

## 5. VIJF LEESSLEUTELS

Voor ik de energiesector op de dissectietafel leg, wil ik eerst vijf leessleutels aanreiken. Handig om de gang van zaken in de energiesector beter te begrijpen. En bovendien zijn ze ook bruikbaar in andere beleidsdomeinen.

Als een beleidsbeslissing onbegrijpelijk lijkt, is dat soms de bedoeling. De laatste jaren hebben de politici tal van instrumenten gecreëerd die zorgen voor meer openbaarheid in administratie en politiek. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur geeft de burgers toegang tot de meeste overheidsdocumenten. Tal van wetten verplichten de ministers en overheidsinstellingen een jaarrapport te publiceren. Het Rekenhof publiceert regelmatig documenten over de overheidsfinanciën. Er is nu zelfs een wet die politici verplicht om hun mandaten openbaar te maken. Het zijn maar enkele voorbeelden van instrumenten die zorgen voor meer transparantie en duidelijkheid in het maatschappelijk leven.

Daarnaast heb je echter ook mechanismen die juist het omgekeerde doen. Ze produceren onduidelijkheid. Uiteraard vind je dat niet letterlijk in wetten en wordt dat nooit expliciet door politici, ambtenaren of privé-bedrijven gezegd. Ik geef een voorbeeld: het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas besliste gedurende decennia over de tarieven van elektriciteit en gas in ons land (de bekrachtiging van die beslissingen door de minister was maar een formaliteit, de echte macht lag bij het Controlecomité). Deze instelling had, zoals ik al aantoonde, geen enkel belang bij debat en openbaarheid, integendeel. De bedoeling was om in de luwte van de Wetstraat onder vrienden te onderhandelen en te beslissen. Een van de technieken om pottenkijkers af te schrikken, bestond erin verschrikkelijk ingewikkelde documenten te maken, met helse formules en tal van passages die je vijf keer moest lezen eer je ze begreep. Vaak was de essentie verborgen op een onopvallend plaatsje. Of ook: een impliciete beslissing om niets te doen en Electrabel zijn gang te laten gaan, werd verhuuld door pareltjes van wollig taalgebruik: *“De voorzitter sluit de debatten en neemt er akte van dat de vermindering van de beschikbare gegevens ingevolge een volledige verandering van de context een feit is waarmee rekening moet worden gehouden. Hij hoopt dat het wel degelijk die beschouwing is die de regering ertoe heeft aangezet haar beslissingen te nemen inzake organisatie van de controle, rekening houdend met de onmogelijkheid om de bestaande procedures in stand te houden, en hij doet beroep op de sector om in deze overgangperiode zijn welwillende houding te handhaven ten overstaan van de informatie gevraagd door het Controlecomité, zoals dit in het verleden het geval was.”* Eigenlijk zegt de voorzitter gewoon: *“Ik geef Electrabel gelijk en jullie kunnen mijn kl...kussen.”*

Wie dus denkt dat politici en ambtenaren het vaak nodeloos ingewikkeld maken, heeft meestal gelijk. Soms echter niet, soms is dat de bedoeling. Deze praktijk moet worden ontmaskerd en aangeklaagd. Want het belemmert het goede functioneren van de democratie en beperkt de besluitvorming tot de vriendjes die aan tafel zitten of tot een paar experts.

Organisaties en mensen doen soms het tegenovergestelde van wat iedereen verwacht. Dat is dan zo moeilijk voor te stellen dat het niet opgemerkt wordt of niet geloofd. Het vergt een behoorlijke capaciteit *“thinking out of the box.”* Enkele voorbeelden. Strijdt het VBO voor de liberalisering van de elektriciteitsmarkt? Ja, zal iedereen antwoorden. Ze vergissen zich. Het is een schrijnend voorbeeld van hoe organisaties (en mensen) zich soms totaal anders gedragen dan je zou verwachten. Deze *“sleutel”* helpt je soms onbegrijpelijke situaties

te verklaren: “Waarom hebben we na meer dan tien jaar nog altijd geen goed mededingingsbeleid?” Dat is toch in het belang van de bedrijven? En dus moeten zeker de liberale partijen en de CD&V daar een prioriteit van maken. Vergissing: het staat haaks op hun cultuur en tradities. Tweede voorbeeld: ambtenaren handelen in het algemeen belang. Ahum, er zijn er ook die alleen handelen in het belang van één sector of één bedrijf. Waarmee ik de brug maak naar het volgende punt.

Niet alleen politieke partijen koloniseren in België het staatsapparaat, ook sectoren en bedrijven.

