

"Beleidsmanagement is het geloof in kennis en in de waarde van het compromis"

INTERVIEW MET JOS DELBEKE, NEDERLANDSTALIGE OVERHEIDSMANAGER VAN HET JAAR 2015

Joris Voets¹ en Wouter Van Dooren²

In 2015 verkoos de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid Jos Delbeke (*1954), hoofd van het directoraat-generaal voor klimaatactie van de Europese Unie, tot Nederlandstalige Overheidsmanager van het Jaar 2015. Hij was de hoofdonderhandelaar namens de Unie tijdens de VN-Klimaatop van Parijs en eerdere internationale klimaatconferenties. Hij is de hoogst geplaatste Vlaamse ambtenaar bij de Europese Unie en de eerste Europese ambtenaar die deze erkenning kreeg. VTOM interviewde hem om zijn managementpraktijk verder uit te diepen, al werd het een gesprek dat veel ruimer gaat dan dat.

Het is al enige tijd geleden dat u de prijs ontving. In hoeverre heeft de prijs een impact gehad op u en uw organisatie?

Het is natuurlijk een vorm van erkenning en dat is prettig. Je verwacht zoiets niet en het was dan ook een complete verrassing. Het streelt toch wel het ego, maar de prijs wekt ook interesse op voor ons werk. Mijn collega's in de Europese Commissie kwamen me feliciteren dat voor één keer de Europese administratie ook eens positief in het nieuws kwam (lacht). Anders gaat het in het nieuws nogal veel over de bureaucratie van Europa, de inmenging enz. De prijs werpt ook een licht op de mechaniek van hoe beleid gemaakt wordt – in ons geval klimaatbeleid –,

een domein dat gemanaged en voorbereid moet worden. Ten slotte krijgt deze prijs ook meer weerklank door het feit dat er ook een privé-manager van het jaar wordt uitgeroepen. Dat is mooi meegenomen, want dat draagt de boodschap uit dat management ook in de publieke sector van groot belang is.

Wat maakt het publieke management anders dan het private management?

Het verschil is dat je voor het publieke goed werkt. Daar zijn onze mensen helemaal in gepakt en gemazeld. De private sector is bezig met omzetcijfers, winstcijfers, kostenbeheersing en het management is uiteindelijk gericht op één doel, namelijk winstmaximalisatie. In de publieke sector en zeker op milieuvlak is niet alles zomaar in cijfers uit te drukken, hoewel we daar wel heel veel inspanningen voor doen. Onze missie als overheidsmanager is het dienen van het publieke belang. Ons hooggeschoold personeel – pakweg de helft is gedoctoreerd – is hier echt van doordrongen.

Verder zit het verschil in onze aanpak – want wat we doen moet immers maatschappelijke steun krijgen. Het volstaat niet dat we als intellectuelen weten dat de klimaatwijziging een groot probleem is. We moeten dat probleem ook kunnen uitleggen aan brede lagen van de bevolking. Europese maatregelen vergen immers de steun van zowat alle regio's in de EU, en die

zijn zeer divers. Dat vergt dus brede communicatie. Dat overtuigen en het aandragen van sterke argumenten is voor mij een uniek kenmerk van management in de publieke sector.

Dus wat u doet gaat eerder om beleidsmanagement dan om het organisatiemanagement in de eigen administratie? Hoe pakt u dat beleidsmanagement aan?

Eerst en vooral moeten de wetenschappers iedereen van het probleem overtuigen door te zeggen wat er aan het gebeuren is – denk aan het smelten van het polair gebied en de stijging van de zeespiegel. De rol van ons directoraat-generaal is dan de volgende stap, namelijk het voorbereiden van beleidsmaatregelen. We moeten ook duidelijk maken aan landen wat er gebeurt als er geen maatregelen genomen worden. En dat vergt maatwerk, want de gevolgen zijn niet in elk land dezelfde. In België en Vlaanderen is het transportsysteem bijvoorbeeld cruciaal: iedereen weet dat het op dat vlak verkeerd gaat – er is overal file op de weg – en iedereen ziet hoe het erger wordt. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat de bereidheid van het beleid om echt in te grijpen – denk aan maatregelen zoals rekeningrijden of het terugdringen van bedrijfswagens – niet volgt. Dus daar falen wij in het opkrikken van de bereidheid van de bevolking en het beleid om er iets aan te doen. Gelukkig gaat het op andere vlakken wel de goede richting uit: betere woningisolatie, betere beglazing en spaarzamer gebruik van energie gaan er wel in. Ook op het vlak van hernieuwbare energie is er grote vooruitgang. Transport blijft echter een groot probleem. De mens heeft een intrinsieke transportbehoefte en hoe rijker wij worden, hoe meer behoefte wij aan transport hebben – om te reizen, vrienden te bezoeken enz. Maar de vraag is dan: hoe managen en beheersen wij die verkeersstromen? Nieuwe infrastructuurwerken gaan dat niet kunnen oplossen – we moeten dat slimmer aanpakken en ik weet als econoom dat prijszetting en doorrekenen van kosten een deel van de oplossing zijn.

