

Een register en een deontologische code voor lobbyisten in België: concordia of discordia?

Karel Joos

Het is een klassiek spanningsveld in elke democratie: de vraag of we politici moeten zien als afgevaardigden die verplicht zijn om de wil van hun achterban te volgen of eerder als vertegenwoordigers die gekozen zijn om in steeds veranderende omstandigheden op hun eigen oordeel af te gaan. Die kwestie werd al in 133 v.C. op scherp gezet toen de oorlogsheld Tiberius Sempronius Gracchus als volkstribuun ijverde voor de herverdeling van Romeinse staatsgronden ten voordele van de gewone man. Aangezet door het patriciaat en rijke Italiërs gebruikte medetribuun Marcus Octavius evenwel zijn vetorecht in de volksraad, waarop Gracchus hem liet wegstemmen. Hij vond immers dat Octavius de wil van het volk weigerde uit te voeren. Aangejaagd door bijkomend vuil spel raakten de verschillende belangen danig in conflict tot de aloude *concordia* tussen de stakeholders van de Romeinse maatschappij helemaal uit elkaar spatte. Na gestook binnen de Senaat werd Gracchus, uitgerekend tijdens zijn herverkiezing op de Capitolijs, door een knokploeg doodgeslagen met een stoelpoot. De Republiek zou nooit meer herstellen van de

breuk tussen het volk en de bevoorrechte klasse die hen moest leiden.

In de westerse democratieën van vandaag zijn het bedrijven, vakbonden en een ecosysteem van maatschappelijke organisaties, brancheverenigingen en koepels die hun politieke wensen op tafel leggen. Maar aan de noodzaak van een stabiel evenwicht tussen ieders belang is de afgelopen eeuwen niets veranderd. Onderweg naar een oplossing raakt het politieke canvas al eens verkreukeld en net als in Gracchus' tijd vallen daarbij woorden als cliëntelisme en het afkopen van clementie. Ook al reiken de zoeklichten van de media vandaag verder dan ooit, in de publieke opinie gaan dan telkens stemmen op om lobbyisten te reguleren. Het welslagen van dat verlangen hangt evenwel in grote mate af van de manier waarop drie kernproblemen daaromtrent aangepakt worden.

Ten eerste moet het toepassingsgebied afgelijnd worden voordat er sprake kan zijn van regulering, en daarvoor is een eenduidige definitie van lobbyen en lobbyisten nodig. Gelet op de vrolijke chaos die al decennialang heerst onder acade-

mici die het onderwerp bestuderen, lijkt dat allesbehalve voor de hand te liggen. Valt een evenement organiseren of een mediacampagne opzetten rond energiebezuiniging onder lobbyen? Zijn activisten, vakbonden of advocaten lobbyisten? Of burgemeesters?

Het tweede kernprobleem gaat over de componenten van een regulering. Daarbij moeten beslissingen genomen worden over de reikwijdte (enkel parlementsleden of ook kabinetsmedewerkers en ambtenaren van een bepaald beleidsniveau?) en de mate waarin informatie over lobbydoelen, opdrachtgevers, gecontacteerde beleidsmakers en financiering wordt verzameld en beschikbaar gemaakt. Bovendien moeten gedragsregels worden omschreven en een systeem voor handhaving uitgedacht. Ook hier is beginnen gemakkelijker dan slagen.

Initiatief is het derde en meest interessante onderwerp. Zowel de overheid als de lobbyisten zelf kunnen immers besluiten om reguleringstaken op zich te nemen. Hoe dan ook moet het resultaat daarvan fair zijn en zowel transparantie verhogen als integriteit stimuleren. De situatie in het buitenland toont aan dat men vaak uitkomt bij een vrijwillig of verplicht register dat door de overheid al dan niet online wordt beheerd, in combinatie met gedragscodes waaraan de sector zich onderwerpt. Zo is in Nederland de uitstekende Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) al sinds 2002 actief terwijl het lobbydebat in de Tweede Kamer voortduurt. In dat verband sprak NRC Handelsblad op 8 mei 2015 nog van “een tot mislukken gedoemde poging het onregelbare te regelen”. Frankrijk telt met de Association

Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL) en de Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP) zelfs twee verenigingen, maar de Loi Sapin II raakte moeilijk rond. Die wetgeving draait om transparantie, de strijd tegen corruptie en “de modernisering van het economisch leven”. Sinds kort is er een relatief vergaand register van kracht. In Duitsland haalt de invoering van een lobbyistenregister, ook onder de nieuwe regering, nog steeds geen meerderheid in de Bundestag. De Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (de’ge’pol) heeft wel haar kwaliteitsbewaking in detail geregeld en een puike gedragscode opgesteld. Andere Europese democratieën zoals Noorwegen, Zweden, Portugal of Spanje worstelen nog met de manier waarop ze met regulering van public affairs moeten omgaan. Elders in Europa voerden Litouwen (2001), Polen (2006), Slovenië (2010), Nederland (2012), Oostenrijk (2013), Ierland (2015) en het Verenigd Koninkrijk (2015) al een register in, weliswaar met uiteenlopende modaliteiten, al dan niet met inbegrip van een fysiek pasje.

