Verslag van de evaluatie van het beleidsadvies van de Nederlandsche Bank over de periode 2019-2024. Deze evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijke visitatiecommissie.

Raad met Mandaat

Inhoud

1. Samenvatting 2

2. Introductie..... 7

3. Bevindingen.....10

Kwaliteit.....10

Relevantie.....12

Positionering.....14

Wat zegt dit over de impact?.....16

4. Aanbevelingen.....18

Aanbeveling 1: Hanteer een afwegingskader bij themakeuzes en rol DNB.....18

Aanbeveling 2: Kies bewust tussen analyseren, agenderen, en adviseren.....19

Aanbeveling 3: Kies tussen de rol van expert of generalist.....20

Aanbeveling 4: Kijk breder naar buffers en risico's en kijk verder vooruit.....20

Aanbeveling 5: Creëer aparte momenten voor overkoepelend advies.....22

Aanbeveling 6: Wees duidelijk bij 'twee of drie dubbele petten'.....22

Aanbeveling 7: Verduidelijk het doel van publicaties,versterk visuele content.23

Aanbeveling 8: Volg informeel consultatieproces, publiceer de werkagenda...23

Bijlage 1: opdracht aan de commissie.....24

Bijlage 2: overzicht geïnterviewden 25

1. Samenvatting

In het najaar van 2024 heeft de directie van de Nederlandsche Bank (DNB) een Beleidsmatige Visitatiecommissie ingesteld met als opdracht een onafhankelijke beoordeling van de economische adviesrol van DNB. De commissie is gevraagd de impact van het beleidsadvies in de afgelopen vijf jaar te beoordelen. Daarbij gaat het behalve over de kwaliteit en de relevantie van de advisering nadrukkelijk ook om de omgevingssensitiviteit en de stakeholdersgerichtheid. De commissie is ook gevraagd aanbevelingen te doen ter versterking van de adviestaak. De commissie heeft in totaal ongeveer 50 belanghebbenden gesproken en ruim tweehonderd relevante DNB-publicaties bestudeerd en beoordeeld die de afgelopen vijf jaar zijn verschenen.

Zowel de geïnterviewden als de commissieleden zijn vrijwel unaniem van oordeel dat de kwaliteit van de DNB-publicaties goed tot uitstekend is. Breed gedragen is ook de behoefte aan boven de partijen uitstijgende onafhankelijke analyses en adviezen, juist in tijden van scherpere maatschappelijke en politieke tegenstellingen. De adviezen en analyses van DNB worden door veel geïnterviewden dan ook als waardevol en bruikbaar ervaren. Algemeen is er ook lof voor de publieke optredens van de president en de kwaliteit van de professionals van DNB.

Bij al die terechte waardering worden door geïnterviewden en de commissie ook kanttekeningen geplaatst. Zo wordt soms waargenomen dat de breedte van de analyses en adviezen ten koste kan gaan van de diepte en wordt in voorkomende gevallen twijfel uitgesproken of de analyses en adviezen wel passen binnen het mandaat van DNB. Dan gaat het behalve om de algehele keuze van onderwerpen ook over de manier waarop thema's worden opgepakt. In welke gevallen volstaat analyse, in welke gevallen is ook advies passend en hoe voorkomt DNB dan dat zij in het vaarwater van de politiek komt?

De commissie heeft zich uitvoerig over deze vragen gebogen. Alleen al het feit dat er uiteenlopende opvattingen bestaan over hoe DNB haar economische adviesrol invult dan wel behoort in te vullen geeft aan dat er behoefte bestaat aan verduidelijking daarvan. Dit geldt temeer in een tijd dat het gezag en de legitimiteit van instituties minder vanzelfsprekend is geworden en onder druk kan komen te staan. Rolvaste instituties op basis van duidelijke mandaten en heldere verantwoordelijkheden zijn dragende pijlers onder een stabiel maatschappelijk en politiek bestel.

Over de kerntaken van DNB bestaat geen misverstand. DNB is hét instituut dat waakt over prijsstabiliteit, solide financiële instellingen en een veilig betalingsverkeer. Uit de kerntaken volgt ook een economische analyse- en adviestaak die is verankerd in de missie van DNB. Zo is het voor DNB als monetaire autoriteit belangrijk om een goed begrip te hebben van de conjunctuur en structuur van de economie. Ook is het voor de uitvoering van de financiële

stabiliteitstaak nodig om ontwikkelingen te duiden die de stabiliteit van het financiële stelsel en de bredere economie beïnvloeden. DNB heeft als onderdeel van het stelsel van centrale banken in Europa ook een verantwoordelijkheid voor een evenwichtige macro-economische ontwikkeling die juridisch is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Vanzelfsprekend bestaat er een natuurlijke spanning tussen de adviesrol van DNB en het maatschappelijke en politieke debat waarin tot besluitvorming wordt gekomen. Als primaire opdracht ziet de commissie de rol van DNB in het bewaken dat dit proces van besluitvorming binnen prudente economische en financiële randvoorwaarden plaatsvindt. Die rol van neutrale 'grensbewaker' dwingt al als vanzelf tot terughoudendheid om zelf politiek inhoudelijk positie te kiezen. Tegelijk onderkent de commissie dat daar waar politieke besluitvorming raakt aan de prijsstabiliteit, financiële stabiliteit of de evenwichtige macro economische ontwikkeling gedegen onderbouwd en onafhankelijk advies van grote toegevoegde waarde kan zijn. En ook dat dit kan -of soms zelfs moet- schuren met bestaande maatschappelijke en politieke opvattingen.

Het gaat er dus om een goede balans te vinden. De commissie kiest er niet voor om positie te kiezen in discussies over de reikwijdte van het mandaat van DNB. Evenmin adviseert de commissie een nauw omschreven afbakening van thema's voor analyse en advies. Of een thema raakt aan de prijsstabiliteit, financiële stabiliteit of de macro-economische ontwikkeling is immers veranderlijk in de tijd en afhankelijk van de omstandigheden. Bovendien blijft elke afbakening vatbaar voor discussie. Dat neemt niet weg dat het mandaat van DNB breed en dus vatbaar is voor verschillende interpretaties. Een duidelijk geformuleerd afwegingskader over hoe DNB haar economische adviesrol invult kan behulpzaam zijn bij de themakeuzes die de professionals bij DNB maken. Een dergelijk kader biedt ook verduidelijking aan de buitenwacht waarom DNB bepaalde keuzes maakt.

De commissie heeft deze gedachte verder uitgewerkt in een 'beslisboom'. Dit houdt in dat de commissie adviseert dat DNB alvorens een thema oppakt eerst een procedure doorloopt door zichzelf een aantal vragen te stellen. Dan gaat het om vragen in hoeverre het thema aan de kerntaken raakt, of DNB meerwaarde kan bieden ten opzichte van andere partijen, hoe beleidsrelevant het thema is of kan worden en of er binnen DNB toereikende onderzoekscapaciteit bestaat. Van belang is vervolgens een bewuste afweging of DNB zich beperkt tot analyse en de feiten voor zichzelf laat spreken, dan wel dat aan de analyse ook beleidsadvies wordt gekoppeld. Uit de vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd bleek dat wat dit laatste betreft de wensen van de gesprekspartners zeer uiteenlopen. Aan de ene kant klinkt de roep van 'hoe meer advies hoe beter', terwijl anderen weer menen dat diepgang tot scherpe selectie dwingt. En vinden sommigen beleidsadvies altijd welkom, anderen menen dat DNB zich van advies moet onthouden zodra de politiek aan zet is, waarbij dan advies van DNB soms zelfs als hinderlijk wordt ervaren.

De commissie komt, gehoord deze geluiden, tot de aanbeveling dat hoe verder de DNB-publicaties buiten het kernterrein liggen hoe meer uitleg dit nodig heeft en hoe sterker de nadruk zou moeten liggen op analyse in plaats van advies. Bij thema's die direct de kerntaak van DNB raken, zoals inflatie, wordt van DNB excellent onderzoek en een proactieve rol in het publieke debat verwacht. Bij andere thema's kan een meer generalistische blik volstaan, al dan niet op basis van elders verricht onderzoek.

Belangrijk is ook hoe analyse en beleidsadvies van DNB zich verhouden tot het proces van politieke besluitvorming. Als algemeen principe bepleit de commissie dat hoe politiek gevoeliger het thema is, hoe meer de nadruk zou moeten liggen op analyse. Dit temeer omdat een goede analyse die als het ware 'de bal klaarlegt' voor de politiek vaak effectiever is dan een uitgesproken beleidsopvatting. Daarnaast is timing van belang. Effectief is het als DNB zich richt op de volgende fase van het beleidsdebat. Concreet betekent dit dat DNB zich beperkt tot een agenderende en analyserende rol als thema's (nog) niet op de politieke agenda staan en kiest voor een adviserende rol als dit wel het geval is. Zijn politieke besluiten eenmaal genomen en wil DNB toch concreet beleidsadvies geven, dan is het belangrijk dat DNB helder uitlegt waarom en vanuit welke rol zij dit doet.

