

De rol van de Staat als aandeelhouder

Visie GUBERNA (*Het instituut voor bestuurders vzw*)

Mei 2019

1. Introductie

Nu de federale legislatuur ten einde loopt, maakt GUBERNA de balans op van de hervormingen die zijn doorgevoerd met betrekking tot de rol van de Belgische Staat als aandeelhouder. Welke evoluties hebben plaatsgevonden op vlak van governance in publieke organisaties? Hoe is de rol van de Staat-aandeelhouder geëvolueerd? Zijn er nog punten voor verbetering? Deze nota bestaat uit twee delen: eerst analyseert GUBERNA de mate waarin de bepalingen van het Federale Regeerakkoord op vlak van governance in de publieke sector gerealiseerd werden. Vervolgens brengt GUBERNA graag haar visie op de toekomstige uitdagingen. In andere woorden, welke zijn de prioritaire elementen die aandacht verdienen in de komende legislatuur?

2. Realisaties

Alvorens in te gaan op de belangrijkste realisaties, schetsen we eerst kort de historiek van deze analyse. In de aanloop naar de federale verkiezingen van 2014 heeft GUBERNA een onderzoek opgezet naar de Belgische Staat als aandeelhouder. Het doel van dit onderzoek was na te gaan hoe het Belgische model zich verhiel tegenover aanbevelingen van de OESO en beste praktijken uit andere landen. Dit uitgebreid onderzoek vormde samen met discussies met internationale experts en experts uit de Belgische praktijk de input voor een memorandum ter attentie van de politieke partijen met als onderwerp: 'Hoe kan de rol van de overheid als aandeelhouder geoptimaliseerd worden?'. De aanbevelingen in het memorandum zijn gelieerd aan de optimale organisatie en aansturing van de overheidsparticipaties enerzijds en aan de professionele selectie van de publieke bestuurders anderzijds. Het Regeerakkoord van 9 oktober 2014 nam veel van deze aanbevelingen over en startte zo een omvangrijk project om de governance van de Staat als aandeelhouder te optimaliseren.

Algemeen kunnen we positief, maar voorzichtig, stellen dat heel wat van de ambities van de regering tijdens de voorbije legislatuur zijn waargemaakt. Wij stellen vast dat de grootste verwezenlijkingen van de regering werden gerealiseerd in het kader van twee belangrijke initiatieven: het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) en de herziening van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van bepaalde economische overheidsbedrijven. GUBERNA beschouwt deze hervormingen als positieve evoluties voor de optimalisatie van de rol van de Staat als aandeelhouder.

GUBERNA is van mening dat voorzichtigheid geboden is, aangezien de uitvoering van veel van de bepalingen van het regeerakkoord overgedragen is naar de financiële tak van de Staat, namelijk FPIM (zie gedetailleerde analyse in de bijlage). Op 6 juli 2018 **sloot de Belgische Staat met FPIM een beheerscontract** voor een periode van 5 jaar, waardoor de FPIM verantwoordelijk is voor de uitvoering van een reeks governance-maatregelen. Deze omvatten o.a. de versterking van de expertise binnen FPIM, de centralisatie van de participaties binnen FPIM, de ontwikkeling van een goed bestuur binnen de participaties van FPIM, de classificatie van de participaties om een gedifferentieerd aandeelhoudersbeleid te kunnen voeren, de ontwikkeling van een charter voor bestuurders van publieke organisaties, de oprichting van een "Expertise & Support Centre" binnen FPIM om de bestuurders te ondersteunen en op te leiden, advies over de aandeelhoudersbeleidsnota van de Staat en de professionalisering van het benoemingsproces van de bestuurders, enz. Deze maatregelen zijn van groot belang binnen de ontwikkeling van professionele governance en verdienen in de toekomst nog meer aandacht. De verwezenlijking van deze elementen zal moeten worden beoordeeld in het licht van de onderstaande aanbevelingen. Een nuttig instrument in dit verband is het eindverslag waarin

FPIM een evaluatie moet maken van de uitvoering van haar taken en het beheerscontract en dit zes maanden voor het verstrijken van het contract (zie art. 58 van het beheerscontract).

