

8 De toezichthouder is ook maar een mens: wees alert op uw biases en die van anderen!

Remy Jansen en Margot Aelen¹

1. Inleiding

In een toezichthoudende rol is oordeelsvorming een kerntaak. Dit geldt voor zowel interne als externe toezichthouders en publieke en private toezichthouders. Niet voor niets definieert het kabinet toezicht als ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.²

Er worden veel eisen gesteld aan de oordeelsvorming van toezichthouders. Vrij uniform zijn de eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid, objectiviteit, deskundigheid, professionaliteit, kennis en integriteit van toezichthouders. Toch faalt het toezicht niet zelden. Toezichthouders zien risico’s niet bij instellingen waar ze toezicht op houden, toezichthouders onderschatten risico’s of grijpen te laat in om risico’s te verminderen. Dit hoeft niet altijd voort te komen uit een gebrek aan bovengenoemde eisen. Psychologische processen kunnen de effectiviteit van het toezicht ondermijnen, zonder dat dit wordt opgemerkt. De effecten van zogenoemde *biases* mogen niet worden onderschat. Lückérath-Rovers schreef hierover:

‘Biases zijn een groot gevaar voor de besluitvorming in de bestuurskamers omdat bestuurders en commissarissen denken het juiste besluit te nemen maar hiervoor onbewust bepaalde signalen die het tegendeel zouden kunnen aantonen, negeren’.³

Biases worden gedefinieerd als menselijke neigingen om systematische fouten te maken in oordeels- en besluitvorming, voortkomend uit cognitieve factoren in plaats van (feitelijk) bewijs.⁴ *Biases* beïnvloeden de oordeelsvorming en daarmee het handelen van mensen. Iedereen heeft in meer of mindere mate last van *biases*. Het uitgangspunt van deze bijdrage is dat ook, of misschien wel juist, interne

1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Deze bijdrage is een bewerking van een artikel dat eerder verscheen in *Tijdschrift voor Toezicht*. Zie R.M. Jansen en M. Aelen, ‘Biases in toezicht: wat zijn het en hoe kunnen we ermee omgaan?’, *Tijdschrift voor Toezicht* 2015-1, p. 5-22. Vragen of opmerkingen naar aanleiding van dit artikel kunnen worden gestuurd naar margotaelen@hotmail.com.

2 Kaderstellende Visie op Toezicht, Minder last, meer effect, Den Haag 2005.

3 Zie bijvoorbeeld Mijntje Lückérath-Rovers over *biases* in de raad van commissarissen: ‘Ban de bias uit de boardroom’, *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2014.

4 Deze definitie wordt vaak gebruikt, maar is afgeleid van A. Tversky and D. Kahneman, ‘Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases’, *Science* 1974, Vol. 185, nr. 4157, p. 1124-1131.

toezichthouders zoals raden van commissarissen en interne auditors last hebben van *biases*. Toezicht is hierdoor mogelijk minder effectief. Het is van belang dat toezichthouders zich bewust zijn van hun *biases* (en die van hun collega's) en dat zij nadenken over zogenoemde *de-biasing*-strategieën om het effect van *biases* op de effectiviteit van het toezicht te minimaliseren.

Ongeacht het type toezichthouder, zullen *biases* van invloed zijn op de oordeelsvorming en besluitvorming van toezichthouders. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op *biases* bij toezichthouders in brede betekenis (zowel intern als extern en privaat en publiek). De term toezichthouder kan daarmee zowel slaan op leden van raden van commissarissen of raden van toezicht, als op toezichthouders werkzaam bij externe toezichthouders als DNB. De opzet van dit artikel is als volgt. Ten eerste wordt ingegaan op de theorie achter het begrip *bias* (paragraaf 3). Hierna wordt uiteengezet welke *biases* in het bijzonder in de praktijk van toezichthouders van belang zijn (paragraaf 4). Ten slotte wordt ingegaan op het neutraliseren van *biases* en wordt ter illustratie weergegeven op welke manier De Nederlandsche Bank (DNB) het effect van *biases* zoveel mogelijk probeert te neutraliseren (paragraaf 5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.

Voor deze bijdrage putten wij, naast uit de literatuur, uit onze ervaring als financieel toezichthouder bij DNB. Wij zijn echter van mening dat iedere (interne en externe) toezichthouder vatbaar kan zijn voor de invloed van *biases* op zijn of haar beeld-, oordeels- en besluitvorming.

2. Biases en oordeelsvorming

Kort gezegd bepaalt een *bias* hoe we denken over een object, persoon of situatie en hoe we omgaan met het object, de persoon of situatie. *Biases* beïnvloeden hoe we zaken benaderen, hoe we informatie verwerken en hoe we komen tot besluiten.

Tversky en Kahneman hebben het concept van *heuristics* en *biases* geïntroduceerd. *Heuristics* zijn volgens hen een soort sluiproute in ons brein om snel een antwoord op problemen te kunnen vinden.⁵ Hoewel heuristics mensen veelal van nut zijn om te kunnen omgaan met complexiteit en fungeren als een soort overlevingsmechanisme, kunnen ze ook leiden tot systematische *biases* die invloed op oordeels- en besluitvorming hebben. In het proces dat door Kahneman *fast thinking* wordt genoemd, nemen we soms beslissingen die we niet zouden hebben genomen wanneer we het vraagstuk meer hadden doordacht. Kahneman licht toe dat feitelijk sprake is van een systeem 1 en een systeem 2 in onze hersenen.⁶ Systeem 1 is onze

5 A. Tversky and D. Kahneman, 'Judgments under Uncertainty: Heuristics and Biases', *Science*, New Series, Vol. 185, No. 4157, (Sep. 27, 1974), pp. 1124-1131.