DNB is een van de weinige kennisinstituten die de expertise en de capaciteit in huis heeft om excellent onafhankelijk onderzoek te doen en economische ontwikkelingen te duiden. Tijdens de inflatiepiek was er behoefte aan proactieve tekst en uitleg over de oorzaken ervan en de monetaire beleidsreactie vanuit Frankfurt. Belanghebbenden en de commissie vinden dat de zichtbaarheid van DNB op dit punt nog aan kracht kan winnen. Geïnterviewden geven aan dat DNB over het algemeen regelmatiger en pro-actiever kan uitleggen hoe het beleid vanuit Frankfurt doorwerkt op de reële economie.

Geïnterviewden hebben uiteenlopende meningen over de adviserende rol van DNB op thema's waar zij zelf ook toezichtstaken heeft. Kort gezegd variëren de standpunten van: "bij deze thema's heeft DNB veel kennis en expertise in huis, dus daar moet DNB wel over adviseren" tot "DNB kan dit beter niet doen, het is moeilijk af te wijken van de toezichtlijn en dat maakt haar advies kwetsbaar". De commissie vindt dat DNB wel degelijk kan adviseren over bijvoorbeeld het pensioenstelsel of betalingsverkeer. Met name op het gebied van pensioenadvies tekende de commissie kritische geluiden op over vermenging van de toezicht- en adviestaak. De commissie komt op basis van bestudering van de diverse publicaties tot de bevinding dat deze kritiek in het algemeen niet wordt gestaafd door de feiten. Dat dergelijke beelden niettemin bestaan en hardnekkig kunnen zijn blijft echter een serieus te nemen signaal. Dat maakt het opnieuw des te belangrijker dat DNB steeds duidt vanuit welke taak of rol zij naar buiten treedt.

De dubbele rol die DNB speelt als 'grensbewaker' voor een ordelijk politiek maatschappelijk debat en als adviseur met als missie een prudent en schokbestendig

financieel stelsel en een evenwichtige macro-economische ontwikkeling wordt breed onderschreven en algemeen gewaardeerd. Daarbij wordt wel soms een disbalans gesignaleerd tussen risicobeheersing en aandacht voor economische dynamiek. Zo constateert de commissie bij de overheidsfinanciën een wat eenzijdige nadruk op terugdringing van begrotingstekorten en naar verhouding minder oog voor aspecten van brede welvaart en de investeringsfunctie van de overheid. Ten aanzien van de kapitaalmarkt wordt de behoefte geuit aan meer onderzoek, analyse en advies over de kwestie waarom in een land van hoge besparingen de toegang tot krediet en risicokapitaal zo moeizaam is. De commissie deelt deze beelden. De overkoepelende aanbeveling is om naast de aandacht voor de afzonderlijke prudentie- en buffervereisten op microniveau ook het vizier te richten op de bredere samenhang van buffers, besparingen en economische dynamiek binnen de macro-economische context. Dit past ook bij de missie van DNB om te adviseren over een evenwichtige ontwikkeling van de economie.

Vrij breed wordt bij stakeholders de behoefte uitgesproken aan lange termijn studies naar de uitdagingen en risico's waarmee Nederland in de toekomst geconfronteerd wordt. Thema's die genoemd worden zijn het toekomstige verdienvermogen, de impact van AI, geopolitieke risico's, de mondiale schuldengroei en de vergrijzing. Het is de commissie opgevallen dat DNB soms wat veel aandacht geeft aan de 'oude' financiële risico's. De aanbeveling is de publicaties aan te vullen met bredere analyses van mogelijke toekomstige risico's en kansen.

De commissie beseft dat de wensenlijst van stakeholders lang is, de verwachtingen bij publiek en stakeholders terecht hooggespannen zijn, maar onderkent tegelijk dat de onderzoekscapaciteit bij DNB beperkt is. De commissie meent echter ook dat door consequente toepassing van de 'beslisboom' – wat doet DNB wel en wat niet en waarom- die spanning kan worden verminderd. Daarnaast adviseert de commissie dat op terreinen die minder direct raken aan de kerntaken -bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, klimaat, de woningmarkt en consumentengedrag- DNB een meer generalistische blik hanteert. En tenslotte mag in een tijd van snel veranderende geopolitieke en macro-economische omstandigheden de nodige wendbaarheid worden verwacht in de organisatie van DNB.

Dat DNB niet alleen door haar toezicht op financiële instellingen maar ook door haar advisering een onmisbare rol speelt voor de Nederlandse economie staat buiten kijf. Duidelijk is ook dat die adviesfunctie berust op een breed mandaat. Positief is dat DNB de afgelopen vijf jaren vanuit dat brede mandaat meer aansluiting heeft gevonden bij relevante maatschappelijke thema's en actuele beleidsdiscussies. Kanttekening hierbij is dat het niet altijd helder is welke afwegingen DNB maakt alvorens zij een bijdrage aan het beleidsdebat levert. Bij die verbreding is het dus des te meer zaak dat DNB scherp afweegt waar zij meerwaarde kan bieden en waar niet en duidelijk kiest hoe zich te positioneren in beleidsdiscussies. Op die punten ziet de commissie mogelijkheden om de adviesrol nog verder

te versterken. De commissie doet hiertoe acht aanbevelingen, die verder staan uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Aanbevelingen ter versterking van de adviestaak DNB

Aanbeveling 1: Hanteer een afwegingskader bij de keuze van thema's en rol van DNB

Zie hoofdstuk 4 voor een voorbeeld opgesteld door de commissie

Aanbeveling 2: Kies bewust tussen analyseren, agenderen, en adviseren

Aanbeveling 3: Kies tussen de rol van expert of generalist

Aanbeveling 4: Kijk breder naar buffers en risico's en kijk verder vooruit

Aanbeveling 5: Creëer aparte momenten voor overkoepelend advies

Aanbeveling 6: Wees duidelijk bij 'twee of drie dubbele petten'

Aanbeveling 7: Verduidelijk het doel van publicaties en versterk visuele content

Aanbeveling 8: Volg informeel consultatieproces en publiceer de werkagenda

2. Introductie

Eerste beleidsvisitatie van DNB

De Nederlandsche Bank (DNB) geeft advies over economisch beleid, zowel in contact met het publiek als in dialoog met beleidsmakers. DNB heeft verschillende taken, zoals toezicht houden op de financiële sector, het bewaken van prijsstabiliteit en financiële stabiliteit en adviseren over economisch beleid. DNB geeft advies over uiteenlopende economische thema's, van inflatie tot de woningmarkt.

Hoewel de adviestaak van DNB niet expliciet in de Bankwet is vastgelegd, is deze wel op verschillende manieren geïnstitutionaliseerd. DNB neemt deel aan ministeriële onderraden en gremia als de Studiegroep Begrotingsruimte. Ook wordt DNB regelmatig door het parlement en ministeries gevraagd om haar visie op actuele thema's. Daarnaast doet DNB zowel op verzoek als op eigen initiatief analyses naar beleidsrelevante vraagstukken, die ook op de website worden gepubliceerd. Regelmatig geeft DNB ook haar visie op economisch beleid in de media. Dit kan gebaseerd zijn op eigen onderzoek, maar ook voortkomen uit de waarneming dat economische invalshoeken in sommige beleidsdiscussies onderbelicht blijven. Meer informatie over de rol van DNB en hoe zij haar advieswerk uitvoert is te vinden in Box 1.

Het is voor het eerst dat een onafhankelijke commissie het functioneren van DNB als beleidsadviseur evalueert. DNB evalueert regelmatig haar functioneren, bijvoorbeeld via een tweejaarlijks stakeholderonderzoek. De toezichthoudende taak van DNB is na de kredietcrisis ook extern geëvalueerd in een parlementaire enquête (Commissie de Wit). Daarnaast heeft DNB eerder ook een externe visitatiecommissie gevraagd om haar wetenschappelijke werk te evalueren. De beleidsadviserende rol van DNB is echter nog niet op deze manier geëvalueerd. DNB heeft daarom een onafhankelijke commissie gevraagd om haar werk als economisch beleidsadviseur in de afgelopen vijf jaar te beoordelen, zie bijlage 1 voor de opdrachtomschrijving voor de commissie. Dit rapport bevat de bevindingen van deze commissie.

Scope: nationale beleidsadviezen

De visitatiecommissie richt zich op de beleidsadviezen in de afgelopen vijf jaar over voornamelijk nationale thema's. Denk hierbij aan onderwerpen als de overheidsfinanciën, arbeidsmarkt, woningmarkt, verduurzaming van de economie, betalingsverkeer en de pensioentransitie. De commissie beoordeelt alle vormen van beleidsanalyses en -advies, inclusief optredens in de media, gepubliceerde analyses en adviezen in rechtstreeks contact met belanghebbenden. Het werk van DNB als toezichthouder, monetaire autoriteit, resolutieautoriteit en academisch onderzoeksinstituut blijft dus buiten beschouwing, net zoals de inzet van DNB in internationale gremia zoals de G20, OESO en het IMF. DNB heeft bewust de scope van de visitatie scherp afgebakend. Verschillende taken vergen namelijk een

verschillende evaluatie-aanpak. De monetaire beleidsinzet van DNB moet bijvoorbeeld vooral binnen het Eurosysteem worden beoordeeld.

