

Machiavelli-lezing Klaas Knot, Nieuwspoort Den Haag, 12 februari 2013

Den Haag 12 februari 2013 – President Knot heeft ter gelegenheid van de uitreiking van de Machiavelliprijs een lezing gehouden over het spanningsveld tussen transparantie en vertrouwelijkheid waar De Nederlandsche Bank als toezichthouder en verantwoordelijke voor monetair beleid voortdurend mee te maken heeft.

Zie onder voorde volledige tekst:

Dames en heren,

Niccolò Machiavelli, de naamgever van de prijs die vandaag wordt uitgereikt, leefde in een periode dat Europa zinderde en knetterde van energie en vitaliteit. Het was de zestiende eeuw, waarin Columbus zijn ontdekkingsreizen maakte, Michelangelo de Sixtijnse kapel schilderde en Erasmus zijn Lof der Zotheid schreef. Het was een tijd waarin de nieuwe wereld op de oude kletterde.

Machiavelli was een vertegenwoordiger van de nieuwe wereld.

Hij wees de transcendente beschouwingwijze van de Middeleeuwen, waarin God en het hiernamaals centraal stonden, af. Voor Machiavelli stond de mens centraal en was de realisering van zijn eigen-ik enkel en alleen van hemzelf afhankelijk. Deze revolutionaire gedachte werd in die tijd weliswaar door meer schrijvers en kunstenaars uitgedragen, maar Machiavelli was de eerste die politiek als een op zichzelf staande wetenschap benaderde. Wars van elk moreel en ethisch aspect stelde hij dat politiek handelt om het doel en dat dat doel elk middel heiligt.

Machiavelli was met zijn opvattingen een man van zijn tijd: de Italiaanse Renaissance kende een lappendeken van kleine en grote machtscentra, van intriges, list en bedrog. De handel ging buitengaats, zodat het snelle geld zijn intrede deed en verval en verlies van prestige op de loer lagen voor wie de verkeerde keuzes maakte. In de Florentijnse republiek, waar Machiavelli een fluisteraar van de heerser was, was wantrouwen de heersende geestesgesteldheid.

Ver daarvandaan, in Zeeland, Holland en Utrecht werd, min of meer nadat Machiavelli het tijdelijke voor het eeuwige had verwisseld, een experiment ingezet waarvoor juist de tegenovergestelde geestesgesteldheid vereist was. Dat experiment werd door de Franse politicus en schrijver Alain Peyrefitte tot het ethos van vertrouwen bestempeld. Het zou het fundament leggen voor een wereldwijd handelsmonopolie en voor een Gouden Eeuw.

Dat ethos van vertrouwen was in de Verenigde Provinciën bittere noodzaak: er was geen centraal gezag, geen centrale geldschieter, het land was klein en voorzien van slechts beperkte natuurlijke hulpbronnen. Er was te weinig land en voedsel, maar er was wél wind en water en er was sprake van een collectieve weigering tot fatalisme. Bovendien hadden de mensen er een ongebreidelde vrijheidsdrang om zich tegen buitenlandse machthebbers als de Spaanse vorst te verzetten.

Men was tot gemeenschappelijk succes veroordeeld om de overheersers van het lijf te houden. Rente op krediet werd toegestaan en bleek een ongekend effectief smeermiddel om dynamiek en economische vooruitgang aan te jagen. Ook voerde men het aandeel als eigendomsbewijs in. Daarmee kon je participeren in een onderneming en zo mede-eigenaar worden van bij voorbeeld een schip van de VOC. Tegen een relatief beperkt risico deelde je zo mee in de winst. Onderling vertrouwen werd het belangrijkste ruilmiddel. Je gaf vertrouwen en je kreeg er succes voor terug.

Uit dat volkskapitalisme, dat in principe voor iedereen openstond, kwamen solidariteit voort, gedeelde belangen, gedeelde winst en gedeelde risico's en dus een gemeenschappelijke behoefte aan een economische en maatschappelijke ordening. De Britse ambassadeur in Den Haag, William Temple, zou in 1672 over de Republiek schrijven dat zij kon rekenen op 'The Envy of some, the Fear of others, and the Wonder of all their Neighbours'.