6 D. Kahneman, 'Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics', *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 5, p. 1449-1475.

snelle, intuïtieve manier van denken (*fast thinking*) en systeem 2 is onze analytische rationale vorm van denken (*slow thinking*).

Kahneman illustreert beide systemen aan de hand van het volgende experiment:⁷

'Een honkbalknuppel en een bal kosten samen \$ 1,10. De knuppel kost één dollar meer dan de bal. Hoeveel kost de bal?'

De meeste mensen antwoorden intuïtief en snel dat de bal \$ 0,10 kost (systeem 1). Het juiste antwoord is echter \$ 0,05, hetgeen mensen begrijpen wanneer ze zelf de rekensom maken (systeem 2). Het voorbeeld laat zien hoe ons brein geneigd is om snelle, intuïtieve antwoorden te geven die waar lijken te zijn, maar die rationeel onjuist zijn.

Hoewel in het bovengenoemde voorbeeld het intuïtieve denken valt te omzeilen door langer bij de rekensom stil te staan (en daarmee dus systeem 2 in te schakelen), is dat minder eenvoudig in het geval wanneer het gaat om oordeelsvorming. Oordeelsvorming bevat veelal een zekere mate van subjectiviteit. Diverse omstandigheden of ervaringen, voortkomend uit opvattingen over de onder toezicht staande sector of eerdere incidenten bij bepaalde onder toezicht gestelde ondernemingen, kunnen de rationale oordeelsvorming vertroebelen. Maar ook persoonlijke kenmerken, zoals een aversie tegen onbekende risico's of een neiging om de gevolgen van handelen erg persoonlijk te nemen, hebben een invloed op de oordeels- en besluitvorming.

Uit onderzoek blijkt dat *biases* zich sneller voordoen bij zogenoemde *judgment-based* professies. In beroepen waarin oordeelsvorming centraal staat zullen *biases* daarom meer invloed hebben dan in meer op uitvoering gerichte beroepen. Rachlinski legt in dit verband uit dat rechters meer geneigd zijn om af te gaan op hun intuïtie dan bijvoorbeeld ingenieurs. In de kern stelt Rachlinski dat het voor rechters meer comfortabel voelt om intuïtief te oordelen, aangezien zij hierdoor het gevoel hebben dit oordeel beter te kunnen verdedigen.⁸ Een goed voorbeeld waarbij blijkt dat ook Nederlandse rechters hier mogelijk last van hebben, is de Schiedammer Parkmoord-zaak. Politie en justitie hebben in deze zaak, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Posthumus, geleden aan tunnelvisie bij het beoordelen van het bewijs.⁹ Hierdoor heeft een persoon vermoedelijk onterecht vastgezet. De zaak heeft aanleiding gegeven in elk geval tot hervormingen bij

⁷ D. Kahneman, *Thinking, fast and slow*. Penguin Books Ltd 2012.

⁸ J.J. Rachlinski, 'Judicial Psychology', *Rechtstreeks* 2012/2, p. 15-35, p. 16.

⁹ F. Posthumus, Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord. Rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal, 2005, te downloaden via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2005/09/13/evaluatieonderzoek-in-de-schiedammer-parkmoord-rapport-posthumus.html.

het OM.¹⁰ Opvallend is dat er wel een verschil lijkt te bestaan in type rechters en intuïtieve oordeelsvorming. Een experiment laat zien dat *U.S. military judges* minder intuïtief reageren dan een groot aantal andersoortige rechters. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze *military judges* veelal een technische achtergrond hebben. Daarnaast is de *code of military judgment* zeer gedetailleerd.¹¹ Volgens de redenering van Rachlinski beperkt dit de mogelijkheden om intuïtief denken de overhand te geven. Met andere woorden; hoe gedetailleerder en duidelijker de regels en feiten zijn op basis waarvan oordeelsvorming moet geschieden, hoe kleiner het risico op *biases*.

Aan bovenstaande kan worden toegevoegd dat de rationaliteit van mensen, en dus ook van toezichthouders, qua denken en handelen grenzen kent.¹² In tegenstelling tot klassieke economische literatuur, introduceert het begrip *bounded rationality* beperkingen aan het vermogen van mensen om informatie te verwerken wanneer zij problemen moeten oplossen of besluiten moeten nemen. Deze beperkingen hebben betrekking op: i) de risico's en onzekerheden van de uitkomst; ii) het ontbreken van (alle) benodigde informatie over alternatieven; en iii) de complexiteit en andere beperkingen. Bazerman merkt ten aanzien van deze beperkingen op dat mensen hierdoor wellicht niet alle mogelijkheden zullen overwegen, maar sneller geneigd kunnen zijn om de meest voor de hand liggende oplossing te accepteren.¹³

Er zijn een aantal factoren die de oordeels- en besluitvorming door toezichthouders in het bijzonder bemoeilijken. Toezicht is een typische *judgment based profession*. Hoe breder het spectrum is dat men beoogt te overzien en waarover men informatie krijgt te verwerken, hoe groter het risico op de gevolgen van mogelijke *biases*. Intuïtief handelen krijgt hierdoor een overhand. Vergelijk het eerder aangehaalde experiment met de verschillende typen rechters.