Criteria: kwaliteit, relevantie en positionering

De commissie richt zich op de vraag welke impact DNB als beleidsadviseur had in de afgelopen vijf jaar. Het meten van impact van beleidsadvies is lastig. Het is namelijk moeilijk vast te stellen welke invloed een advies van DNB heeft op de beleidsvorming. Het beleidsproces is immers diffuus en wordt beïnvloed door veel verschillende actoren met verschillende rollen.

De visitatie gebruikt drie criteria om antwoord te geven op de vraag: heeft DNB impact? Deze criteria zijn: kwaliteit, relevantie en positionering. De gedachte hierachter is dat een beleidsadvies impactvol is als het goed is opgesteld en onderbouwd (kwaliteit), het aansluit bij actuele beleidsvragen of beleidsvragen actueel kan maken (relevant) en de ontvanger van het advies ervoor ontvankelijk is (positionering). De optelsom van deze drie criteria bepalen de uiteindelijke impact. De visitatiecommissie van het Centraal Planbureau (CPB) heeft vergelijkbare criteria gebruikt, die zijn neergelegd in het Standaard Evaluatie Protocol voor publiek gefinancierde onderzoeksinstellingen: wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke relevantie en toekomstbestendigheid. Grootste verschil is dat DNB de wetenschappelijke kwaliteit separaat evalueert en deze visitatiecommissie zich vooral richt op de analytische onderbouwing van beleidsadviezen en de impact daarvan.

Een korte toelichting op de drie gebruikte criteria:

- **Kwaliteit:** analytische en economische onderbouwing, vernieuwende inzichten en methoden, omgevingssensitiviteit en stakeholdergerichtheid.
- **Relevantie:** aansluiting van de rol van DNB bij de status van het beleidsdebat en bruikbaarheid van adviezen en analyses voor belanghebbenden.
- **Positionering:** aansluiting van thema's bij de expertise en het mandaat van DNB, de mate waarin de toon en vorm van communicatie-uitingen als passend worden ervaren.

Werkwijze: interviews, werksessies en beoordeling stukken

De visitatiecommissie heeft ongeveer 50 belanghebbenden geïnterviewd, 8 onderlinge werksessies georganiseerd en 200 publicaties van DNB bekeken. De commissie heeft in totaal ongeveer 50 belanghebbenden van het economische advieswerk geïnterviewd. Het gaat hierbij om politici, ambtenaren, journalisten, wetenschappers, toezichthouders, en vertegenwoordigers van vakbonden, planbureaus, en de private sector. Een volledige lijst van de geïnterviewden staat in bijlage 2. Daarnaast heeft de commissie ook zelf publicaties van DNB bekeken. Het gaat in totaal om zo'n 200 documenten die DNB in de afgelopen vijf jaar heeft gepubliceerd met analyses en beleidsadvies, uiteenlopend van berichten op de eigen website tot (niet wetenschappelijke) analyses.

Samenstelling visitatiecommissie

De commissie vormt een vertegenwoordiging van huidige en voormalige belanghebbenden van het economisch beleidsadvies van DNB. Dit zijn Aart Jan de Geus (voorzitter), Ed Groot (rapporteur), Marieke Blom, Hans Borstlap, Mark Harbers, Irene Jansen en Wouter Koolmees. De leden nemen op persoonlijke titel deel en spreken in dit verslag dan ook niet namens de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn. De commissie is ondersteund door een secretariaat vanuit DNB.

Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van de bevindingen van de commissie en de daaraan gekoppelde conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van de algemene bevindingen over de kwaliteit, relevantie en positionering van DNB als beleidsadviseur. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de beoordeling van de stukken en besprekingen van de visitatiecommissie. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting van de bevindingen per thema. De commissie heeft zich beperkt tot thema's waarop DNB geregeld economisch beleidsadvies geeft. Hoofdstuk 4 verbindt conclusies en aanbevelingen aan deze bevindingen.

Box 1: Adviestaak van DNB

De economische analyse- en adviestaak volgt uit de kerntaken van DNB. Zo is het voor DNB als monetaire autoriteit belangrijk om een goed begrip te hebben van de conjunctuur en structuur van de economie. Ook is het voor de uitvoering van de financiële stabiliteitstaak nodig om ontwikkelingen te duiden die de stabiliteit van het financiële stelsel en de bredere economie beïnvloeden. DNB heeft als onderdeel van het stelsel van centrale banken in Europa ook een verantwoordelijkheid voor een evenwichtige macro-economische ontwikkeling. De rol van economisch beleidsadviseur komt daarom ook terug in de missie van DNB:

"Wij maken ons sterk voor financiële stabiliteit en dragen daarmee bij aan duurzame welvaart in Nederland. Daarvoor werken we als onafhankelijke centrale bank, toezichthouder en resolutie-autoriteit samen met Europese partners aan:

- ***prijsstabiliteit en een evenwichtige macro-economische ontwikkeling in Europa.***
- ***een schokbestendig financieel systeem en een veilig, betrouwbaar en efficiënt betalingsverkeer.***
- ***solide en integere financiële instellingen die hun verplichtingen en toezeggingen nakomen.***

Door onafhankelijk economisch advies uit te brengen, versterken we het beleid gericht op onze primaire doelstellingen."

DNB voedt het publieke of politieke debat met economische feiten en inzichten en geeft, op basis daarvan soms ook beleidsadvies. DNB gebruikt hiervoor drie kanalen: 1) deelname aan overleg- en besluitvormingsgremia, 2) ad-hoc overleg met beleidsmakers en beleidsbeïnvloeders en 3) publicaties en publiciteit.

De adviestaak is juridisch indirect afgeleid uit de bredere verantwoordelijkheden voor ondersteuning van economisch beleid en financiële stabiliteit. Deze taken zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en verder naar de Nederlandse context vertaald in de Bankwet. Een expliciete wettelijke basis is overigens ook niet vereist voor advisering of het doen van aanbevelingen, zoals ook bevestigd door de Raad van State (zie advies onder 4b).

3. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat bevindingen over beleidsanalyses en -advies van DNB. Deze zijn gebaseerd op de interviews, de publicaties van DNB en besprekingen van de visitatiecommissie. De bevindingen gaan over de kwaliteit, relevantie en positionering van de beleidsanalyses- en adviezen van DNB. Samen geven deze drie elementen een beeld van de impact die DNB heeft als beleidsadviseur. In het volgende hoofdstuk presenteert de commissie aanbevelingen om de effectiviteit van de adviesrol van DNB te versterken.

Kwaliteit

Bij kwaliteit gaat het om de onderbouwing, vernieuwende inzichten en methoden, omgevingssensitiviteit en stakeholdergerichtheid van het beleidsadvies en de beleidsanalyses van DNB.

Analytische en economische onderbouwing, vernieuwende inzichten en methoden

1. **Geïnterviewden beoordelen de kwaliteit van de analyses van DNB als goed tot uitstekend, maar plaatsen soms kanttekeningen.** DNB'ers worden over het algemeen als inhoudelijk deskundig gezien door de geïnterviewden. Tegelijkertijd wordt niet ál het werk door belanghebbenden van het niveau 'excellent' ervaren, en dat zou het volgens veel geïnterviewden wel moeten zijn. Daarbij is ook een samenhang met de vakgebieden van de geïnterviewden zelf. De kwaliteit van het werk wordt vaak niet ter discussie gesteld zolang de analyses aansluiten bij eigen inzichten van de persoon of organisatie. Echter, wanneer de aanbevelingen en inzichten daarvan afwijken komt de inhoudelijke onderbouwing vaker onder kritiek te staan.

   De inhoudelijke onderbouwing wordt over het algemeen goed op orde bevonden en de stukken zijn goed geschreven. Academici plaatsen soms kanttekeningen bij de mate waarin het beleidsadvieswerk zich baseert op de laatste inzichten uit de wetenschap. Ook plaatsen geïnterviewden kanttekeningen bij de mate waarin DNB vernieuwend en leidend is met haar analyses en adviezen. Dit zou in het bijzonder het geval moeten zijn voor onderwerpen die dichtbij de kerntaken van DNB liggen, zoals inflatie. DNB heeft hier niet alleen een expliciete opdracht maar ook een unieke kennispositie. Daarom verwachten geïnterviewden dat DNB zich bij dit soort thema's aan de academische 'frontier' bevindt, vernieuwende inzichten brengt en zich proactief in het debat mengt. Als voorbeeld wordt genoemd dat DNB actiever had kunnen zijn tijdens de recente inflatiepiek. Zo publiceerde het CPB eerder een alternatieve maatstaf voor de Nederlandse inflatie dan DNB.

