



**GUBERNA**

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS  
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Centre

Public Governance

# Hoe kan de rol van de overheid als aandeelhouder geoptimaliseerd worden?

Memorandum ter attentie van de  
politieke partijen

Maart 2014

Ref. PG032014-2-03NL

## Voorwoord

Met dit memorandum wil GUBERNA de politieke partijen haar 'Aanbevelingen voor een optimalisering van de rol van de Belgische Staat als aandeelhouder' overmaken. Het gaat zeker niet om 'richtlijnen' maar eerder om een set aanbevelingen die de Belgische autoriteiten hopelijk kunnen inspireren in hun zoektocht naar een (meer) professioneel bestuur van overheidsbedrijven.

Dit memorandum is gebaseerd op uitgebreid onderzoek van de relevante internationale aanbevelingen en internationale 'best practices', getoetst aan de suggesties van diverse internationale en nationale experts (het gedetailleerd onderzoeksrapport is beschikbaar op [www.guberna.be](http://www.guberna.be)).

GUBERNA hecht eraan deze nationale en internationale experts (die deelnamen aan diverse debatcycli in 2012 en 2013) te danken voor hun actieve bijdrage, die cruciaal was voor het vormgeven van deze aanbevelingen. GUBERNA wil ook een speciaal woord van dank richten aan zijn trouwe onderzoekspartners, Belfius en Deloitte. Dit memorandum engageert echter enkel GUBERNA. Noch de deelnemers aan de diverse expertensessies, noch de geconsulteerde sprekers of de leden van GUBERNA hebben de in dit memorandum gefinaliseerde aanbevelingen formeel goedgekeurd.

## 1. Inleiding

**In een wereld waar de politici in toenemende mate regulerend optreden om ondernemingen een normerend kader inzake corporate governance op te leggen, kunnen zij niet langer ontsnappen om zelf aan vergelijkbare standaarden inzake professioneel bestuur onderworpen te worden.** Dit is des te meer het geval nu de Staat een steeds belangrijker rol is gaan spelen als aandeelhouder in een steeds diverser gamma ondernemingen. Vandaar dat GUBERNA al jarenlang een pleidooi voert voor het creëren van een vergelijkbaar raamwerk voor professioneel bestuur in overheidsbedrijven en voor meer aandacht voor de rol van de overheid als aandeelhouder.

Maar, zoals in elke onderneming, blijkt dat het waarmaken van deugdelijk bestuur in overheidsbedrijven **in eerste instantie vereist dat er wel degelijk bereidheid en inzet is bij de politieke machtshebbers (de publieke eigenaar) om de nodige stappen te zetten** richting een professioneel bestuursproces, weg van directe politieke richtlijnen, met de nodige ‘checks & balances’, duidelijke verantwoordelijkheden en delegatieprocedures (die ook gerespecteerd worden), een eenduidig verantwoordings- en controleproces en dit alles binnen een transparant kader. Wat opvalt in onze jarenlange ervaring met overheidsbedrijven is dat de managers en bestuurders vaak sterk de nood aan een deugdelijk bestuurskader inzien, maar nog steeds afhangen van de politieke machtshebbers om ter zake de nodige stappen te zetten. In het huidig tijdsgewricht met een kritische pers, een mondige samenleving en grote economische uitdagingen is het **meer dan ooit belangrijk dat de verkiezingen aangegrepen worden om daarover een heus debat op gang te brengen, hopen de volgende regering dan de nodige stappen kan zetten in de richting van een (meer) professionele aansturing van overheidsbedrijven.**

Gezien de missie van GUBERNA –sensibiliseren, stimuleren en ondersteunen van deugdelijk bestuur– hebben wij de voorbije jaren geïnvesteerd in een grondig onderzoek naar mogelijke pistes voor public governance in België. Wij hebben daartoe een vergelijkend onderzoek gedaan van de situatie in België<sup>1</sup> en deze vergeleken met de OESO aanbevelingen (de enige internationale referentie) en de internationale ‘best practices’. Dit onderzoek werd verder aangevuld met diepgaande discussies met binnen- en buitenlandse experts en leidde tot een uitgebreid onderzoeksrapport (beschikbaar op GUBERNA’s website - [www.guberna.be](http://www.guberna.be)), waarop dit memorandum is gebaseerd.

Op basis van dit onderzoek kunnen we **concluderen dat er in België wel sprake is van verspreide voorbeelden van goede praktijken, maar dat er globaal genomen toch heel wat ruimte is voor verbetering.** In dit memorandum spitsen we de aandacht op twee cruciale factoren voor een professioneel bestuur, te weten de aansturing door de aandeelhouder en de selectie en benoeming van bestuurders. Niettegenstaande onze aanbevelingen zijn geïnspireerd op de OESO-aanbevelingen en de internationale ‘best practices’, zijn natuurlijk heel wat elementen ingegeven door de Belgische realiteit. Het is finaal aan de Belgische overheid om de governance van overheidsbedrijven vorm te geven en mits de nodige afwegingen (en verantwoording) te gaan voor een eigen invulling of een specifieke keuze. Dit is niet anders in privébedrijven waar flexibiliteit en maatwerk kan, mits de nodige verantwoording (via het pas toe of leg uit principe). Hopelijk kan dit memorandum daarbij inspirerend werken.

---

<sup>1</sup> In dit onderzoeksrapport focusten we op de federale overheidsbedrijven die werken met een raad van bestuur.

## 2. Analyse van de organisatie en aansturing van overheidsparticipaties

### 2.1. Welke zijn de relevante (internationale) governance normen en richtlijnen?

Volgens de OESO is de aansturing van overheidsparticipaties een belangrijke factor in de zoektocht naar deugdelijk bestuur en duurzame welvaartscreatie. Voor de overheid als aandeelhouder komt het er vooral op aan **de juiste balans te vinden tussen de plicht om als actieve eigenaar zijn verantwoordelijkheden op te nemen, maar te zelfdertijd zich te onthouden van onnodige inmenging in het dagelijks bestuur van de onderneming.** Dit is in alle landen een moeilijke evenwichtsbalans, die enkel met een robuust governance raamwerk en consequent gedrag kan waargemaakt worden. Bovendien, moet er een **duidelijke scheiding zijn tussen de rol van de Staat als aandeelhouder en die als marktregulator of klant.** Er moet immers sprake zijn van een 'level playing field', zeker wanneer overheidsbedrijven in een concurrentiële context opereren.