Een tweede factor die in het bijzonder geldt voor zowel intern als extern toezicht en waarvan kan worden verondersteld dat *biases* hierdoor eerder op de loer liggen, is informatie-asymmetrie. Voor ieder type toezichthouder geldt dat er sprake is van informatie-asymmetrie. Toezichthouders zijn afhankelijk van de informatie die zij over (en van) de onder toezicht staanden krijgen. De asymmetrie kan een achterstand betekenen, waarbij er op basis van te weinig informatie een oordeel

10 In een brief kondigde de minister naar aanleiding van het rapport van de Commissie Posthumus het programma versterking van de opsporing en vervolging aan. Een van de vijf thema's uit het programma is het uitwerken van 'een cultuur van tegenspraak en reflectie, en permanente kwaliteitsontwikkeling'. Het programma dient er expliciet toe te leiden tegenspraak te implementeren en het voorkomen van tunnelvisie. Zie *Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, nr. 32, p. 3 e.v.*

11 J.J. Rachlinski, 'Judicial Psychology', *Rechtstreeks* 2012/2, p. 15-35, p. 20. Opvallend is overigens dat als enig type rechter die minder intuïtief oordeelde, de Nederlandse rechters. Een verklaring die Rachlinski hiervoor heeft is gelegen in het onderscheid tussen *common law* and *civil law*. Kort gezegd is het onderscheid tussen deze twee rechtsvormen dat bij *common law* veel meer wordt afgegaan op jurisprudentie. De rechter heeft in dit systeem een meer rechtscheppende rol dan in *civil law*, waarbij de wetgeving meer leidend is.

12 H.A. Simon, 'A behavioral model of rational choice', *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1. (Feb., 1955), pp. 99-118 and H.A. Simon, Theories of Bounded Rationality, in: *Decision and Organization*, Chapter 8 (pp. 161-176); C.B. McGuire and R. Radner (eds), 1972, North-Holland Publishing Company.

13 M.H. Bazerman and D. Moore, *Judgment in Managerial Decision Making*, Wiley; 7 edition (augustus 2008), p. 5.

moet worden gevormd. Anderzijds kan de asymmetrie juist betekenen dat er een overschot aan informatie is, waardoor de situatie ontstaat dat het voor de toezichthouder door een veelheid aan informatie haast onmogelijk wordt om de relevante informatie te kunnen destilleren. *Biases* hebben op verschillende manieren invloed op de omgang met informatie door toezichthouder. Zo leidt de *information bias* tot de situatie dat toezichthouders almaar informatie opvragen, maar niet tot een concluderend oordeel durven of kunnen komen (zie verder paragraaf 3). Andere soorten *biases* kunnen er juist voor zorgen dat toezichthouders blind zijn voor bepaalde soorten informatie, bijvoorbeeld informatie die hun eigen vermoedens of hypothesen ontcrachten. Concluderend wordt opgemerkt dat *biases* zowel de manier waarop toezichthouders informatie verkrijgen als waarop deze wordt verwerkt, beïnvloeden.

Een derde factor die in het bijzonder specifiek voor raden van commissarissen/toezicht geldt, betreft de veelal beperkte tijd die door deze interne toezichthouder kan worden besteed aan de onder toezicht staande onderneming. Een commissariaat betreft meestal een parttimefunctie die gecombineerd wordt met andere functies en/of werkzaamheden. Dit kan ertoe leiden dat – in combinatie met het voorgaande punt over informatie-asymmetrie – ten behoeve van een efficiënte tijdsbesteding door commissarissen in belangrijke mate intuïtief (met gebruik van eerdergenoemde *heuristics*) wordt geoordeeld en/of besloten over complexe vraagstukken. Hiermee neemt het risico toe op i) een te ver doorgevoerde simplificatie van vraagstukken (*ambiguity aversion*, zie verder paragraaf 3); ii) een te groot vertrouwen in eerder opgedane ervaringen (bijv. *halo effect* en *availability bias*, zie verder paragraaf 3); of iii) een te grote neiging mee te gaan met voorgestelde oordelen en/of besluiten (bijv. *confirmation bias*, *single outcome calculation*).

3. Biases relevant voor toezichthouders

Dat het toezichtvak een vak is dat vatbaar is voor de invloed van *biases*, moge duidelijk zijn. *Biases* hebben een invloed op alle aspecten van het toezicht, van het verzamelen van informatie tot het interveniëren op problemen. Hoewel *biases* heel persoonlijk zijn en het voorkomen ervan daardoor sterk per persoon en situatie verschilt, kan een collectief van *biases* de besluitvorming van instellingen beïnvloeden. De vraag rijst nu welke type *biases* in het bijzonder een rol spelen in het toezicht en wat dan concreet de effecten hiervan kunnen zijn.

De lijst van *biases* die een mens parten kan spelen is lang. Een zoektocht op internet leidt met gemak tot lijstjes van 150 tot 200 verschillende *biases*, variërend van het *IKEA-effect* (de neiging om onevenredig veel waarde aan objecten te hechten die door mensen zelf in elkaar zijn gezet, ongeacht de kwaliteit van het object) tot *stereotyping* (verwachten dat een lid van een groep bepaalde karakteristieken heeft zonder feitelijke informatie over de persoon te beschikken).¹⁴

¹⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cognitive_biases.

Ten aanzien van meer corporate structuren wordt gewezen op de bias genaamd *sunflower management*, het fenomeen dat medewerkers in hun werkzaamheden hun besluiten en oordelen onbewust afstemmen op de vraag wat het management of directie ervan vindt.¹⁵ Andere *biases* die volgens Lovallo en Sibony voorkomen in bedrijven zijn (onder andere) *overconfidence* (het overschatten van het eigen kunnen), *excessive optimism* (overoptimistisch zijn over geplande resultaten), *misaligned individual incentives* (het belang van de individuele afdeling prefereren over dat van het bedrijf als geheel), *champion bias* (de neiging om een plan of voorstel te beoordelen op basis van het imago van de persoon die het heeft voorbereid) en *loss aversion* (verliezen worden heftiger ervaren dan een vergelijkbaar bedrag in winst).¹⁶

Op basis van literatuurstudie en onze eigen ervaringen met evaluaties van toezicht (casuïstiek) bij DNB, hebben wij het onderstaande overzicht van *biases* samengesteld die naar onze mening in ieder geval relevant zijn voor het werk van interne en externe toezichthouders. In dit overzicht is een onderscheid gemaakt naar de verschillende fasen van toezicht, namelijk de identificerende fase, de oordeelsvorming en het eventueel interveniëren.