Op **16 december 2015 werd de wet van 21 maart 1991 herzien**. Dit vormt eveneens een belangrijke realisatie van de federale regering op het vlak van governance in de publieke sector. Deze herziening - die vooral van toepassing is op Proximus en bpost - heeft betrekking op 4 belangrijke dimensies¹: een convergentie van de regeling voor deze overheidsbedrijven met die voor privéondernemingen, een aanpassing van de governance-regels in lijn met de privésector, een tijdelijke mogelijkheid om de deelneming van de Staat te verminderen tot onder de wettelijke drempel van 50% + 1 aandeel, en ten slotte het creëren van een rechtsgrond voor de verkoop of inbreng van aandelen van autonome overheidsbedrijven binnen FPIM, om de centralisatie van het beheer van de overheidsparticipaties binnen FPIM te initiëren.

Een gedetailleerde analyse van de verschillende verwezenlijkingen van de federale regering - die verder gaan dan deze twee belangrijke hervormingen - is beschikbaar als bijlage.

3. Visie GUBERNA

GUBERNA benut de gelegenheid van de komende verkiezingen om haar **visie** te delen **over de elementen die zij essentieel acht voor de komende legislatuur**. Het betreft aanbevelingen uit het memorandum van GUBERNA die de afgelopen 5 jaar niet zijn opgevolgd, elementen in het regeerakkoord die nog niet (volledig) geïmplementeerd zijn, elementen die betrekking hebben op de praktische toepassing van het beheerscontract van FPIM of nieuwe elementen die voortvloeien uit de huidige context of uit de actualisering van de OESO-richtlijnen inzake corporate governance in overheidsbedrijven van 2015.

FPIM in het centrum van de aandeelhoudersgovernance van morgen

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 was ambitieus op het gebied van governance in de publieke sector en in het bijzonder de aandeelhoudersstrategie. In dit kader bevatte het een hele reeks aanbevelingen geïnspireerd op het memorandum van GUBERNA over de Staat als aandeelhouder. Zoals hierboven vermeld, heeft de regering de verantwoordelijkheid voor de concrete uitwerking en uitvoering van een groot aantal van deze maatregelen overgedragen aan FPIM. Via het eerste beheerscontract² kreeg FPIM een grote verantwoordelijkheid toevertrouwd en de mogelijkheid om vorm te geven aan de gecentraliseerde en professionele governance van de Staat als aandeelhouder. De uitdaging bestaat er nu in deze hervormingen vol ambitie te realiseren.

De rol van FPIM zal van cruciaal belang zijn bij de uitvoering van de drie adviserende taken die in het beheerscontract zijn toegewezen:

- advies over de vorm, opmaak en inhoud van een aandeelhoudersbeleidsnota, zoals gesuggereerd in GUBERNA's memorandum aan de politieke partijen en zoals aangegeven in de aanbevelingen van de OESO;

¹ <https://www.lexgo.be/nl/artikels/handels-en-vennootschapsrecht/vennootschapsrecht/nieuw-juridisch-kader-brengt-proximus-en-bpost-stap-dichter-bij-privatisering,100843.html>

² Beheerscontract goedgekeurd door de ministerraad op 6 juli 2018 voor een periode van 5 jaar.

- advies over de uitvoering van de gewenste centralisatie van de overheidsparticipaties binnen FPIM;
- advies over de aanpak en invulling van de nieuwe rol en taken van FPIM bij het stroomlijnen en professionaliseren van het benoemingsproces van de bestuurders, en dit in de diverse onderdelen van haar opdracht.

Deze drie elementen worden in detail behandeld in het vervolg van deze nota.

