

MEMORANDUM

DE STAAT ALS AANDEELHOUDER EN DEUGDELIJK BESTUUR

HERFORMULERING VAN DE AANBEVELINGEN OP BASIS VAN DE REACTIES VAN DE POLITIEKE PARTIJEN EN DE LEDEN VAN GUBERNA

1 . CREËER EEN DUIDELIJK REFERENTIEKADER EN MAAK EXPLICIETE KEUZES

Aanbeveling 1: "Bij het begin van elke legislatuur zou de regering een politieke verklaring moeten afleggen over de overheidsbedrijven en over het industrieel beleid van het publiek aandeelhouderschap."

De verschillende politieke partijen zijn het erover eens dat de doelstellingen van de overheid op dit ogenblik te vaag zijn en dat er geen globale visie is over de rol van de Staat als aandeelhouder. CD&V stelt voor dat de overheid haar verantwoordelijkheden ten aanzien van overheidsbedrijven explicieter en zorgvuldiger gaat bepalen. Er dient meer transparantie te zijn over de rol die de Staat wil spelen in zijn hoedanigheid van aandeelhouder. Niettemin benadrukken sommige partijen (bv. sp.a) dat in het laatste regeerakkoord reeds heel wat bepalingen inzake deugdelijk bestuur binnen een overheidscontext werden opgenomen (de noodzaak om bepaalde openbare diensten te garanderen, de noodzaak om zich te richten op de financiële gezondheid en de duurzaamheid van deze diensten en de noodzaak om de vergoedingen te beperken). N-VA verwijst naar het Vlaamse niveau, waar het "kerntakendebat" reeds een discussie over deugdelijk bestuur binnen een overheidscontext heeft veroorzaakt.

Deze quasi-unanimiteit verdwijnt echter volledig wanneer men verder reflecteert over de rol die de Staat dient te spelen in het economische leven. Uit de debatten blijkt dat **de definitie van een dergelijk referentiekader een échte uitdaging zal zijn tijdens de politieke onderhandelingen**, aangezien dit raakt aan fundamentele vraagstukken zoals de aard van de ondernemingen waarin de overheid een rol moet spelen en de definitie van die rol in functie van het type overheidsparticipatie. De overheid dient het eens te raken over de keuze en de onderliggende ratio van de oprichting van autonome entiteiten die publieke diensten aanbieden, maar ook over het belang van de Staat in ondernemingen die actief zijn in een concurrentiële omgeving. Het toekennen van juridische bevoegdheden aan deze autonome entiteiten brengt belangrijke gevolgen met zich mee voor het bestuur en het beheer van een dergelijke "onderneming". Dit geldt voornamelijk voor bedrijven die bijkomend geconfronteerd worden met uitdagingen op het vlak van concurrentie. Volgens N-VA dient de Staat enkel en alleen een rol te spelen ten aanzien van het beheerscontract. Daarbuiten dient ze niet tussen te komen in de overheidsbedrijven. MR is het hier roerend mee eens en

onderlijnt dat de grip van de Staat op overheidsbedrijven zoveel mogelijk dient te worden beperkt. De partij is van mening dat als men besluit om autonomie te geven aan een onderneming, men deze keuze ook dient te respecteren. Groen pleit er voor om te starten met een propere lei en vraagt zich af welke ondernemingen in handen van de overheid dienen te blijven en welke ondernemingen dienen te worden verkocht, aangezien sommige ondernemingen geconfronteerd worden met marktverstoring. De PS ziet een meer algemene rol weggelegd voor de Staat als aandeelhouder. Zo dient de Staat ook een rol te spelen bij het vaststellen van de vergoedingen aangezien deze in relatie staan tot het leveren van overheidsopdrachten (zelfs indien dit niet oorspronkelijk werd voorzien door de wet van 1991). Daartegenover staat Open Vld die de wet van 1991 wenst aan te passen teneinde de deelname van de Staat in bepaalde overheidsbedrijven te verminderen.

