

# Inleiding

De ene na de andere toezichthouder, bank of accountant komt in het geding wegens gebrek aan integriteit en betrouwbaarheid. Ze hebben zich meer beziggehouden met *window dressing* en het afvinken van de compliance-lijstjes dan met het creëren van een integere bedrijfscultuur en werkelijk integer handelen. Helaas veroorzaakt dit wanbeleid nóg meer voorschriften van de overheid en bureaucratische ballast, en komen we steeds verder te staan van waar deze regels ooit voor bedoeld waren. De achterliggende waarden van de regels zijn veelal onduidelijk geworden. We moeten het anders aanpakken.

De tijd is rijp voor een concreet handboek om integriteit en compliance binnen organisaties gestructureerd en duurzaam te verbeteren. Met de term 'compliance' worden in dit handboek alle regels, procedures en afvinklijstjes bedoeld; voor aspecten als houding en gedrag wordt het begrip 'integriteit' gehanteerd. Ik gebruik deze termen bewust om te benadrukken dat het niet uitsluitend gaat om het inrichten van de administratieve organisatie en het vastleggen van de processen. Dat is namelijk niet (meer) voldoende. De maatschappij vraagt om meer: aandacht voor integriteit wordt steeds meer een voorwaarde om te kunnen voldoen aan de wensen van zowel klanten als medewerkers en daarmee de samenleving als geheel. Dat betekent meer focus op gedrag, betrokkenheid, eigen verantwoordelijkheid en moreel besef, en minder nadruk op regels, procedures en afvinklijstjes.

In dit handboek bied ik u een model<sup>1</sup> waarmee u zowel de wet- en regelgeving als de integriteitscultuur van uw organisatie in kaart kunt brengen, en reik ik u praktisch gereedschap aan om beide met elkaar in balans te brengen en te houden. De focus ligt niet op de regels zelf, maar

<sup>1</sup> Het Sure!-ontwikkelmodel is ontwikkeld op basis van de managementliteratuur en best practices uit de compliance en accountancy. Uit onderzoek onder ruim vijftig bedrijven blijkt dit model de juiste handvatten te bieden om integriteit en compliance in balans te brengen.

op het leren handelen in de geest van de regels. Het model is gebaseerd op mijn eigen ervaringen als juridisch adviseur en compliance officer, op de bestaande literatuur op het gebied van compliance, integriteit en psychologie en op de best practices uit de compliance en accountancy. Het is vervolgens getoetst door middel van de Survey Compliance & Integriteit.<sup>2</sup>

Het vertrekpunt van het model is niet zozeer de individuele medewerker, de appel in de mand, maar de organisatie: de mand zelf. Omgevingsfactoren zijn immers sterk bepalend voor de mate waarin medewerkers zich (on)ethisch gedragen op de werkvloer. Het model gaat ervan uit dat de integriteitscultuur meetbaar en voorspelbaar is.

Organisaties die integriteit écht serieus nemen en hier de komende jaren mee aan de slag willen, kunnen baat hebben bij de implementatie van dit model. Het lijkt misschien net alsof ik met dit model, dat best omvangrijk is, regels met meer regels en procedures met meer procedures probeer te bestrijden. Dit is echter niet het geval. Het resultaat van de toepassing van het model is juist minder regels, procedures en afvinklijstjes doordat er een integere cultuur ontstaat. Het model hoeft niet integraal te worden geïmplementeerd, de organisatie kan starten met onderdelen ervan. Het is belangrijk dat de organisatie bereid is om het model als een continu leerproces te zien, dat een vast onderdeel wordt van de cultuur en het DNA van de organisatie. Alleen dan zal het lukken om duurzaam integer te worden.