GUBERNA moedigt FPIM aan om deze kans te grijpen en ambitie te tonen in het bereiken van deze drie dimensies, die essentieel zijn voor goed bestuur. GUBERNA is zich bewust van de omvang van de taak en roept de overheid op om FPIM de middelen te geven om haar in staat te stellen deze nieuwe rollen ten volle op te nemen.

Een noodzakelijke professionalisering van de raden van bestuur

Een efficiënte overheidsaandeelhoudersfunctie kan niet tot stand komen zonder professionele raden van bestuur. Het GUBERNA-memorandum van 2014 bevatte verschillende aanbevelingen m.b.t. de professionalisering van de raden van bestuur, in het bijzonder m.b.t. professionele selectie van bestuurders. GUBERNA stelt vast dat men zich steeds meer bewust wordt van de noodzaak van professionele raden van bestuur. Veel publieke organisaties hebben reeds stappen in deze richting gezet: evaluatie van de raad van bestuur, selectie van onafhankelijke bestuurders, opstellen van een governance charter, vorming van bestuurders, enz. GUBERNA heeft het initiatief genomen om twee instrumenten te ontwikkelen om de professionalisering van de raden van bestuur van publieke organisaties te ondersteunen: een modelcharter voor de bestuurder in overheidsbedrijven en een praktische tool over de onafhankelijke bestuurder in publieke organisaties³.

In de praktische tool over de onafhankelijke bestuurder focuste GUBERNA op het belang van een professionele selectieprocedure voor onafhankelijke bestuurders. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de selectie van niet-onafhankelijke bestuurders even belangrijk is⁴. Het is van essentieel belang om te beseffen dat het aan de aandeelhouders is om bestuurders te benoemen. Politieke partijen kunnen niet worden beschouwd als eindaandeelhouder in overheidsparticipaties. In dit opzicht bieden de nieuwe taken die aan FPIM zijn toegewezen een unieke kans. GUBERNA betreurt echter dat dit enkel van toepassing is op de ondernemingen waarin FPIM een belang heeft. Er moet een professionele selectieprocedure voor alle types bestuurders worden geïnstalleerd, ongeacht de betrokken publieke organisatie.⁵

GUBERNA is van mening dat er idealiter meer aandacht moet worden besteed aan de continuïteit van de raden van bestuur. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat het "geheugen" van de organisatie (kennis van de organisatie en de geschiedenis van de besluitvorming) niet verdwijnt wanneer alle bestuurders (en de algemeen directeur) op hetzelfde moment

³ Deze documenten zijn beschikbaar op <https://www.guberna.be/public-governance>

⁴ De inherente voordelen verbonden aan de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders zijn uitgeschreven in de praktische tool over de onafhankelijke bestuurder in publieke organisaties. Dit is beschikbaar op : <https://www.guberna.be/public-governance>

⁵ GUBERNA gaat in detail in op de stappen van een professioneel selectieproces voor onafhankelijke bestuurders in publieke organisaties in de praktische tool over de onafhankelijke bestuurder in publieke organisaties. Daarenboven heeft GUBERNA een "Toolkit selectie en rekrutering" die in detail ingaat op een professioneel selectieproces voor bestuurders in alle types organisaties. Meer informatie hieromtrent is terug te vinden op: <https://www.guberna.be/tools>

vervangen worden. Het zou dus interessant kunnen zijn om het concept van een "staggered board" toe te passen, met name voor onafhankelijke bestuurders.

GUBERNA vestigt ook de aandacht op het feit dat de specifieke selectieprocedure voor bestuurders in de banksector een garantie is gebleken voor een professionele selectie van kwaliteitsvolle bestuurders. De Europese "fit & proper"-regels en de rol van de ECB bij de goedkeuring van bestuurders kunnen zeker een interessante inspiratiebron vormen voor de ontwikkeling van een selectieprocedure die van toepassing is op bestuurders in overheidsparticipaties.