Gezien deze verschillen in visies, lijkt het ons van essentieel belang dat elke nieuwe regering de doelstellingen van haar algemeen industrieel beleid en de specifieke strategie ten aanzien van elk overheidsbedrijf, uiteenzet. Daarenboven is het des te belangrijker dat de actoren binnen overheidsbedrijven duidelijk geïnformeerd worden over de gemaakte keuzes en de regels van het spel. Dit zou veel verder gaan dan de huidige 'traditionele' inhoud van het beheerscontract en zou gelden voor elke onderneming, ongeacht haar doelstelling (zie 2).

Aanbeveling 2 (5): "De rol van de diverse governance actoren eenduidig omschrijven."

De politieke partijen zijn het eens over de noodzaak om de taken van elke speler duidelijk te definiëren. Voor CD&V is het zelfs een voorwaarde zodat de Staat een actieve rol kan spelen als aandeelhouder. De Staat neemt vele verschillende rollen op zich waardoor het risico op potentiële belangenconflicten reëel is, en waardoor de noodzaak om de rollen van elkeen duidelijk te definiëren, zich opdringt. In dit verband is de partij van mening dat de beheersovereenkomst zeer nuttig is. Groen en N-VA benadrukken eveneens het belang van een goed gedefinieerd beheerscontract tussen de bevoegde minister en het overheidsbedrijf. Zo kan het misschien nodig zijn **om de doelstelling van het beheerscontract te herzien**, en om zo verder te gaan dan de loutere verplichting om openbare diensten te leveren (zoals dit momenteel het geval is).

Tijdens het debat hebben de politieke vertegenwoordigers ook gewezen op het belang van een **juiste balans** tussen de noodzaak om de participaties van de Staat goed te beheren, en het respect van de bestuursautonomie die verankerd zit in een onafhankelijke structuur.

In dit verband moet de rol van elke speler verduidelijkt worden. Ecolo deelt deze mening. Zo dient men bijvoorbeeld voor de bestuurders die benoemd zijn op voordracht van de Staat te voorzien in **duidelijke aanstellingsbrieven**. Sp.a wenst de rol van de bestuurders te versterken ten aanzien van de andere governance actoren.

Ecolo is bovendien van oordeel dat er een dimensie (een speler) ontbreekt in het memorandum: deze van de **democratische controle** die moet kunnen worden uitgeoefend zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de overheidsbedrijven. De PS gaat er van uit dat de regelgever een belangrijke rol dient te spelen en dat die misschien niet voldoende aan bod komt in het memorandum.

Een punt dat bijzondere aandacht verdient, is het omgaan met **(potentiële) belangenconflicten**. Dit topic omvat meer dimensies dan in de privé sector. Vooreerst zijn er de potentiële conflicten met betrekking tot de verschillende rollen die de Staat kan spelen. Zowel CD&V als cdH benadrukken de reële risico's op belangenconflicten met betrekking tot de verschillende rollen die de Staat kan spelen. Voor cdH dient de Staat als aandeelhouder eerst en vooral te handelen in het belang van de onderneming (waarin zij een participatie heeft), en niet in haar eigen belang. Volgens sp.a, voldoet België reeds aan de eisen van de OESO op dit vlak, aangezien er in de meerderheid van de gevallen een duidelijk onderscheid is tussen de rol als aandeelhouder (Minister van Overheidsbedrijven of Minister van Financiën) en de rol als regelgever. Een tweede dimensie van mogelijke belangenconflicten betreft de onverenigbaarheden die van toepassing zijn op bestuurders of op de CEO van een overheidsbedrijf (zie paragraaf over bestuurders).

2 . HERDENK DE STRUCTUREN

Aanbeveling 3 (2): "Organiseer de participaties op een duale wijze: commerciële overheidsbedrijven VS overheidsbedrijven met een publieke dienstenfunctie."

De politieke partijen erkennen dat de huidige structuur het gevolg is van een historische evolutie.

