

Conclusies en aanbevelingen voor beleidsmakers

EEN STRUCTUREEL PROBLEEM IN DE SCHADUW: DE LOBBY DOOR NEDERLANDSE BANKEN BIJ HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Het SOMO-rapport *'A structural problem in the shadows – Lobbying by Dutch banks'* laat zien dat niet-transparante belangenvertegenwoordiging en ongelijke toegang tot het Ministerie van Financiën leiden tot een onevenwichtige belangenafweging. Het Ministerie van Financiën wil onafhankelijk zijn, maar is zich te weinig bewust van het onderliggend probleem van structureel niet-transparante lobby. De overheid riskeert hierdoor het publieke belang en specifieke belangen van burgers onvoldoende mee te wegen bij besluitvorming over wetgeving; een situatie die wordt beschouwd als één van de oorzaken van de financiële crisis van 2008.

De analyse en de conclusies van het SOMO-rapport leiden tot aanbevelingen voor betere besluitvormingsprocessen. De belangrijkste conclusies van het rapport worden hieronder kort beschreven, gevolgd door concrete aanbevelingen voor zowel de overheid in het algemeen als voor het Ministerie van Financiën in het bijzonder. De uitgebreide analyse en aanbevelingen staan in het Engelstalige SOMO-rapport samen met annexen over individuele Nederlandse banken.

Conclusies uit het SOMO-rapport

Voor individuele burgers en maatschappelijke organisaties is het moeilijk om op enig moment te achterhalen welke financiële wetten er in de maak zijn. En wanneer, hoe en door wie belangrijke besluiten over wetsvoorstellen worden genomen. En wie er allemaal van buitenaf hebben gelobbyd, en wat de standpunten dan waren.

Transparantie ontbreekt vooral als het gaat over Europese financiële wetgeving die uiteindelijk in Nederland moet worden uitgevoerd en waarover de Nederlandse Minister van Financiën mee beslist. Omdat makkelijk toegankelijke informatie ontbreekt over wetsvoorstellen, is het voor burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten en academici moeilijk om een tegengeluid te laten horen dat de politieke besluitvorming over wetsvoorstellen verrijkt en lobbyargumenten van de sector relativeert.

Het Ministerie van Financiën is publiekelijk weinig transparant tijdens het besluitvormingsproces over de vele informele vormen van interactie en overleg tussen het ministerie en de banken- en financiële sector, en over de lobbyactiviteiten en -posities. Toch geeft het Ministerie van Financiën meer informatie dan andere ministeries bijvoorbeeld over de agenda van de minister (afspraken buiten de deur, een deel van de speeches, etc.).

Banken zelf bieden nog minder openheid. Zelfs de jaarverslagen van de onderzochte banken geven weinig inzicht over hun (mogelijke) lobbyactiviteiten. Ook binnen de bank zelf is vaak geen volledig overzicht van wie waar lobbyt. Van sommige brancheorganisaties die lobbyen, weten de banken zelf niet dat ze er lid van zijn. Ook is er vaak geen zicht op de budgetten die gemoeid zijn met het voeren van lobby. Het EU Transparency Register geeft daar wel enigszins inzicht in. Aan de hand van de gegevens uit dit register en uit interviews bleek dat de drie grootste Nederlandse banken, alleen al aan de Nederlandse Vereniging van Banken en vertegenwoordiging bij de Europese instellingen ongeveer € 3,5 miljoen per bank uitgeven. Grote banken hebben makkelijker toegang tot beleidsmakers en de minister dan de kleinere banken die maar een beperkte financiële capaciteit voor lobby hebben.

Geen enkele van de zes onderzochte Nederlandse banken heeft een duidelijk beleid met betrekking tot integriteit van de lobbyisten, transparantie (bv. over lobbyposities, budget), of registratie (bv. de gegevens in het EU Transparency Register zijn onvolledig). Bij de grote banken worden de lobbyactiviteiten ook niet aangestuurd vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Bij een wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer gaat, legt de Minister van Financiën vaak uit wie er hebben geantwoord op de officiële consultatie en wat met deze inbreng is gedaan. In deze zogenaamde Advies- en Consultatieparagraaf wordt geen of weinig informatie gegeven over informele contacten en lobby, of alle stakeholders wel voldoende zijn gecontacteerd, gehoord en hun belangen gewogen. Daardoor kan de Tweede Kamer de minister onvoldoende bevragen over zijn belangenafweging en de beleidskeuzes die gemaakt zijn. Zo blijft het Ministerie van Financiën onderhevig aan het risico van 'corporate and regulatory capture': het reguleren ten gunste van wie gereguleerd moeten worden. Dat komt voor bij complexe materie, die gaat over grote (bedrijfs)economische belangen, waarbij besluitvorming plaats vindt in beperkte en besloten kring met weinig inzicht en onderzoek van buitenaf.