GUBERNA herhaalt ook haar aanbeveling uit 2014 om de aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders uit te breiden naar alle publieke organisaties. Hoewel er op gewestelijk niveau belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (via het Decreet Deugdelijk Bestuur in Vlaanderen of de herziening van de Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation in Wallonië), werd er op federaal niveau geen initiatieven in die richting genomen. GUBERNA beschouwt dit echter als een essentiële stap in de professionalisering van de raden van bestuur van publieke organisaties, een standpunt dat de OESO deelt in haar richtlijnen.

De professionalisering van de raad van bestuur gebeurt ook via de vorming van de bestuurders. GUBERNA pleit opnieuw (werd reeds benadrukt in memorandum van 2014) voor een versterking van het opleidingsaanbod voor bestuurders van publieke organisaties. Als kennis- en ondersteuningscentrum van de Staat inzake overheidsaandeelhouderschap lijkt FPIM de aangewezen partij om een vormingsaanbod te coördineren voor de raden van bestuur van publieke organisaties. Meer in het algemeen nodigt GUBERNA alle publieke organisaties uit om hun bestuurders vormingen aan te bieden, zowel sectorspecifiek als transversaal (in het bijzonder over de principes van goed bestuur of de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van bestuurders).

Bestuurders nemen hun individuele verantwoordelijkheden serieus

In het memorandum van 2014 richtte GUBERNA zich op het optimaliseren van de rol van de Staat als aandeelhouder. De aanbevelingen waren in de eerste plaats gericht op de Staat. GUBERNA is van mening dat het belang van de individuele verantwoordelijkheid van de bestuurders echter ook niet mag worden onderschat. Wat ook de kwaliteit van de overheidsaandeelhoudersfunctie moge zijn, het zijn uiteindelijk de individuele bestuurders die een beslissende rol zullen moeten spelen in de raden van bestuur van publieke organisaties.

De bestuurders mogen hun rechten en plichten niet negeren. Of bestuurders nu benoemd zijn als onafhankelijken of benoemd als vertegenwoordiger van de aandeelhouder, ze moeten in alle omstandigheden professioneel handelen en blijf geven van een onafhankelijkheid van geest. Met andere woorden, bestuurders kunnen niet handelen in naam en voor rekening van diegene aan wie zij hun benoeming verschuldigd zijn. Indien een bestuurder bijvoorbeeld handelt op instructie van de voogdijminister of politieke partij rust de verantwoordelijkheid nog steeds bij de individuele bestuurder. Daarom is het essentieel dat de bestuurder zich verzet tegen externe instructies of invloeden die zijn of haar neutraliteit in het voorop stellen van het belang van de organisatie kan ondermijnen. Om de bestuurder van een overheidsbedrijf bij te staan in de professionele uitoefening van zijn/haar mandaat, heeft GUBERNA een modelcharter voor de bestuurder in overheidsbedrijven ontwikkeld. Dit document kan zowel publieke

organisaties als individuele bestuurders ondersteunen in de ontwikkeling van kwaliteitsvolle governance.

Duidelijke communicatiekanalen tussen publieke organisaties en de Staat als aandeelhouder

Dit was een belangrijke aanbeveling van GUBERNA in het memorandum van 2014. Het is meteen ook waarschijnlijk een van de meest complexe aanbevelingen om uit te voeren. Het is namelijk moeilijk om één enkel communicatieproces te definiëren die van toepassing kan zijn op alle types van overheidsparticipaties.