2. **Geïnterviewden signaleren een onbalans tussen risicobeheersing en aandacht voor economische dynamiek**. Nederland is een land met hoge besparingen terwijl

tegelijk de toegang tot krediet voor het midden en kleinbedrijf ook internationaal gezien relatief kostbaar en moeizaam is. Ook het aanbod van risicokapitaal ter financiering van de noodzakelijke innovaties en de klimaattransitie wordt als probleem ervaren. Deze thema's komen volgens sommige belanghebbenden weinig terug in analyses en advisering van DNB. De commissie deelt dit beeld.

Omgevingssensitiviteit en stakeholdergerichtheid

3. **Sommige belanghebbenden merken op dat de breedte van de publicaties ten koste gaat van de diepte, maar het oordeel hierover is verdeeld.** Sommige belanghebbenden (vooral academici) vinden dat DNB zich moet richten op diepgaande en vernieuwende analyses op enkele kernthema's, terwijl anderen (vooral ambtenaren en politici) aangeven dat DNB zich juist over meer onderwerpen zou moeten uitlaten, en dat haar input gegeven haar deskundigheid breder ingezet mag worden.

   De voor de commissie relevante vraag hierbij is niet alleen *of* DNB een thema of deelthema moet oppakken, maar ook *hoe* zij dit doet. Bij thema's die tot de kerntaken van DNB behoren, zoals inflatie en financiële stabiliteit, mag van DNB diepgaand en excellent onderzoek worden verwacht, zeker op de deelthema's waar DNB unieke expertise in huis heeft. Bij thema's die wat verder verwijderd zijn -bijvoorbeeld de werking van de arbeidsmarkt, klimaatbeleid en de woningmarkt- kan ook met een meer generalistische aanpak worden volstaan. DNB kan zich dan in haar beleidsadvies baseren op analyse en onderzoek van andere partijen, en eigen onderzoek scherp afbakenen. De meerwaarde van DNB zit bij dit soort thema's vooral in het schetsen van de samenhang tussen verschillende inzichten.

4. **DNB moet er ook voor zorgen dat haar analyses voldoende aansluiten bij de leefwereld van de ontvangers.** Dat betekent dat ze voor beleid dat diep ingrijpt op de omstandigheden van bedrijven of inwoners, zich ook rekenschap moet geven van de gevolgen. Dat zij niet over micro-beleid hoeft te adviseren, betekent niet dat zij de micro-gevolgen van macrobeleid kan negeren in haar uitingen. Om een voorbeeld te geven, het zou inderdaad heel goed kunnen dat de economie zich snel herstelt van de Coronapandemie en dat steunmaatregelen dus snel beëindigd kunnen worden, maar het kan geen kwaad om dan ook te benoemen dat er ook veel ondernemingen zijn die hard worden geraakt. DNB neemt dergelijke microgevolgen nu soms wel, en soms niet mee in haar analyses. Daar waar zij dit wel doet worden de publicaties beter ontvangen.

5. **DNB moet zich bewust zijn van het veranderende krachtenveld.** Dat DNB zich een economische adviesrol aanmeet staat niet ter discussie en geniet brede steun onder de commissie en geïnterviewden. Sterker nog, in tijden van toenemende politieke tegenstellingen en korte termijn denken is er juist behoefte aan onafhankelijk en boven de partijen uitstijgend tegenwicht. Tegelijkertijd staan onafhankelijke adviesinstituten

onder druk en wordt de onafhankelijkheid van hun adviezen vaker betwist. Dit onderstreept het belang van een duidelijk mandaat, zorgvuldige positionering en actieve en heldere communicatie. Zorgvuldige positionering betekent overigens niet zozeer meer voorzichtigheid, maar wel duidelijke keuzes en verantwoording. Meerdere geïnterviewden vinden DNB'ers bijvoorbeeld te afstandelijk en zouden graag willen dat DNB vaker stelling neemt of zichtbaarder is in hoogoplopende politieke discussies over bijvoorbeeld de digitale euro en de pensioentransitie. De commissie is van mening dat juist in verhitte debatten feitelijke analyses van DNB zeer welkom zijn. Dit leidt mogelijk wel tot felle kritiek, waarmee DNB heeft om te gaan.

Relevantie

Bij relevantie gaat het vooral om de aansluiting van de rol van DNB bij de status van het beleidsdebat en bruikbaarheid van adviezen en analyses voor belanghebbenden.

Bruikbaarheid van analyses en adviezen

1. **DNB wordt gezien als gezaghebbende adviseur.** Over het algemeen is het beeld dat wanneer DNB ergens een advies over geeft dat dit ook wordt meegewogen en van invloed is. Sommige geïnterviewden merken op DNB niet altijd voldoende rekenschap geeft van de reikwijdte en het effect daarvan. Als lid van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt DNB bijvoorbeeld gezien als 'consequent conservatief', met als risico dat zij zich buiten de politieke of maatschappelijke realiteit kan plaatsen. Opgemerkt wordt dat de adviezen voor het begrotingsbeleid aan relevantie kunnen winnen door ook rekening te houden met aspecten van brede welvaart, economische dynamiek en de samenstelling van de overheidsuitgaven. Overigens werd de rol van DNB tijdens de Covidcrisis als constructief en waardevol ervaren.

2. **Om relevant te blijven moet DNB wendbaar zijn.** De onderwerpen die relevant zijn voor financiële stabiliteit, prijsstabiliteit en een evenwichtige macro-economische ontwikkeling veranderen in de tijd. Technologische ontwikkelingen, cyberrisico's, natuurrampen of geopolitieke crises kunnen bijvoorbeeld leiden tot nieuwe risico's. DNB moet dus met haar beleidsadvies wendbaar kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en het vizier richten op nieuwe risico's en zou daarover kunnen rapporteren in het halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS). De commissie merkt op dat in dit overzicht veel nadruk ligt op risico's zoals we die kennen uit de banken- en eurocrisis in de periode 2008-2015. De meest recente versies van dit rapport hadden wel een sterkere focus op 'nieuwe risico's, bijvoorbeeld gerelateerd aan geopolitieke risico's en cyber. Dit zijn dus goede voorbeelden. In algemene zin is het een gevaar voor organisaties met een onderzoektak dat de door de onderzoekers opgebouwde expertise en routine leidend wordt bij de prioritering van het werk.

Hoewel de commissie dit niet direct heeft kunnen waarnemen bij DNB, ziet zij dit in algemene zin voor organisaties als DNB als een aandachtspunt.

3. **DNB moet scherp blijven kiezen en vermijden dat onderzoek dubbelt of weinig toevoegt aan dat van andere instituten.** DNB wordt vaak door belanghebbenden verzocht om een agenderende of adviserende rol te pakken, soms ook omdat dit past bij de agenda van de belanghebbende. Soms gaat dat ook om onderwerpen die relatief ver liggen van het kernmandaat van DNB, zoals natuurlijk kapitaal of defensie. DNB moet haar capaciteit zorgvuldig inzetten en haar rol zorgvuldig kiezen. Ten eerste omdat onderzoekscapaciteit schaars is, en ook om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan met onderzoek van andere instituten zoals de AFM, het CPB, PBL of NIBUD. Effectiever en relevanter kan zijn dat DNB de samenwerking zoekt met andere kennisinstituten om gezamenlijk verschillende invalshoeken en kruisverbanden in beeld te brengen.

Aansluiting bij het beleidsdebat

4. **DNB wint aan relevantie als de adviezen en analyses meebewegen met de fase in het beleidsdebat.** Meerdere geïnterviewden zouden het waardevol vinden als DNB zich vaker en explicieter uitspreekt, zeker achter de schermen en aan het begin van een beleidstraject. Adviezen van DNB worden op prijs gesteld vanwege hun kwaliteit, onafhankelijkheid en afstand van de waan van de dag, maar dat verandert vanaf het moment dat het thema in de fase van politieke besluitvorming zit. Sommige respondenten vinden dat DNB zich moet onthouden van advies zodra de politiek aan zet is. De commissie begrijpt deze mening maar ziet ook in dat het moeilijk is te bepalen wanneer de politieke besluitvorming begint en wanneer die eindigt. De commissie adviseert daarom dat DNB de fase waarin het beleidsdebat verkeert meeweegt bij de rol die DNB inneemt. De commissie maakt onderscheid tussen drie rollen die DNB kan innemen:

Analyseren en agenderen: Belanghebbenden waarderen het als DNB een agenderende rol speelt en "de bal klaarlegt" voor de politiek. Dit is passend bij onderwerpen die van belang zijn voor de missie van DNB, en bij onderwerpen die niet of nauwelijks op de politieke agenda staan, maar daar vanuit economisch perspectief wel thuishoren. Belanghebbenden merken op dat DNB een geschikte partij is om een agenderende rol te vervullen vanwege haar relatief grote afstand tot de dagelijkse politiek. Agenderend onderzoek hoeft niet altijd een beleidsadvies te bevatten. Om een thema op de agenda te krijgen kan het zelfs effectiever zijn om de feiten voor zichzelf te laten spreken. De commissie ziet vooral een agenderende rol voor thema's die raken aan de lange termijn, zoals de vergrijzing en de productiviteit.