Dit handboek is geschikt voor elk type organisatie: groot of klein, profit of non-profit. Bij de implementatie zal natuurlijk rekening moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van elke organisatie; daar biedt het model alle ruimte voor. Elke organisatie kan het handboek en het universele model dus gebruiken om meer grip te krijgen op compliance en integriteit. Maar het boek is geen *holy grail*. Integriteit is immers een zeer complex thema. Het gaat namelijk over mensen en ieder mens is anders en heeft andere normen en waarden. Daarom richt dit handboek zich primair op organisaties en niet op individuen. Daar waar het onmogelijk is om de normen en waarden van alle medewerkers

2 De Survey Compliance & Integriteit is uitgezet onder tachtig medewerkers uit verschillende organisaties, van profit tot non-profit en van groot tot klein, uit ruim tien verschillende sectoren (o.a. industrie, zorg en welzijn, onderwijs, IT, consultancy en bank- en verzekeringswezen).

op hetzelfde niveau te krijgen, is het een must dat bedrijven zich wél inspanssen om de normen en waarden van de organisatie te formuleren en de randvoorwaarden te creëren voor een integere organisatie.

Deze randvoorwaarden staan centraal in dit handboek. Dat is heel concreet; het gaat om daadwerkelijke toepassingen. En hoewel het boek niet bedoeld is om de structuur van organisaties te veranderen, kan die wel worden beïnvloed door de herwaardering van de organisatie vanuit de scope van het model. Uitgaande van integriteit valt er namelijk veel af te dingen op de huidige dominante hiërarchische structuur – deze heeft als belangrijk nadeel dat er per definitie sprake is van macht, een van de belangrijkste risico's voor onethisch gedrag op de werkvloer. Tijd dus om de macht te verdelen en bij de medewerkers zelf te leggen.



# 1. De disbalans tussen compliance en integriteit

De incidenten vliegen je tegenwoordig om de oren en het is duidelijk dat geen enkele sector de dans ontspringt. Zo werd Holland Casino Rotterdam in 2013 slachtoffer van oplichting; dit kostte het casino bijna 270.000 euro. Een oud-hoogleraar van de Vrije Universiteit in Amsterdam bleek zich zo'n twintig jaar lang schuldig gemaakt te hebben aan ernstig wetenschappelijk wangedrag, valsheid in geschrifte en zelfplagiat, en de wetenschapsfraude van Diederik Stapel staat ook nog scherp op ons netvlies. In de afgelopen elf jaar kwamen zestien woningcorporaties in opspraak door riskante investeringen, fraude en gebrekkig toezicht. De reeks schandalen was voor de Tweede Kamer in april 2014 aanleiding tot het instellen van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties. Ook in de zorg komen de laatste tijd steeds meer zaken aan het licht. Jaarlijks vindt er naar schatting voor zeker 110 miljoen euro aan fraude plaats. In 2013 ontdekten zorgverzekeraars dat voor in totaal 1,2 miljard euro aan foute rekeningen is ingediend. In 2012 is voor 6 miljoen euro aan echte fraude vastgesteld. Minister Schippers van Volksgezondheid maakte in 2014 5 miljoen euro vrij voor de aanpak van zorgfraude; vanaf 2015 is dit structureel 10 miljoen. Van dat geld worden onder meer speciale zorgfraude-inspecteurs bij de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangesteld.

Dat integriteit meer aandacht moet hebben, blijkt uit de vele integriteitskwesaties – tot het moment van schrijven van dit boek (augustus 2015) in totaal al ruim 125 – die bijna wekelijks plaatsvinden.<sup>3</sup> Toch staat integriteit vaak niet hoog op de agenda. Geen enkele bestuurder zal zeggen dat integriteit niet belangrijk is, maar in de praktijk wordt er vaak toch nog weinig échte aandacht aan besteed. Dat is raar, want onzekerheid vanwege veranderende wet- en regelgeving en compliance vormt

<sup>3</sup> Vanaf 1 januari 2015 tot augustus 2015 heb ik wekelijks op Twitter melding gemaakt van een integriteitskwesatie op basis van ruim 125 verschillende nieuwsberichten over integriteitskwesaties.