Het internationaal onderzoek heeft aangetoond dat er in de OESO-landen grosso modo drie modellen bestaan om de overheidsparticipaties te organiseren, te weten het gecentraliseerd model, het duale en het decentrale model<sup>2</sup>. Volgens de OESO biedt vooral het **gecentraliseerd model heel wat voordelen**, maar indien voor een ander model geopteerd wordt moet er toch **minimaal gewaakt worden over een coherente aanpak.**

**De meeste OESO-landen hebben dankbaar gebruik gemaakt van de 2005 OESO Aanbevelingen om hun model van public governance aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.** Velen hebben geopteerd voor een grondige reorganisatie, in de richting van meer centralisatie en/of alignering. Opvallend is ook dat de heterogeniteit qua overheidsbedrijven er vaak toe geleid heeft om een zekere mate van departementalisering of opsplitsing door te voeren in functie van een reeks relevante en rationele factoren. Zo is het onderscheid tussen commercieel georiënteerde overheidsbedrijven en bedrijven die prioritair een publieke functie vervullen uiterst zinvol, temeer daar het vooral de eerste categorie ondernemingen is die het voorwerp uitmaken van de OESO-aanbevelingen. Voor dit soort bedrijven stelt de OESO voor om **minimaal de governance en transparantienormen voor beursgenoteerde ondernemingen te gaan respecteren.**

### 2.2. Hoe ziet de Belgische public governance praktijk er uit?

**Onze analyse heeft aangetoond dat de huidige structurering van de overheidsbedrijven meer het gevolg is van een historische evolutie dan wel van een wel doordacht governance model. In tegenstelling tot vele OESO-landen heeft België tot op heden geen gebruik gemaakt van de OESO-aanbevelingen van 2005 om een kritische doorlichting te doen van zijn public governance model.** België past in geen van de door de OESO voorgestelde governance modellen (cf. Bijlage 1 – Overzicht van het Belgische publieke aandeelhoudersmodel). Op vandaag zijn er 4 overheidsbedrijven die onder de verantwoordelijkheid vallen van de Minister van Overheidsbedrijven. Deze ondernemingen

---

<sup>2</sup> Voor meer detail verwijzen we naar het uitgebreide onderzoeksrapport.

gaan terug op traditionele overheidsdiensten (telecommunicatie, post en (2) spoorwegen), die door de wet van 1991 bestuursautonomie hebben gekregen. Sommige van deze ondernemingen werden deels geprivatiseerd (met private aandeelhouders en later via de beurs) en staan onder hevige concurrentiële druk, wat de aansturing ervan door een publieke aandeelhouder des te complexer maakt. Andere entiteiten vervullen nog overwegend een publieke dienstverlening, wat conform de internationale 'best practices' toch wel een andere aansturing vergt.

Naast deze 4 overheidsbedrijven is de overheid ook 100% eigenaar van een specifiek holdingvehikel, de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM), welke onder de bevoegdheid valt van de Minister van Financiën. Momenteel vervult de FPIM 3 kernfuncties: (1) als holding neemt FPIM participaties in publieke en private ondernemingen, die strategisch belangrijk zijn voor het waarmaken van het federaal beleid (17 participaties in 2012); (2) FPIM investeert in ondernemingen die een aantrekkelijke sociale bijdrage kunnen leveren in prioritaire sectoren (26 participaties in 2012); (3) FPIM vervult ook gedelegeerde taken in rechtstreekse federale overheidsparticipaties (11 participaties in 2012). Deze laatste functie is na de financiële crisis sterk uitgebreid door de kapitaalsteun in diverse banken.

Ten slotte zijn er nog diverse andere overheidsbedrijven die onder de verantwoordelijkheid vallen van een sector minister.

We hebben dit Belgische landschap vergeleken met de OESO aanbevelingen en de internationale 'best practices' en deze analyse voorgelegd aan een keur van Belgische en buitenlandse experts. Op basis hiervan komen we tot volgende **zwaktes** in het huidig organisatiemodel van Belgische overheidsparticipaties:

1. **Er is een duidelijk gebrek aan transparantie.** Het is een monnikenwerk om een globaal overzicht te krijgen van alle overheidsparticipaties (behalve dan voor de 'eigen' portefeuille van de FPIM) of om te achterhalen wie de finale publieke aandeelhouder is en hoe hij invulling geeft aan zijn eigenaarsverantwoordelijkheden. Ook is er geen eenduidig zicht op de rol van diverse ministeries en de invulling van de (soms ambigue) rol van de regeringscommissaris.
2. Het huidig **heteroog model van overheidsparticipaties** laat zeker niet toe om te evolueren naar een professionele aansturing van overheidsparticipaties, zoals voorgeschreven door de OESO.
3. **Een duidelijke strategie en beleidskader ontbreken.** Er is zeker behoefte aan de ontwikkeling van een duidelijk industrieel beleid voor commerciële overheidsbedrijven. Maar ook voor overheidsbedrijven met een overwegend publieke functie is een duidelijke aandeelhouderstrategie (die verder gaat dan het management contract) een must.
4. **Het is aan te bevelen dat er duidelijk gespecificeerd wordt wie handelt in naam van de overheid en verantwoordelijk is voor het uitoefenen van de aandeelhoudersrechten en -plichten.** Strikt juridisch gezien, kunnen overheidsparticipaties zowel direct als indirect zijn, maar uiteindelijk is de overheid de eigenaar/aandeelhouder. De vraag rijst wie in elk van de gevallen de essentiële governance taken van 'leiderschap', 'sturing' en 'controle' gaat

waarmaken. Ons onderzoek heeft aangetoond dat deze vraagstelling verre van nieuw is, maar op vandaag is ze meer cruciaal dan ooit, gezien de maatschappelijke druk voor meer professionaliteit, effectiviteit en efficiëntie (met het oog op een betere maatschappelijke waardecreatie en een performantere organisatie).