Tabel 1: Vormen van biases in toezicht

Toezichtfase	Relevante bias	Definitie	Gevolg
Identificatie van het probleem (verzamen en verwerken van informatie)	Halo-effect	De neiging om positieve eigenschappen toe te schrijven aan een persoon op basis van één ervaring of indruk. ¹⁷ Recentere studies hebben aangetoond dat deze <i>bias</i> ook relevant is bij organisaties, merken en producten. ¹⁸	Tunnelvisie, niet open staan voor signalen die een ander beeld geven.

¹⁵ 'Most frequent biases in business', te raadplegen via www.mckinsey.com.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Thorndike, Edward L., 'A Constant Error in Psychological Ratings', *Journal of Applied Psychology* 4 (1), p. 25-29 (1920).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Lance Leuthesser Chiranjeev S. Kohli Katrin R. Harich, 'Brand equity: the halo effect measure', *European Journal of Marketing*, Vol. 29 No. 4 p. 57-66 (1995).

Toezichtfase	Relevante bias	Definitie	Gevolg
	Confirmation bias	De neiging te zoeken naar bevestiging van ideeën, percepties of meningen door te richten op informatie die deze ideeën, percepties of meningen ondersteunt en daarbij tegengestelde informatie negeert. ¹⁹	Selectief luisteren, bepaalde informatie van de onderneming niet meenemen bij het identificeren van risico's en het oplossen van problemen.
	Availability bias	De neiging om de kans of frequentie van toekomstige gebeurtenis te baseren op het gemak waarmee gebeurtenissen of associaties uit het verleden kunnen worden herinnerd. ²⁰	Het alleen identificeren van bekende problemen en niet op zoek gaan naar de nog onbekende problemen bij een onderneming.
Oordeelsvorming	Information bias	De neiging op zoek te gaan naar meer informatie ook al beïnvloedt deze informatie niet het te nemen besluit of de geplande actie. ²¹	Uitstelgedrag.
	Single outcome calculation	De neiging om mogelijke uitkomsten te beperken tot de meest gewenste uitkomst zoals vastgesteld op basis van gedeelde meningen binnen een organisatie op het moment van besluitvorming. ²²	Uitgaan van één uitkomst, niet verkennen van alternatieven.

19 J.J. McMillan and R.A. White, 'Auditors' belief revisions and evidence search: The effect of hypothesis frame, confirmation bias, and professional skepticism', *Accounting Review* 68 (3) pp. 443-465 (1993).

20 D. Kahneman and A. Tversky, 'Availability: A heuristic for judging frequency and probability', *Cognitive Psychology*, Vol. 5, Issue 2, pp. 207-232 (Sept. 1973).

21 J. Baron, *Thinking and deciding*, New York: Cambridge University Press 2007, pp. 177-181.

22 K. Jamieson and P. Hyland, 'Good Intuition or Fear and Uncertainty: The Effects of Bias on Information Systems Selection Decisions', *Informing Science Journal*, Vol. 9, 2006.

Toezichtfase	Relevante bias	Definitie	Gevolg
	Ambiguïteitsaversie	De neiging om bekende risico's te prefereren boven onbekende risico's ofwel risico's waarvoor informatie (deels) ontbreekt. ²³	Het simplificeren van het probleem, complexe risico's.
Interveniëren	Illusion of control	De neiging om de kans op persoonlijk succes on-evenredig groot in te schatten ten opzichte van wat objectief gezien realistisch zou zijn. ²⁴	Te veel zelfvertrouwen van de toezichthouder wat betreft de aard en timing van ingrijpen.
	Anchoring effect	De neiging om uit te gaan van een initiële waarde of 'anker' om uitkomsten te bepalen. ²⁵	De toezichthouder is te snel tevreden.
	Impact bias	De neiging om vooraf emotionele reacties op een specifieke situatie te overschatten qua intensiteit of duur ten opzichte van wat zich vervolgens feitelijk als reactie voordoet. ²⁶	De gevolgen van een maatregel worden overschat.

Het soort *bias* dat de overhand heeft kan per type toezichthouder verschillen. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat externe toezichthouders sneller 'last' hebben van biases die ontstaan ten gevolge van de afstand tussen toezichthouder en onder toezicht staanden. Anderzijds zal een interne toezichthouder wellicht eerder *biased* zijn door de relatief beperkte afstand tussen hem en de organisatie. Het onderscheid is moeilijk op voorhand aan te geven en zal afhangen van het type persoon en de groep waarin het besluit wordt genomen. Ook zal het type *bias* dat uiteindelijk het meest zichtbaar is in de besluitvorming afhankelijk zijn van het type besluit. Een toezichthouder die vooral bezig is met oordeelsvorming en de voorbereiding van besluiten (bijv. in een toezichthoudende organisatie, maar ook voor een raad van commissarissen/toezicht), zal mogelijk 'last' hebben van andere besluiten dan een toezichthouder die voornamelijk verantwoordelijk is voor besluitvorming (bijv. in het bestuur of op directieniveau). In het neutraliseren van *biases* is het dan

23 J. Baron, *Thinking and deciding* (4th ed.) New York: Cambridge University Press 2007, pp. 284-285.

24 E.J. Langer, 'The Illusion of Control', *Journal of Personality and Social Psychology*, 1975, Vol. 32, No. 2, 311-328.