De recente gebeurtenissen hebben eens te meer de lacunes in de communicatie tussen de Staat-aandeelhouder en "zijn" ondernemingen aan het licht gebracht. De grotere autonomie van bepaalde soorten overheidsbedrijven (met name door de wijziging van de wet van 21 maart 1991) moet echter ook hand in hand gaan met een doeltreffende communicatie tussen met hun publieke aandeelhouder. In dit opzicht lijkt het erop dat de voorzitter van de raad van bestuur een leidende rol kan spelen. Goede praktijken op het gebied van corporate governance pleiten ervoor dat de voorzitter het eerste aanspreekpunt voor aandeelhouders moet zijn. GUBERNA merkt op dat sommige overheidsbedrijven met succes een systeem van frequente en regelmatige bijeenkomsten tussen de voorzitter en de aandeelhouder (zoals bijvoorbeeld FPIM) en/of de voogdijminister hebben opgezet om ervoor te zorgen dat de strategieën van de Staat als aandeelhouder en de onderneming op elkaar zijn afgestemd. Het is dan vervolgens aan de voorzitter om de raad van bestuur op de hoogte te houden van de inhoud van de besprekingen. Het lijkt GUBERNA op zijn minst cruciaal om te zorgen voor een optimale communicatie tussen de onderneming en haar aandeelhouders ter voorbereiding van de algemene vergadering. Het zou onjuist zijn te denken dat een parlementslid of een minister zijn/haar communicatiekanalen zou moeten opzetten via de bestuurders van zijn/haar politieke stekking in de raad van bestuur van het bedrijf in kwestie. Communicatiekanalen mogen niet politiek afhankelijk zijn en moeten gestructureerd en transparant zijn voor alle betrokken bestuurders en de aandeelhouder/FPIM.

Een transparante aandeelhoudersstrategie, duidelijk op lange termijn en verschillend van de individuele strategie van de publieke organisaties

GUBERNA pleitte in 2014 al voor een industriële lange termijnstrategie van de publieke aandeelhouder, waarbij de focus lag op de beoogde resultaten. GUBERNA merkte in haar memorandum op dat dit de bestuurders en managers van overheidsbedrijven in staat zou stellen de spelregels, ambities en einddoelstellingen te kennen, zodat zij zouden kunnen bepalen op welke wijze zij deze moeten uitvoeren en verantwoording kunnen afleggen.

In het nieuwe beheerscontract van FPIM heeft de Belgische Staat FPIM gevraagd om advies te geven over de vorm, de opmaak en de inhoud van een aandeelhoudersbeleidsnota. Zoals benadrukt in het eerste punt van deze visienota, is de rol van FPIM bij de uitvoering van deze bepaling van cruciaal belang.

Ten eerste, wijst GUBERNA nogmaals op het belang van een dergelijke nota, in overeenstemming met de OESO-richtlijnen inzake governance van overheidsbedrijven. Ten tweede, wil GUBERNA benadrukken dat dergelijke strategie verschillend moet zijn van de individuele strategie van elk overheidsbedrijf. Ten derde, bepleit GUBERNA dat deze

aandeelhoudersstrategie een integraal onderdeel van het regeerakkoord dient te vormen. Ten slotte benadrukken de publieke actoren die GUBERNA ontmoette, de noodzaak om deze aandeelhoudersstrategie op lange termijn te ontwikkelen, teneinde een zekere mate van stabiliteit te garanderen. Deze stabiliteit is nodig voor de goede werking van de publieke organisaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de soms aanzienlijke investeringen die zij dienen te maken.

Een beheerscontract (specifiek voor bepaalde overheidsbedrijven die hoofdzakelijk openbare diensten verlenen) kan dus niet worden gelijkgesteld aan een globale aandeelhoudersstrategie. Een dergelijk contract kan daarentegen wel een aanvulling zijn en is ongetwijfeld wel essentieel voor de sturing en de stabiliteit van de bedrijven die eronder vallen. Aangezien GUBERNA vaststelt dat er aanzienlijke vertraging is opgetreden bij de vernieuwing van bepaalde beheerscontracten, wil zij erop aandringen bij de volgende regering om hiervan een prioriteit te maken. Een aandeelhoudersstrategie op lange termijn, die de stabiliteit van overheidsbedrijven garandeert, kan niet zonder de tijdige invoering van beheerscontracten.