Analyseren en adviseren. Wanneer een thema wel op de politieke agenda staat, maar er nog geen consensus is over het te voeren beleid, is concreet beleidsadvies van DNB welkom. In dit stadium is het nuttig als DNB het politieke debat verrijkt met

economische duiding en feiten, en een daaraan gekoppeld beleidsadvies. Voorbeelden zijn: adviezen over de begrotingsruimte voor het aantreden van een kabinet, of analyses en adviezen hoe verschillende beleidskeuzes de financiële posities van huishoudens en bedrijven raken. Daarbij geldt hoe verder het thema ligt. Geïnterviewden geven bijvoorbeeld aan dat DNB geen al te gedetailleerd advies hoeft te geven over microaspecten van de arbeidsmarkt, energiebesparing of natuurlijk kapitaal. Hier past de rol van generalist beter dan die van expert, en van een generalist worden minder gedetailleerde beleidsvoorschriften verwacht. De commissie onderschrijft dit.

i. **Analyseren.** Wanneer een politiek besluit eenmaal genomen is, heeft DNB zich daartoe te verhouden en kan een afwijkend beleidsadvies over de politieke keuze de onafhankelijke status van DNB schaden. Hoewel het 'einde' van een beleidstraject niet altijd helder te onderscheiden is, markeert het einde van een wetstraject een duidelijk moment vanaf wanneer advies minder effectief wordt en impact heeft. In de afgelopen jaren is DNB soms na de besluitvorming met advies gekomen, bijvoorbeeld in uitlatingen over het arbeidsmarktadvies van de SER en over huurprijsregulering. Verschillende geïnterviewden vinden DNB op zulke momenten minder effectief, de commissie deelt dit beeld. Ook bij onderwerpen die verder afstaan van het kernmandaat is het passender om afruilen tussen beleidsopties te schetsen dan om concreet advies te geven.

Positionering

Bij positionering gaat het om de aansluiting van thema's bij de expertise en het mandaat van DNB, de mate waarin de toon en vorm van communicatie-uitingen als passend worden ervaren.

Aansluiting thema's en rol bij expertise en mandaat van DNB

1. **Er is geen consensus over op welke thema's DNB zich moet richten.** Het mandaat van DNB is breed en sommige geïnterviewden vatten het ruim op. Zij zien bijvoorbeeld liever meer profiel op klimaatbeleid en de woningmarkt, en zien DNB als natuurlijke bondgenoot tegen de politieke kortademigheid in beleidsdiscussies. Anderen zien met name in de publicaties over klimaat voorbeelden van 'mission creep'. In het algemeen is het beeld dat stakeholders vooral meer aandacht willen voor onderwerpen op hun eigen vakgebied. De kritiek op DNB neemt logischerwijs ook toe naarmate de analyses en aanbevelingen meer afwijken van hun eigen inzichten. De commissie kiest er niet voor om een nauw omschreven afbakening van thema's voor analyse en advies voor te schrijven. Of een thema raakt aan de prijsstabiliteit, financiële stabiliteit of de macro-economische ontwikkeling is immers veranderlijk in de tijd. Wel adviseert de commissie een afwegingskader te hanteren voor themakeuzes en de rol van DNB.

2. **Er is wel consensus over dat DNB goed is gepositioneerd om lange termijn ontwikkelingen te agenderen en die in bredere samenhang te plaatsen.** Meerdere stakeholders uiten behoefte aan studies naar de uitdagingen en risico's waarmee Nederland in de toekomst wordt geconfronteerd. DNB wordt hier vanwege haar unieke kennispositie en onafhankelijkheid een belangrijke rol toegedicht. Thema's die genoemd worden zijn: het toekomstige verdienvermogen van Nederland en Europa, de klimaattransitie, de schaarse fysieke ruimte, geopolitieke risico's, de mondiale schuldengroei, en de vergrijzing. Ook is DNB goed gepositioneerd om de samenhang binnen en tussen beleidsthema's te schetsen. Een goed voorbeeld op dit punt is de 'vier ingrediëntenstudie voor een beter functionerende woningmarkt'.

3. **DNB kan duidelijker communiceren over de themakeuze en haar rol in het beleidsdebat.** Hoe verder thema's buiten het kernterrein liggen, hoe meer uitleg en zorgvuldigheid dit nodig heeft. Dit is door meerdere geïnterviewden opgemerkt. Ook valt het de commissie op dat niet alle beelden die leven bij de geïnterviewden over de themakeuze ook te staven zijn op basis van de publicaties. Zo percipiëren sommigen een gebrek aan informatie van DNB over pensioenen terwijl de transitie loopt, terwijl DNB hier met regelmaat over publiceert. De thema's waarop DNB herkend wordt als beleidsadviseur sluit daarmee niet altijd aan bij de feitelijke inbreng van DNB. DNB kan niet alleen beter communiceren over *waarom* zij thema's oppakt of advies geeft, maar ook over *welke* thema's voor DNB relevant zijn. Evenals het CPB doorloopt DNB een consultatieproces bij de vaststelling van de werkagenda, om ervoor te zorgen dat deze aansluit bij actuele behoeften en beleidsvragen. Maar daar waar het CPB een formele procedure doorloopt, gebeurt dit bij DNB informeel. Sommigen zouden graag zien dat DNB de werkwijze van het CPB overneemt en wensen meer formele betrokkenheid. De commissie deelt deze mening niet gezien de strikt onafhankelijke positie van DNB, maar adviseert wel de agenda te publiceren.

4. **Vooral bij thema's waar DNB meerdere rollen vervult, is zorgvuldige uitleg van belang over vanuit welke rol DNB spreekt.** De meeste geïnterviewden en de commissie vinden dat DNB ook moet adviseren over thema's die direct raken aan haar toezichtstaken, zoals monetair beleid, betalingsverkeer of het pensioenstelsel. Bij deze thema's heeft DNB immers een unieke informatiepositie. Uit de interviews en de beoordeling van de stukken blijkt dat het niet altijd duidelijk is vanuit welke rol DNB spreekt. De toezichtstaken van DNB hebben ook invloed op hoe DNB wordt gepercipieerd als adviseur. Mede door de toezichtrol wordt DNB als een conservatieve adviseur gezien. Belanghebbenden zijn verdeeld over of deze als conservatief ervaren houding DNB effectief maakt. Sommigen denken dat dit de consistentie van DNB vergroot en dat DNB daarmee een effectief tegenwicht biedt aan politiek opportunisme. Anderen ervaren DNB hierdoor juist als star of 'grijze plaat' en vinden

dat DNB vaker een ander geluid moet laten horen, bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt of overheidsfinanciën.

Communicatie-uitingen

5. **Er is lof voor de publieke optredens van de President.** Zowel de geïnterviewden als de commissie zelf beoordelen zijn optredens als uitstekend. Dit komt doordat hij heldere taal spreekt, toegankelijk is en zich durft uit te spreken. Het wordt daarmee ook als logisch ervaren dat DNB vaak bij monde van de President naar buiten treedt. Keerzijde is dat de rest van de organisatie minder zichtbaar is in het publieke debat. DNB is voor haar impact daarmee sterk afhankelijk van de invulling van deze rol door de President, wat ook kwetsbaar kan zijn. Zeker in de meer gespecialiseerde economische en financiële pers zouden andere DNB-medewerkers zichtbaarder kunnen zijn.

6. **DNB zou over kernthema's actiever kunnen communiceren.** Zo was er tijdens de inflatiepiek grote behoefte aan proactieve tekst en uitleg over de oorzaken ervan en de impact van het monetaire beleid vanuit Frankfurt. Belanghebbenden vinden dat de zichtbaarheid van DNB op dit punt nog aan kracht kan winnen. Zo deelt DNB niet alle inzichten die ze op dit punt heeft met de buitenwereld, terwijl dit bij uitstek een thema is waarop ze zichtbaar mag zijn. De commissie deelt dit beeld. Geïnterviewden geven aan dat DNB over het algemeen regelmatiger en pro-actiever kan uitleggen hoe het beleid vanuit Frankfurt doorwerkt op de reële economie. Op de website van DNB zijn een aantal goede, toegankelijke voorbeelden te vinden, zoals begrijpelijke artikelen, toelichting in een podcast en een publiekscollege.

Wat zegt dit over de impact?

De kwaliteit, relevantie en positionering van de adviezen van DNB hangen sterk samen. Welke eisen DNB mag stellen aan de kwaliteit van haar eigen analyses is afhankelijk van de diepgang die zij op een onderwerp moet, kan en wil bereiken. Dat is afhankelijk van de positie die zij voor zichzelf ziet in een debat, en ook van wat DNB kan bieden ten opzichte van andere adviseurs. Deze criteria kunnen niet los worden gezien van elkaar, en bepalen samen de impact.

De relevantie van DNB-advies is gegroeid. In haar opdrachtverlening benadrukt DNB dat zij zich de afgelopen jaren weg heeft willen bewegen van een rol van 'expert in isolatie'. De geïnterviewden en de commissie constateren dat DNB de afgelopen jaren op uiteenlopende terreinen zichtbaar en hoorbaar was. Uit de interviews blijkt dat DNB inmiddels duidelijk wordt gezien in het economische beleidsdebat. In die zin lijkt DNB dus in haar opzet geslaagd.