Aanbevelingen voor de overheid over hoe om te gaan met lobbyactiviteiten

In Nederland bestaat er geen bindende regelgeving met betrekking tot (transparantie over) lobby. De vrijwillige transparantiemaatregelen, zoals het Global Reporting Initiative, zijn in de voorbije periode ook nog eens afgezwakt. Om te voorkomen dat het belang van banken, en van het bedrijfsleven in het algemeen, een (nog) grotere rol gaat spelen in het besluitvormingsproces, worden hieronder concrete aanbevelingen gedaan aan alle Nederlandse ministeries, en enkele aanbevelingen specifiek aan het Ministerie van Financiën. Deze sluiten aan bij de huidige discussie in Nederland en de EU over meer transparantie om het vertrouwen van burgers terug te winnen.

Transparantie en participatie garanderen door bindende maatregelen

Hoe lobby kan worden geregeld met bindende maatregelen is bijvoorbeeld na te gaan in Frankrijk en Oostenrijk. Interessant is vooral hoe in Canada uitvoering wordt gegeven aan een lobbywet met een lobbygedragscode, door middel van een overheidsinstituut en een commissaris die ook maatregelen neemt om burgers beter te betrekken bij wetgeving.

Om alle belanghebbenden gelijke kansen te geven hun stem te laten horen, en om transparantie in Nederland minimaal op een niveau van de Europese Commissie te brengen (en te houden), zijn de volgende bindende maatregelen nodig:

- 1. Een verplicht **Transparantieregister met een gedragscode** (zoals op EU-niveau).*
 - 2. De implementatie van een uitgebreide **lobbyparagraaf** (legislative footprint).*
 - 3. **Gedragscode** hoe ambtenaren en bewindslieden moeten omgaan met lobbyisten.*
 - 4. **Openheid over externe contacten met minister, staatssecretaris en hoogste ambtenaren.***
 - 5. **Aanscherping van richtlijnen en 'aanwijzingen' om krachtenveldanalyse en belangenafweging bij besluitvorming van wetsvoorstellen beter en evenwichtiger te maken.***
-
- 1. **Bescherm het vertrouwen in integriteit van de democratische besluitvorming over nieuwe wetgeving door een verplicht **Transparantieregister*****

Om transparantie over beleidsbeïnvloeding te verbeteren – niet alleen voor burgers en parlementsleden, maar ook voor de ministeries waar de lobbyisten aankloppen – is het invoeren van een Transparantieregister een effectief middel. Op EU-niveau geeft het EU Transparency Register inzicht in welke organisaties lobby voeren. Die informatie is nu nog onvolledig, omdat registratie niet verplicht is, en niet wordt afgedwongen. Voor personen, bedrijven en organisaties die regelmatig

afspraken hebben op ministeries en met parlementsleden, zou registratie in een Nederlands transparantie-register verplicht moeten zijn. Die verplichting is niet nodig voor sporadische contacten door burgers of kleine organisaties en bedrijven. In het register wordt informatie opgenomen over:

- Personen die lobbyen voor het desbetreffende bedrijf of organisatie, en wie wettelijk daarvoor verantwoordelijk is.
- Gedragscodes voor lobby-activiteiten waaraan lobbyisten zijn onderworpen.
- De belangrijkste onderwerpen waarop wordt gelobbyd.
- Het budget voor vertegenwoordiging en lobby.
- De branche- en lobbyorganisaties waarvan het bedrijf of de organisatie lid is.

2. Bescherm het recht op informatie door een uitgebreide lobbyparagraaf

Een uitgebreide lobbyparagraaf zou verplicht moeten worden toegevoegd aan de Memorie van Toelichting bij elke internetconsultatie, elk wetgevend voorstel dat naar het parlement gaat en bij de BNC-fiche over EU-wetsvoorstellen waarover Nederlandse bewindslieden mee beslissen. Ook bij andere documenten over beleidsprocessen wordt een lobbyparagraaf zo veel mogelijk toegevoegd.

In een uitgebreide lobbyparagraaf over externe inbreng staat:

- Informatie over wie welke inbreng deed tijdens een officiële consultatie en wat daarmee is gedaan tijdens het besluitvormingsproces.
- Welke informatie en posities naar voor zijn gebracht tijdens gesloten consultaties (inclusief 'expertsessies') en informeel overleg, en wat daarmee is gedaan.
- Met welke belangengroepen, bedrijven en (lobby)organisaties is gepraat, welke posities zijn ingebracht en wat daarmee is gedaan.

Een levende lobbyparagraaf zou betekenen dat (achtergrond)informatie over lopende besluitvorming op de website van het desbetreffende ministerie komt te staan. Inclusief de externe input die is geleverd op dit onderwerp.