Maar een ethos van vertrouwen is geen onveranderlijk DNA van een land of maatschappij. Het duurt lang om het te krijgen, maar er is niet veel tijd voor nodig om het te verliezen.

Dat gold ook al in de Gouden Eeuw. Het ethos van vertrouwen kon de eerste bubbel in de financiële markten – en dan heb ik het natuurlijk over de tulpenmanie in 1637 – niet voorkomen. Sterker nog, ook wantrouwen en crisis zijn onlosmakelijk met het succesmodel van de Gouden Eeuw verbonden.

In de afgelopen tien jaar van deze eeuw is in ons land het ethos van vertrouwen stevig onder druk komen te staan. Er ontstond een andere tijdgeest.

Het publieke debat in Nederland werd veel scherper en de rol en het gezag van instituties kwamen steeds meer ter discussie te staan. Voor de financiële sector was uiteraard 2008 bepalend, toen de kredietcrisis uitbrak. En toen die vervolgens uitmondde in een bankencrisis, en daarna de schuldencrisis, was de vertrouwenscrisis in de financiële sector compleet. Die vertrouwenscrisis stelt ook De Nederlandsche Bank, die in 2014 zijn tweede eeuwfeest zal vieren, voor een grote uitdaging. Want hoe om te gaan met het aangeslagen vertrouwen in instituten als het onze?

En dat brengt mij op communicatie. Communicatie is namelijk een sleutelbegrip als het gaat om dat o zo belangrijke vertrouwen. Als onderdeel van die nieuwe

tijdgeest die ik zojuist noemde, is er een communicatiemaatschappij ontstaan met oneindig veel platforms en kanalen waarlangs door iedereen gecommuniceerd wordt. Door een samenleving die, terecht, steeds hogere eisen stelt in de zin van transparantie en accountability. Een samenleving waarin een publieke instelling niet meer wegkomt met de mededeling “Gaaf u maar rustig slapen, wij doen wat goed voor u is”, maar haar autoriteit steeds weer moet verdienen. Dat geldt zeker ook voor ons als centrale bank en toezichthouder, die in onafhankelijkheid opereert. Wij beseffen dan ook dat wij geen gelegenheid voorbij moeten laten gaan om uit te leggen wat wij doen, hóe en waaróm.

Maar daar doet zich in ons geval vervolgens wél een dilemma voor, want als centrale bank en toezichthouder zullen wij namelijk nooit volledig kunnen beantwoorden aan de eisen van transparantie en accountability.

Wij hebben namelijk een wettelijke geheimhoudingsplicht. Die plicht én het besef van transparantie die de samenleving van ons verlangt leveren ons vaak een worsteling op. Ik zal u deze tegenstelling toelichten aan de hand van twee van onze belangrijkste beleidsterreinen: het toezicht en het monetair beleid, die zich van oudsher goeddeels achter de schermen afspelen.

Het toezicht speelde zich tot 2008 op een enkele uitzondering na grotendeels buiten de belangstelling van de publieke opinie af. Maar dat veranderde in 2008-2009, toen een aantal banken, ook in Nederland, in de problemen kwam ten gevolge van de kredietcrisis. Die problemen hebben niet alleen het vertrouwen in de financiële sector, maar ook het vertrouwen in De Nederlandsche Bank als toezichthouder geschaad. Dat zagen wij bijvoorbeeld in een enquête van ons uit 2011, waaruit naar voren kwam dat sinds 2006 het maatschappelijk vertrouwen in De Nederlandsche Bank als instelling was gedaald van 91 naar 66 procent. En ook al was dat nog altijd fors hoger dan het vertrouwen dat de bevolking heeft in de politiek of het bedrijfsleven, voor ons was het een punt van zorg. Want als het vertrouwen taant, brokkelt het draagvlak af en neemt de effectiviteit van het beleid af.

En minstens zo belangrijk: dan kan ook de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding komen, inclusief die van de banken die daarvan deel uitmaken.