25 A. Tversky and D. Kahneman, 'Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases', *Science*, New Series, Vol. 185, No. 4157, 1974, p. 1124-1131.

26 L.J. Sanna and N. Schwarz, 'Integrating Temporal Biases: The Interplay of Focal Thoughts and Accessibility Experiences', *Psychological Science* 2004-15 (7), pp. 474-481.

ook een eerste stap – en vooral ook een uitdaging – om te ontdekken waar in de organisatie en bij wie welke *biases* een rol spelen.

4. Neutraliseren van *biases*

Tot nu toe hebben we in deze bijdrage uiteengezet (1) wat *biases* zijn; (2) dat *biases* de oordeels- en besluitvorming van toezichthouders beïnvloeden; (3) welke *biases* dat zijn; en (4) wat mogelijke gevolgen zijn van *biases*. De logische vervolgvraag die rijst is hoe *biases* geneutraliseerd kunnen worden. Met andere woorden: wat kun je er als toezichthouder aan doen om je bewust te worden van je *biases* en hoe ga je er vervolgens mee om?

Onderzoek heeft aangetoond dat mensen beter zijn in het herkennen van andermans *biases* dan in hun eigen *biases*.²⁷ Sterker nog, mensen hebben een natuurlijke neiging om hun eigen *biases* te negeren.²⁸ Een teleurstellende conclusie die hieruit volgt is dat het een illusie is om eigen *biases* te neutraliseren.²⁹ *Biases* zijn hardnekkig omdat ze horen bij de aard van mensen, veelal zijn voorgeprogrammeerd en nauwelijks vatbaar zijn voor reflectie.³⁰ Mensen hebben elkaar nodig om de invloed van *biases* te beperken. Voor toezichthouders –zowel intern als extern – zit hier echter ook wel weer een kans: toezicht is zelden een activiteit die alleen wordt uitgevoerd. Of het nou gaat om een externe toezichthouder als DNB of een raad van commissarissen, toezicht is een groepsproces. De middelen die in de literatuur worden genoemd met betrekking tot het neutraliseren van de effecten van *biases*, concentreren zich dan ook rond het organiseren van interne tegenspraak en het waarborgen van voldoende diversiteit in het toezichthoudende team. Wat deze middelen met elkaar gemeen hebben: het neutraliseren van *biases* vraagt om een actieve interventie op het oordeels- en/of besluitvormingsproces.³¹

– Een manier om *biases* te neutraliseren is om de feiten vanuit verschillende perspectieven te bekijken. Uitdaging hierbij is om toezichthouders te stimuleren feiten op verschillende manieren te interpreteren en na te denken over alternatieve redenen voor de aanwezigheid van de feiten. Dit kan bijvoorbeeld door te werken met verschillende hypothesen, de feiten te *reframen*, toezichthouders zich te laten inleven in andere rollen en het toepassen van een competitie-element om verschillende perspectieven te vergaren.³²

27 D. Kahneman, D. Lovallo and O. Sibony, 'Before you make that big decision ...', *Harvard Business Review* June 2011, p. 4 en M.H. Bazerman en D. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making*, Hoboken, Wiley 2008, p. 195-198.

28 E. Pronin, 'Perception and misperception of bias in human judgment', *Trends in Cognitive Sciences*, 2006-1, p. 37-43, p. 37.

29 D. Kahneman, D. Lovallo and O. Sibony, 'Before you make that big decision ...', *Harvard Business Review* June 2011.

30 D. Lovello and O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 7.

31 Bazerman and Moore benoemen hierbij het proces van *unfreezing*, *change* en *refreezing* om gedrag expliciet aan te wijzigen. M.H. Bazerman en D. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making*, Hoboken, Wiley 2008.

32 D. Lovello and O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 8.

- Een risico van *biases* is dat bepaalde perspectieven, meningen en/of oordelen onderbelicht of geheel genegeerd worden. Om dit te voorkomen is belangrijk dat alle geldende perspectieven, meningen en/of oordelen van toezichhouders, experts en anderen worden geëxpliciteerd alvorens te komen tot een gedeeld oordeel.³³ Recente studies laten zien dat hierbij het expliciteren van analogieën tussen verschillende voorbeelden helpt om *biases* behorend bij de individuele voorbeelden tegen te gaan. Ook helpt het om bewust de rol van buitenstaander (*outsider*) aan te nemen en een situatie met meer afstand te bekijken.³⁴ Lückcrath-Rovers noemt in dit perspectief het werken met technieken waarbij bepaalde teams of teamleden tegenargumenten tegen een voorgenomen besluit of oordeel opwerpen. In de kern komt het erop neer dat afwijkende meningen moeten worden aangemoedigd.³⁵
- Het organiseren van voldoende tegenspraak moet worden gedaan in alle lagen van de organisatie en in het bijzonder door de interne toezichhouder. Het organiseren van tegenspraak op dit niveau is van cruciaal belang met het oog op het neutraliseren van *biases*. Desalniettemin wordt opgemerkt dat ook in hiërarchische verhoudingen *biases* een rol spelen. Het zogeheten *sunflower management* impliceert dat mensen in een hiërarchische organisatie zich in hun werk laten beïnvloeden door de vraag wat leidinggevenden en hoger management zouden willen of vinden.³⁶ Een dergelijk fenomeen is logischerwijs desastreus voor het bewerkstelligen van tegenspraak en het neutraliseren van *biases*. Het is belangrijk dat bijvoorbeeld raden van commissarissen hier alert op zijn en zelf in de organisatie hun oor te luister leggen.
- Het groepsproces binnen bijvoorbeeld een raad van commissarissen geeft op zichzelf voeding aan *biases* (bijv. *group think*³⁷) die een zorgvuldige besluitvorming kunnen verstoren. Dit risico is tegen te gaan door te zorgen voor diversiteit in de groep met het doel een open debat over het te geven oordeel of te nemen besluit te realiseren. Diversiteit moet in dit verband breed worden opgevat en kan bijvoorbeeld betrekking hebben op afkomst, achtergrond, rollen, risicobereidheid en voorkeuren.³⁸ Daarnaast heeft diversiteit pas effect wanneer het in alle lagen van de organisatie wordt toegepast, dus zowel in de business als op management, directie, bestuursniveau en in de raad van commissarissen/raad van toezicht. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de wetenschap niet eensluidend is over de invloed van diversiteit op de kwaliteit van besluiten.³⁹ Zo kan te veel diversiteit de besluitvorming juist in negatieve zin beïnvloeden.