een van de belangrijkste bedreigingen voor de ontwikkeling van bedrijven, zo blijkt uit het rapport *Global Business Risk*<sup>4</sup> van Ernst & Young uit 2010. Bovendien neemt het aantal frauduleuze incidenten nog steeds toe, wat het gevoel van onzekerheid versterkt. Met name grote bedrijven, met honderd medewerkers of meer, zijn in 2014 vaker het slachtoffer geworden van fraude dan het jaar ervoor.<sup>5</sup> Bijna 25 procent van de Nederlandse werknemers heeft wel eens te maken gehad met ongewenst gedrag door externen, maar ook het aantal ontslagen vanwege diefstal en fraude is in 2014 met ruim dertien procent gestegen. DAS Rechtsbijstand zag het aantal ontslagen op staande voet de afgelopen drie jaar met bijna 25 procent toenemen. Volgens de rechtsbijstandverleners vormen deze ontslagzaken nog maar het topje van de ijsberg; vaak wordt besloten de arbeidsovereenkomst ‘in onderling overleg’ te beëindigen.

Het zorgwekkendst is niet eens dat compliance en integriteit in nagenoeg geen enkele branche op orde zijn, maar dat zelfs de toezichthouders zelf niet altijd compliant en integer zijn – denk maar aan de onlangs in opspraak geraakte Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). De topman had een groot aantal buitenlandse dienstreizen gemaakt op kosten van bedrijven en organisaties die onder toezicht van de NZA staan of er opdrachten van krijgen.

Ook de zaak-Gotlieb deed veel stof opwaaien. Arthur Gotlieb, de klokkenluider van de Nederlandse Zorgautoriteit die begin 2014 zelfmoord pleegde, had een lijvig bezwaarschrift geschreven tegen zijn beoordeling en behandeling door zijn werkgever. Daarin stelde hij ook andere misstanden binnen de organisatie aan de kaak. De commissie-Borstlap onderzocht naar aanleiding van dit voorval de handelwijze en het intern functioneren van de NZA en schetst in haar rapport<sup>6</sup> de dringende noodzaak voor een aantal verbeteringen. De commissie stelt onder meer dat Gotlieb vanaf 2007 ‘verwaarloosd’ en ‘genegeerd’ is door zijn managers die het ‘kennelijk aan managementvaardigheden en empathie’ ontbrak.

4 The Ernst & Young Business Risk Report 2010, ‘The top 10 risks for business’, Ernst & Young, EYG no. AU0583

5 Dat concludeert bedrijfsrecherchebureau Hoffmann op basis van zo’n 1500 bedrijfsonderzoeken in 2014.

6 H. Borstlap, P.F.M. van der Meer & L.J.E. Mohr, *Het rapport van de onderzoekscommissie intern functioneren NZA*, 2014.

De Nza is niet de enige toezichthouder die in opspraak is geraakt. Ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) staat onder druk. Na een forse discussie binnen de raad van toezicht over kwesties als integriteit en nevenfuncties heeft het ministerie van Financiën opdracht gegeven een onafhankelijk rapport op te stellen over het optreden van de leden van de raad van toezicht. Volgens de minister hebben leden van de raad geen regels overtreden, maar hebben ze wel ‘op de rand gelopen’. Er is weliswaar naar de letter van de regels gehandeld, maar niet naar de geest. Ook De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt niet brandschoon. Tijdens de verhoren van de commissie-De Wit werd pijnlijk duidelijk dat DNB de laatste jaren veel steken liet vallen: er werd niet ingegrepen op momenten dat dat moest, problemen werden volkomen verkeerd ingeschat en als ze wel goed werden getaxeerd, werd er te laks op gereageerd.

Kortom, compliance en integriteit zijn in nagenoeg alle sectoren (inclusief de daarbij behorende toezichthoudende organen) nog niet op orde. Al deze incidenten (de voorbeelden hierboven zijn slechts een kleine greep) kost organisaties en de maatschappij als geheel handenvol geld. Organisaties en toezichthouders zullen daarom de komende jaren moeten investeren in compliance, en in het bijzonder integriteit, om hun eigen reputatie en die van hun sector te verbeteren om het vertrouwen van de maatschappij te behouden of te herstellen.