Wij hebben de gebeurtenissen van 2008 dan ook aangegrepen om in de jaren daarna zowel ons eigen functioneren als ons beleid als toezichthouder tegen het licht te houden en aan te scherpen. Maar wij hebben uiteraard ook gekeken naar de wijze waarop en wát wij daarover communiceerden; want zonder communicatie geen vertrouwensherstel. Maar de worsteling waarover ik het zojuist had, zal blijven bestaan, want die is inherent aan onze taken.

Er bestaat brede maatschappelijke overeenstemming over de wenselijkheid van meer transparantie in het toezicht. Ter illustratie: zo’n 80 procent van de ondervraagden uit ons onderzoek vond dat de toezichthouder het publiek vooraf moet informeren als een bank in problemen verkeert.

Hoewel ook wij de wenselijkheid van meer transparantie zonder meer onderschrijven, is het zinvol nog even kort stil te staan waarom er überhaupt sprake is van een wettelijk verankerde geheimhoudingsplicht.

Ten eerste kan openbaarmaking van problemen bij een bank, als die nog achter de schermen kunnen worden opgelost, een escalatie teweegbrengen.

Ten tweede moeten de instellingen die bij ons onder toezicht staan de zekerheid hebben dat concurrentiegevoelige informatie bij ons in goede handen is en niet op straat komt te liggen. Bovendien, om goed toezicht te houden, is goede informatie nodig. Informatie, die wij, als wij uit de school zouden klappen, misschien nooit meer krijgen.

Dat gezegd hebbend, ervaren wij de geheimhoudingsplicht zoals wij die tot nu toe kennen, in sommige gevallen als knellend. Wij zijn meer dan vroeger geneigd om bij gereede twijfel het voordeel bij transparantie te leggen. Zo zijn we vorig jaar, mede naar aanleiding van een aanbeveling van de commissie-De Wit, een project gestart om te bezien hoe DNB publiekelijk meer inzicht kan bieden in de gezondheid van financiële instellingen.

Een tweede kernactiviteit van De Nederlandsche Bank waar communicatie essentieel is maar waar wij ook aan vertrouwelijkheid gebonden zijn, is het monetaire beleid, en dan komen wij op het terrein waarvoor ik als President van De Nederlandsche Bank primair verantwoordelijk ben....

Weliswaar ligt het primaat voor dat beleid in Frankfurt bij de Europese Centrale Bank, de ECB, maar de presidenten van de daarbij aangesloten nationale centrale banken bepalen in de Raad van Bestuur mede het rentebeleid.

Anders dan bij het toezicht is de communicatie op dit terrein verder ontwikkeld en geïnstitutionaliseerd. Sinds Wim Duisenberg als eerste het presidentschap van de ECB op zich nam, houdt de ECB maandelijks een persbijeenkomst om het rentebeleid toe te lichten. Die bijeenkomsten zijn vooral gericht op de financiële markten, die geglobaliseerd zijn, en veel minder op de bevolking in de aangesloten lidstaten. Dat op de markten gerichte communicatiebeleid is succesvol. Het beste voorbeeld daarvan is de uitspraak van Mario Draghi in juli 2012, dat de ECB alles zou doen om de euro te redden, voorzover haar mandaat dat toeliet. Die uitspraak droeg er in belangrijke mate aan bij dat de markten in een rustiger vaarwater terechtkwamen.

Communiceren over monetair beleid met de Europese bevolking is daarentegen veel lastiger. Het aantal pan-Europese kanalen dat voor de ECB-president beschikbaar is, is beperkt. Het zijn dan ook veelal de nationale centrale-bankpresidenten die van dat beleid de boodschapper zijn.

Hoewel er nadrukkelijk naar wordt gestreefd dat met één stem te doen, kan die boodschap qua toon, accent en historische en culturele context verschillen.

Maar soms zijn centrale-bankpresidenten het simpelweg niet eens met het centrale beleid en zouden ze dat ook onverbloemd willen laten horen.

Echter, ook al zitten ze in de Raad van Bestuur van de ECB op persoonlijke titel, zij kunnen slechts beperkt hun persoonlijke opvatting tot uitdrukking brengen als ze het monetaire beleid van de ECB toelichten. Zouden ze dat namelijk wél doen, dan zou dat tot verwarring kunnen leiden en het vertrouwen onder de bevolking in de ECB, haar beleid en de munt kunnen schaden. Dit is dan ook de reden waarom de ECB geen notulen van haar vergaderingen publiceert.