Tegelijkertijd lopen de beelden over de positionering van DNB uiteen. DNB beschikt over specifieke kennis en expertise die haar een unieke positie biedt in het publieke debat. Echter, uit de interviews kwamen ook kritische geluiden naar voren, bijvoorbeeld over de vraag waarom DNB bepaalde thema's wel en niet oppakt en de manier en het moment waarop dit gebeurt. DNB is zelf naar buiten toe ook niet altijd duidelijk hoe en waarom zij zich verhoudt tot de thema's waarover zij advies geeft. In haar analyses geeft DNB lang niet altijd aan waarom zij kiest voor een bepaalde mate van diepgang van analyse, of detail van advies. De commissie meent dat op dit punt meer transparantie en mogelijk ook een meer expliciete afweging gewenst is.

Geïnterviewden hebben sterk uiteenlopende opvattingen over de reikwijdte van de adviesfunctie van DNB. Die opvattingen zijn sterk gerelateerd aan het vakgebied van de geïnterviewden dan wel de belangen van de organisaties waar zij aan verbonden zijn. De commissie neemt kennis van de sterk uiteenlopende opvattingen onder de stakeholders van DNB, maar ziet geen rol van scheidsrechter voor zich weggelegd in de discussie over hoe ver het mandaat van DNB reikt. Evenmin ziet de commissie aanleiding om een bepaalde thema-afbakening te adviseren. Welke thema's voortvloeien uit haar mandaat, is een afweging die DNB zelf telkens opnieuw moet maken. Of een thema raakt aan het mandaat is immers veranderlijk in de tijd en afhankelijk van omstandigheden. Bovendien zal elke afbakening vatbaar blijven voor discussie. Wel merkt de commissie op dat DNB de afweging over haar themakeuze zorgvuldig en expliciet moet maken, en dat het niet altijd zichtbaar is dat ze dat doet.

4. Aanbevelingen

De commissie komt tot acht aanbevelingen om de economische adviesrol van DNB te verduidelijken, meer te focussen en daarmee nog verder te versterken. De adviezen betreffen het bevorderen van strategische keuzes (4.1), het versterken van de communicatie (4.2) en de interne governance (4.3).

Strategische keuzes

De Nederlandsche Bank is dè bewaker van prijsstabiliteit, financiële stabiliteit en een evenwichtige economische ontwikkeling. Vanuit dit brede mandaat moet zij excellente analyses en adviezen uitbrengen. Adviezen die getuigen van een dwingende logica en daardoor het gezag verwerven te midden van alle politieke en maatschappelijke tegenstellingen. Onderwerpen die direct verband houden met haar mandaat lenen zich veelal voor adviezen met concrete beleidsmaatregelen.

Naarmate thema's verder afliggen van het DNB-mandaat, maar wel daarop van invloed zijn, zal het effect van haar adviezen veelal groter zijn met het vooral agenderen en analyseren van vergeten of ondergewaardeerde thema's. De samenhang in het hier en nu van in de politieke besluitvorming dikwijls afzonderlijk behandelde thema's en de samenhang tussen het nu en straks (toekomstverkenning), zouden permanente aandachtspunten moeten zijn in de advisering van DNB. De eerste vier adviezen van de commissie grijpen aan op hoe scherper tot strategische keuzes te komen.

Aanbeveling 1: Hanteer een afwegingskader bij de keuze van thema's en rol DNB

De missie van DNB is breed en welke thema's invloed hebben op financiële stabiliteit, prijsstabiliteit en evenwichtige economische ontwikkeling veranderen met de tijd. De commissie adviseert DNB om vaste criteria te gebruiken om op een geordende, transparante en selectieve manier tot een werkagenda te komen. Deze criteria kunnen worden gevat in een afwegingskader, zie figuur 1 voor een voorbeeld. De criteria en bijbehorende vragen die DNB zou kunnen gebruiken bij dit voorbeeld zijn:

1. **Moet DNB iets met dit thema of deelthema vanuit haar missie?**
    a. Heeft het (deel)thema (potentieel) impact op de financiële stabiliteit of prijsstabiliteit?
    b. Heeft het (potentieel) impact op de macro-economische ontwikkeling?
    c. Heeft het (potentieel) een grote impact op de stabiliteit en toegankelijkheid van het betalingsverkeer?
2. **Heeft DNB meerwaarde t.o.v. anderen?**
    a. Kan DNB nieuwe of aanvullende inzichten brengen in de discussie vanuit haar kennispositie, zoals data of modellen?
    b. Kan DNB het beleidsdebat beïnvloeden vanuit haar positie in gremia?

c. Is DNB goed gepositioneerd om hier iets van te vinden? Wat is haar positie ten opzichte van andere adviseurs?

3. **Is dit (deel)thema beleidsrelevant, of kan het dat worden door agendering door DNB?**
   a. Staat het thema op de beleidsagenda?
   b. Zo nee, heeft het potentie om daar na agendering op te komen?
   c. Zijn er missende inzichten en feiten die DNB kan leveren ter agendering?
4. **Heeft DNB voldoende capaciteit om dit (deel)thema met voldoende verdieping op te pakken, eventueel na herprioritering?**
   a. In hoeverre vraagt het (deel)thema extra investeringen van DNB? Kan DNB leunen op bestaande data, modellen en expertise?
   b. Heeft dit thema potentieel meer impact op de missie dan andere thema's?
   c. Kan DNB bij dit of bij andere (deel)thema's een 'lichtere' rol aannemen?
   d. Kan DNB samenwerken met andere partijen om capaciteit te besparen?

Aanbeveling 2: Kies bewust tussen analyseren, agenderen, en adviseren

De economische adviesrol van DNB kan de vorm aannemen van analyseren, agenderen, en adviseren. Welke rol passend is, hangt af van:

1. **De fase van het beleidsdebat**. DNB zou zich steeds moeten richten op de volgende fase van het beleidsdebat. Beperking tot een agenderende en analyserende rol ligt voor de hand bij thema's die (nog) niet op de politieke agenda staan, maar die naar het mandaat van DNB wel van belang zijn. Een adviserende rol komt in beeld bij concreet voorgenomen beleid. Is politieke besluitvorming achter de rug dan is een meer beschouwende en analyserende rol passend. De commissie beseft dat het onderscheid tussen de verschillende fases niet altijd duidelijk te maken valt. Waar het om gaat is de afweging bewust te maken.
2. **De mate waarin het thema het mandaat raakt.** Als algemeen principe bepleit de commissie dat hoe verder een thema verwijderd ligt van kerntaken van DNB, hoe terughoudender zij moet zijn met gedetailleerd beleidsadvies. Gedetailleerde adviezen op terreinen waarop DNB niet onmiddellijk als gezaghebbend wordt herkend, maken DNB kwetsbaar voor verwijten van politieke inmenging. Een agenderende analyse zonder concreet beleidsadvies heeft in deze gevallen meer impact dan uitgesproken beleidsopvattingen. Door enkel feiten of afruilen te benoemen, legt DNB de bal als het ware klaar voor de politiek, zonder zelf expliciet onderdeel te worden van het politieke debat. Als DNB op politiek gevoelige momenten toch besluit concrete beleidsadviezen te geven, dan is het nog belangrijker dat DNB helder uitlegt waarom en vanuit welke rol zij dit doet.