5. In vele gevallen is ook sprake van een **gebrekkige communicatie** tussen de overheid (in al haar gedaanten) en de bestuurders en managers van overheidsbedrijven.
6. De **politieke dimensie is alom tegenwoordig** en prevaleert vaak op de meer bedrijfsmatige, strategische, economische en financiële overwegingen. Door het ontbreken van een duidelijk of centraal aansturingsmodel, zijn het vaak de kabinetten die een cruciale rol spelen in het aansturen van overheidsbedrijven.

**Onze conclusie is dan ook dat het huidig Belgisch publiek aandeelhoudersmodel onvoldoende consistent is en daardoor opportuniteiten mist om synergie uit te bouwen en waarde te creëren die zowel de stakeholders van de overheidsbedrijven als de brede samenleving ten goede kan komen.**

### 2.3. GUBERNA's aanbevelingen

Gegeven de recente groei in overheidsparticipaties en de toenemende druk om efficiënt(er) met schaarse overheidsmiddelen om te gaan, lijkt het **niet langer haalbaar dat de Belgische Staat vasthoudt aan het historisch gegroeide participatiemodel en voor haar governance eerder een 'wait-and-see' beleid huldigt**. Deze Belgische passiviteit steekt schril af met de grote aandacht die in vele OESO-landen is uitgegaan naar een modernisering van het publieke governance kader. Wij pleiten niet voor het integraal kopiëren van buitenlandse 'best practices', noch voor het ongenueanceerd toepassen van de OESO-aanbevelingen, maar voor een grondige reflectie met alle geïnteresseerde partijen over het voor België meest optimale publieke eigenaarsmodel.

Hiertoe wenst GUBERNA zijn steentje bij te dragen en een aantal krijtlijnen uit te tekenen voor een meer professionele en effectieve organisatie van overheidsparticipaties:

1. **Bij het begin van elke legislatuur zou de regering een verklaring moeten afleggen over haar algemeen beleid inzake overheidsparticipaties en over het industrieel beleid dat zij met haar (commerciële) overheidsbedrijven beoogt**. Dergelijke verklaring zou zeer verhelderend kunnen zijn voor alle betrokken stakeholders en – zoals internationale voorbeelden aantonen – kunnen leiden tot een betere performantie (in globale welvaartstermen). Het zou de bestuurders en managers van overheidsbedrijven toelaten te weten met welk soort regels het spel gespeeld zal worden, wat de finale ambities en doelstellingen zijn en hoe zij geacht worden die waar te maken en daarover verantwoording af te leggen.
2. In het licht van de OESO-aanbevelingen en de internationale 'best practices', moet het huidig heterogeen model inzake overheidsparticipaties op de schop. **Een kritische analyse en herschikking van het publieke aandeelhoudersmodel dringt zich op**. GUBERNA pleit voor een **duale aanpak, aangevuld met een coherente en centrale ondersteuning**. Voor het

uittekenen van het duale model laten wij ons vooral leiden door een opsplitsing in functie van de commerciële focus versus de pure publieke dienstenfunctie. Rekening houdende met de actuele structuren, stellen we voor om de commercieel gerichte overheidsbedrijven onder te brengen binnen de FPIM holding, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Alle andere overheidsbedrijven, die overwegend een publieke functie vervullen, zouden kunnen beheerd worden door de Minister voor Overheidsbedrijven. Wanneer de commerciële overheidsbedrijven ook nog deels een (beperkte) publieke functie vervullen, zou de Minister van Overheidsbedrijven een soort 'inkijkrecht' houden, echter beperkt tot het toezicht op de naleving van het betrokken management contract. Sector ministeries zouden een input kunnen leveren bij de uittekening van het industrieel beleid en de management contracten.

**Een professionele bedrijfsvoering is belangrijk voor elk overheidbedrijf, maar de ambitie, doelstellingen en context factoren zullen sterk verschillen naargelang sprake is van een vooral commerciële roeping, dan wel van een overwegend publieke dienstverlening.** De opsplitsing van overheidsbedrijven in functie van de graad van commercialiteit lijkt daarom een belangrijke, zometer onontbeerlijke stap om de juiste balans te vinden qua overheidsimpact en in te zetten op doelgerichte aansturing. Voor commerciële overheidsbedrijven, die opereren in een concurrentiële omgeving, is het van groot belang dat de aandeelhoudersturing gebeurt met een zo groot mogelijk afstand t.o.v. de politieke agenda (en waan van de dag) en met minimaal respect voor governance normen, zoals die gelden voor beursgenoteerde ondernemingen (wat ook de OESO suggereert). Zelfs als de publieke dienstverlening prioritair is, zal moeten sprake zijn van een professionele bedrijfsmatige aansturing maar hier zullen ook maatschappelijke doelstellingen een belangrijke rol spelen in het bepalen van de kritische succesfactoren en de gewenste output.

3. Gezien de relatief belangrijke groep van overheidsparticipaties met een commercieel doel lijkt het aan te bevelen om binnen deze groep overheidsbedrijven **nog een verdere opsplitsing te voorzien** in een aantal relevante deelgroepen (zoals trouwens het geval is in vele andere Europese landen). GUBERNA suggereert om deze opsplitsing te baseren op volgende relevante governance criteria: beursgenoteerde ondernemingen en niet-genoteerde ondernemingen, met telkens een onderscheid of de overheid de controle bezit of niet (op basis van de relatieve stemkracht) en ondernemingen waarin de overheid de enige aandeelhouder is. Omwille van de specifieke aansturing, kan er ook speciale aandacht gaan naar overheidsbedrijven waarin samengewerkt wordt met private equity partijen (al dan niet in een privaat-publiek samenwerkingsverband). Daarnaast kan het zinvol zijn om de nodige sectoriële expertise en aansturing te voorzien (zie verder punt 4).
4. Bovenop dit duale eigendomsmodel, stelt GUBERNA voor om een centraal **'Kennis & Support Centrum' (K&S Centrum) op te richten, dat zowel ten dienste kan staan van de Staat als aandeelhouder, als van de overheidsbedrijven en dit met het oog op het ontwikkelen van een professionele governance aanpak.** Na feedback van zowel nationale als internationale experts, stelt GUBERNA voor om dit K&S Centrum op te richten binnen het raamwerk van de FPIM, onder de directe supervisie van de Minister van Financiën en de indirecte controle van de Ministerraad. Dit levert heel wat schaalvoordelen op en faciliteert



de uitbouw van de nodige synergie en de valorisatie van de beschikbare expertise. Maar, gezien de voorgestelde duale aanpak is enige nuancering qua interactie met de twee categorieën overheidsbedrijven noodzakelijk.

