

De gecorrumpeerde macht of de onderhandse besluitvorming in de Belgische politiek

André Mommen

Theorizing is not an activity separate from the analysis of empirical data.

Immanuel Wallerstein

Aan het thema corruptie is in de Belgische politieke wetenschap nauwelijks aandacht besteed. In de journalistiek daarentegen veel meer. De reden voor dat falen van de politieke wetenschappers is ongetwijfeld dat de laatsten veel meer uit de hand van de corrupteers eten dan de journalisten. Over corruptie en machtsmisbruik schrijven de politieke wetenschappers - als ze al over dat thema willen publiceren - liefst in besmukte termen, want corruptie is een wanklank die niet thuis hoort in de formele democratie.

Niemand heeft echter behoefte aan verhullend taalgebruik. In dit artikel zullen we daarom een kat een kat noemen. Want laten we duidelijk zijn over de volgende theoretische uitgangspunten: machtsmisbruik en corruptie zijn veelal twee aspecten van dezelfde werkelijkheid en het gevolg van op een bepaalde manier omgaan met macht. In dat schemergebied tussen goed en kwaad, tussen macht en machtsmisbruik, is het vaak niet duidelijk wie over wat en volgens welke procedures heeft beslist. Als we het over 'politieke macht' hebben, dan moet het ook duidelijk zijn dat belangrijke beslissingen niet alleen door politieke machthebbers (of de dragers van politieke macht) worden genomen, maar óók door machthebbers zonder politiek mandaat. Hierbij zullen we ons moeten afvragen hoe dat komt en waarom.

1. *Onderhandse besluitvorming.*

In zijn boek over de besluitvorming in de Belgische politiek stelt Wilfried De Wachter dat de besluitvorming in bepaalde gevallen verloopt via 'onderhandse' methoden. Over die 'onderhandse' besluitvorming is weinig bekend, want weinig bestudeerd en daarom kan ze ook 'gemakkelijk verkeerd geduid' worden. Over dat verkeerd duiden hoeven we ons geen zorgen te maken, want even verder stelt De Wachter dat de onderhandse besluitvorming 'de klassieke manier is waarop ministers hun beslissing nemen' (1).

Klassiek? Ja, het woord klassiek is in dit geval niet eens misplaatst. Volgens het woordenboek staat klassiek voor 'eenvoudig harmonieus, geproportioneerd en gepolijst' (2). En in de onderhandse besluitvorming gaat het immers om de gepolijste variant van de hold-up.

De Wachter heeft het begrip 'onderhandse besluitvorming' ingevoerd om een verschijnsel te typeren waarbij belangrijke politieke beslissingen worden genomen door de regels van de zorgvuldigheid te overtreden. Daarbij ook is er ook sprake van een soort samenzwering van belanghebbenden om een bepaalde beslissing onomkeerbaar door te drukken. De Wachter typeert de gevolgde procedure als snel, in het geniep, met weinig deelnemers en inventief. De procedure ligt niet vast. Het is de politiek van de voldongen feiten.

De Wachter geeft ook voorbeelden van een dergelijke besluitvorming. Een eerste belangrijk voorbeeld is de besluitvorming rond de kernenergie. Het begon al in Londen toen de Belgische regering in ballingschap het Congolese uranium verkwanselede aan de Amerikanen, maar nooit het parlement inzagaf in het akkoord hierover. Daarna ging de Belgische regering jarenlang door met het voeren van een eigen atoompolitiek, welke uiteindelijk in Mol eindigde met een grote flop. Inmiddels beslisten de holdings en de elektriciteitsmaatschappijen dat bij Tihange en Doel kerncentrales zouden worden gebouwd. De bouwerven werden geopend voordat de bouwvergunningen er waren. De politieke besluitvorming volgde daarna de privé-sector op een drafje.

Een tweede voorbeeld is van de opmerkelijke fusie van de twee Waalse staalfabrieken van Cockerill met de zogenaamde Driehoek van Charleroi in 1981. Die staalfusie werd bekokstoofd door de staalbaronnen samen met de kopstukken van de Waalse Parti Socialiste, waarbij de regering niet werd betrokken. Toch was de regering belanghebbende: als kredietgever aan de

failliete staalbedrijven en als herstructureerder. Ook hier kan men spreken van een overval om een onomkeerbare beslissing te forceren. En zo gebeurde het ook.