Het maatschappelijk belang uitgeklaard

Als het gaat over Staat als aandeelhouder, is het begrip maatschappelijk belang alomtegenwoordig en belangrijk. Het ingrijpen van een overheid in het aandeelhouderschap van een onderneming gaat immers verder dan alleen maar financiële overwegingen. Het wordt ingegeven door verschillende maatschappelijke belangen. Bescherming van de werkgelegenheid, openbare dienstverlening, behoud van strategische sectoren voor de Staat, ontwikkeling van veelbelovende sectoren en redding van strategische bedrijven zijn allemaal elementen die kunnen worden verstaan onder het begrip maatschappelijk belang.

De definitie van maatschappelijk belang kan aanzienlijk verschillen van de ene actor tot de andere in de overheidsaandeelhoudersfunctie. Op dit moment ontbreekt een overkoepelend begrip van het maatschappelijk belang vanuit de Staat-aandeelhouder. Het is echter van essentieel belang dat alle overheidsbedrijven hiermee rekening kunnen houden. Daarom beveelt GUBERNA aan dat de overheid - via zijn aandeelhoudersvisie - een standpunt inneemt over dit begrip maatschappelijk belang. Zij zou dit begrip zo nauwkeurig mogelijk moeten definiëren, waarbij gebruik gemaakt wordt van concrete en tastbare criteria. Op die manier kunnen publieke organisaties hiermee rekening houden en vermijden dat hun eigen strategie in strijd is met de maatschappelijke belangen die de Staat als aandeelhouder verdedigt.

Een sterk gecentraliseerde Staat-aandeelhouder met duidelijk afgebakende rollen

In haar nieuwe richtlijnen m.b.t. de governance van overheidsbedrijven (2015) positioneert de OESO zich duidelijk pro een gecentraliseerd model voor overheidsparticipatie. De Belgische federale regering heeft in het regeerakkoord ook duidelijk geopteerd voor een dergelijk gecentraliseerd model en heeft de bereidwilligheid getoond om overheidsparticipaties binnen FPIM te centraliseren. GUBERNA merkt echter op dat de gewenste centralisatie nog niet effectief is en dat er nog belangrijke keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de vraag welke overheidsparticipaties binnen FPIM moeten worden gecentraliseerd. GUBERNA bevestigt opnieuw dat een relevante classificatie zou kunnen bestaan in het onderscheiden van overheidsbedrijven met een hoofdzakelijk commercieel doel van bedrijven met als hoofddoel het verlenen van openbare diensten.

De interne organisatie van FPIM (zowel investeringsmaatschappij, een overheidsholding, als een entiteit die namens de Staat optreedt in het kader van gedelegeerde opdrachten) stelt FPIM in staat de participaties te centraliseren en tegelijkertijd haar handelwijze aan te passen aan de kenmerken van de publieke organisaties. Daarom zou men zich kunnen voorstellen dat sommige overheidsparticipaties die gericht zijn op openbare dienstverlening, als gedelegeerde opdrachten naar de FPIM-portefeuille kunnen worden overgeheveld. De sectoriele ministers zouden het beleid van de onderneming kunnen blijven sturen door middel van een beheerscontract en de onderneming zou kunnen profiteren van de expertise van FPIM op het gebied van aandeelhoudersbeheer. Aangezien een van de doelstellingen van het beheerscontract van FPIM erin bestaat een kennis- en ondersteuningscentrum inzake overheidsaandeelhouderschap te worden, lijkt er geen twijfel te bestaan dat zij een toegevoegde waarde kan bieden aan alle soorten ondernemingen in haar portefeuille.