Hoe managet u uw directoraat-generaal? Wat is uw rol en wat is de rol van uw medewerkers in zo'n proces?

Onze kerntaak is om de doelstellingen en wetgevend instrumenten te onderbouwen met feiten en cijfers. We werken vaak jarenlang in de schaduw. We gaan praten met al onze stakeholders, met universiteiten en kenniscentra. Iedereen die relevante kennis heeft, waar ook in de wereld, engageren wij met het oog op een goed *impact assessment*. Voor elk wetgevend instrument is immers een technische onderbouwing vereist: niet alleen zeggen wat het is, een analyse van verschillende opties over hoe het probleem op te lossen, maar ook wie betrokken is en in welke mate. Omdat onze thematiek steeds ook een verdelingsvraagstuk is, moeten we ook het politieke debat voorbereiden. Wie zal voor of tegen het wetgevend initiatief zijn? Neem het voorbeeld van automobilititeit: de autoproducenten hebben hun businessmodellen, de autogebruikers hebben hun voorkeuren, verschillende overheden kijken soms ook weer anders – denk bijvoorbeeld aan de steden, die focussen op luchtkwaliteit. Dus er zijn veel spelers en wij trachten daarin te navigeren en te zorgen dat oplossingen politiek en technologisch haalbaar zijn.

Is klimaatactie op alle terreinen zo moeilijk?

Niets gaat vanzelf, maar automobilititeit is één van de lastigste domeinen, omdat het een zeer irrationeel product betreft. 'Mijn auto, mijn vrijheid', niet? Maar op andere vlakken gaat het beter, zoals de hernieuwbare energie, waarmee we vandaag in Europa al veel verder staan dan we initieel gedacht hadden. Zo introduceerden we de emissiehandel voor grote industriële installaties als een systeem om koolstofrijke productie te ontmoedigen. Dat werkt vrij goed en er zijn al veel meer emissiereducties gerealiseerd dan verwacht. Verder willen we dat tegen 2030 meer dan de helft van de elektriciteit via hernieuwbare energiebronnen geproduceerd wordt in Europa. Maar die verschuiving vergt ook weer nieuwe maatregelen waarvoor we de technologie wel al hebben, maar waarvan de implementatie soms achterop loopt. Het is bijvoorbeeld prima dat we meer zonnepanelen of windmolens plaatsen, maar we hebben in België nog wel allemaal een elektriciteitsmeterkast in ons huis waar we in het beste geval dag- en nachttarief hebben. Dat

dag- en nachttarief stamt uit de tijd dat nucleaire centrales continu evenveel stroom produceerden.

Hoe ziet dat nieuwe systeem er dan idealiter uit?

Vandaag hebben wij een systeem nodig dat om kan gaan met fluctuaties. Wanneer de zon schijnt of wanneer de wind blaast, hebben wij heel veel overschot van elektriciteit en moeten ofwel anderen minder elektriciteit produceren ofwel moet de consument – die idealiter ook een batterij-opslag heeft – meer verbruiken. Dan hebben we niet alleen slimme meters en toestellen nodig die aangeven wanneer er veel energie is, maar ook de mogelijkheid van energietransport tussen landen. Duitsland heeft bijvoorbeeld veel windmolens met regelmatig een groot elektriciteitsoverschot tot gevolg. Als de Duitse weersvoorspellingen in het weekend een overschot verwachten, dan trommelen bedrijven daar mensen op om energie-intensieve activiteiten te doen. Dus met dergelijke energiemanagementsystemen zijn wij heel intensief bezig, omdat je daar Europees moet denken. Qua windenergie zien we veel overschotten in Noord-Europa en qua zonnenergie veel in Zuid-Europa, dus dat moeten we managen. België beschikt op dit vlak trouwens over uitstekende brains en technologie, maar het beleid volgt traag.

Publieke managers moeten tegenwoordig vaak in een besparingscontext werken – geldt dat ook voor u?