Kortom, de kunst van de onderhandse besluitvorming bestaat erin om iedereen te snel af te zijn. Deze hoogwaardige vorm van politieke doortastendheid wordt voor belangrijke en minder belangrijke beslispunten gehanteerd en vormt een onderdeel van het politieke wapengebruik. De onderhandse besluitvorming verdraagt het daglicht niet, omdat anders een onbeheersbaar maatschappelijk debat kan losbarsten waardoor wel eens elke kans op een beslissing ten gunste van de belanghebbenden verkeken wordt. Ziedaar de essentie van de onderhandse besluitvorming volgens De Wachter.

2. De gepolijste hold-up.

Het probleem met de onderhandse besluitvorming is nu dat ze zich over het wel zeer brede spectrum van het dagelijks politiek handelen uitstrekt en dat er, naargelang de positie van de politieke medespelers, duizenden mogelijkheden zijn om iets onderhands te regelen.

De Wachter waarschuwt echter dat de onderhandse besluitvorming niet noodzakelijk iets te maken moet hebben met corruptie of persoonlijke bevoordeling, ook al kunnen corrupte praktijken volgens de onderhandse procedure verlopen.

De onderhandse besluitvorming heeft als motief om elk het politieke debat te vermijden of te snel af te zijn. Vanuit democratisch oogpunt is dat uiteraard fout, omdat er sprake is van een politieke hold-up. Zeker als achteraf blijkt dat de onderhandse beslissers vooral tot doel hadden om de onbetaalde rekening bij de belastingbetaler te deponeren. In vele gevallen is dat het enige motief.

Toen de staalmafia Cockerill-Sambre onderhands boven de doopvont hield, was dat om de financiering van haar failliete boedel veilig te stellen (3). Toen de holdings en de elektriciteitsmaatschappijen kozen voor kerncentrales was dat niet alleen om de Belgische industrie en kleine verbruikers van elektrische energie te voorzien, maar ook om de investeringskosten van de

omschakeling op de consumenten te kunnen verhalen zonder daarover een publiek debat te moeten ontlokken.

Waar eindigt nu de onderhandse besluitvorming en beginnen de corruptie en de verboden zelfverrijking? Met de typologie van De Wachter komen we wat dat betreft geen stap verder. Het concept onderhandse besluitvorming is alleen maar toegesneden op het ondemocratische karakter van de vorm van besluitvorming. Het zegt niets over de maatschappelijke basis van de politiek en niets over ongeoorloofde machtsconcentraties die belangenvermenging bevorderen.

Met overtreding van de elementaire democratische spelregels haalt de 'machtselite' ook een rente binnen en eventueel laat ze anderen opdraaien voor de eventuele kosten van de operatie. In het geval van het kernenergie-dossier waren de belanghebbenden uitsluitend privé-groepen. Uiteindelijk werden ze gedekt door politici die zich als mede-belanghebbenden ontpopten. In het geval van het Waalse staaldossier waren het de staalbaronnen die het met Waalse PS-politici en vakbondsleiders op een akkoordje gooiden. In beide gevallen zien we dat de initiële belanghebbenden rugdekking kregen van politici die ofwel machteloos toekeken of gecorrumpeerd werden.

3. *De zwakke staat.*

Omdat er in het politieke krachtenveld meerdere partijen en vele politici met elkaar concurreren, is het niet eenvoudig om in bepaalde gevallen snel tot een consensus te komen met alle belanghebbenden. De kaarten open en bloot op tafel leggen heeft immers allerhande nadelen.

Het zuiverste voorbeeld in deze is de lijdensweg van het Mest Actie Plan van Norbert De Batselier. Omdat alle belanghebbenden mochten meepraten en de extremen in dit geval niet met elkaar te verzoenen zijn, werd de besluitvorming vertraagd en uiteindelijk gesaboteerd door de machtigste belangengroep: de Boerenbond.