CD&V ondersteunt het voorstel van GUBERNA om **de participaties** tussen de Minister van Financiën (FPIM) en de Minister van Overheidsbedrijven (ondersteund door de sectorale ministers) **te splitsen**. Volgens sp.a is een dergelijke beweging inzake classificatie al aan de gang, gezien het feit dat de meerderheid van de commercieel-georiënteerde participaties gegroepeerd zijn binnen FPIM (wat echter met de beursgenoteerde ondernemingen die zich bevinden in de portefeuille van de Minister van Overheidsbedrijven?). Desalniettemin, is N-VA voorstander van een groepering van alle participaties (concurrentiële en openbare diensten) binnen de FPIM, op voorwaarde dat de onderneming echt gedepolitiseerd wordt. De PS is eveneens voorstander van een zelfde groepering van alle overheidsbedrijven binnen FPIM teneinde uiteindelijk te komen tot een situatie waarin één persoon verantwoordelijk is voor deze overheidsbedrijven (en de macht heeft om deze verantwoordelijkheid uit te oefenen). Volgens Ecolo dient het publiek aandeelhouderschap de aanbidding van openbare diensten (in ruime zin) als eerste doelstelling te hebben. De partij ondersteunt een zekere vorm van centralisatie, maar is tegenstander van het feit dat alle overheidsbedrijven met een publieke dienstverlening gegroepeerd worden onder de minister van Overheidsbedrijven, ten koste van de sectorale ministers. Volgens Ecolo dienen de sectorale ministers hun invloed te behouden via deze overheidsbedrijven (maar dient men erover te waken dat dit alles gebeurt met een voldoende 'level playing field').

Ook al zijn de politieke partijen in het algemeen voorstander van een gecentraliseerde aanpak, toch roept de uitvoering van deze duale structuur enkele **praktische vragen** op. Ten eerste hebben CD&V, cdH en MR de moeilijkheid benadrukt om te bepalen tot welke categorie de verschillende overheidsbedrijven behoren. Bijvoorbeeld Belgocontrol, de NMBS of Infrabel zijn ondernemingen die zowel commerciële als openbare diensten leveren. In dit opzicht stelt N-VA voor om te spreken van overheidsbedrijven die actief zijn in een concurrentiële omgeving in plaats van 'commerciële' overheidsbedrijven. Dit voorstel werd ondergesteund door vele andere partijen. In feite zijn alle overheidsbedrijven, ongeacht hun belangrijkste opdracht, steeds meer en meer gehouden om (meer) commercieel en doeltreffend te zijn.

Om een classificatie voor overheidsbedrijven te ontwikkelen, dienen er keuzes te worden gemaakt die gerechtvaardigd zijn op basis van relevante en vooraf bepaalde criteria. Volgens de PS, is het noodzakelijk dat het begrip 'openbare diensten' goed gedefinieerd is en wordt erkend door de EU (evenals de overheidssteun en de subsidies).

Aanbeveling 4 (3): "Het lijkt aan te bevelen om binnen de groep van commerciële overheidsbedrijven nog een verdere opsplitsing te voorzien op basis van rationele en relevante criteria."

Enkel CD&V is uitdrukkelijk voorstander van een dergelijke onderverdeling, vooral tussen beursgenoteerde ondernemingen en niet-beursgenoteerde ondernemingen.

3. PROMOOT PROFESSIONEEL BESTUUR

Aanbeveling 5 (4): "Richt een centraal 'Kenniss & Support Centrum' (K&S Centrum) op 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."

De meerderheid van de politieke partijen zijn voorstander van de oprichting van een dergelijk centrum. Zij benadrukken vooral het belang van het uitbouwen van een bron van kennis, ervaring en expertise die een professioneler beheer van de overheidsparticipaties zal vergemakkelijken. Tijdens de financiële crisis hebben de onderhandelingen met Frankrijk en Nederland duidelijk aangetoond dat een dergelijk professioneel centrum ontbrak in België.