Absoluut. Wij hebben in het verleden enorm veel geïnvesteerd in het bijeenbrengen van al die kennis. Maar in elke besparingsronde die ook wij kennen, maak ik er een punt van om die kenniswerkers uit de wind te zetten zodat we op de beste kennis een beroep kunnen blijven doen. Zo werken we nu een econometrische modellering uit voor Europa in zijn geheel en voor elk land afzonderlijk. In dit model worden energie, CO₂ en economische factoren geïntegreerd. Het is een gigantisch model met input van universiteiten uit heel Europa. Op basis van deze modellen proberen we problemen te detecteren en vragen we ons af wat elke overheid op haar niveau kan doen. Het antwoord is altijd een samenspel van Europees en nationaal/regionaal beleid.

Bij welke dossiers ligt de bal nog in het kamp van de lidstaten?

Neem bijvoorbeeld de verkeersstromen: dat is niet Europees aan te pakken. Dat is een lokaal probleem op de schaal van steden of een stedelijke regio zoals de Vlaamse ruit. Dus daar wijzen we de andere overheden op hun verantwoordelijkheid. Het productiebeleid van de auto's is dan wel weer onze taak. In onze grote interne markt is een toegelaten automodel meteen goedgekeurd voor de hele Europese markt. Dus pakken wij autoreglementering aan inzake CO₂-standaarden of luchtkwaliteitsnormen. Het ontwikkelen van technologie zoals slimme energiemeters en die inpassen in een goed functionerende energiemarkt is dan weer een interbestuurlijk samenspel van lokale, nationale en Europese elementen. De interbestuurlijke mix varieert van dossier tot dossier.

Even terug naar de besparingen. U kiest dus om onderzoek te vrijwaren, maar dan moet u toch elders snoeien?

Natuurlijk, dat doen we door prioriteiten te stellen en activiteiten in de tijd uit te zetten. Zo was er bijvoorbeeld in het Klimaatakkoord van Parijs afgesproken dat wij nieuwe plannen moeten maken voor 2050. Nu vragen veel NGO's waar die plannen blijven. Ons antwoord is dat onze eerste prioriteit nu is om de wetgeving voor 2030 af te ronden. Die wetgeving betekent immers doelstellingen per land, onder meer op het vlak van elektriciteit en transport, en dat gaan we hopelijk in de komende drie tot zes maanden afronden. Daarna zijn de plannen voor 2050 aan de beurt. Anders ben je voortdurend aan het plannen en kom je nooit tot operationele uitvoering. We besparen dus door zo'n keuzes in de tijd te maken. Een goede strategische planning is essentieel in dit opzicht.

Jullie hebben dus heel wat mensen met onderzoekvaardigheden aan boord. Maar kunnen die uit de voeten in de vaak complexe beleidsprocessen?

Er is in ons werk een duidelijk te onderscheiden planningsfase en een uitvoeringsfase. Onze num-

ber crunchers zijn sterk bezig in die planningsfase, terwijl in de uitvoeringsfase andere medewerkers aan zet zijn. Die zijn dan gespecialiseerd om die wetgeving te onderhandelen in de Europese Raad en in het Europees Parlement. Dus elk zijn werk: eenmaal het studiewerk gedaan is en er een voorstel ligt, dan zijn andere skills belangrijk, namelijk het negotiëren, coördineren, uitleggen en nieuwe ideeën vinden om hetzelfde te bereiken. Dus ik heb een afdeling die over de cijfers gaat en dan heb ik ook andere afdelingen die het beleidsproces begeleiden. De Commissie heeft daar een zeer belangrijke rol in te spelen. Eenmaal ons voorstel is gemaakt, zijn het de Raad en het Parlement die negotiëren, maar wij zijn door ons *impact assessment* een belangrijk kenniscentrum.

Hoe gaan jullie om met al die verschillende landen en hun culturen en belangen?

Binnen onze administratie zijn er mensen uit al die lidstaten en we vragen hen ook expliciet om bijvoorbeeld hun nationale media te blijven volgen, als lokale antennes. Verder hebben we voor elk land een kleine taskforce die geconnecteerd is met een centrale taskforce en met de centrale diensten. Elk land in de Eurozone wordt in het Europees Semester opgevolgd. Om deze opvolging in te vullen is er een taskforce per land waarin telkens iemand van ons DG zit die de energie- en klimaatsector aankaart. Voor België gaat het dan vaak over economische groei en tewerkstelling in het algemeen, en voor ons specifiek over energie, milieu en mobiliteit.

Netwerken zijn dus cruciaal?