Niet alle materies lenen zich voor een onderhandse besluitvorming. Onderhandse besluitvorming is enkel handig indien er maar weinig belanghebbenden zijn die eensgezind optrekken en die met één pennestreek iedereen voor een voldongen feit kunnen plaatsen. Over het algemeen zijn dat machti-

ge financiële groepen, omdat ingrijpende beslissingen op economisch vlak enkel worden genomen door machtige financiële groepen.

Over het algemeen weten de politici dit ook en zullen ze er voor zorgen dat zij deze machtige groepen niet te veel dwars zitten. De afwikkeling van het Waalse staaldossier is daar een voorbeeld van. De oorzaak voor deze 'volgzaamheid' van de politici ten aanzien van de financiële groepen in aangelegenheden als het Waalse staal of de kernenergie moeten we vooral zoeken in de congenitale zwakte van de Belgische staat. België heeft altijd een 'liberale' traditie gekend, waarbij de regeringen het economisch beleid voor wat betreft de belangrijkste investeringsbeslissingen overlieten aan de grote banken en holdings. Deze laatste waren altijd de ware beslissers als het ging over belangrijke investeringen of desinvesteringen. In de gouden jaren van de heerschappij van de holdings en de banken benoemden deze belangengroepen eigenhandig één van hen tot minister van Financiën. Toen de gouden jaren voorbij waren, mocht uiteindelijk ook iemand uit de vakbeweging (nu is dit Philippe Maystadt, verbonden met de Mouvement Ouvrier Chrétien) die functie bekleden. Van regeringen die veel te zwak waren om ooit uit te pakken met een industriebeleid, kan men daarom moeilijk verwachten dat ze een openbaar debat willen voeren over geldsverslindende operaties als bij voorbeeld de bouw van kerncentrales. Het enige wat regeringen kunnen doen is in geval van nood de kredietkraan opendraaien. En dat krediet moet, omdat de Belgische Staat altijd met grote tekorten kampt, van de financiers komen.

4. Maatschappij en staat

Dit brengt ons tenslotte op het thema van de machtsverhoudingen in de samenleving en de staat. Is het zo dat de politieke machtsvorming zuiver en alleen het gevolg is van het succesvol mobiliseren van politieke middelen? En in welke relatie staan dan die politieke middelen tot de maatschappelijke machten?

Omdat het politieke bedrijf ook het mobiliseren van enorme financiële middelen vereist ten einde de kiezers met boodschappen te bewerken, hebben de financiers van de politieke boodschappen sinds de opkomst van de massa-media een steeds aanzienlijker rol gekregen. Het thema van de partijfinanciering is hiervan een afgeleid debat. Reeds in de jaren dertig kon men zich afvragen wie Léon Degrelle financierde. Tot zijn financiers behoorde o.a.

baron P. de Launoit (Bank van Brussel en Ougrée-Marhay). Bouwspeculant J. Collin (Etrimo) financierde in de jaren zestig de PVV en kocht daarmee in 1965 een zetel in de Senaat. Vanden Boeynants had ook zijn financiers. Dat betekent dat de wereld van de politiek niet gescheiden leeft van de wereld van het geld en daarvan in een belangrijk deel een verlengstuk is geworden. De politiek is daardoor te corrumperen.

Een ander aspect is de natuur zelf van het politieke bedrijf. Regeringen zijn afhankelijk van de steun van parlementaire meerderheden en van de maatschappelijke krachten waarop ze leunen. Regeringen zonder omvattende projecten die tot massa-mobilisatie uitnodigen, staan uiteraard zwak tegenover economische en financiële groepen. Ze zullen daarom geneigd zijn om de weg van de minste weerstand te kiezen, zeker indien ze opgebouwd zijn op basis van een ingewikkelde alchimie van taal- en ideologische evenwichten. Dat laatste is in België sinds 1919 steeds meer het geval geworden. Vandaar dat de onderhandse besluitvormers een vrijbrief kunnen meekrijgen en het verzwakte Ministerie van Economische Zaken het nakijken geven. Op cruciale momenten konden kerncentralebouwers en staalbaronnen dan de minister van Economische Zaken uitschakelen.