33 D. Lovello and O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 11.

34 M.H. Bazerman en D. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making*, Hoboken, Wiley 2008, p. 191-195.

35 M. Lückcrath-Rovers, *Bouwstenen voor High Performing Boards*, Tilburg University 2014, p. 24.

36 D.P. Lovallo en O. Sibony, 'Distortions and deceptions in strategic decisions', *McKinsey Quarterly* 2006-1, p. 23.

37 Betreft de neiging dat individuen hun mening of oordeel harmoniseren of conformeren binnen een groep. Dit begrip is geïntroduceerd door I.L. Janis in zijn boek *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions*, Houghton Mifflin Company 1972.

38 D. Lovello en O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 11.

39 Zie bijvoorbeeld E. Mannix and M.A. Neale, 'What Differences Make a Difference? The Promise and Reality of Diverse Teams in Organizations', *Psychological Science in the Public Interest*, Vol. 6, no. 2, p. 31-55 (October 2005).

- Verder blijkt uit onderzoek dat louter het hebben van ervaring met bepaalde problemen niet betekent dat *biases* worden geneutraliseerd in de besluitvorming.⁴⁰
- Zoals eerder beschreven leiden bepaalde *biases* ertoe dat risico's worden genegeerd of onderschat. Een belangrijke variabele die mogelijk door toezichthouders wordt vermeden is de onzekerheid over toekomstige uitkomsten. Om dit soort *biases* tegen te gaan is het daarom belangrijk dat onzekerheid expliciet wordt onderkend als variabele. Instrumenten die hierbij helpen zijn het gebruik van scenario-analyse, beslisbomen en *pre-mortem*-sessies.⁴¹ In een *pre-mortem*-analyse worden oordelen voorafgaand aan dat ze definitief worden gemaakt of genomen, geanalyseerd. Voorts wordt in de toekomst gekeken en gedaan alsof het project mislukte, waar lag dat aan?⁴² In dit kader is ook van belang dat goed gefundeerde analyse van de verwachte logische uitkomsten plaatsvindt om oordelen te objectiveren.⁴³
 - Sommige *biases* kunnen leiden tot een (te) voorzichtige insteek wat betreft de beoogde uitkomsten van besluiten. Om dit tegen te gaan is belangrijk ambitieuze doelen te stellen die (interne) toezichthouders en onder toezicht staanden echt dwingen tot concrete actie.⁴⁴
 - Ten slotte is het van belang om oordeels- en besluitvorming achteraf te evalueren. Hiervoor kan bijvoorbeeld een zogenoemde *post-mortem*-analyse worden gedaan, aan de hand waarvan door het stellen van een aantal vragen wordt nagegaan in hoeverre mogelijke *biases* de oordeels- en besluitvorming hebben beïnvloed. Het standaard opnemen van een dergelijke evaluatie biedt op termijn meer inzichten in de *biases* van een organisatie.

40 M.H. Bazerman en D. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making*, Hoboken, Wiley 2008, p. 186-188 en J.J. Rachlinski and C.R. Farina, *Cognitive Psychology and optimal Government Design*, Cornell Law Faculty Publications, Paper 755 (1-2002), p. 558-560.

41 D. Lovello en O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 9-10.

42 M. Lückerath-Rovers, *Bouwstenen voor High Performing Boards*, Tilburg University 2014, p. 24.

43 M.H. Bazerman en D. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making*, Hoboken, Wiley 2008, p. 181-185.

44 D. Lovello en O. Sibony, 'The case for behavioral strategy', *McKinsey Quarterly*, March 2010, p. 9-10.

Kahneman, Lovello en Sibony bieden een lijst met vragen die beslissers – maar ook toezichthouders – kunnen helpen om *biases* te detecteren en te neutraliseren. Dit betreft de volgende vragen:

Vragen die beslissers/toezichthouders zichzelf kunnen stellen

1. Is er aanleiding om te vermoeden dat perverse prikkels aanwezig zijn bij de voorbereiders om het besluit in een bepaalde richting te sturen?
2. Zijn de mensen die het besluit hebben voorbereid te zeer gehecht geraakt aan hun voorstel?
3. Was sprake van afwijkende meningen binnen het voorbereidende team?

Vragen die beslissers/toezichthouders aan de voorbereiders kunnen stellen

4. Kan de onderliggende diagnose te zeer beïnvloed zijn door enkele anekdotes of sprekende voorbeelden?
5. Zijn plausibele alternatieven overwogen?
6. Indien je dezelfde beslissing over een jaar opnieuw moest nemen, welke informatie is dan nodig en is deze informatie nu reeds voorhanden?
7. Weten we waar de onderliggende data vandaan komt?
8. Is mogelijk sprake van een *halo-effect*?
9. Zijn de voorbereiders te zeer beïnvloed in hun voorstel door eerder genomen besluiten?