De wetgever en de toezichthouders benadrukken bovendien de noodzaak van een zogenaamde ‘integere en beheerste bedrijfsvoering’. Met name de financiële wetgeving is sinds de beursfraudes in de jaren negentig steeds verder aangescherpt met gedragsregels en voorschriften over integriteit, beheerste bedrijfsvoering en *corporate governance*. DNB en de AFM houden daarnaast steeds intensiever toezicht. Ook de Nza, het Staatstoezicht op de Mijnen en de Autoriteit Consument & Markt intensiveren hun toezicht. De maatregelen en het verscherpte toezicht door de autoriteiten hebben tot nu toe echter niet merkbaar tot verbetering geleid. Hoe komt het dat het niet lukt om écht grip te krijgen op compliance?

## Steeds meer regels

Er wordt veelal van een ‘vertrouwenscrisis’ gesproken. Daarmee wordt bedoeld dat de essentie van het probleem van compliance op dit moment ligt op het gebied van vertrouwen. DNB concludeerde in 2009 al dat de financiële wereld zich in een vertrouwenscrisis bevindt.<sup>7</sup> Ook onlangs nog gaf Klaas Knot, president van DNB, aan: ‘Vertrouwen en economie hebben een innige relatie, zeker in de financiële sector, maar ook een relatie die recentelijk helaas verstoord is geraakt. De financiële crisis is namelijk ook een vertrouwenscrisis.’<sup>8</sup> Dit groeiende wantrouwen is ingegeven door de schandalen rond ENRON en Arthur Andersen, Ahold en WorldCom. De daaropvolgende fraudeschandalen, zoals in Nederland in de bouw en de zorg, en de buitensporige bonussen van een aantal bestuurders versterken dit wantrouwen.

Uit de interviews die ik voor dit boek afnam, blijkt echter dat het gebrek aan vertrouwen ‘slechts’ een klein onderdeel is van het probleem. De essentie van het huidige probleem met compliance is disbalans. Vrijwel alle geïnterviewde bestuurders, directeuren en compliance officers zijn van mening dat de regels, procedures en afvinklijstjes (‘compliance’) niet in evenwicht zijn met het gewenste gedrag (‘integriteit’). Deze disbalans wordt veroorzaakt doordat de nadruk op dit moment ligt op het formuleren van regels en voorschriften en het voorkomen van handelingen waarvoor men achteraf aansprakelijk kan worden gesteld. Men probeert normconform handelen te bevorderen door overtreders van de regels en voorschriften te bestraffen en toezicht op en de interne beheersing van managers en medewerkers te vergroten. Door middel van wet- en regelgeving (waaronder ook protocollen, werkinstructies en gedragscodes) wordt gepoogd gewenst gedrag af te dwingen, maar keer op keer blijkt dat menselijke emoties zich niet rationeel laten beheersen.<sup>9</sup> De recente integriteitsincidenten bij de vier grootste accountantsorganisaties (Deloitte, EY, KPMG en PwC) maakt dit pijnlijk duidelijk. In een rapport

7 De Nederlandsche Bank, *De 7 elementen van een Integere Cultuur. Beleidsvisie en aanpak gedrag en cultuur bij financiële ondernemingen 2010-2014*, november 2009.