Toch zou het verkeerd zijn alleen maar deze gevallen van 'zachte corruptie' in de schijnwerper te plaatsen. Ook de harde of actieve corruptie mag men niet vergeten. Zoals in Italië onder de Eerste Republiek zijn de politici of de partijen zwakker dan de corrupteers omdat ze zich aanbieden voor het innen van smeergeld. Zij maken van alle ministeries die met subsidies strooien of openbare werken te vergeven hebben, leuke mandjes. Zo komt de staat onder druk van corrumperende invloeden, omdat de beslissers corrupt zijn. Corrupte kabinetsmedewerkers (in de zaak Beaulieu of de vervalsing van de gewestplannen) spelen een actieve rol. Soms zijn de ministers zelf corrupt, omdat ze uit zijn op zelfverrijking. Zo staat Guy Mathot inmiddels bekend als de rotste appel uit de politieke mand. Maar hij is geen zeldzame uitzondering.

In alle corruptiezaken wordt 'onderhands' beslist en betaald. Getrukeerde aanbestedingen, vervalste facturen en wegsluizen van geld zijn praktijken die via de onderhandse besluitvorming worden gedekt. Dergelijke affaires verzwakken uiteraard elk regime (zie Italië) omdat ze de legitimiteit van de instellingen uithollen en niet ten onrechte de indruk verwekken dat met geld of gunsten alles te koop is. Ze hebben een verlamme uitwerking op de staatsmacht, want allerlei circuits in de marge van de staatsmacht blijken immers de besluitvorming te hebben overgenomen en het politieke landschap

in lobby's (de Waalse wapenlobby, de Vlaamse varkensboeren, elektriciteitsproducenten, de Petroleumfederatie, etc.) te hebben verkaveld. De staat is dan gekoloniseerd door oncontroleerbare elementen die de officiële besluitvorming verstopen of saboteren met instemming van de politici.

5. Het einde van de democratie?

Het is niet zo gemakkelijk om tot enkele afrondende beschouwingen te komen en de mogelijkheden van hervormingsvoorstellen te bespreken. De Wachter stelt immers zelf dat de onderhandse besluitvorming per definitie niet te controleren is. "Wat moet macht meer hebben? Macht tendeeft sociologisch normaal naar haar eigen behoud, zoniet naar vergroting van haar omvang en diepgang. Macht zoekt zichzelf. Het meest machtsconforme besluitvormingstype is dan ook dat wat het gemakkelijkste haar vrije ontwikkeling toelaat."

(4)

Het is dus aan die macht dat iets moet gebeuren. Met de onderhandse besluitvorming heft de democratie immers zichzelf op en daardoor zal dan elke besluitvorming de neiging hebben om onderhands te worden. Dat laatste zal sommigen misschien als muziek in de oren klinken. De arrogantie van de macht hoeft zich dan niet meer in een bloemetjesjurk aan de massa op te dringen en kan dan gelegitimeerd verschijnen als een 'sterke staat'.

Dat impliceert evenwel ook dat de politieke klasse in meerderheid afstand moet doen van haar prerogatieven en de rol van het parlement reduceert tot die van een 'claque'. Dat kan door middel van een plebiscitaire democratie, waarbij het volk uitgenodigd wordt om achteraf de beslissingen van de heerser of de heersende klik goed te keuren. In Italië wil Berlusconi op die manier de onderhandse besluitvorming een populaire basis verschaffen door zichzelf als een grote communicator aan het hoofd van de gepolitiseerde media te stellen.

Men kan zich afvragen hoe het in Italië zo ver is kunnen komen tijdens de Eerste Republiek. Aan de ene kant was er de populariteitsmachine die partijen, bewegingen en politici maakt of breekt. Dat maakte politici kwetsbaar en dus aanspreekbaar voor corrupteers. Aan de andere kant was er de steeds grotere concentratie van kapitaal en middelen in handen van enkelen. Geld met geld verdienen kon enkel met politieke steun. Want de

overheid was zelf een marktpartij die grote bestellingen plaatste of vergunningen te vergeven had.