Vragen ter evaluatie van het voorstel

10. Is het basis scenario te optimistisch van aard?
11. Is het stress scenario ernstig genoeg?
12. Is het voorbereidende team te voorzichtig in haar voorstel?⁴⁵

5. Omgaan met *biases* bij DNB

Ook DNB is als financieel toezichthouder niet gevrijwaard van interne *biases*. Sterker nog, kort na de crisis heeft DNB de nodige kritiek gekregen op haar functioneren als toezichthouder. Daarom heeft DNB in augustus 2010 een plan van aanpak cultuurverandering getiteld ‘Van Analyse naar Actie’ opgesteld.⁴⁶ In dit plan zijn zowel structurele als gedragsmatige wijzigingen voorgesteld die de kwaliteit van toezicht en de interne oordeels- en besluitvorming moesten verbeteren. Daarbij heeft de raad van commissarissen een meer nadrukkelijker verantwoordelijkheid gekregen voor het toezicht op de kwaliteit van toezicht. Begin 2012 is door DNB een nieuwe toezichtmethodologie en -aanpak uitgerold, genaamd Focus!⁴⁷ Deze aanpak is geïnspireerd op het werk van Malcolm

⁴⁵ Lijst met vragen komt in zijn geheel uit D. Kahneman, D. Lovello and O. Sibony, ‘Before you make that big decision ...’, *Harvard Business Review* juni 2011.

⁴⁶ Zie www.dnb.nl/binaries/Van%20analyse%20naar%20actie_tcm46-239499.pdf.

⁴⁷ Zie www.dnb.nl/binaries/Focus_tcm46-271614.pdf.

Sparrow.⁴⁸ De genomen maatregelen zien gedeeltelijk op de in de vorige paragraaf gepresenteerde *debiasing* methoden op het gebied van het organiseren van tegenspraak en zelfbewustzijn. Hoewel zij primair zijn opgesteld als maatregelen binnen DNB als externe toezichthouder, denken wij dat ook interne toezichthouders hieruit inspiratie kunnen opdoen.

Met de uitvoering van het plan van aanpak en de introductie van Focus! zijn een aantal instrumenten beschikbaar gekomen om *biases* in het besluitvormingsproces van toezicht te neutraliseren. Dit betreft met name de volgende zaken:

- Introductie van het nieuwe Expertisecentrum Interventie en Handhaving (ECIH). Deze afdeling wordt in een vroegtijdig stadium betrokken, en waar nodig neemt zij de regie over, ten aanzien van toezichtproblemen. Dit zorgt voor meer scherpere en onafhankelijkheid in de oordeels- en besluitvorming over toezichtcasuïstiek.
- Introductie van de nieuwe afdeling Risicomanagement Toezicht (RMT). Deze afdeling bewaakt en verbetert de kwaliteit van toezicht en acteert als intern geweten voor management en toezichthouders.
- Een meer bepalende rol voor de verschillende expertisecentra binnen DNB. Zij moeten in de identificatie, beoordeling en mitigatie van risico's bij onder toezicht staande instellingen zorgen voor nieuwe perspectieven, alsmede bestaande perspectieven van het accounttoezicht kunnen toetsen.
- Nadrukkelijker inzetten van thematisch toezicht en benchmarking om oordelen over toezichtcasuïstiek onderling te kunnen vergelijken en hiermee de consistentie en effectiviteit van het toezicht te vergroten.

Een ander meer gedragsmatig instrument dat met de introductie van Focus! is ingevoerd betreft het Kwaliteitsraamwerk. Dit raamwerk beoogt de kwaliteit van toezicht te bevorderen door een aantal fundamentele vragen op te werpen per onderdeel van de toezichtcyclus.⁴⁹ Deze vragen dwingen de toezichthouder en manager tot objectivering van zaken, het benutten van verschillende perspectieven en het overwegen van verschillende scenario's in de oordeels- en besluitvorming. Belangrijkste vragen zijn als volgt:

48 Hoogleraar 'Practice of Public Management' en decaan van de 'Executive Program on Strategic Management of Regulatory and Enforcement Agencies' van de John F. Kennedy School of Government, Harvard University (USA). Auteur van onder meer *The Character of Harms: Operational Challenges in Control* en *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*.

49 DNB heeft de verschillende fasen van toezicht als eerder genoemd in dit artikel (informatie verzamelen, oordeelsvorming en interventie) vertaald naar risicomitigatie, risicobeoordeling en risicomitigatie.

Tabel 2: Fundamentele vragen per toezichtfase

Toezichtfase	Toezichtvragen	Beoogd doel van de vragen
Risico-identificatie	Ben ik me bewust van wat ik niet zie, anders zie of niet kan zien in mijn toezichtgebied?	Bewustzijn over de (beperkingen van de) lens die je gebruikt bij risico-identificatie.
	Welke risico's identificeer ik op basis van beschikbare informatie en signalen?	Bewustzijn over je blinde vlekken ten aanzien van het toezichtgebied.
Risicobeoordeling	Hoe indringend is mijn analyse van de risico's	Bewustzijn over onderscheid tussen feiten en aannames.
	Welke risico's selecteer ik om aan te pakken?	Bewustzijn over de verschillende relevante perspectieven in een casus. Bewustzijn over de gevolgen van gemaakte selectiekeuzes. ⁵⁰
Risicomitigatie	Welk effect wil ik bereiken met de interventie?	Bewustzijn over de consequenties van de gekozen aanpak.
	Welke nieuwe en bestaande instrumenten zet ik in bij de interventie?	Bewustzijn over de effectiviteit van toezichtinstrumenten.