De centralisatie van alle overheidsparticipaties binnen één entiteit heeft veel voordelen, met name op het gebied van de ontwikkeling van gespecialiseerde kennis en expertise, professionele governance-processen (in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkeling van een professioneel selectieproces voor bestuurders), consistentie in de toepassing van de aandeelhoudersstrategie en opnieuw het brengt duidelijkheid. Naast deze aspecten zou de centralisatie van de participaties binnen FPIM het mogelijk maken om de aandeelhoudersfunctie van de Staat duidelijk te identificeren en deze te onderscheiden van de andere rollen die moeten opgenomen worden. GUBERNA denkt hier in het bijzonder aan wet- en regelgevingstaken. Goede praktijken op het gebied van public governance vereisen dat de aandeelhoudersfunctie van een Staat voldoende wordt geïsoleerd van alle andere functies om belangenconflicten te voorkomen.

4. Bijlage: analyse van het Federale Regereerakkoord (2014)

GUBERNA heeft in het kader van de aankomende verkiezingen een analyse gemaakt van de realisaties van de Federale Overheid. Hierbij werd gefocust op de bepalingen die opgenomen werden in het regeerakkoord m.b.t. goed bestuur en de rol van de Staat als aandeelhouder. Hieronder vindt u de verschillende bepalingen met telkens een korte analyse.

4.2.4. De Staat als aandeelhouder – het verstandig afbouwen van de lasten uit het verleden

“De federale regering zal haar taak als aandeelhouder bij financiële instellingen vervullen overeenkomstig de geldende governance beginselen en zal daarbij de OESO corporate governance gedragscode voor staten die participeren in bedrijven als leidraad nemen.”

- 🔍 De federale regering bleef tijdens de legislatuur haar rol als aandeelhouder opnemen in de financiële instellingen, met name binnen BNP Paribas, Belfius en bpost bank.
- 🔍 Het is moeilijk om na te gaan of alle aanbevelingen uit de OESO-gedragscode worden nageleefd, maar het lijkt erop dat verschillende aanbevelingen onderdeel zijn van het nieuwe beheerscontract van FPIM. De realisatie en naleving hiervan zal pas in een later stadium kunnen worden beoordeeld. Hieronder twee voorbeelden:
 - De vergoeding van bestuurders van publieke organisaties is niet steeds in overeenstemming met die van de private sector. Volgens de OESO moet de vergoeding van bestuurders conform de markt zijn in publieke organisaties met hoofdzakelijk economische doelstellingen die in een concurrerende omgeving opereren, indien dit nodig is om hooggekwalificeerde bestuurders aan te trekken en te behouden⁶. Het nieuwe beheerscontract van FPIM zou mogelijks kunnen tegemoetkomen aan deze uitdaging, want artikel 15.7. preciseert dat FPIM een samenhangend en transparant beloningsbeleid moet ontwikkelen voor de bestuurders die op haar initiatief zijn benoemd. Het is dan natuurlijk nog de vraag of er hierbij zal rekening gehouden worden met de aanbeveling door de OESO.
 - De OESO stelt dat het een hoofdverantwoordelijkheid van de Staat is om een goed gestructureerd nominatieproces op te zetten in overheidsbedrijven die volledig of voor het merendeel in handen zijn van overheid. Dit impliceert dat het gaat om een transparant nominatieproces, waarbij de aandeelhouder actief betrokken is bij de benoeming van de raad van bestuur van alle overheidsbedrijven, maar de selectie gebaseerd is op de verdiensten van de kandidaten en er voldoende aandacht gaat naar de diversiteit van de raad van bestuur⁷. De Belgische Staat heeft nog steeds niet dergelijke processen opgezet. Hoewel de Staat actief deelneemt aan de benoeming van de bestuurders van alle publieke organisaties, is de Staat er niet altijd in geslaagd een bijdrage te leveren aan de diversiteit van de raden van bestuur (zie recente controverse bij de NBB⁸). Wat de selectie van de bestuurders betreft, geeft het beheerscontract van FPIM de verantwoordelijkheid aan FPIM om professionele

⁶ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Edition 2015*, “II. The state’s role as an owner. F7”.

⁷ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Edition 2015*, “II. The state’s role as an owner. F2”.