Niet het parlement maakt de politiek, maar regeringen, ministeriële kabinetten en toppen van financiële instellingen. Dat is in België een politiek gegeven. Politieke diensten worden gekocht en verkocht op basis van commissies berekend volgens commerciële tarieven. Deze transacties zijn echter nauwelijks te controleren en de zogenaamde commerciële tarieven ontsnappen dan ook in de regel aan de regulerende invloed van de wet van vraag en aanbod (zie de corruptie rond Belgacom). De gewone parlementsleden worden hier buiten gehouden, omdat ze niet betrokken worden bij de 'onderhandse besluitvorming'. Of deze parlementsleden zijn wél betrokken bij de onderhandse aanneming. Ze hebben immers geld nodig om hun herverkiezing veilig te stellen.

Wat is nu de oplossing voor deze ellende? Meestal gaan de voorstellen in de richting van het versterken van de rol van het parlement. Parlementsleden moeten een ruime staf krijgen om alle dossiers uit te spitten. Men kan voorts nog de regels betreffende de openbaarheid van bestuur aanscherpen. De boekhouding van partijen en het vermogen van politici kan men nauwgezet controleren. Kortom, meer controle en minder goedgelovigheid. Het politiek verval kan dus worden gekeerd als de politieke wil er maar is en de middelen ter beschikking worden gesteld om de controle aan te scherpen. En de straf voor een overtreding van de regels moet zwaar en onverbiddeijk zijn. Dat zijn de conclusies die men kan trekken uit de discussies n.a.v. recente corruptieschandalen en smeergeldaffaires. Om die controle te kunnen aanscherpen moet de volksvertegenwoordiging dan ook kunnen opereren als een soort mini-inquisitie met een permanent enquête-recht.

Zonder de juistheid en de bruikbaarheid van aangescherpte regels te betwisten moet men zich wel realiseren dat elke macht corrumperend kan werken. Wie kan garanderen dat een parlement met permanent enquête-recht zelf niet corrupt kan worden? Alles hangt in laatste instantie van de 'deugdzzaamheid' van de leden af. Maar van de andere kant is er weer macht nodig om de hierboven beschreven uitwassen te bestrijden. In het geval van Italië is gebleken dat het democratische alternatief het voorlopig moet afleggen tegen het media-geweld van rechts. Het probleem is dus om aan democratische machtsvorming te doen zonder het odium op zich te laten die macht vooral te willen zien in meer politie en bureaucratische controle. Tenzij men kiest voor abdiceren van de politieke machtsuitoefening en gelooft dat met de formule

'anders gaan leven' men aan 'andere politiek' kan doen, zijn er geen pasklare oplossingen voor de onderhandse besluitvorming voorhanden.

Abdicatie van de regeringsmacht door de politici is ook al niet zo een beste oplossing, zoals de geschiedenis ons leert. Dat was immers de oplossing die de Belgische regering in mei 1940, vlak voor ze Brussel verliet, ooit koos. Minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak zou toen tegen een delegatie van bankiers hebben gezegd: "Messieurs, nous vous confions la Belgique" (5). Deze privatisering van de staatsmacht ('pouvoir de fait' volgens het juridisch neologisme van de usurpatoren) maakte van de onderhandse besluitvormers de feitelijke machthebbers. Men kan tegenwerpen dat deze abdicatie gebeurde in uitzonderlijke omstandigheden en ook dat er een decennium met grote politieke spanningen aan was voorafgegaan. Maar ook deze waarheid is betrekkelijk, in die zin dat de instabiliteit in die tijd het gevolg was van een uitholling van de democratische inhoud van de staat en een gebrek aan consensus over de inrichting van staat en economie. De onderhandse besluitvorming bestond toen ook al. Financiële schandalen waren aan de orde van de dag en werden vooral door uiterst rechts propagandistisch uitgebuit. De geschiedenis lijkt zich dus vandaag te herhalen.

Pleidooien voor een grondige constitutionele hervorming komen in een dergelijke situatie gemakkelijk naar boven, zeker als de politieke klasse geen pasklare oplossingen weet te bedenken voor de crisis van het regime. In Frankrijk slaagde generaal de Gaulle in 1958 erin om de parlementaire republiek te vervangen door een presidentieel regime. Dat gebeurde met de instemming van een meerderheid van de politieke klasse. Maar heeft de Vijfde Republiek Frankrijk dan behoed voor de onderhandse besluitvorming en corruptie?