Om te zorgen dat de vragen uit het Kwaliteitsraamwerk ook daadwerkelijk bekliven en structureel op goede wijze worden toegepast, heeft DNB een aantal acties ondernomen. Dit betreft met name:

- Verwerking van het Kwaliteitsraamwerk, alsmede bewustwording over het fenomeen *biases*, in diverse interne opleidingen en trainingen voor aanscherping van de competenties van toezichthouders en management.
- Opname van relevante vragen in templates voor plannen en rapportages inzake risico-identificatie en risicomitigatie die toezichthouders verplicht zijn te beantwoorden. Deze templates worden ook gebruikt als managementinformatie richting de Toezichtdirectie.
- Organisatie van interne tegenspraak door collega-toezichthouders (bijv. door de afdeling ECIH) en management bij behandeling van toezichtproblemen.

⁵⁰ Grofweg kan iemand kiezen uit een sneeuwschuivermodel of ijsbrekermodel. Bij het sneeuwschuivermodel wordt breed ingestoken wat kan leiden tot vertraging of oppervlakkigheid. Bij het ijsbrekermodel wordt diep ingestoken wat leidt tot meer concrete feiten en snellere interventie.

- Evaluatie van toezichtcasuïstiek en -besluitvorming door de afdeling RMT waarbij onder meer vragen uit het Kwaliteitsraamwerk worden gebruikt voor de beoordeling van het functioneren van toezichthouders en managers.

Bovenstaande verbetermaatregelen betreffen geen eenmalige investeringen om *biases* tegen te gaan, maar vragen voortdurend de aandacht van de hele toezichtorganisatie.

Het is belangrijk dat de interne toezichthouders van DNB, de Interne Accountantsdienst en de raad van commissarissen (naast de afdeling RMT), zich een goed beeld kunnen vormen over het oordeels- en besluitvormingsproces van toezicht en de getroffen maatregelen om *biases* te neutraliseren. De Interne Accountantsdienst doet dit door op risicogebaseerde wijze audits binnen het toezichtdomein uit te voeren en hierover aan de directie en raad van commissarissen te rapporteren. De raad van commissarissen heeft daarnaast binnen haar gelederen een sub-comité geformeerd, de Toezichtcommissie, die regelmatig overleg voert met de directie en diverse rapportages vanuit de toezichtorganisatie ontvangt over de gang van zaken binnen toezicht. Tevens heeft de raad de mogelijkheid indien nodig extern onderzoek over de uitvoering van toezicht te laten uitvoeren, zoals is gebeurd naar aanleiding van de nationalisatie van SNS.⁵¹

6. Concluderende opmerkingen

In deze bijdrage hebben wij stilgestaan bij het fenomeen *biases* bij toezichthouders. Het is belangrijk dat toezichthouders zich bewust zijn van de *biases* die een invloed hebben op hun besluitvorming. Ook de onder toezicht staande kan gemotiveerd zijn een raad van commissarissen of externe toezichthouder te beïnvloeden (anchoring-effect). Op basis van eerdere ervaringen kunnen vooroordelen bestaan jegens bepaalde processen of personen in de organisatie, hetgeen kan leiden tot *confirmation bias* of *availability bias*. Daarnaast kan de *ambiguity aversion* optreden doordat er een informatie of kennisachterstand bestaat ten opzichte van de details waar de business zich mee bezighoudt.

Het is daarmee van belang dat alle typen toezichthouders zich bezighouden met de manier waarop *biases* oordeels- en besluitvorming beïnvloeden. Dit zal zeker geen makkelijke taak zijn voor raden van commissarissen en raden van toezicht. Zoals reeds eerder werd opgemerkt zijn dit veelal functies die in een beperkt tijdsbestek moeten worden uitgevoerd. Toch zijn er zeker momenten waarin een dergelijke zelfreflectie kan worden ingebed. De Nederlandse Corporate Governance Code verplicht commissarissen tot het doen van een jaarlijkse evaluatie van het eigen functioneren en dat van het bestuur, om een kritische reflectie op het functioneren

⁵¹ De Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal is aangesteld in opdracht van de raad van commissarissen van DNB en de Minister van Financiën. Zie voor het onderzoeksrapport: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/23/het-rapport-van-de-evaluatiecommissie-nationalisatie-sns-reaal.html.

ervan te bewerkstelligen. Het zou een goed idee zijn om de rol van *biases* hierin mee te nemen. In dat geval is het nuttig om niet alleen te kijken naar de eigen *biases*, maar ook naar de *biases* die in de organisatie leven en de bottom-up besluitvorming beïnvloeden.

Tot slot: *biases* zijn altijd en overal aanwezig in het denken en handelen van mensen. Soms beïnvloeden ze oordelen en besluiten in negatieve zin. Juist omdat oordeelsvorming en besluitvorming centraal staat in het werk van een toezichthouder, is het belangrijk dat in het toezicht meer bewustzijn ontstaat over de invloed van *biases*. Hierbij is belangrijk te realiseren dat een toezichthouder als mens veelal niet in staat is zijn eigen *biases* te herkennen, laat staan om deze te neutraliseren. Hiervoor hebben toezichthouders elkaar nodig en moet bewust aandacht besteedt worden aan het neutraliseren van *biases*. Hoewel de effectiviteit niet onomstotelijk is bewezen, lijken in de praktijk diversiteit binnen de toezichthouder en het organiseren van tegenspraak in het oordeels- en besluitvormingsproces nuttige manieren te zijn om de invloed van *biases* te verkleinen. Hierbij kan worden aangesloten bij diverse bestaande technieken om oordeels- en besluitvorming te analyseren, maar daarnaast is het opvallend dat hierover in de wetenschappelijke literatuur zo weinig over geschreven is. Daarom doen wij tot slot een oproep aan de wetenschap om de rol van *biases* bij toezichthouders en het effect hiervan op het toezicht, nader te onderzoeken.