

Nederlandse samenvatting

Taking Lobbying Public

The Transparency of Dutch Banks' Lobbying Activities

Doel is het financiële beleidsproces te verbeteren ...

De financiële crisis heeft geleid tot veel nieuwe financiële wet- en regelgeving. Het beleidsproces zelf, de wijze waarop wet- en regelgeving worden ontwikkeld, vastgesteld en geïmplementeerd is echter veel minder veranderd. Doel van dit rapport is om banken, toezichthouders, beleidsmakers en non-gouvernementele organisaties (zoals de Global Reporting Initiative) te helpen de transparantie van de lobby-activiteiten van banken te vergroten en zo de democratische legitimiteit en de kwaliteit van het beleidsproces te versterken.

...waar lobby een grote rol speelt...

Lobbyen wordt in dit rapport gedefinieerd als "alle activiteiten die beïnvloeding van beleids- en besluitvorming van overheidsinstellingen tot doel hebben."¹ Lobbyen is een activiteit die zowel positieve als negatieve gevolgen voor het algemeen belang kan hebben. Banken kunnen een maatschappelijk relevante rol spelen in het beleidvormingsproces. Door het delen van hun specifieke kennis van de sector met beleidsmakers en het bredere publiek, kunnen ze bijdragen aan beleid dat het publieke belang dient. Tegelijkertijd kunnen ze nodeloos negatieve effecten van het beleid op hun belangen voorkomen.

... en het risico van *regulatory capture* altijd aanwezig is

Er is echter veel literatuur over het fenomeen van '*regulatory capture*'. Hierbij wordt regulering overgenomen door de industrie en gebruikt voor het eigenbelang van deze private spelers, zelfs ten koste van het algemeen belang.² *Regulatory capture* wordt veroorzaakt door:

- dat de financiële sector zelf de meest uitgesproken rechter is wat betreft activiteiten van financiële toezichthouders en beleidsmakers. Fouten in het nadeel van de financiële sector worden daardoor uitvergroot en vormen zo een groot risico voor de carrière van een beleidsmaker of toezichthouder (het 'thuisvoordeel' of de '*home bias*').
- dat veel ambtenaren op een bepaald moment in hun carrière tevens werkzaam (zullen) zijn in de private sector (de zogenaamde 'draaideur' of '*revolving door*')
- de verleiding van een in hoog aanzien staande en zeer winstgevende sector (de zogenaamde '*cultural capture*').

Sectoren die bijzonder kwetsbaar zijn voor *regulatory capture* worden gekenmerkt door een:

- hoge mate van betrokkenheid van de overheid
- hoge mate van complexiteit
- grote winstgevendheid
- hoge concentratie van de markt
- laag niveau van publieke controle.

De Nederlandse bancaire sector is kwetsbaar voor *regulatory capture*

Deze kenmerken karakteriseren de meeste banksectoren. De uitzonderlijk hoge concentratie van de Nederlandse bancaire markt verhoogt het risico op *regulatory capture* verder, aangezien het de kosten van samenwerking en coördinatie van het kleine aantal spelers binnen de sector vermindert.

¹ European Commission, "Green paper. European transparency initiative", 2006, p. 5, available at <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf> (accessed 21 June 2013).

² George J. Stigler, "The theory of economic regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971, p. 3.

Banken initieerden deregulering in de aanloop naar de financiële crisis...

Lobbyactiviteiten door banken hebben vóór 2008 geleid tot *regulatory capture* en zo schade toegebracht aan het publieke belang. Banken initieerden beleidsverandering en waren in staat om de inhoud van het beleid sterk te beïnvloeden. Politici en het bredere publiek toonden weinig belangstelling voor dit proces. Een kleine kring van toezichthouders, beleidsmakers en de sector zelf gaven gezamenlijk vorm aan het overheidsbeleid.

... en blokkeren nu effectieve hervormingen

De aandacht voor de financiële sector van het algemene publiek, politici, media en maatschappelijke organisaties is na de crisis sterk toegenomen. De intensivering van het debat heeft echter ook geleid tot meer lobbyactiviteiten van banken. Aangezien banken veelal lobbyen op intransparante wijze, is er onvoldoende ruimte voor een open debat en blijft het risico van *regulatory capture* aanwezig. Volgens velen zijn de banken nu, vijf jaar na het begin van de financiële crisis, nog steeds in staat om noodzakelijke hervormingen te blokkeren.

De risico's van lobbyen hebben geleid tot tal van codes en richtlijnen...