De algemene bestaansreden voor dit 'K&S centrum' is om de nodige ondersteuning te leveren bij de **ontwikkeling van een professioneel en coherent public governance raamwerk** (zoals voorgesteld door de OESO). Naast deze algemene begeleiding, kan het Centrum ook een belangrijke rol spelen bij de **professionalisering van de strategische aansturing** van overheidsbedrijven (met een gerichte expertise in functie van de betrokken sectoren). In dit opzicht suggereren wij dat het centrum zou samengesteld zijn uit onafhankelijke experts die beschikken over de relevante expertise in financiële aangelegenheden, bestuur, recht, enz.

**Qua monitoring rol zou een onderscheid dienen gemaakt te worden naargelang de finaliteit van de overheidsbedrijven in kwestie.** Wat de commerciële overheidsbedrijven betreft, kan het K&S Centrum de directe monitoring en controle op deze overheidsbedrijven op zich nemen, zonder verdere rechtstreekse interventie van de politiek (zoals voorgesteld door de OESO) of van een regeringscommissaris. De overheidsimpact zou dan enkel indirect zijn, en wel via de aansturing (strategische doelstellingen) en het toezicht op het K&S Centrum, welke vastgelegd kan worden in een klassiek management contract en bewaakt kan worden door een regeringscommissaris. Ook ten opzichte van het Parlement, zou slechts sprake zijn van een indirect toezicht, en wel via het K&S Centrum dat rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de regering en het parlement voor de uitvoering van het afgesproken beleid (zie punt 1) en voor de realisatie van de output van overheidsbedrijven, die onder het toezicht vallen van de FPIM.

Het monitoringproces voor de overheidsbedrijven met primair een publieke functie, zou wel nauwer bij de politieke besluitvorming kunnen aansluiten. De ontwikkeling van het strategisch plan zou kunnen vorm krijgen in een klassiek management contract, waarvan de uitvoering rechtstreeks kan bewaakt worden door de Minister voor Overheidsbedrijven, daarbij ondersteund door een regeringscommissaris. In diezelfde lijn, zouden publieke diensten overheidsbedrijven rechtstreeks verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement, weze het dat de periodiciteit van één en ander voor optimalisatie vatbaar is (zie verder).

**Een dergelijk K&S Centrum biedt potentieel heel veel voordelen.** Het zou het centrale aanspreekpunt kunnen zijn voor alle governance en aandeelhoudersaangelegenheden, zowel voor de diverse overheidspartijen als voor de overheidsbedrijven, hun management en bestuurders. Het zou de stabiele factor kunnen zijn in een soms woelige en volatiele politieke omgeving waardoor meer focus kan komen op de lange termijn strategie. Het laat toe schaalvoordelen te benutten in de uitbouw van de nodige expertise zowel voor de ontwikkeling van een gericht industrieel beleid als voor de evaluatie van de strategische voorstellen van de diverse overheidsbedrijven. Het zou de bewaking van de uitvoering van deze strategische plannen in ervaren handen kunnen leggen en het verantwoordingsproces, ook naar het Parlement toe, in goede banen kunnen leiden. Zoals verderop bij de analyse van de rol van bestuurders zal blijken, zou dit K&S Centrum ook een cruciale rol kunnen



spelen bij de uitbouw van een professioneel selectie- en benoemingsproces, aangevuld met een gerichte begeleiding van overheidsbedrijven en hun bestuurders.

**5. GUBERNA stelt tenslotte voor om de rol van de diverse governance actoren eenduidig te omschrijven en hun onderlinge samenwerking, interactie en communicatie te bevorderen.**

Dankzij de ondersteuning van het K&S Centrum moet de regering in staat zijn het globaal beleid inzake overheidsbedrijven uit te tekenen, aangevuld met een specifiek industrieel beleid. Op basis daarvan kunnen dan de nodige globale richtlijnen ontwikkeld worden voor de definitie van de ambities en doelstellingen voor elk van de overheidsbedrijven, uiteraard met respect van de rechten van de andere aandeelhouders (daar waar deze aanwezig zijn). Binnen deze globale keuze en spelregels, blijft het wel de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur van elk overheidsbedrijf, om in nauw overleg met het management te komen tot de ontwikkeling van een gepaste ondernemingsstrategie, die moet toelaten om de algemene ambitie en doelstelling waar te maken. Ook al kunnen overheidsbestuurders terecht bij het K&S Centrum voor steun in hun rol als bestuurders, zij zullen – gezien hun aansprakelijkheid – de finale keuzes en beslissingen zelf moeten nemen met voldoende aandacht voor het ondernemingsbelang.

De Minister van Financiën, bijgestaan door de regeringscommissaris die toezicht uitoefent op de FPIM, zou er finaal over moeten waken dat de commerciële overheidsbedrijven invulling geven aan het afgesproken industrieel beleid en op een professionele manier bestuurd worden. De Minister voor Overheidsbedrijven zou dan finale verantwoording verschuldigd zijn voor de monitoring van de overheidsbedrijven met een publieke dienstverleningsfocus, hierin bijgestaan door de regeringscommissarissen bij de diverse overheidsbedrijven. Het is van belang dat de rol en het functioneren van de regeringscommissaris eveneens kritisch tegen het daglicht wordt gehouden. Diens primaire rol is het bewaken van de uitvoering van het managementcontract en de naleving van de relevante wetten en reglementen. Uitspraken over de opportuniteit van strategische beslissingen of operationele keuzes behoort daar wellicht niet toe, tenzij duidelijk sprake is van het in diskrediet brengen van bepalingen van het management contract.