Dergelijk strategiewerk vergt inderdaad een goede en brede netwerking binnen de Europese instellingen en daarbuiten. Vanaf het moment dat wij als DG Klimaatactie gezien zouden worden als de NGO van de Europese Commissie, dan zijn we verloren. Vandaar dat wij expliciet mensen rekruteren uit andere DG's en mensen van onze DG uitsturen naar andere DG's. Dergelijke mobiliteit is belangrijk. Mainstreaming van klimaatactie, daar kunnen we hier wel een mooie theorie over opbouwen, maar het werkt pas als dat beleid ook geïmplementeerd wordt door de

mensen die ook op het industrie-, energie- of transportbeleid werken.

Wat is uw eigen rol hierin?

Naast prioriteiten stellen, de juiste mensen rekruteren e.d. heb ik ook een beleidsrol te spelen. Mijn belangrijkste wekelijkse vergadering is de meeting met andere directeuren-generaal – denk aan een grote ronde tafel met een dertigtal mensen. In het anderhalf uur dat die vergadering duurt, moet iedereen o.m. het nieuws van de laatste week of komende week weergeven in twee à drie minuten. Welke acute problemen doen zich voor met de euro, migratie, *rule of law*-problemen in Polen en Hongarije enz. en wat is ons beleid ter zake? Bijvoorbeeld: de Algemene Vergadering van de VN in New York komt eraan – wat gaat er komen? Wat gaat Trump zeggen of doen? Als Trump een verklaring doet over het klimaat, dan is vaak de vraag aan mij: “Kun je dat even kaderen? Hoe gaat dat verder, waar gaan wij naartoe?”

Dus alle spanningsvelden die er zijn, worden snel in beeld gebracht. De vergadering is ook van belang omdat het kwartier of halfuur ervoor en erna een markt van ontmoetingen is. Daar kun je al eens een andere DG informeel aanspreken. Je moet geconnecteerd zijn – als je in isolement zit, ben je slecht bezig.

De naam van president Trump is gevallen. De aankondiging dat de VS uit het Klimaatakkoord zou stappen, moeten we ons daar zorgen over maken?

Eerst en vooral: het Klimaatakkoord van Parijs is cruciaal en wint zelfs nog aan belang. Het huidige klimaatprobleem is door onszelf als geïndustrialiseerde landen veroorzaakt, maar het klimaatprobleem van onze kinderen en kleinkinderen gaat wel afhangen van hoe de opkomende industrielanden zich gaan organiseren. Voor de eerste keer zitten ook landen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika in dit akkoord – dat zijn de soort opkomende industrielanden die de toekomst zullen bepalen. Neem bijvoorbeeld de luchtvaart: niet de Amerikanen of Europeanen gaan hierin de toekomst bepalen, wel de opkomende industriële landen. Kijk maar naar de

groei van de binnenlandse vluchten in China. Dus je moet die meekrijgen en je moet je agenda als Europa uitleggen.

Dus het is voor ons als EU belangrijker om hen aan boord te houden dan de Amerikanen?

Het klimaatprobleem heeft geen lokaliteit, maar ze kijken wel naar ons als rijkste landen in de wereld. Dus als de rijkste landen iets niet doen wat zij hadden moeten doen, waar is dan nog de geloofwaardigheid om hen te overtuigen om te doen wat zij zouden moeten doen? De uitstoot in Amerika is anderhalf keer groter per hoofd dan in Europa, dus ze mogen niet meer stijgen en moeten dat eigenlijk fors naar beneden krijgen. Hoewel de Amerikaanse ondernemingen en lokale overheden mee zijn in het klimaatdenken, hebben uitspraken zoals die van Trump wel een belangrijke symboolwaarde. Daarom hebben wij een groot succes geboekt door te zeggen dat er geen sprake van is dat wij het akkoord van Parijs gaan heronderhandelen. In de G7 hebben andere landen ons gevolgd. In de G20 hebben de opkomende, nieuwe landen wereldwijd ons gevolgd. Dat was spannend, want je weet nooit precies wat bijvoorbeeld Rusland of Saudi-Arabië gaan doen. Wij hadden goed samengewerkt met de Chinezen, maar er zijn zoveel landen en je kan Poetin niet echt klimaatgevoelig noemen. Toch zijn al die landen in het klimaatakkoord gebleven en dat is belangrijk. Wat wij daar bereikt hebben, gezamenlijk, dat is werkelijk een significant politiek resultaat. Verder heeft Trump het imago van Amerika als groen land bezoedeld en nu zijn wij als EU als het ware 'gedoemd' om marktleider te zijn. Maar het werkt, onze samenwerking met de Chinezen gaat hier bijvoorbeeld zeer goed.