Ik hoef er niet lang over uit te wijden. In België hebben politieke partijen meer macht dan in Nederland. Belangrijke benoemingen in de overheid “passeren” langs de regering of worden in de wandelgangen van de Wetstraat tussen enkele toppolitici geregeld. Ook al is er een procedure met headhunter, “assessment” en wat weet ik al, weinig topbenoemingen in dit land gebeuren zonder uitdrukkelijke zegen van de politici. Dat was ook het geval in de paarsgroene regering. Het is een succesvolle manier om het staatsapparaat te koloniseren en aan machtsverwerving en machtsbestending te doen. “We zijn deze keer dan wel niet bevoegd voor economische zaken, maar we hebben toch nog twee leden in het directiecomité”, heet het dan. Wat niet wil zeggen dat al die topambtenaren en topmandatarissen zich voor de rest van hun leven gedragen als vazallen van de partij aan wie ze hun benoeming te danken hebben. Sommigen snijden al snel de navelstreng door en doen hun zin. Anderen echter blijven levenslang dienaars van de partij.

Minder bekend is dat er ook een kolonisering van het staatsapparaat is door bepaalde sectoren en bedrijven. De klassieke voorbeelden waren landbouw en KMO's. Voor beide was er een apart ministerie, dat meestal een CVP'er als minister had. Beide ministeries zaten vol vrienden van de CVP en die werkten niet in het algemeen belang van de samenleving, maar in het belang van de landbouwsector en de KMO's. Zonder scrupules, want dat was gewoon de opdracht, de evidentie, de cultuur van die diensten. Dit zijn twee voorbeelden uit het verleden. Met de dioxinecrisis en een CD&V die in de oppositie belandde, kwam een unieke kans om daaraan een einde te maken: paarsgroen greep die kans en beide ministeries werden opgedoekt. Landbouw verhuisde deels naar de gewesten en deels naar het ministerie van volksgezondheid. De KMO's verhuisden naar het ministerie van economische zaken, een PS-bastion.

De energiesector was vroeger ook gekoloniseerd. De dienst petroleum werkte in het belang van de petroleumnijverheid. Of een beslissing slecht was voor de consumenten kwam maar op de tweede plaats. Electrabel had uiteraard ook zijn voetje binnen op de administratie, of beter gezegd: de administratie was het noodzakelijke verlengstuk van het beleid dat Electrabel en enkele politici uitstippelden. Als Electrabel een nieuwe hoogspanningslijn wil bouwen, dan heeft het een vergunning nodig om over de eigendom van derden zo'n lijn te trekken en om pylonen te plaatsen op andermans grond: daarvoor heb je de overheid nodig, meer niet. De administratie fungeerde als instrument om de pacts en conventies tussen de privé-sector en enkele politici uit te voeren, niet om aan beleidsvoorbereiding te doen. Toen Olivier Deleuze in juli '99 bevoegd werd voor energie, was de kolonisering van de administratie energie door de verschillende sectoren al verminderd. De administratie begreep ook onmiddellijk dat wij zo'n toestanden niet zouden dulden.

Het niet respecteren van “la chasse gardée” kan je (politieke) gezondheid schaden. In het Frans klinkt het heel duidelijk: “la chasse gardée”. Ik vond geen goede vertaling in het Nederlands: “bewaakt jachtterrein” klinkt maar bizar. “Speeltuín” lees je wel eens, maar het is

minder sterk. Het feit dat er geen goede vertaling in het Nederlands is, zou er kunnen op wijzen dat wij in het politieke taalgebruik minder aandacht hebben voor de machtsstrijd en die zelfs, bewust of onbewust, camoufleren. Wat bedoelen de Franstaligen met die uitdrukking? Dit domein is van mij, deze dossiers horen mij toe, hier doe ik mijn ding, geen indringers, anders jaag ik ze weg! En zoals algemeen bekend heeft een jachtwachter een geweer. In de politiek wordt niet gearzeld om dat te gebruiken. Een voorbeeld. Op 1 juli 1999 kwam het tijdens de regeringsonderhandelingen van paarsgroen tot een heel zwaar incident tussen de PS en Ecolo. Philippe Busquin schelde Jacky Morael uit voor het vuil van de straat. Busquin tierde dat de sociale zekerheid van de PS was, dat Morael daar af moest blijven en dat Ecolo zich maar met de vogeltjes moest bezighouden. Ecolo aasde op een ministerportefeuille die de partij zou toelaten zich in sociale dossiers te profileren, maar daar kwam niets van in huis. Het werden klassiek groene bevoegdheden: mobiliteit, energie en duurzame ontwikkeling. De sociale sector, “la chasse gardée” van de socialisten, was hermetisch afgeschermd. Wat vanuit hun standpunt logisch was. Ecolo had bij de verkiezingen in 1999 een historische score van 18% gehaald en had vele tienduizenden kiezers van de PS afgesnoept. Ecolo wou zich nu verder profileren in de sociale dossiers om die kiezers te behouden en de groene programmapunten in de sociale sector te realiseren. De PS, nog groggy van de oplawaai bij diezelfde verkiezingen, pikte dat niet: de sociale zekerheid en andere sociale dossiers waren van de socialisten, punt uit! Daar mag Ecolo zich niet mee bemoeien.