Constitutionele hervormers wijzen graag naar de Verenigde Staten waar de machten elkaar in evenwicht houden en elkaar corrigeren. Maar daar kan dan weer gemakkelijk een permanent conflict tussen de machten ontstaan zonder enige zekerheid dat daarmee alles volgens de regels van het spel wordt gespeeld. Sinds Watergate weet iedereen dat vooral de uitvoerende macht een manipulerende macht is en dat de gemanipuleerden moeilijk in staat zijn om de manipuleerders te controleren. De gemanipuleerden moeten eerst over de machtsmiddelen en -mechanismen beschikken om tot tegenactie over te kunnen gaan en in vele gevallen komt die tegenactie te laat of blijkt ineffectief te zijn (zie Irangate en Contragate).

6. Conclusie.

Controle van de macht is een kwestie van procedures bewaken en de inhoud van de te nemen beslissingen op een democratische wijze ter discussie te stellen. Maar naarmate de ontwikkeling van het kapitalisme een steeds grotere ingreep van de staat (de 'politiek') noodzakelijk maakte, nam de neiging toe om belangrijke dossiers via 'onderhandse methoden' af te handelen. Het belangrijkste segment in de politieke besluitvorming, nl. het parlement, kreeg het nakijken omdat de belangrijkste politieke aannemers (ministers) en grote financiële groepen geen baat hadden bij een openbaar debat of strenge controle op de besluitvorming (zowel procedureel als inhoudelijk). Doordat de politieke macht verschoof van parlement naar regering en de toppen van de politieke partijen (de 'particratie'), bleef er nog maar weinig heel van de controlemechanismen bedacht door de liberale staatsvormers uit de negentiende eeuw. Versterking van de parlementaire bevoegdheden lijkt dan ook weinig effectief te zijn zolang regeringen gevormd worden op basis van partijpolitieke meerderheden in het parlement. Alleen de 'deugdzaamheid' en het bewaken ervan (de 'tucht') kan een oplossing bieden voor de kwaal van de 'onderhandse besluitvorming', de corruptie en het machtsmisbruik.

Dit is een dilemma dat reeds door de Jacobijnen als essentieel werd ervaren en gesitueerd in het feit dat er verschillende fracties bestonden die de algemene wil ondermijnden. "Il faut une volonté une", schreef ooit Robespierre. Om dit te voorkomen kon de Republiek alleen kiezen voor de deugd. Het enige probleem was dan hoe men die deugd kon afdwingen. Door middel van de terreur dacht Robespierre. "La terreur n'est autre chose que la justice prompte, sévère, inflexible; elle est donc une émanation de la vertu; elle est moins un principe particulier qu'une conséquence du principe général de la démocratie appliqué aux plus pressants besoins de la patrie." (6)

De vraag blijft of deze tuchtigende deugd vandaag als politiek beginsel nog enige brede belangstelling geniet. Het vaderland is immers niet meer in gevaar en de winkels hebben voldoende aanbod. Dat is allicht de reden waarom Fidel Castro in zijn toespraken zegt nog wel te geloven in de bestaansreden van de tuchtigende deugd. Hij is dan ook de laatste der Jacobijnen.

Noten

- (1) W. Dewachter, *Besluitvorming in Politiek België*. Leuven: Acco, 1992, blz. 205.
- (2) A. Weijnen, *Prisma-Woordenboek Nederlands*, Utrecht en Antwerpen: Spectrum, z.d., zesde druk.
- (3) M. Capron, *The State, the Regions and Industrial Redevelopment: The Challenge of the Belgian Steel Crisis*, in Y. Mény en V. Wright (eds.) *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*. Berlijn: De Gruyter, 1986, blz. 717-721.
- (4) Dewachter, o.c., blz. 225.
- (5) Volgens een getuigenis van Fernand Collin (Kredietbank). J. Gérard-Libois en J. Gotovitch, *L'an 40. La Belgique occupée*. Brussel: CRISP, z.d., blz. 172.
- (6) J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Harmondsworth: Penguin Books, z.d., blz. 114.