8 Uitgesproken in de EY Hofstadlezing, Grote Kerk Den Haag, 2 september 2014; de integrale lezing is te vinden op [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

9 Simon van der Veer, ‘In gesprek met Rob van Es: “Onderstroom is bepalend voor succesvolle organisatieverandering”’, *Develop* 2-2010.



van de AFM schrijft de toezichthouder dat de vier structureel tekortschieten (in de helft van de gevallen blijkt de boekhoudkundige controle onder de maat te zijn) en dat daarom fundamentele hervormingen en een cultuurverandering noodzakelijk zijn. Daarnaast constateert de AFM dat er nauwelijks vooruitgang is geboekt sinds de eerste keer dat de toezichthouder dit onderzocht (2011), inmiddels alweer vier jaar geleden. Vanuit rationeel oogpunt is het onbegrijpelijk dat dit heeft kunnen gebeuren. Accountants zijn immers gebonden aan zeer strenge wettelijke eisen met betrekking tot de uitvoering van hun vak (denk aan een speciale opleiding, permanente bijscholing, beschermde titel, accountantsregister). Je zou dus mogen verwachten dat zij in elk geval in staat zouden zijn de boekhoudkundige controles goed uit te voeren. Uit de bevindingen van de AFM kan worden opgemaakt dat al deze regels en procedures niet werken: accountants keuren nog steeds met regelmaat een jaarrekening goed zonder dat zij de gegevens die erin staan voldoende gecontroleerd hebben.

Theodor Kockelkoren, vertrekkend bestuurder van toezichthouder AFM, onderschrijft de disbalans. In een afscheidsinterview met *Het Financieele Dagblad*<sup>10</sup> laat hij zich kritisch uit over het Angelsaksische systeem, waarin wet- en regelgeving moeten worden nageleefd en bedrijfsmanagers verder uitsluitend het belang van aandeelhouders moeten dienen. Kockelkoren zegt in dat interview: 'Ieder mens moet zichzelf ethische vragen stellen. Onze samenleving kan niet functioneren als je alle ethiek verschuift naar wetgeving. Dat levert ook een interessante paradox op. De mensen die zich nu amoreel opstellen, klagen over de lawine aan wet- en regelgeving. Maar het is van tweeën een. Of je wilt alle ethiek in de wet, maar dan moet je ook niet raar opkijken als er steeds meer wetgeving komt. Of je denkt zelf ethisch na en dan kunnen we met minder regels toe.'

Karel Noordzij, voormalig topman bij onder meer Schiphol en PGGM, verwoordt ook goed hoe van mooie ideeën in de praktijk weinig overblijft: 'Vanuit de Verenigde Staten en de Angelsaksische wetscultuur is een fundamentele invloed merkbaar op onze samenleving. Die invloed staat haaks op "het goede en eerlijke koopmanschap" dat in Nederland gebruikelijk was: het is de trend van een *principle-based* naar een *rule-*

<sup>10</sup> Pieter Couwenbergh, 'Theodor Kockelkoren: "Wie ethiek geen rol wil geven, moet veel regels accepteren"', *Het Financieele Dagblad*, 26 mei 2015.

*based* samenleving, waarbij alles gejuridiseerd wordt, en regels zo lijken te zijn gemaakt en te worden geïnterpreteerd dat alles wat niet expliciet verboden is dus mag.<sup>11</sup>

Moreel besef en gezond verstand maken steeds meer plaats voor het ‘dictaat van de procedure’, de ‘dwang van het protocol’ en de ‘gedetailleerde papieren verantwoording’. Gedragscodes bestaan niet zelden uit meer dan dertig pagina’s<sup>12</sup> en een startende horecaondernemer krijgt te maken met vierhonderd regels, veertig vergunningen en vijftien loketten. Voorschriften zijn vaak in juridisch jargon opgesteld, waardoor in alle redelijkheid niet van medewerkers mag worden verwacht dat ze ze lezen, laat staan begrijpen. Bij de introductie van de nieuwe Arbowet in 2007 werd er steen en been geklaagd: er waren te veel regels, ze waren te gedetailleerd en vaak onduidelijk. Hierdoor waren ze niet goed uitvoerbaar. Onlangs concludeerde vergelijkingssite Sparen.nl dat de verplichte financiële bijsluiters bij uitkerende bankspaarproducten zo summier zijn dat je er als consument nauwelijks iets aan hebt. Ook de AFM zelf concludeert dat ‘onderzoek na onderzoek laat zien dat veel financiële producten en diensten voor het grootste deel van de consumenten te ingewikkeld zijn’. Organisaties zijn vanuit de behoefte om alle risico’s uit te sluiten en te beheersen verstrikt geraakt in een moeras van veel, complexe en soms tegenstrijdige regels en procedures. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat ze steeds minder met de realiteit op de werkvloer te maken hebben en medewerkers al die regels, procedures en afvinklijstjes ervaren als bureaucratische ballast die hen beperkt in de uitvoering van hun dagelijkse werk.