Aanbeveling 3: Kies tussen de rol van expert of generalist

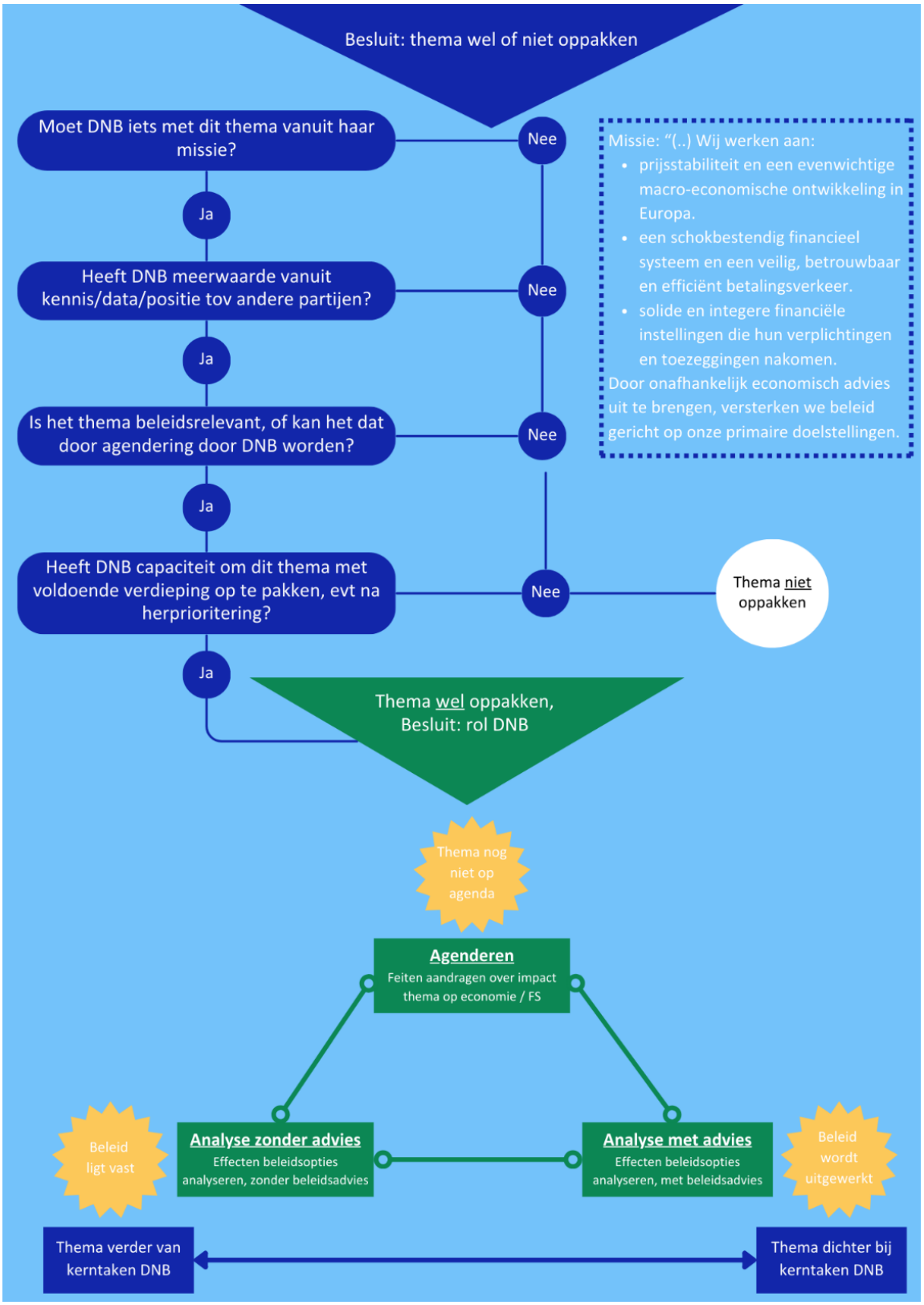
Daar waar DNB een unieke kennispositie heeft en het thema direct raakt aan de kerntaken, ligt de lat hoog en mag van DNB excellent onderzoek worden verwacht en zo nodig gericht beleidsadvies. Bij verder weg liggende thema's is die ambitie alleen al vanwege de beperkte onderzoekscapaciteit niet realistisch. Dan volstaat een meer generalistische blik, eventueel aangevuld met een duidelijk afgebakende analyses op aspecten waar DNB een duidelijke meerwaarde heeft. Bij dit soort thema's kan ook gebruik worden gemaakt van het onderzoek van andere kennisinstituten. De commissie beveelt aan de themakeuze en de ambitie daarbinnen regelmatig te evalueren en de nodige wendbaarheid in te bouwen bij de onderzoekscapaciteit.

Aanbeveling 4: Kijk breder naar buffers en risico's en kijk verder vooruit

Er is behoefte aan meer overkoepelende analyses van de huidige economie en de economie van de toekomst. Dit raakt twee elementen:

1. **Kijk breder.** De commissie constateert een zekere onbalans tussen 'risicorapporten' (die vaak tot de oproep tot extra buffers of compliance leiden) en 'kansenrapporten', die gaan over versterking van de economie in de toekomst. Het stapelen van buffers op alle microniveaus kan leiden tot een overmatige risicoaversie op macroniveau. Ook zou DNB meer aandacht kunnen besteden aan nieuwe risico's of zogeheten *black swans*.
2. **Kijk verder.** Geïnterviewden geven aan behoefte te hebben aan duiding van toekomstige uitdagingen en op zoek te zijn naar houvast en denkkaders in onzekere tijden. De commissie adviseert een accentverlegging naar meer verkenning van mogelijke toekomstbeelden. Het periodieke Overzicht Financiële Stabiliteit of de tweejaarlijkse ramingen biedt hiervoor een gelegenheid.

Figuur 1: voorbeeld van een afwegingskader dat DNB kan hanteren



Communicatie

Heldere communicatie is voor een publieke organisatie als DNB van cruciaal belang. Duidelijk positief is dat DNB de afgelopen vijf jaar zichtbaarder is geworden in de media en in het beleidsdebat. Ook zijn de publicaties van DNB toegankelijk qua begrijpelijke taal en lengte. Niettemin liggen er nog mogelijkheden om de effectiviteit en impact van de communicatie te verbeteren.

Aanbeveling 5: Creëer aparte momenten voor overkoepelend advies

DNB publiceert door het jaar heen op verschillende momenten en over uiteenlopende thema's beleidsanalyses en -adviezen. Dat is logisch en effectief, omdat de timing van dergelijke publicaties dan aansluit bij de maatschappelijke en politieke actualiteit. Keerzijde is dat een beeld van versnippering kan ontstaan. De commissie geeft in overweging om bijvoorbeeld bij de vaker terugkerende persmomenten, zoals bij de publicatie van het Overzicht Financiële Stabiliteit, het Jaarverslag of de ramingen, een meer algemene en kwalitatieve beoordeling te geven van de stand van zaken in de economie en daarbij zo nodig enkele kernboodschappen uit te dragen als beleidsadviseur.

Aanbeveling 6: Wees duidelijk bij 'twee of drie dubbele petten'

Geïnterviewden hebben uiteenlopende meningen over de adviserende rol van DNB op thema's waar zij zelf ook toezichtstaken heeft. Kort gezegd variëren de standpunten van: "bij deze thema's heeft DNB veel kennis en expertise in huis, dus daar moet DNB wel over adviseren" tot "DNB kan dit beter niet doen, het is moeilijk af te wijken van de toezichtlijn en dat maakt haar advies kwetsbaar". De commissie vindt dat DNB wel degelijk kan adviseren over bijvoorbeeld het pensioenstelsel of het betalingsverkeer, maar vindt wel dat DNB moet verhelderen vanuit welke rol zij spreekt. Het helpt ook als DNB transparant is over eventueel met elkaar schurende invalshoeken. De commissie is zich er dus van bewust dat daar waar DNB wettelijke toezichtstaken uitoefent dit kan schuren met de adviesfunctie. Maar ongewenst is dat terughoudendheid leidt tot onzichtbaarheid. Dit geldt met name voor omstreden onderwerpen als de pensioentransitie en de digitale euro. Bij de pensioentransitie is het van belang voor publiek en uitvoerders dat DNB regelmatig rapporteert over de voortgang, over waartegen fondsen aanlopen en waar pensioendeelnemers zich van bewust moeten zijn. Dit ook om tegenwicht te bieden aan feitenvrije discussies. Hetzelfde geldt voor de digitale euro, waar behoefte is aan een helder en op feiten gebaseerd geluid vanuit DNB. De commissie benadrukt dat het niet de bedoeling is dat DNB op elke kritiek of ontsporende discussie gaat reageren. Waar het om gaat is blijvende zichtbaarheid en transparantie bij thema's die DNB direct raken.

Aanbeveling 7: Verduidelijk het doel van publicaties en versterk visuele content

Publicaties die beelden of gesproken tekst bevatten, zoals het publiekscollege, de podcast of gebruik van infographics bij analyses, worden als krachtiger ervaren, maar het gebruik hiervan blijft relatief beperkt. Het inzetten van deze middelen zou de communicatie van DNB kunnen versterken en breder aanspreken. Verder wordt niet voldoende toegelicht waarom bepaalde analyses of standpunten worden gepresenteerd. Ook is niet altijd direct duidelijk wat het doel van de publicaties is. Is het een advies? Een analyse? En wanneer spreken medewerkers namens DNB en wanneer is het een persoonlijk standpunt? De commissie adviseert dat DNB telkens duidelijk maakt waarom, vanuit welke rol en op basis van welke inzichten ze zich tot een thema verhoudt.

Governance

Dat DNB een economische adviesrol vervult staat niet ter discussie en geniet brede steun. Sterker nog, in tijden van toenemende politieke spanningen en korte termijn denken is er juist behoefte aan onafhankelijk en boven de partijen uitstijgend tegenwicht. Belanghebbenden geven wel aan dat ze meer inzicht en/of invloed willen op de keuzes die DNB maakt in haar werkagenda. De commissie doet één aanbeveling om deze punten adresseren.

Aanbeveling 8: Volg informeel consultatieproces en publiceer de werkagenda

Stakeholders verwachten een hoge kwaliteit van beleidsanalyses en adviezen en tegelijk dat DNB een breed scala aan thema's bestrijkt. Dat is niet altijd mogelijk. Wel is de vraag van belanghebbenden legitiem om betrokken te zijn bij de onderzoekagenda van DNB. Meerdere geïnterviewden hebben de wens geuit om, net als bij het CPB het geval is, ook formeel betrokken te worden bij de vaststelling van de onderzoekagenda. De commissie volgt deze zienswijze niet omdat dit afbreuk zou doen aan de strikte onafhankelijkheid van DNB. Wel doet de commissie de aanbeveling om het al bestaande informele consultatieproces te blijven volgen en na vaststelling van de werkagenda deze ook te publiceren op de website.