De potentieel schadelijke gevolgen van lobby voor het publieke belang hebben geleid tot talrijke gedragscodes en richtlijnen voor verantwoord lobbyen. Variërend van vrijwillige gedragscodes voor specifieke sectoren tot verplichte lobbyregisters en beleid voor de 'draaideur' tussen de private en publieke sector. Lobbytransparantie is vaak een belangrijk aspect. In de VS publiceren toezichthouders, zoals de Securities and Exchange Commission (SEC) en de Commodities Futures Trading Commission (CFTC) informatie over bijeenkomsten met financiële partijen: de namen van organisaties en personen die ze hebben gesproken en het onderwerp van de vergaderingen. Canada is een voorloper met zijn 'commissaris voor lobbyen' die toezicht houdt op de naleving van de gedragscode voor lobbyisten en hierover rapporteert aan het Canadese parlement.

... maar Nederland blijft achter

In Nederland bestaan dergelijke stevige maatregelen niet, enkel een relatief beperkt lobbyregister en een vrijwillige gedragscode van de Nederlandse Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA). Een voorstel voor een verplichte lobbyparagraaf in wetsvoorstellen ('*legislative footprint*') is aangekondigd, maar nog niet ingediend.

Alle Nederlandse banken stellen volledig te rapporteren over hun lobby activiteiten ...

De Global Reporting Initiative (GRI) biedt richtlijnen voor organisaties die willen rapporteren over hun lobbyactiviteiten. Alle banken die zijn opgenomen in het onderzoek – ING, Rabobank, ABN AMRO, SNS REAAL, ASN Bank en Triodos Bank – stellen dat zij volledig rapporteren volgens de GRI-normen.

... maar SOMO onderzoek wijst uit dat dit niet het geval is

Het blijkt echter dat geen enkele bank volledig rapporteert in lijn met de GRI richtlijnen. Veel van de daarvoor benodigde informatie ontbreekt. Daarom kan op basis van de publiek beschikbare informatie de invloed van banken op het overheidsbeleid niet worden geanalyseerd en is een open en diverse maatschappelijke discussie niet mogelijk. De mate van transparantie verschilt sterk tussen de banken. SNS REAAL is het meest transparant met betrekking tot de betrokkenheid van stakeholders, terwijl ING het meest open is over haar publieke beleidsposities. ASN Bank legt het beste uit hoe zij haar lobbyactiviteiten (die gelinkt zijn aan de duurzaamheidsmissie van de bank) uitvoert.

Tien stappen om lobbytransparantie te vergroten...

SOMO heeft tien stappen geformuleerd die banken moeten zetten om daadwerkelijk transparant te zijn wat betreft hun lobbyactiviteiten.

... waarmee banken de goede richting opgaan...

Alle banken hebben aangegeven het belang van transparantie op het gebied van lobby te erkennen en te zien als onderdeel van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Rabobank en ABN AMRO hebben aangekondigd een website op te zetten met een actueel overzicht van hun publieke standpunten en inzendingen voor consultaties, zoals ING heeft gedaan na eerder SOMO onderzoek. ASN Bank en Triodos Bank hebben uitdrukkelijk verklaard dat zij niet individueel lobbyen op financiële reguleringsonderwerpen.

... maar er nog niet zijn

De banken nemen hiermee niet alle aanbevelingen van SOMO over. Geen enkele bank wil gegevens over vergaderingen met toezichthouders en beleidsmakers openbaar maken, of de schriftelijke documenten die worden gedeeld met toezichthouders en beleidsmakers publiceren. Ook zijn de banken niet bereid om meer openheid te geven over de arbeidsmobiliteit tussen de eigen instelling en de publieke sector (de 'draaideur'). De meeste banken willen ook niet openbaar maken welke academische studies en posities zij financieren.

De GRI moet haar richtlijnen voor rapportage verbreden en versterken

SOMO beveelt aan de GRI richtlijnen uit te breiden, zodat deze meer lobbyactiviteiten dekken. De GRI moet daarnaast de kwaliteit van rapportage beschermen door externe controleurs die herhaaldelijk stekken laten vallen uit te sluiten.

De overheid moet zelf ook transparanter worden

SOMO bepleit de invoering van een lobbyparagraaf die bij wetsvoorstellen laat zien welk overleg met belanghebbenden heeft plaatsgevonden. De overheid moet daarnaast de bestaande praktijk in de VS overnemen waarbij toezichthouders rapporteren over hun contacten met de sector tijdens het ontwerpproces van wet- en regelgeving.

Transparantie alleen zal het probleem niet oplossen

De focus van dit onderzoek ligt op de transparantie van lobbyactiviteiten. Het is echter van belang om ook de beperking hiervan te benadrukken. Een open discussie over beleid waarin ruimte is voor een pluraliteit aan stemmen en belangen vereist meer dan alleen transparantie. MVO-richtlijnen en overheidsbeleid en regelgeving op het gebied van lobby mag daarom niet beperkt blijven tot transparantie. Bindende gedragscodes, gecontroleerd door onafhankelijk toezicht, zijn nodig. Evenals niet-bancaire partijen om deel te nemen aan het debat.