En heeft de brexit een impact op de klimaatactie?

Het zijn in de eerste plaats de Britten zelf die verliezen. Zij verlaten onze wetgeving en de impact is gigantisch. De manier waarop de brexit in het VK wordt voorbereid, is rampzalig. Maar ook wij moeten tijd vrijmaken. Dat is in essentie 'verloren' tijd, maar het is een job die moet gedaan worden.

Hoeveel van de capaciteit van uw DG, in %, gaat er dan naar de brexit?

Wij trachten dat zoveel mogelijk te drukken. Zo'n 5 % van onze capaciteit gaat naar de brexit. De grootste moeilijkheid voor ons zit in de interne markt. Zo is de CO2-markt een puur interne markt en uitstootquota worden over heel Europa verhandeld onder dezelfde voorwaarden. Nu moeten we het VK daar uit knippen, maar de vraag is hoe we dat technisch doen en hoe we ervoor zorgen dat er geen *free-riding* ontstaat. Want als Britse ondernemingen in maart 2019 geen enkele verplichting meer zullen hebben op het vlak van uitstoot, dan zouden zij onze markt kunnen 'bezoedelen' met een oneerlijk concurrentievoordeel.

Trump, brexit ... De onvoorspelbaarheid van de politiek en de twijfel aan kennis lijkt in meer landen toe te nemen. Merken jullie dat ook?

Het contesteren van kennis en dus het geringschatten van het oordeel van de expert vind ik zeer zorgwekkend. Terwijl dergelijke rationaliteit nodig is om onze beslissingen voor te bereiden! Als je dat in vraag stelt, als alles een puur politieke beslissing wordt, dan krijg je heel wat slechte maatregelen. En het probleem is: eens genomen, zijn slechte maatregelen zeer moeilijk te corrigeren. Kijk bijvoorbeeld naar het Belgische systeem van de fiscaliteit van de bedrijfswagens. *Better regulation* begint met goede voorbereiding omdat je dan al op 95 % van de problemen anticipeert. Wanneer de Commissie het voorstel maakt, hebben wij eigenlijk al vrij goed ingeschat waar de pijnpunten liggen en denken we al compromissen uit – precies dankzij die grondige voorbereiding. Toegegeven, de molen maalt wel traag: reken op twee-drie jaar voorbereiding op wetgeving en nog eens die tijd voor de eigenlijke onderhandelingen. Het vergt dus gemakkelijk vijf jaar om van een goed idee een wet te maken. Dat is lastig, maar ik ben oud genoeg om te weten dat, indien je die investering doet en het lukt, je wel een aantal essentiële dingen kunt veranderen. Je moet de organisatiecultuur vormen om het oog op die lange termijn te zetten. Dan zijn compromissen – zoals een uitzondering voor een land of industrie gedurende

pakweg vijf jaar –, nuttig en nodig. Het in vraag stellen van de rationaliteit van de besluitvorming en het feit dat een compromis tegenwoordig een vies woord is geworden, is een ramp. Beleidsmanagement is het geloof in kennis en in de waarde van het compromis.

Compromisvorming: dat was toch een Belgisch metier?

Compromissen maken is een kunst die wij in België beheersen, zo vinden buitenlandse collega's. België is eigenlijk een soort kameleon in het systeem, met het voordeel en het nadeel van de grijze muis. Wij hebben geen sterk nationaal beleid en zullen niet uitpakken met 'onze Belgische standaard is de beste'. De Britten, Duitsers of Fransen denken en spreken zo wel te vaak over zichzelf en tegen anderen. Dus dankzij het gebrek aan een dergelijke nationale kleur op dit vlak, zijn wij goed in het zoeken naar compromissen. Als ik naar Berlijn, Londen of Parijs moet, word ik daar niet gezien als 'dat is een Belg die komt', maar wel als 'iemand die ons verstaat'. Je moet dan ook goed kunnen luisteren, grondig kunnen analyseren en dan broeden op een goed compromis. Daarin maken wij als Belgen zeker nog het verschil.

EINDNOTEN

- 1 *Prof. dr. Joris Voets is verbonden aan de vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën van de Universiteit Gent. Contact: joris.voets@ugent.be.*
- 2 *Prof. dr. Wouter Van Dooren is verbonden aan de onderzoeksgroep Management en Bestuur van de Universiteit Antwerpen en Antwerp Management School. Hij is ook hoofdredacteur van VTOM. Contact: wouter.vandooren@uantwerpen.be.*