Bijlage 2 geeft een grafische voorstelling van de voorgestelde organisatiestructuur.

### **3. De selectie van bestuurders in overheidsbedrijven en hun interactie met de overheid**

#### **3.1. Welke zijn de relevante (internationale) governance normen en richtlijnen?**

Naast een meer professionele organisatie van de ‘Staat als aandeelhouder’ is het ook noodzakelijk dat de selectie en interactie met bestuurders in overheidsbedrijven een grondige screening ondergaat, zowel vanuit het perspectief van de internationale aanbevelingen als in het licht van de grote maatschappelijke debatten die recentelijk de Belgische media overheersen. Een professioneel werkende raad van bestuur is een uitdaging voor elke onderneming, maar dit is des te moeilijker in

een overheidscontext. Naast het veel geciteerde probleem van de (te) grote impact van politieke overwegingen bij de selectie van bestuurders, dient er ook aandacht te gaan naar een duidelijke afbakening van de rol van de raad van bestuur in overheidsbedrijven (die zoals voor elke onderneming een maatwerk vraagt binnen een duidelijk referentiekader) maar vooral ook naar de manier waarop de Staat in al zijn gedaantes wil, kan en moet interageren met de bestuurders en het management van overheidsbedrijven en hoe (en aan wie) deze bestuurders (en managers) verantwoording moeten afleggen. Deze opdracht is veel complexer dan in een doorsnee bedrijf, waar de aandeelhouder eenduidig te identificeren is en vaak mee aan de bestuurstafel zit.

**De OESO beveelt aan dat de selectie en nominatie van bestuurders in een overheidsbedrijf op een professionele en transparante manier gebeurt onder de finale verantwoordelijkheid van diens raad van bestuur.** Hoewel het de taak van de raad van bestuur is, daarbij eventueel ondersteund door een nominatiecomité, om het selectieproces van nieuwe bestuurders te coördineren, blijft de benoeming uiteraard het voorrecht van de eigenaar en dus (deels) van de overheid. Vanuit die context is het logisch dat de overheid input kan geven over potentiële kandidaten terwijl de raad van bestuur afstemming dient te bereiken met de aandeelhouders over de voor te dragen kandidaten. Gegeven de politieke gevoeligheid rond benoemingen, zal het daarom cruciaal zijn om een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de noodzaak van een professioneel selectieproces, gecoördineerd door de raad van bestuur en anderzijds het respect voor het benoemingsrecht van de overheid. Op elk van die vlakken is er nog een hele weg af te leggen. Getuige hiervan, de luide kritiek op dergelijke benoemingsprocessen, die vaak louter focussen op een zuiver politieke logica terwijl belangrijke bedrijfsoverwegingen of principes van deugdelijk bestuur onvoldoende aandacht krijgen. Het is daarom essentieel dat het selectie- en benoemingsproces in overheidsbedrijven prioritair de toets van professionaliteit, transparantie en deugdelijk bestuur kan doorstaan, zonder daarbij te vergeten dat ook politieke overwegingen hun plaats zullen opeisen (maar dan in tweede orde). **Om dit doel te bereiken stelt de OESO voor te werken vanuit een gecentraliseerde en coherente aanpak, om samen met de raad van bestuur in alle openheid en los van directe politieke interventie sturing te geven aan dit selectieproces.**

Dergelijk rigoureuus proces is zeker belangrijk voor de selectie van **onafhankelijke bestuurders** in overheidsbedrijven. Daar waar er algemeen nog heel wat vragen bestaan over de juiste toets van onafhankelijkheid van een bestuurder, is de positie van een onafhankelijk bestuurder des te meer voorwerp van discussie in overheidsbedrijven. Voor de OESO staat een onafhankelijk bestuurder los van elk deelbelang van de onderneming (kan geen vertegenwoordiger zijn van één of ander stakeholder) maar wordt hij/zij vooral aangetrokken omwille van diens (voor de betrokken raad van bestuur) relevante kennis en ervaring. Voor de benoeming van onafhankelijke bestuurders in overheidsbedrijven schrijft de OESO voor dat voor elke vacature een duidelijke (en transparante) profielschets opgemaakt wordt. Deze algemene principes zouden moeten gelden voor elke benoeming, maar modulering van de aanpak kan nodig zijn in functie van het type overheidsbedrijf, de structuur van het aandeelhouderschap, enz.

Voor de **niet-onafhankelijke 'overheidsbestuurders'** dient even zeer gewaakt te worden over een professioneel selectieproces, dat tevens op een 'concurrentiële' manier aangepakt wordt. Enkel een dergelijke aanpak kan garanderen dat deze bestuurders gekozen worden op grond van hun professionele competenties en merites, wat tevens zal toelaten dat hun positie binnen een professionele raad van bestuur ten volle kan gevaloriseerd en gewaardeerd worden.

Wat de **benoeming (en het ontslag) van de CEO** van een overheidsbedrijf betreft, bevelen zowel de OESO als de geconsulteerde internationale experts aan dat dit **de volle bevoegdheid moet zijn van de raad van bestuur**.

Tenslotte dient ook vermeld dat de OESO aanbeveelt om de nodige kanalen te ontwikkelen om de dialoog en het overleg tussen bestuurders en de overheid als aandeelhouder te bevorderen. De staat moet immers de **bestuurders duidelijk kunnen informeren over de aandeelhoudersstrategie en de ambities ter zake, zonder dat de overheid daarbij inbreuk pleegt op de autonomie van de raad van bestuur of zich inlaat met beslissingen die aan de raad van bestuur of het management toekomen**.

### 3.2. Hoe ziet de Belgische public governance praktijk er uit?

Onze conclusies van het uitgebreid onderzoeksrapport<sup>3</sup> zijn duidelijk: **de verantwoordelijkheden inzake benoeming van bestuurders in overheidsbedrijven zijn alles behalve transparant, noch coherent en zelfs voor insiders ontbreken vaak duidelijke richtlijnen**. In praktijk blijkt de samenstelling van raden van bestuur in overheidsbedrijven vaak meer het gevolg van een politieke keuze dan van een weloverwogen samenstelling in functie van de behoeften van het bedrijf. Dit probleem van **'politieke benoemingen'** is niet nieuw, maar wordt des te prangender nu de samenleving deze praktijk steeds meer publiekelijk aan de schandpaal zet en dit ook steeds verder afwijkt van de internationale aanbevelingen. Wel moeten we er op wijzen **dat er zeker ook sprake is van 'best practices' in België, die verder zouden moeten veralgemeend worden op een formele en geëngageerde wijze**.

