteindelijk op neerkomt is het integer handelen door de individuele mens, als bestuurder of als werknemer, en de organisatorische verankering daarvan.

De gezamenlijke inspanningen van de financiële instellingen en DNB, tezamen met die van de AFM, waarborgen dat de risico's inzake betrokkenheid bij niet integer handelen, zijn geminimaliseerd. Daar waar onoorbaar handelen wordt gesignaleerd wordt niet gedoogd, maar worden passende maatregelen getroffen. Zo wordt de wettelijke taak van DNB ten aanzien van een integer financieel stelsel adequaat ingevuld. ■

Literatuur:

ABN AMRO Holding N.V. (2006), Duurzaamheidsverslag 2005.

Annink, H.M. en L. Claassen (2004), Corporate governance in de financiële sector, *Jaarboek voor Compliance 2004-2005*, Zeist 2004, pp. 1-39.

Annink, H.M. (2004), De corporate governance beheerst, *Tijdschrift voor Compliance*, jg. 4, nr 3.

Basel Committee on Banking Supervision (2005), Bank for International Settlements, *Compliance and the compliance function in banks*, april; zie: http://www.bis.org/publ/bcbs113.htm

Beleidsregel Betrouwbaarheidstoetsing, Nederlandse Staatscourant van 19 april 2004, nr. 74; zie ook www.dnb.nl.

Handboek Wet toezicht kredietwezen 1992, zie: http://www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcm:12-40446-64

Meys, M.C., A. Schilder en C. Verkoren (2006), A structured approach to compliance risk, *The Financial Regulator*, Volume 11, Number 1, June, pp. 65-71.

Meys M.C. en F. van Proosdij (2006), Moderne Compliance; een hele onderneming, *Jaarboek voor Compliance 2006 – Integere Bedrijfsvoering*, Zeist.

Proosdij, F. van (2003), Een lening is een lening is geen lening; over kredietovereenkomsten voor back-tp-back leningen, *Jaarboek voor Compliance 2003 - Bestrijding van Witwassen en Terrorismefinanciering*, Zeist 2003

Proosdij, F. van (2003), Enige essentialia van back-to-backleningen, *Tijdschrift voor Compliance*, jg. 3, nr 1.

Regeling Organisatie en Beheersing, De Nederlandsche Bank N.V., april 2001; zie www.dnb.nl.

Schilder A. m.m.v. F. van Proosdij (2003), Integriteit van het Financiële Stelsel: Maatschappelijke prioriteit, meer toezicht, in: M.N. Hoogendoorn, J.C.A. Gortemaker, E.A. de Knecht, C. Kocks en Chr. de Kruis (eds.), *Maatschappelijk aanvaardbaar*, Opstellenbundel aangeboden aan Prof. dr. A. J. Bindenga RA, Kluwer 2003, pp. 185-193.

Schilder, A. (2006), *Banks and the Compliance challenge',* speech voor de Asian Banker Summit, maart 2006 (gepubliceerd op website van DNB: www.dnb.nl)

Noten

1 De financiële instellingen zijn in Nederland onder toezicht gesteld. DNB is vergunningverlenend toezichthouder voor de banken, de verzekeraars, de pensioenfondsen, de trustmaatschappijen en de geldtransactiekantoren. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is dit onder meer voor effecten- en beleggingsinstellingen. De taken en bevoegdheden van DNB zijn bij wet vastgesteld (Wet toezicht kredietwezen 1992 [Wtk], Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 [Wtv], Wet toezicht natura- uitvaartverzekeringsbedrijf [Wtn], Wet toezicht trustkantoren [Wtt], Wet inzake de Geldtransactiekantoren [Wgt]). Naar verwachting zal per 1 januari 2007 de Wet Financieel Toezicht (Wft) in werking treden die de toezichtswetten, met uitzondering van de Pensioenwet, de Wtt en Wgt, in elkaar schuift. In dit artikel gaan wij uit van de Wtk-instellingen. Wanneer wij in dit artikel verder spreken over banken of financiële instellingen wordt gedoeld op instellingen die een vergunning hebben onder de Wtk.

2 Voor een meer diepgaande bespreking van corporate governance bij banken zie Annink en Claassen, 2004.

3 'Checks' ofwel intern toezicht heeft verschillende verschijningsvormen binnen de Europese en de Angelsaksische landen als gevolg van diversiteit in lokale regelgeving: intern toezicht kan plaatsvinden door non-executive board- members, in geval van een one-tier of monistische bestuursstructuur, dan wel door leden van de R.v.C. in geval van een two-tier of dualistische bestuursstructuur. Om praktische redenen spreken wij hier van intern toezicht.

4 Zie Beleidsregel Betrouwbaarheidstoetsing, Nederlandse Staatscourant van 19 april 2004 – NR 74

5 Zoals bepaald in artikel 1 lid 1 en 2 van de Beleidsregel Betrouwbaarheid.

6 Zie voor de uitwerking van dit principe de paragrafen 4 en 5 en ten aanzien van de verantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen in het bijzonder het hoofdstuk 1.3 van de ROB 'Rol en taken van bestuur en commissarissen'.

7 Alle richtlijnen en voorschriften in het kader van de wet toezicht kredietwezen van 1992 zijn opgenomen op de website van DNB: http://www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcm:12-40506-64. Zie ook Handboek wtk (2006), http://www.dnb.nl/dnb/pagina.jsp?pid=tcm:12-40446-64.

8 De *persoonlijke integriteit* betreft de integriteit van bestuurders en medewerkers met voornamelijk het oog op het voorkomen van fraude, corruptie en belangenverstrengeling

9 De *organisatorische integriteit* heeft betrekking op het beleid, procedures en maatregelen om sturing aan de organisatie te geven teneinde onoorbaar gedrag te voorkomen. De *relationele integriteit* heeft betrekking op het voorkomen van marktgedrag van de instelling richting cliënten en het gedrag van cliënten, die de integriteit van de instelling kunnen aantasten. *Marktintegriteit* betreft het risico dat de instelling zich onoorbaar gedraagt op de markt, door bijvoorbeeld kartelvorming of een onzuivere prijsstelling.

10 De regelingen betreffen onder meer: Beleidsregel betrouwbaarheidstoetsingen, ROB, Regeling bestuurderskredieten, Regeling afgeschermde rekeningen, Regeling incidenten, Regeling integriteitsgevoelige functies, Regeling CDD voor kredietinstellingen en verzekeraars.

11 In de aanbeveling van artikel 65 ROB wordt voor internationaal opererende instellingen terzake van integriteitaspecten van de bedrijfsvoering aanbevolen over minimumstandaarden te beschikken.

12 Zie F. van Proosdij, 2003

13 Zie Duurzaamheidsverslag 2005 ABN AMRO Holding N.V.

14 Zie www.rabobank.nl.