Bijlage 1: opdracht aan de commissie

Opdracht

Vanuit haar diverse taken is DNB regelmatig, zowel voor als achter de schermen, betrokken bij discussies over sociaal- en financieel-economische onderwerpen en het daarbij te voeren overheidsbeleid. DNB is op zoek naar een scherp inzicht in de wijze waarop zij in zulke situaties functioneert. Het perspectief van buiten de organisatie staat daarbij centraal. In het verlengde hiervan vraagt DNB de beleidsmatige visitatiecommissie DNB (hierna: visitatiecommissie) om een onafhankelijk oordeel over haar functioneren als economisch beleidsadviseur in de afgelopen vijf jaar.

DNB vraagt de commissie om daarbij specifiek in te gaan op de kwaliteit en relevantie van haar analyses, advisering en besluiten. Onder kwaliteit wordt niet alleen de inhoudelijke onderbouwing verstaan, maar nadrukkelijk ook de mate van omgevingssensitiviteit en stakeholdergerichtheid. Onder relevantie verstaat zij of haar adviezen aansluiten bij haar expertise, het totaal aan taken dat DNB heeft en de politieke en maatschappelijke behoeften. Ook hoort DNB graag of de visitatiecommissie verandering ziet (en zo ja, welke) in het functioneren van DNB als beleidsadviseur over de afgelopen vijf jaar. Het staat de visitatiecommissie vrij om DNB adviezen te geven, waar deze volgen uit het beeld dat zij zich vormt over het functioneren van DNB.

Met het oog op het beeld dat de visitatiecommissie zich moet vormen, vraagt DNB de commissie in ieder geval in gesprek te gaan met de stakeholders van het economische advieswerk van DNB. Onder stakeholders verstaat DNB partijen die deel uitmaken van de beleidsvorming in de domeinen waarover DNB adviseert. Hieronder vallen zowel publieke partijen, zoals politici, ministeries, adviesorganen en toezichthouders, maar ook private partijen die bijdragen aan de beleidsdiscussies en -vorming. Ook verwacht DNB dat de visitatiecommissie zich een beeld vormt van de publieke beleidsadviserende uitingen van DNB.

DNB vraagt de visitatiecommissie om uiterlijk 1 maart een publiceerbare, schriftelijke beoordeling van tussen de 25 en 50 pagina's op te leveren. DNB vraagt de visitatiecommissie deze publicatie in een gesprek toe te lichten aan de directie van DNB.

Scope

DNB is onafhankelijke centrale bank, toezichthouder en resolutie-autoriteit. In die rollen werkt DNB onder andere aan prijsstabiliteit en een evenwichtige macro-economische ontwikkeling, een schokbestendig financieel systeem en een veilig, betrouwbaar en efficiënt betalingsverkeer. Door onafhankelijk economisch advies uit te brengen, versterken we het beleid gericht op onze primaire doelstellingen. De visitatiecommissie wordt uitsluitend gevraagd om een beeld te geven van de invulling die DNB geeft aan deze rol van onafhankelijk

economisch beleidsadviseur. Uiteraard is ook voor de andere rollen een blik van buiten waardevol, maar deze rollen verdienen een aparte blik en vragen een ander type expertise. Deze andere rollen vallen dus buiten scope van deze opdracht.

Onder haar economisch beleidsadviserende werk verstaat DNB onder meer haar adviezen over thema's als de woningmarkt, het nieuwe pensioenstelsel, klimaatbeleid, overheidsfinanciën, financiële stabiliteit en betalingsverkeer, waaronder ook cyberrisico's en cashwetgeving. Het gaat daarbij om alle soorten externe niet-wetenschappelijke publicaties, zoals analyses, *occasional studies*, vaste publicaties zoals haar Overzicht Financiële Stabiliteit, haar ramingen van de economie, inbreng richting de Tweede Kamer, interviews en beleidsadvies op haar website. Ook valt haar formeel en informeel contact met ambtenaren, politici en andere stakeholders van beleid hieronder.

Hieronder vallen wat DNB betreft niet haar primair wetenschappelijke werk, zoals papers gepubliceerd in *peer reviewed journals*, ook niet waar die raken aan thema's van sociaaleconomisch beleid, haar beïnvloeding van toezichtsbeleid. Ook de inzet van DNB in internationale gremia zoals de G20, OESO en het IMF valt buiten de scope. Dat geldt eveneens voor beslissingen over macroprudentiële buffers en de inbreng van DNB bij de ECB in Frankfurt.

Ondersteuning vanuit DNB

DNB verzorgt het secretariaat van de opdracht. Dit secretariaat ondersteunt bij de logistiek van de visitatiecommissie, maakt notulen van de vergaderingen met stakeholders, en levert op verzoek van de visitatiecommissie informatie die de visitatiecommissie nodig heeft om tot haar eindproduct te komen. Om de onafhankelijkheid te waarborgen staat dit secretariaat onder leiding van een van de leden van de visitatiecommissie, en werkt het secretariaat verder zonder last of ruggenspraak. De visitatiecommissie kiest haar eigen gesprekspartners. Desgewenst levert het secretariaat hiervoor een lijst met suggesties op.

Uiteraard heeft de visitatiecommissie toegang tot alle publieke uitingen van DNB. Desgewenst kan ook met stakeholders binnen DNB worden gesproken. Indien de visitatiecommissie ook toegang verlangt naar niet-openbare stukken, zal per keer beoordeeld worden of, en, zo ja, onder welke omstandigheden, deze stukken gedeeld kunnen worden.

Tot slot

DNB wil binnen haar mandaat het maatschappelijk belang zo goed mogelijk dienen. Dat vereist een doorlopende deskundige beoordeling van de wijze waarop zij invulling geeft aan haar rol. Die beoordeling kan niet alleen van binnenuit komen. Uw visitatiecommissie is daarmee van groot belang voor de diensten die DNB kan en moet leveren aan de maatschappij.

De directie van DNB is u dankbaar dat u deze opdracht wilt aanvaarden, en ziet uw bevindingen tegemoet.

Bijlage 2: Geïnterviewden

Groep belanghebbenden	Naam
Academici, planbureaus, toezichthouders	Dirk Bezemer (Rijksuniversuteut Groningen)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Coen Caminada (Universiteit Leiden)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Laura van Geest (Autoriteit Financiële Markten)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Pieter Hasekamp (Centraal Planbureau)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Marko Hekkert (Planbureau voor de Leefomgeving)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Bas Jacobs (Vrije Universiteit)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Marieke Knoef (Tilburg University)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Coen Teulings (Universiteit Utrecht)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Arjan Vliegenthart (NIBUD)
Academici, planbureaus, toezichthouders	Bas ter Weel (SEO)
Ambtenaren	Karin van Boetzelaar (Ministerie van Algemene Zaken)
Ambtenaren	Joost Clerx (Ministerie van Financiën)
Ambtenaren	Sandor Gaastra (Ministerie van Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei)
Ambtenaren	Michel Heijdra (Ministerie van Klimaat en Groene Groei)
Ambtenaren	Coen Hogendoorn (Ministerie van Financiën)
Ambtenaren	Pieter de Jonge (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)
Ambtenaren	Stan Katee (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
Ambtenaren	Erik Jan van Kempen (ABD-topconsult)
Ambtenaren	Jeske de Lint (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)
Ambtenaren	Rens Nissen (Ministerie van Financiën)
Ambtenaren	Elske Smith (Ministerie van Algemene Zaken)
Ambtenaren	Gijs van der Vlugt (Ministerie van Financiën)
Media	Matthijs Bouman (Het Financieele Dagblad en NTR)
Media	Arnon Grunberg (in Het Financieele Dagblad over DNB)
Media	Han de Jong (BNR)
Media	Marijn Jongsma (Het Financieele Dagblad)
Media	Martin Visser (De Telegraaf)
Politici	Elbert Dijkgraaf (SGP)
Politici	Agnes Joseph (NSC)
Politici	Senna Maatoug (GL-PvdA)
Politici	Henk Nijboer (GL-PvdA)
Politici	Kajsa Ollongren (D66)
Politici	Marnix van Rij (CDA)
Politici	Eric Wiebes (VVD)
Sociale partners en private sector	Ester Barendregt (Rabobank)
Sociale partners en private sector	Jeroen Buiter (MKB-NL)
Sociale partners en private sector	Tuur Elzinga (FNV)
Sociale partners en private sector	Edward Feitsma (VNO-NCW)
Sociale partners en private sector	Piet Fortuin (CNV)
Sociale partners en private sector	Sandra Phlippen (ABN)
Sociale partners en private sector	Kim Putters (Sociaal-Economische Raad)
Sociale partners en private sector	Leendert-Jan Visser (MKB-NL)