Een andere vaststelling uit ons onderzoek is dat de **'onafhankelijke' bestuurder nog een vrij zeldzaam specimen is binnen overheidsbedrijven in België**.

In tegenstelling tot de OESO aanbevelingen en de internationale 'best practices', lijdt het Belgisch public governance model ook onder het feit dat de **benoeming (en het ontslag) van de CEO van overheidsbedrijven niet tot de bevoegdheid van de raad van bestuur behoort**. Toch zijn er **bepaalde tegengewichten** voorzien in de wet van 1991: de Koning benoemt de CEO op voordracht van de ministerraad, maar het is de raad van bestuur die diens vergoeding bepaalt en het contract afsluit. Maar de recente heisa rond managementvergoedingen in overheidsbedrijven heeft dit **subtiel evenwicht verder onderuit gehaald**, des te meer argumenten om opnieuw kritisch te kijken naar de uitbouw van een professioneel governance kader voor overheidsbedrijven.

### 3.3. GUBERNA's aanbevelingen

Niet tegenstaande een aantal 'best practices', heeft ons onderzoek vooral aangetoond dat er een gebrek is aan transparantie, coherentie en efficiëntie in het selectieproces van bestuurders in overheidsbedrijven. Deze vaststellingen lopen volledig in lijn met de recente maatschappelijke

---

<sup>3</sup> Voor een gedetailleerd overzicht van het selectieproces verwijzen we graag naar het uitgebreid onderzoeksrapport.

discussie rond de 'benoemingscarrousel' en tonen de gap aan die België dient te overbruggen om meer in lijn te komen met de internationale aanbevelingen en bestuurspraktijken. Zoals uitgebreid toegelicht in ons onderzoeksrapport kunnen deze internationale aanbevelingen en 'best practices' interessante suggesties opleveren voor zowel een meer professioneel selectie- en benoemingsproces als voor een betere communicatie met en ondersteuning van overheidsbestuurders. Op basis hiervan wil GUBERNA volgende aanbevelingen suggereren:

1. **GUBERNA stelt voor om meer aandacht te hebben voor de effectieve werking van raden van bestuur in overheidsbedrijven.** Met dit doel voor ogen, **zou elke benoeming moeten starten met een kritische evaluatie van de werking en samenstelling van de raad van bestuur.** Onze ervaring met onderzoek naar de effectiviteit van bestuursraden sluit perfect aan bij de internationale aanbevelingen: een dergelijke screening geeft meer kans op een professioneel selectieproces met een duidelijke profielschets in functie van de hiaten binnen de raad van bestuur. Dit moet toelaten om te komen tot een betere toegevoegde waarde van de nieuwe bestuurder en een meer effectieve raad van bestuur. Een dergelijke oefening heeft echter maar zin als ze professioneel aangepakt wordt, met de nodige confidentialiteit en onafhankelijkheid (en dus best extern ondersteund). Ter zake zijn er in België al heel wat voorbeelden van goede praktijken binnen overheidsbedrijven, maar een meer algemene en gestructureerde aanpak zou zeker de nodige vruchten kunnen afwerpen.
2. **De raad van bestuur en diens voorzitter zouden een beduidend belangrijker rol moeten toegewezen krijgen in het selectieproces van niet-uitvoerende bestuurders en in het benoemingsproces van de CEO van overheidsbedrijven.** Gebaseerd op een grondige screening van de raad van bestuur (zie punt 1) zou de raad van bestuur een sturende rol moeten hebben bij het uittekenen van het gewenste bestuurdersprofiel en een leidende rol spelen in de screening van potentiële kandidaten. Wel zou er een onderscheid kunnen zijn naargelang sprake is van onafhankelijke bestuurders of niet (zie aanbeveling 3 en 4). Hoe dan ook, de functieprofielen op basis van de evaluatie moeten de aandeelhoudersentiteit begeleiden.

Voor wat de benoeming van de CEO aanbelangt, is het voorstel om duidelijk af te stappen van de huidige praktijk en te kiezen voor een determinerende rol voor de raad van bestuur, conform de OESO aanbevelingen en de internationale 'best practices'. Dit betekent echter niet dat de overheid als aandeelhouder niet zou kunnen/moeten geconsulteerd worden, maar de selectie en finale keuze zou in handen van de bestuurders moeten komen. Dit is de enige mogelijkheid om de raad van bestuur toe te laten effectief sturing te geven aan het management, dat hen ook professionele verantwoording verschuldigd is (eerder dan de raad van bestuur te negeren of voor schut te zetten).

3. **GUBERNA stelt voor om in alle overheidsbedrijven onafhankelijke bestuurders te benoemen.** Het is de combinatie van publieke overheidsbestuurders (die speciale competenties inbrengen en oog hebben voor het publieke karakter van de onderneming) met onafhankelijke bestuurders (die vooral aangetrokken worden om de 'missing' competenties en ervaringen in te brengen en het ondernemingsbelang te bewaken) die garant kan staan voor een goede balans tussen de bedrijfsmatige prioriteiten en de

prioriteiten van de aandeelhouder. Des te belangrijker de commerciële oriëntatie van het overheidsbedrijf, des te groter de rol zal worden van onafhankelijke bestuurders.

**Het benoemingsproces van onafhankelijke bestuurders dient zo veel mogelijk uit het politieke beslissingsproces geweerd te worden.** Daar waar sprake is van andere aandeelhouders (bv in beursgenoteerde ondernemingen) zou de staat zich bij de benoeming van onafhankelijke bestuurders kunnen onthouden (zoals dit nu al het geval is bij Belgacom). In andere gevallen zou het systeem van coöptatie kunnen gebruikt worden, waarbij de zittende bestuurders de nieuwe onafhankelijke bestuurders in consensus benoemen.