Ander voorbeeld: fiscaliteit. In het paarsgroene regeerakkoord stond een interessante passage over “ecofiscaliteit”, het gebruik van fiscale wetgeving om milieuvervuiling aan te pakken. Agalev en Ecolo wilden hun ideeën hierover eindelijk realiseren. Bovendien had Guy Verhofdstadt zelf in zijn boekjes aandacht besteed aan ecofiscaliteit als instrument om milieuvervuiling aan te pakken. “Liever fiscale maatregelen dan al die normen en regels”, schreef Guy Verhofdstadt... De groenen verwachtten dus bij de liberalen bondgenoten voor hun projecten te vinden. Wat een misrekening was. Minister van financiën Didier Reynders liet weten: financiën is van de liberalen, groenen niet gewenst! Het werd vier jaar lang vechten tussen de groene kabinetten en het kabinet Reynders. De ecotaks kwam er niet, de CO<sub>2</sub>-energietaks evenmin. Andere projecten lukten wel, zoals de zeer goede regeling inzake de fiscale aftrek voor particulieren die milieuvriendelijke investeringen doen aan hun woning en de nieuwe accijsregeling voor zwavelarme brandstof. Maar het kostte ongelooflijk veel tijd en moeite aan de groene kabinetten om die dossiers rond te krijgen. Tijd en moeite die niet beschikbaar waren voor andere projecten. Je begeven op andermans jachtdomein is en blijft een gevaarlijke bedoening. Je riskeert schotwonden, of erger.

Sommige jachtdomeinen lijken voor decennia vast te liggen (fiscaliteit is nagenoeg altijd in handen geweest van liberalen of christen-democraten, socialisten zijn daar niet gewenst), bij andere is er meer speling mogelijk (telecommunicatie bijv.). Het is perfect begrijpelijk, vanuit het streven naar machtsverwerving en machtsbehoud, dat politici terreinen afschermen. Maar al te vaak veroorzaakt dit inertie en sclerosering en worden kansen, zoals in het domein van de ecofiscaliteit, gemist.

Je zou ten slotte kunnen zeggen dat de regeringen zelf “chasse gardée” waren van de traditionele partijen en dat de komst van de groene partijen in die chasse gardée enorme tegenkrachten heeft opgewekt, bij de andere politieke partijen, maar ook in tal van maatschappelijke kringen (mutualiteiten bijv.). Ze mikten met jachthagel op de groenen, soms in alle openheid, soms sluiks. Het debacle van de groenen bij de verkiezingen van 2003 ligt uiteraard op de eerste plaats aan de groenen zelf. Ik wil de verantwoordelijkheid ervoor niet doorschuiven naar anderen. Eén van de vele redenen van de nederlaag lijkt me wel dat de groenen – ik evengoed - de regels en dynamiek van de “chasse gardée” onderschat hebben.

Van “scheiding der machten” naar “belangenconflicten”

De scheiding der machten is een begrip dat goed gekend is. Het parlement maakt wetten, de regering voert ze uit en het gerechtelijk apparaat straft wie ze niet naleeft. Ook al is het in de feiten complexer, maar goed. Het begrip “scheiding der machten” blijft een belangrijk begrip in onze samenleving. Als morgen een regering zou voorstellen zelf te gaan oordelen over de naleving van een nieuwe wet, zou er heel verontwaardigd gereageerd worden. “Je kan toch niet terzelfdertijd rechter en partij zijn”, zou het klinken.

Het begrip “belangenconflict” daarentegen is bij ons nauwelijks ingeburgerd (ik heb het hier voor alle duidelijkheid niet over de “belangenconflicten” die opduiken bij onze communautaire problemen).