Daaruit zou immers eventueel verschil van mening kunnen blijken, en door het publiek worden ingekleurd welk lid van de Raad van Bestuur bij welke onderwerpen nationale, dan wel Europese belangen behartigt. En dat is expliciet niet de bedoeling. Want uiteindelijk deelt iedere centrale-bankpresident, ongeacht zijn persoonlijke opvatting, een gemeenschappelijk doel: de steun en het vertrouwen behouden van de publieke opinie.

Want dat biedt de legitimatie die zowel de ECB als de nationale centrale banken nodig hebben om hun onafhankelijkheid voor nu en voor de langere termijn zeker te stellen.

Maar afgezien van dat eigenbelang is er nog een andere reden waarom de ECB, en daarmee ook de aangesloten nationale centrale banken, zich in hun communicatiebeleid sterker en vaker moeten richten op de publieke opinie. Uit onderzoek verricht in 2010 blijkt dat het publiek ook van de doelstellingen van het monetaire beleid van de ECB maar een beperkt beeld heeft. Dat heeft soms met interesse, soms met het kennisniveau te maken. Een ruime meerderheid van de ondervraagde burgers is bekend met het feit dat prijsstabiliteit de belangrijkste doelstelling van de ECB is. Maar men veronderstelt dat de ECB voor elke lidstaat een afzonderlijke inflatiedoelstelling heeft geformuleerd, terwijl de werkelijkheid is dat de ECB één doelstelling voor de hele Eurozone vaststelt en daar haar monetaire beleid ook op afstemt. Dat kan in de praktijk betekenen dat de ECB voor de eurozone als geheel haar inflatiedoelstelling realiseert, maar dat de mate van geldontwaarding in de lidstaten onderling uit de pas loopt.

Voor de ECB is die discrepantie vanuit beleidsmatig oogpunt goed te verklaren en ook acceptabel, maar op nationaal niveau kunnen die verschillen het vertrouwen in de ECB en haar beleid ondermijnen. Maar dit beperkte beeld dat het publiek heeft, laat ook zien dat de complexiteit van waar wij ons als centrale bankiers dagelijks mee bezighouden, zich niet gemakkelijk laat toelichten en uitleggen. En, daarmee, dat wij ons op nationaal niveau nog meer moeten inspannen om om ons beleid en de betekenis daarvan voor de burger in de eurozone in klare taal uit te leggen.

Ik heb u aan de hand van twee van onze belangrijkste beleidsterreinen een indruk proberen te geven van enkele van de beperkingen waarop wij stuiten op het gebied van communicatie. Aan de ene kant streven wij ernaar transparant te zijn en verantwoording af te leggen, aan de andere kant zijn wij gebonden aan geheimhouding. Maar duidelijk mag ook zijn dat wij ons daar niet zonder meer bij

neer leggen. Wij zijn opener geworden in onze communicatie dan voorheen en benutten de ruimte die onze wettelijke bevoegdheden bieden optimaal. En daar waar deze knellen en wellicht niet meer van deze tijd en opportuun zijn, stellen we deze ook zelf ter discussie.

Daarnaast zijn wij ervan doordrongen dat wij zowel over onze taken op toezichtsterrein als op monetair terrein, geen gelegenheid voorbij moeten laten gaan om het grote publiek steeds weer in klare taal uit te leggen wat onze taken zijn, en wat wél en wat niet van ons verwacht mag worden.

Tot slot zou ik nog een woord willen wijden aan Niccolò Machiavelli, de naamgever van de prijs die vandaag wordt verleend. Voor Machiavelli is het macht om de macht en heiligt dat doel vervolgens alle middelen.

Maar voor ons gaat het om bewuste inzet van middelen omwille van een maatschappelijk doel. Voor óns zijn toezicht, maar ook het monetaire beleid, middelen om monetaire en financiële stabiliteit te bewaken, te vergroten of te herstellen, om daarmee het fundament te leggen voor duurzame economische groei.

Daar is het ons uiteindelijk om te doen.

Dank u.