In België bleven lobbyactiviteiten tot voor kort ongeregeerd. De lobbyistenvereniging Belgian Public Affairs Community (BEPACT), opgericht begin 2016, ging evenwel meteen van start met de opstelling van een deontologisch charter, dat nog in hetzelfde jaar werd afgewerkt. Geïnspireerd door gelijkaardige codes in Duitsland, Frankrijk en Nederland steunt het document op drie basiswaarden: transparantie, integriteit en respect. Het charter, dat uit tien principes bestaat, wil een duidelijk deontologisch kader aflijnen

waarbinnen de leden van BEPACT hun professionele activiteiten kunnen uitoefenen. Zij engageren zich dan ook om dat loyaal na te leven. De twee principes over transparantie handelen over de identiteit van de klant bekendmaken en belangenconflicten actief vermijden. De vijf principes over integriteit gaan in op legitieme beïnvloeding en een in alle opzichten correcte omgang met gesprekspartners. De drie overige principes handelen over respect voor confidentialiteit, wetgeving en het charter zelf.

Ook vanwege de federale overheid kwam een en ander recent in beweging. Het onevenwichtige wetsvoorstel van de oppositiepartijen Groen (Nederlandstalig) en Ecolo (Franstalig) over een transparantieregister voor defensiecontracten, dat sinds maart 2015 circuleerde, werd na een hoorzitting eind 2016 opgepikt door de werkgroep Politieke Vernieuwing, begin maart 2017 opgericht in de schoot van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, naar aanleiding van een maatschappelijk debat rond de cumulatie van mandaten door parlementsleden en de daarbij horende vergoedingen. De werkgroep besloot zich toe te spitsen op zeven thematische clusters, waaronder transparantie enerzijds en deontologie, ethiek en integriteit anderzijds. Uit het verslag van die werkgroep, dat in juli werd uitgebracht, bleek consensus te bestaan over een openbaar lobbyregister instellen, te publiceren op een specifieke website en te beheren via een daartoe aangestelde dienst. Het register moest naast de persoonlijke identificatiegegevens van de lobbyist ook de gegevens van de onderneming, instelling of organisatie bevatten. Met wie lobbyisten

contacten hebben in het parlement zou evenwel niet opgetekend worden. De wens werd geuit om dezelfde zes categorieën te gebruiken als in het EU-transparantieregister. Ten slotte zou er ook een gedragscode voor lobbyisten komen. De ondertekening van het lobbyregister zou dan automatisch de erkenning van de gedragscode inhouden. Eind november volgde dan het overeenkomstige voorstel om in het Reglement van de Kamer een artikel betreffende het lobbyregister in te voegen. Dat voorstel verbijzondert het verslag van de werkgroep, onder andere in termen van – merkwaardig genoeg – een aantal vrijgestelden in de juridische sfeer en een korte, zeer algemeen omschreven gedragscode die om transparantie, integriteit en respect draait. Het voorstel, medeondertekend door zowel de partijen van de regeringscoalitie als de reguliere oppositie, werd net voor het zomerreces van 2018 door de plenaire vergadering goedgekeurd. Naar verwachting moet het volgende federale parlement, dat na de verkiezingen van 26 mei 2019 gevormd zal worden, van start gaan met de implementatie ervan.

Met zowel een charter als een gepland register, allebei werkbare instrumenten, lijkt België op weg naar meer ethiek en transparantie in public affairs. Het valt evenwel te betwijfelen of er ten gronde veel veranderen zal, want twee belangrijke blinde vlekken tekenen zich af. Vooreerst vallen de ministeriële kabinetten, die in België van oudsher een dominante rol spelen in de beleidsvorming, niet alleen op federaal niveau maar ook op gewest- en gemeenschapsniveau buiten het register. Hetzelfde geldt voor het provinciale en het lokale beleidsniveau, zowel wat

de wetgevende als de uitvoerende machten betreft. Die laatstgenoemde worden trouwens, waar het belangenbehartiging betreft, algemeen beschouwd als zeer delicaat terrein. Ten tweede is BEPACT een jonge organisatie waardoor haar ledenbestand voorlopig relatief beperkt is. Dat alles betekent dat het organische geheel van belangenbehartiging in België, zowel wat betreft de actoren als het werkerterrein, grotendeels onafgedekt blijft met betrekking tot overheidsregulering. De vraag stelt zich ten andere of de complexe dynamiek van de consensusdemocratie die België steeds gekenmerkt heeft – een bestel waarin beleidsmakers en ondernemingen samen met het fijnmazige maatschappelijk middenveld van activisten, vakbonden en niet-gouvernementele organisaties evenwichtige beleidsoplossingen vinden

– wel helemaal dichtgereguleerd kan worden, al was het maar vanwege de vele praktische bezwaren. Langs de andere kant is dit relatief succesvolle model, gebaseerd op een werkvorm gelijkend aan de Romeinse *concordia*, van lieverlede onder steeds grotere druk van de publieke opinie komen te staan. De afgelopen jaren lijkt het immers alsof de politieke en sociaaleconomische mechanismen die België aandrijven steeds vaker en steeds heftiger tot *discordia* leiden. Het wantrouwen van de burger ten aanzien van de driehoek gevormd door politiek, media en ondernemingen stijgt bovendien beangstigend snel. De huidige twee initiatieven willen daar een antwoord op zijn. De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen of dit antwoord afdoende is – en of de stoelpoten achterwege zullen blijven.