Ecolo deelt de intentie van de aanbeveling van GUBERNA, namelijk het creëren van een pool van deskundigen die in staat zijn om de belangen van de overheidsbedrijven en de Staat als aandeelhouder te verdedigen. Zoals GUBERNA, benadrukt ook Ecolo het gebrek aan een dergelijke expertise in België in vergelijking met de buurlanden. Daartegenover staat het feit dat de partij tegen het idee is om alle taken aan het K&S Centrum (strategie, controle...) toe te vertrouwen, aangezien van mening is dat bepaalde taken onder de verantwoordelijkheid van het parlement moeten blijven. Volgens CD&V, is de oprichting van een K&S Centrum binnen de FPIM een zeer goed idee en zal het de ontwikkeling en de waardering van de FPIM vergemakkelijken. Dit kan de bestuurders ook helpen om beter te begrijpen wat de overheid van hen verwacht. N-VA is grote voorstander van een centralisatie van de participaties in een K&S Centrum (dat ingesteld wordt binnen de huidige FPIM). Zoals hierboven vermeld, ondersteunt de partij een groepering van alle belangen (concurrerentiële en openbare diensten) binnen deze entiteit. Ze benadrukt dat het noodzakelijk is om de FPIM daadwerkelijk te depolitiseren vooraleer er alle staatsbelangen in onder te brengen! Ook Open Vld en de andere deelnemers aan het debat delen de vrees dat de centralisatie zou gebeuren in een te sterk gepolitiseerd K&S Centrum. Dit zou leiden tot het tegenovergestelde effect. Volgens Open Vld, dient de Staat zoveel mogelijk afstand te nemen ten opzichte van het bestuur van ondernemingen.

Aanbeveling 6 (9): "Het geven van een belangrijke rol aan het K&S Centrum bij de uitbouw van een efficiënte raad van bestuur door het ontwikkelen van een coherent en professioneel selectie- en benoemingsproces van overheidsbestuurders."

De partijen zijn het eens over **de noodzaak om de bestuurders te professionaliseren**. Groen is voorstander van een soort "Comite B (Benoeming)", dat ervoor zorgt dat alle bestuurders competent zijn, naar het voorbeeld van wat er bestaat bij de FSMA voor de bank- en verzekeringssector (zie 'fit and proper' standaard). N-VA wenst een totale depolitisering van de raden van bestuur en is van mening dat het K&S Centrum een rol kan spelen bij het vaststellen van de spelregels. Zowel de Waalse als de Vlaamse socialisten benadrukken het belang van een opleiding voor bestuurders en ondersteunen de maatregelen die in de richting gaan van meer professionaliteit en een betere opvolging van deze bestuurders. Tot slot zijn cdH en Ecolo voorstander van het oprichten van een soort database waaruit men mensen met de nodige expertise kan halen.

Aanbeveling 7 (6): "Een evaluatie van de raad van bestuur invoeren als beginpunt van elk benoemingproces."

Deze aanbeveling is (bijna) niet aan bod gekomen tijdens het debat met de politieke partijen. Alleen sp.a benadrukt het belang van een dergelijke evaluatie-oefening.

Aanbeveling 8 (7): "Een leidende rol voor de raad van bestuur en de voorzitter in het selectieproces van een nieuwe niet-uitvoerende bestuurder en in de benoeming van de CEO van een overheidsbedrijf."

De meerderheid van de politieke partijen is **voorstander van een benoeming van de CEO door de raad van bestuur (en niet door de overheid zoals het nu vaak het geval is)**. Alleen sp.a is van mening dat de benoeming van de CEO in handen van de overheid dient te blijven, maar de partij staat open voor het feit dat **de benoeming kan herroepen worden door de raad van bestuur**, wanneer de resultaten of het vertrouwen een probleem vormen.

Alle partijen erkennen dat de relatie tussen de CEO, de raad van bestuur en de meerderheidsaandeelhouder een echt probleem vormt voor een modern bestuur dat zou gebaseerd moeten zijn op een doeltreffende raad van bestuur. Bovendien is sp.a van mening dat de raad van bestuur een belangrijkere rol kan spelen bij het selectieproces van nieuwe bestuurders, maar de uiteindelijke beslissing dient bij de overheid te blijven.

Aanbeveling 9 (8): "Een algemene aanvaarding van de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders."