3. Aanpassing van de Gedragscode Integriteit Rijk (2015) voor ambtenaren

Omdat lobbyisten een bepaalde manier van handelen hebben, kan een aangescherpte gedragscode voor ambtenaren duidelijker het proces aangeven hoe om te gaan met lobbyisten. Een voorbeeld is de recente *Gedragslijn Externe contacten* van het Ministerie van Financiën. Zo'n gedragscode kan ambtenaren helpen in hun besluit om al dan niet in te gaan op een aanvraag voor een ontmoeting, bijvoorbeeld op basis van een krachtenveldanalyse. De gedragscode kan ook bepalen hoe lobby te registreren om de lobbyparagraaf volledig in te kunnen vullen.

4. Openheid van de agenda van besluitvormers

Om de lobbyparagraaf volledig te maken en inzicht te kunnen geven in wie contact heeft met personen met een besluitvormend mandaat, zouden de agenda's van ministers, staatssecretarissen, de directeuren-generaal en de departementshoofden openbaar moeten worden voor zover het externe contacten betreft. Het gaat om een korte beschrijving: met wie is gesproken (organisatie, persoon/functie), over welk onderwerp, op welke datum en in welke stad. Net zoals de Europese Commissie dat doet.

5. Bescherm het publieke belang door de aanwijzingen in de Memorie van Toelichting aan te scherpen

De aanwijzingen in de Memorie van Toelichting, en de toepassing daarvan, kunnen worden verbeterd door:

- Het beter uitwerken van de krachtenveldanalyse en het identificeren van de verschillende belanghebbenden, en van het algemeen belang.
- Alle formele en informele externe input vermelden en wat daar mee is gedaan.

Aanbevelingen voor het Ministerie van Financiën

De Minister van Financiën, de heer Dijsselbloem, geeft al inzicht in zijn agenda en toont daarmee aan dat meer transparantie door bewindslieden zeker mogelijk is.

De complexe wetgeving voor de financiële sector en de miljoenen die de banksector inzet om lobby te voeren, vereisen extra maatregelen om de belangenweging bij besluitvorming evenwichtiger te maken, en de financiële sector te laten bijdragen aan een duurzame economie en maatschappij.

1. Meer en betere informatie over Europese financiële wetgeving die in behandeling is

Bij EU-wetgeving (inclusief 'white/green papers', consultaties, voorgestelde wetgeving en 'reviews') waarover de Minister van Financiën meediscussieert of beslist, dient meer en betere informatie gegeven te worden dan in de huidige BNC-fiches. Dit houdt in dat onder andere de volgende zaken beschikbaar moeten zijn op de website van het ministerie:

- Een overzicht van de opkomende wetsvoorstellen.
- De veranderende voorstellen en standpunten van het ministerie in de loop van de EU-besluitvorming.
- De externe input die het ministerie krijgt.
- Verwijzing naar de consultaties en documenten van de Europese Commissie en de Europese Raad die publiekelijk beschikbaar zijn.

2. Verbeterde publieke internetconsultaties

Behalve dat alle conceptwetgeving (ook op EU-niveau) wordt gepubliceerd voor openbare consultatie, kan ook de manier van consulteren verbeterd worden. De consultatie kan bijvoorbeeld een samenvatting bevatten en vragen stellen voor niet-experts. Welk publiek belang op het spel staat, kan ook uitdrukkelijker worden aangeduid. Andere vormen dan internetconsultaties zijn ook wenselijk.

3. Vergroot 'in-house' capaciteit en personeel om niet-financiële belangen beter te betrekken bij de besluitvorming

Gezien de complexiteit van de huidige financiële wetgeving en de grote expertise binnen de financiële sector, is extra communicatie en het actief zoeken naar niet-financiële belangen(organisaties) nodig. Daarvoor is extra personele inzet nodig in het Ministerie. Bijvoorbeeld, het contact naar buiten toe kan niet alleen verlopen via de (pers)woordvoerder, of met een melding dat 'iedereen welkom is'.

4. Garandeer dat verschillende belangen worden meegenomen in de besluitvorming, en zorg dat publieke belangen prioriteit krijgen

Door een betere krachtenanalyse te maken, kunnen de verschillende belangen en belangenbehartigers duidelijker worden geïdentificeerd. De methodologie voor impact- en risico-assessment – in het publieke belang van burgers en milieu – moet nog veel beter worden ontwikkeld. Dat blijkt ook uit impact-assessments van de Europese Commissie. Op basis van de krachtenveldanalyse en het impact-assessment kunnen betere en actievere vormen van consultatie worden ontwikkeld. Uiteindelijk zorgt dit ook voor een betere belangenafweging die voorafgaat aan het eindbesluit over het wetsvoorstel.

Het Engelstalige SOMO-rapport en de annexen over individuele Nederlandse banken is te downloaden:

<https://www.somo.nl/nl/a-structural-problem-the-shadows-lobby-by-banks-the-netherlands/>

Voor meer informatie, kunt u contact op nemen met:

Myriam Vander Stichele, SOMO, Sarphatistraat 30, 1018 GL Amsterdam. Tel.: 020-6391292 of 06 12060158

Email: info@somo.nl of m.vander.stichele@somo.nl