Met het oog op de groeiende rol van onafhankelijke bestuurders zal het nodig zijn dat er voldoende aandacht uitgaat naar een **eenduidige definitie van onafhankelijkheid in een overheidscontext**. Richtinggevend daarbij is zeker de in België bestaande wettelijke definitie zoals die geldt voor beursgenoteerde ondernemingen. Maar de nodige fine tuning voor een politieke context is zeker noodzakelijk. Ter zake wil GUBERNA zeker een bijdrage leveren om dit reflectieproces te voeden.

Tenslotte kan een raad van bestuur maar eisen stellen inzake inzet en engagement van haar bestuurders als daartegenover ook de **juiste vergoeding** staat. GUBERNA beveelt aan om een gedifferentieerd vergoedingsbeleid te voorzien in functie van de aard en omvang van de onderneming. Voor commercieel opererende overheidsbedrijven zou het nuttig kunnen zijn om de marktpraktijken te volgen.

4. **Het Kennis & Support Center zou een belangrijke rol kunnen spelen in te promotie van effectieve bestuursorganen en in de ontwikkeling van een coherent en professioneel referentiekader voor de selectie en benoeming van bestuurders in overheidsbedrijven.** De betrokkenheid van dit centrum zou vooral instrumenteel kunnen zijn bij de benoeming van (niet-onafhankelijke) overheidsbestuurders. Maar ook voor de selectie van onafhankelijke bestuurders zou dit centrum een ondersteunende rol kunnen spelen voor de raad van bestuur, die voor dit soort benoeming het stuur in handen moet blijven houden (zie punt 3). GUBERNA stelt tevens voor dat het K&S Centrum een prominente rol speelt in de promotie van de professionele ontwikkeling van bestuurders (bij voorkeur zowel voor onafhankelijke als voor overheidsbestuurders). Dit biedt vele voordelen, zoals beschreven in het onderzoeksrapport.
5. **Tenslotte stelt GUBERNA voor om de dialoog en interactie tussen de overheid, de bestuurders en het management van overheidsbedrijven te bevorderen.** Overtuigd van de toegevoegde waarde van een constructieve interactie tussen de belangrijkste governance organen stelt GUBERNA voor dat de verantwoordelijke Minister (of het K&S Centrum, naargelang de soort onderneming) de gehele raad van bestuur op geregelde tijdstippen informeert over de aandeelhoudersstrategie, een beste praktijk die al sporadisch invulling heeft gevonden. Dit brengt de nodige duidelijkheid over de prioriteiten van de (meerderheids)aandeelhouder en over de specifieke verwachtingen ten aanzien van de raad van bestuur en het management. Complementair hieraan beveelt GUBERNA ook aan om een duidelijk raamwerk te creëren voor de verantwoording door de raad van bestuur (en het management) naar de aandeelhouder toe maar evenzeer t.o.v. het Parlement. De uitdaging

is om de juiste balans te vinden tussen enerzijds de noodzakelijke verantwoording t.o.v. de aandeelhouder en de samenleving en anderzijds de eisen inzake een professionele en effectieve bedrijfsvoering. Hopelijk kan er de nodige aandacht uitgaan naar een verdere optimalisering van het informatierecht van het Parlement vooral in het licht van het bewaken van de nodige confidentialiteit inzake strategische bedrijfsinformatie. Op dit vlak dringt zich zeker een onderscheid op tussen bedrijven met een overwegend publieke functie versus deze met een commerciële functie. Voor de eerste categorie kan een rechtstreekse verantwoording naar de Minister en het Parlement de aangewezen weg zijn, weze het dat de frequentie ervan best eens kritisch tegen het licht gehouden wordt (bv. verantwoording voor het Parlement beperken tot een jaarlijkse verplichting – zoals de aandeelhoudersvergadering –, tenzij dringende dossiers van dien aard zijn dat dit tussentijds moet gebeuren). Wat de commerciële overheidsbedrijven betreft, stellen we voor om de verantwoording slechts in een indirecte manier te koppelen aan het politieke proces. Het voorstel is om de verantwoordingslijnen te laten lopen via het K&S Centrum, als vertegenwoordiger van de aandeelhouder. Het zou dan het K&S Centrum zijn dat rechtstreekse verantwoording verschuldigd is aan de Minister, de regering en het Parlement, hierbij de commerciële overheidsbedrijven wat uit de wind zetten t.o.v. het directe spervuur van de (dagelijkse) politieke agenda. Als het toch noodzakelijk zou blijken om een parlementaire rapportering of hearing te voorzien, dan stellen we voor te zoeken naar alternatieve routes, zoals een gesloten zitting, die moet toelaten de nodige confidentialiteit te kunnen garanderen.

#### 4. Conclusie

Als we de governance van overheidsbedrijven dichter willen doen aansluiten bij de internationale aanbevelingen en ‘best practices’ is er nood aan een **diepgaande bezinning** zowel over de verbeterpunten als over de weg daarheen. Dergelijke globale reflectie ontbreekt momenteel, niet tegenstaande de aanbevelingen terug gaan tot 2005.