Diverse partijen drongen er onmiddellijk op aan om te verduidelijken **dat een overheidsbestuurder niet per definitie incompetent is en dat, omgekeerd, een onafhankelijk bestuurder automatisch competent is**. Het enige wat telt, is dat de bestuurders een analytisch vermogen hebben. Dit gezegd zijnde, heeft de meerderheid van de politieke partijen **zijn steun uitgesproken voor de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders**, of eerder externe bestuurders. Volgens N-VA dienen onafhankelijke bestuurders eerder de regel dan de uitzondering te vormen. Deze bestuurders zijn essentieel om de autonomie en de onafhankelijkheid te vrijwaren ten opzichte van de politiek. Zo niet, dienen er geen onafhankelijke entiteiten ingesteld te worden buiten de overheidsinstellingen. Bovendien pleit N-VA voor een grotere mobiliteit tussen de publieke en de private sector. Volgens

de partij dient de publieke sector te worden gestoeld op de private sector. cdH merkt echter op dat de "privé" niet per se beter is dan de publieke sector. Ecolo en Groen ondersteunen de depolitisering van de raden van bestuur en daarmee de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders. Volgens MR, dient men te vermijden dat de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders er voor zorgt dat de raden van bestuur nog talrijker worden. Daarnaast stelt de partij nog dat het moeilijk wordt om onafhankelijke bestuurders te vinden die bereid zijn om hun verantwoordelijkheid op te nemen (voor relatief lage vergoedingen in de publieke sector).

Volgens Groen, Ecolo en de PS, is het van belang om, naast de onafhankelijkheid, regels op te stellen met betrekking tot het cumuleren van mandaten, quota en belangenconflicten. Bestuurder zijn in een overheidsbedrijf brengt uiteindelijk meer eisen, regels en onverenigbaarheden met zich mee dan de privésector.

4 . MEER AANDACHT VOOR EEN CONSTRUCTIEVE DIALOOG

Aanbeveling 10: "Het verbeteren van de interactie tussen de Staat, de overheidsbestuurders en de overheidsbedrijven."

Zoals beschreven in de eerste aanbeveling, begint de dialoog tussen de Staat, de overheidsbestuurders en de overheidsbedrijven met het met duidelijke **een verklaring van de overheid**, bij het begin van elke legislatuur, over haar algemeen industrieel beleid en haar specifiek beleid ten opzichte van elk overheidsbedrijf. Volgens de PS is het belangrijk om de **relaties tussen de Staat en haar bestuurders** goed te organiseren aangezien zij aan elkaar verantwoording dienen af te leggen. Veel partijen benadrukken het feit dat de politieke aandacht op dit ogenblik vooral gericht is op de selectie van overheidsbestuurders. In realiteit zijn er frustraties aan beide zijden in de dialoog tussen de bestuurders en de publieke aandeelhouder. Daarom is het opportuun dat GUBERNA de aandacht vestigt op het feit dat een kwaliteitsvol bestuur uitgaat van meer investeringen in informatie, ondersteuning en monitoring van de bestuurders, teneinde hen in staat te stellen om hun functie beter uit te oefenen.

Volgens cdH, dient de Staat als aandeelhouder, zich ook **op de algemene vergadering uit te spreken**. Volgens cdH, dient de Staat als aandeelhouder tussen te komen in het belang van de onderneming waarin zij een participatie heeft (en niet in haar eigen belang) .

Er vindt al een levendige **dialoog** plaats **tussen de overheidsbedrijven en het Parlement**, via de Commissie infrastructuur in de Kamer. Open Vld wenst de goede praktijken die al bestaan in België te onderlijnen. Deze bijeenkomsten zijn van een grote serieus en worden reeds gehouden, los van de nieuwtje van de dag. De minister en/of vertegenwoordigers van de overheidsbedrijven komen er het beheerscontract voorstellen en de naleving ervan op regelmatige basis. Daarenboven worden er ook bezoeken georganiseerd bij de overheidsbedrijven. CD&V heeft haar steun uitgesproken voor het houden van **vergaderingen achter gesloten deuren** om het industrieel beleid van de commerciële ondernemingen te bespreken.

Om de dialoog verder te verbeteren, stelt CD&V voor dat elk overheidsbedrijf een verantwoordelijke aanstelt (type Investor Relations), teneinde de parlementariërs gemakkelijker toegang te verlenen tot de onderneming.

De standpunten van de politieke partijen werden uiteengezet door de volgende vertegenwoordigers :

CD&V : Roel Deseyn

GROEN : Bruno De Lille

N-VA : Steven Vandeput

SP.A : Jan Cornillie

Open Vld : Sabien Lahaye-Battheu

cdH : Joseph George

Ecolo : Georges Gilkinet

MR : Olivier de Clippele

PS : Karine Lalieux