Ironisch genoeg is de eerste impuls op dit soort problematiek vaak contraproductief. De vier grote accountantsbureaus stelden bijvoorbeeld voor om met (nog) strengere maatregelen te komen om het vertrouwen in de sector terug te brengen. Dit is bij voorbaat kansloos. Ook de AFM gaat in dezelfde (verkeerde) denkrichting door; ook die komt met aanvullende wetgeving, nog boven op de maatregelen waar de sector

11 Karel J. Noordzij, *Op weg naar nieuw leiderschap, van superieure strategie naar integrale cultuur*, Van Gorcum, 2012.

12 De gedragscode van Rijkswaterstaat, ‘Gedragscode Flora- en faunawet’, is zestig pagina’s lang. De ‘Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens’ van de Rabobank is veertig pagina’s lang. De Nederlandsche Bank geeft het goede voorbeeld en kan het met één pagina af.

zelf mee komt. Het is illustratief voor de tunnelvisie waarin traditionele compliance verkeert. Kennelijk leert noch de beroepsgroep zelf noch de AFM van haar fouten. De regels stapelen zich op en werken daardoor averechts. Dit komt omdat de relatie tussen regels en incidenten niet lineair is maar 'curvilineair': bij een bepaald volume zijn regels simpelweg niet meer effectief en werken ze vaak juist tegen.

Om de balans met integriteit te herstellen moet er fundamenteel anders gekeken worden naar de traditionele compliance. In Nederland zijn wij het punt waarbij regels nog effectief zijn al jaren voorbij. Maar als regels niet meer effectief zijn, wat is er dan nodig? Het antwoord op die vraag is gelegen in de integriteitscultuur, in houding en gedrag dus. De vier grootste accountantskantoren zijn geobsedeerd geraakt door regels; die zijn doel op zich geworden. De grote hoeveelheid regels heeft de eigen verantwoordelijkheid belemmerd en de beroepsgroep een morele vrijbrief gegeven: wat niet is beschreven in regels, mag! De beroepsgroep heeft niet méér regels nodig maar juist minder.

Wat geldt voor de accountants, geldt voor de meeste organisaties waar de afgelopen jaren integriteitsincidenten hebben gespeeld. Het begin van de oplossing ligt in het terugbrengen van de balans tussen regels enerzijds en gedrag anderzijds.

## **Van meer naar minder regels, procedures en afvinklijstjes**

De geïnterviewde bestuurders, directeuren en compliance officers delen het beeld dat de heersende gedachte op dit moment is dat de wereld om ons heen alleen verbeterd kan worden door nog meer regels. Dit lijkt een onomkeerbaar proces. Meer regels heeft vaak tot gevolg dat er ook een duur systeem van controles en controlerende instanties moet worden opgetuigd. Daarmee neemt de bureaucratie ook weer toe. Dit veroorzaakt een glijdende schaal zonder eindpunt. Momenteel gebeurt het in de zorg: twee op de drie huisartsen in Nederland hebben schoon genoeg van de bureaucratie waar ze dankzij de regeldrift van de zorgverzekeraars tegenwoordig dagelijks mee te maken hebben, zo blijkt uit onderzoek. Zij hebben daarom het manifest van huisartsencomité Het Roer Moet Om ondertekend.

De grote hoeveelheid extra regels heeft niet geleid tot meer integere