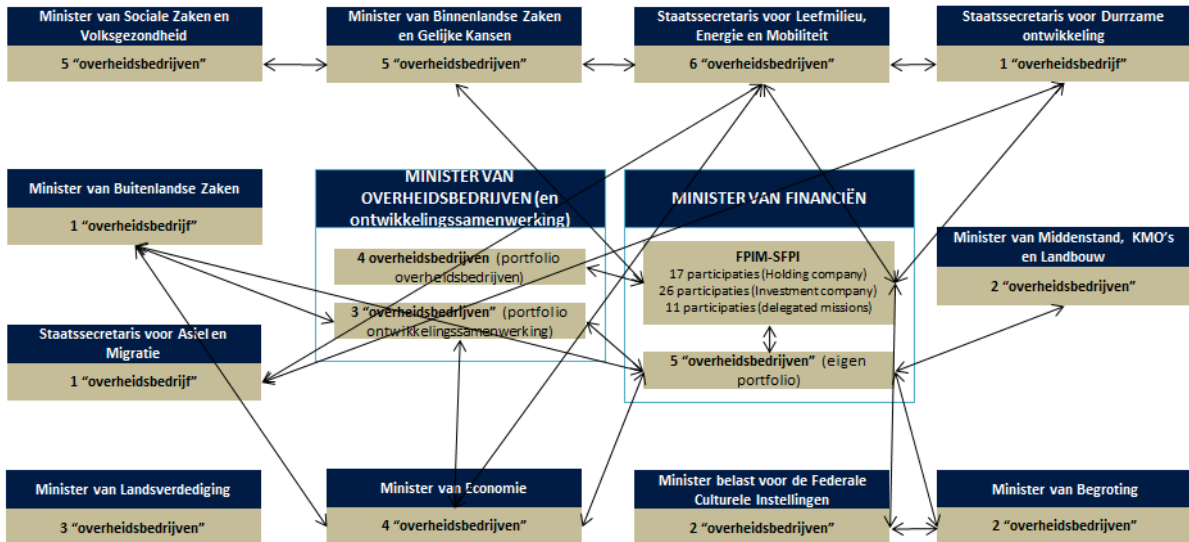
Het dient zeker opgemerkt dat er in België **her en der al een aantal beste bestuurspraktijken ingang hebben gevonden**. Onze samenwerking met heel wat overheidsbedrijven heeft aangetoond dat vele van deze bestuurders en managers wel degelijk inspanningen leveren om hun organisaties op een professionele manier te besturen. Alleen ontbreekt het vaak aan **de nodige steun en consequente houding vanuit de politieke beslissingsnemers**. Daarom suggereren we om dergelijke praktijken te veralgemenen en er een formeler referentiekader voor te ontwikkelen.

Daarom stelt GUBERNA voor om optimaal gebruik te maken van de installatie van een nieuwe regering en het **momentum voor verandering ten volle te benutten**. Daartoe is vooraf zeker een grondige analyse nodig van de aandachtsgebieden om te komen tot een hogere graad van professionaliteit in de aansturing en het bestuur van overheidsbedrijven, en dit in het belang van de samenleving in zijn geheel. Wij hopen dat dit Memorandum een aanzet kan vormen voor dit noodzakelijke reflectieproces.



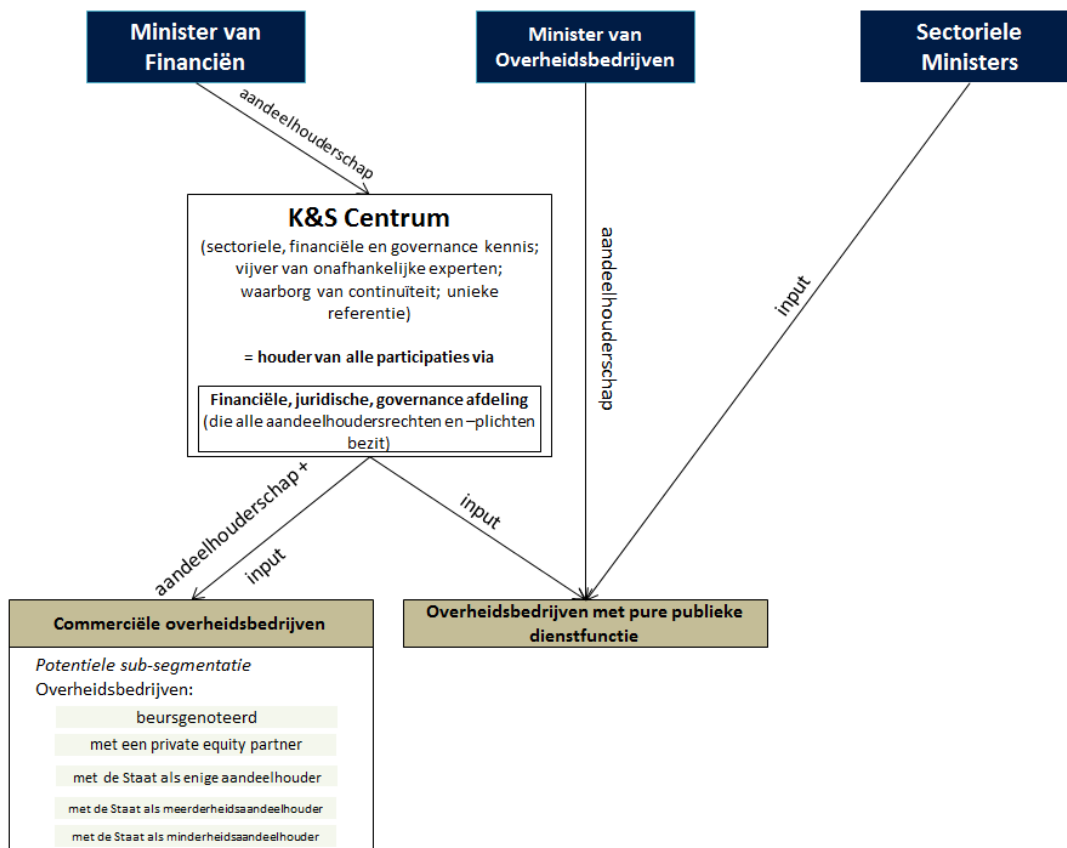
## 5. Bijlagen

### 5.1. Bijlage 1 – Overzicht van het Belgische publieke aandeelhoudersmodel (updated in mei 2014)



Meerdere overheidsbedrijven vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministers. De pijlen geven de gedeelde verantwoordelijkheden aan. Een gedetailleerde weergave van het Belgische publieke aandeelhoudersmodel is beschikbaar in het volledige onderzoeksrapport.

### 5.2. Bijlage 2 – Voorgestelde Belgische publieke aandeelhoudersmodel





## CONTACTEN

**Prof. dr. Lutgart Van den Berghe**  
**Executive Director**

Tel: +32 9 210 98 95  
Fax: + 32 9 210 98 90

**Renaud Van Goethem**  
**Research Associate**

Tel: +32 2 518 18 08  
Fax: + 32 2 514 32 82  
[renaud.vangoethem@guberna.be](mailto:renaud.vangoethem@guberna.be)