“Hij kan dat mandaat niet opnemen, want er is een belangenconflict”. Hoe dikwijls lees je zo’n zin in de krant? Nauwelijks. Waarover gaat het? Een voorbeeld. Een gemeenteraad ergens in Vlaanderen moet beslissen over de aankoop van een gebouw, waarvan een schepen mede-eigenaar is. De schepen moet volgens de gemeentewet de zitting verlaten. Hij heeft immers twee belangen: als schepen moet hij het belang van de gemeente verdedigen, als verkoper moet hij zijn privé-belangen verdedigen. Als die schepen de zitting niet zou verlaten en zou meestemmen, zou een klacht bij de gouverneur leiden tot de schorsing van de beslissing. Op gemeentelijk vlak bestaat er dus enige regeling inzake belangenconflicten. Op Vlaams en federaal vlak is het echter huilen met de pet op. Ik geef enkele voorbeelden. De n.v. Astrid is een federale instelling actief op vlak van telecommunicatie voor politie- en hulpdiensten. In de raad van bestuur vind je parlementsleden. Zij zouden in de Kamer het beleid van die n.v. moeten controleren. Kom nou. Geert Versnick is lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en zit voor de gemeenten in de raad van bestuur van Electrabel. De belangen van Electrabel en het algemeen belang van het land lopen uiteraard niet altijd samen. Als Geert Versnick in de Kamer over energie tussenkomt, wiens belangen zal hij dan verdedigen? In de raad van bestuur van Dexia hebben toppolitici zitting zoals tot voor kort Karel De Gucht. Die toppolitici moeten beslissen over de bankwetgeving, terwijl ze bestuurder in een bank zijn. Kan toch niet. Zo kan ik nog een tijdje doorgaan. Er is in de Wetstraat heel weinig notie van belangenconflicten, ook niet bij de pers. Die heeft het eventueel over “cumuls waarover vragen rijzen”, maar dat is niet echt hetzelfde. Bij sommige cumuls is er sprake van een belangenconflict, bij andere niet. Ik zet de vier mogelijkheden op een rijtje:

Een gemeenteraadslid is ook lid van de raad van bestuur van de Nationale Loterij: cumul, maar geen belangenconflict;

Een kabinetschef is ook regeringscommissaris bij een overheidsinstelling: cumul, maar geen belangenconflict, want in beide functies verdedigt hij dezelfde belangen, die van de regering;

Een kabinetschef is lid van de raad van bestuur van een overheidsinstelling: cumul én belangenconflict. Een kabinetschef verdedigt de belangen van de regering, een lid van een raad van bestuur die van de overheidsinstelling. Tussen die twee belangen zijn er soms conflicten. Bijv. tussen de regering en de NMBS;

Een parlements lid heeft zitting in de raad van bestuur van Electrabel: dat is een cumul én een belangenconflict.

Ik wil nog opmerken dat het probleem zich niet enkel situeert in de politieke sfeer, maar ook in de economische sfeer. In de VS en Groot-Brittannië is er al jaren veel aandacht voor “corporate governance” of “deugdelijk bestuur” van ondernemingen. Dat gaat onder meer over de relaties tussen management, raad van bestuur en algemene vergadering. Met als één van de knelpunten belangenconflicten in de raad van bestuur. Neem nu Distrigas, met als hoofdaandeelhouder Tractebel. Zowel Distrigas als Tractebel zijn actief in de internationale

gashandel. De raad van bestuur van Distrigas moet uiteraard handelen in het belang van de onderneming en *alle* aandeelhouders. Maar in de raad van bestuur hebben mensen zitting die ook topmandaten bij Tractebel hebben. Verdedigen die dan de belangen van hoofdaandeelhouder Tractebel of, wat wettelijk en deontologisch het geval zou moeten zijn, van Distrigas en al zijn aandeelhouders? Zwaar belangenconflict dus. Maar in België is dit zowat onbespreekbaar. We staan in dit soort aspecten van corporate governance nog niet ver. Alle experts in corporate governance en voorbeelden uit het buitenland wijzen nochtans in dezelfde richting: Een ver doorgedreven beleid inzake corporate governance is goed voor de economie. Toch blijft het VBO op dit terrein heel timide. Omdat het in dit soort dossiers onder druk staat van de oude garde “captains of industry” wier posities in het gedrang zouden kunnen komen.

Zowel op politiek als economisch vlak doen er zich dus belangenconflicten voor. Ik denk dat het hier om een heel belangrijk item gaat. Het is juist door die vermenging van verschillende rollen en functies dat de politieke partijen zo zwaar kunnen wegen op het overheidsapparaat en dat bepaalde lobby's zo gemakkelijk het algemeen belang opzij kunnen duwen ten voordele van hun eigen belang. Het gebrek aan goede praktijken inzake belangenconflicten is volgens mij één van de pijnpunten in het functioneren van de Belgische samenleving. Waarbij het langs Vlaamse kant niet zo veel beter is dan langs Franstalige kant. Als we straks de zoveelste ronde “nieuwe politieke cultuur” lanceren in ons land, dan moeten we die heilige huisjes maar eens aanpakken en maatregelen uitwerken om belangenconflicten onmogelijk te maken. Enkele grote principes moeten wellicht in een “deontologische code” komen. Maar veel zaken zullen geval per geval bekeken moeten worden. Ik hoop dat we binnen enkele jaren in een situatie zitten waarbij de pers de belangenconflicten van politici zeer goed opvolgt en zo nodig mensen die over de schreef gaan aan de schandpaal nagelt. Er zullen altijd twijfelgevallen zijn, dat is onvermijdelijk. Maar wat vandaag gebeurt tart toch elke verbeelding en zou bijv. in Groot-Brittannië absoluut onmogelijk zijn.