⁸ Zie bijvoorbeeld : <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/de-nationale-bank-een-speeltuyn-voor-politieke-benoemingen/10066157.html>

processen te ontwikkelen. Zoals alle bepalingen van dit beheerscontract geldt deze verantwoordelijkheid echter alleen voor de participaties in de portefeuille van FPIM.

“De regering legt een kader vast voor de bestuurders die de Staat in feite vertegenwoordigen en maakt afspraken met het bestuur van deze bedrijven teneinde te garanderen dat de bedrijfsethische normen gerespecteerd worden.”

- ☉ Een dergelijk kader voor bestuurders is op vandaag nog niet vastgelegd, maar het nieuwe beheerscontract van FPIM voorziet in de ontwikkeling van een dergelijk charter voor de FPIM-bestuurders binnen de participaties. Ook hier gaat het alleen om bedrijven die onder FPIM vallen, niet om alle publieke organisaties.

“De regering streeft ernaar om de participaties in de financiële sector ten gepaste tijde en op een verstandige wijze optimaal te valoriseren.”

- ☉ De regering heeft zijn deelnemingen in de financiële sector tijdens deze legislatuur inderdaad gewaardeerd. In mei 2017 verkocht de overheid 31,2 miljoen aandelen van BNP Paribas voor ongeveer € 2,031 miljard.
- ☉ Er is tijdens de legislatuur geen politieke consensus bereikt over de verkoop van Belfius⁹.

“De rol van de Federale Participatie en Investeringsmaatschappij wordt herbekeken: de expertise wordt versterkt, de investeringspolitiek wordt geheroriënteerd en de participaties van de Federale Staat worden gecentraliseerd in de schoot van de FPIM.”

- ☉ De rol van de FPIM werd onderzocht, met name door twee studies die in het najaar van 2015 in opdracht van de Belgische Staat werden uitgevoerd: het rapport van het Leonardo/Nomura-consortium, dat een financiële analyse maakte van de overheidsparticipaties, en het rapport van het KPMG/Eubelius-consortium over de bestuursvorm in de publieke holdings en de FPIM. Op basis van deze studies zijn er enkel concrete hervormingen doorgevoerd. Ten eerste, FPIM heeft haar expertise versterkt door nieuwe deskundigen en medewerkers aan te werven. Ten tweede en misschien wel het belangrijkste is de invoering van een beheerscontract voor FPIM. De invoering van dit beheerscontract volgt de aanbevelingen van de KPMG/Eubelius-studie. Dit eerste beheerscontract werd op 6 juli 2018 door de Ministerraad goedgekeurd voor een periode van 5 jaar.
- ☉ In punt 4.1. van dit beheerscontract staat o.a. dat FPIM het federale overheidsaandeelhouderschap en investeringsbeleid dient vorm te geven en dat zij haar missie dient uit te voeren in lijn met de principes van deugdelijk ondernemingsbestuur.
- ☉ Het beheerscontract tussen de Belgische Staat en FPIM heeft duidelijk tot doel de rol van de overheid als aandeelhouder te optimaliseren en de centralisatie van de participaties binnen FPIM aan te moedigen. Zo merken we op dat parameters zoals centralisatie deel uitmaken van de KPI's die in het beheerscontract zijn vastgesteld (zie bijv. artikel 46, lid 1).

⁹ Zie bijv.: <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-federaal/Geen-beursgang-Belfius-als-het-solden-zijn-op-de-beurs/10084699>

8.2. Overheidsbedrijven

8.2.1. Profiel en specificiteit

“De overheidsbedrijven en de naamloze vennootschappen van publiek recht moeten voorbeelden zijn van goed bestuur en kwaliteitsvolle diensten leveren aan concurrentiële prijzen ten voordele van alle burgers, ondernemingen, verenigingen en overheden. Zij moeten echte katalysatoren zijn van economische groei.”

- 🔍 Dit aspect is vrij subjectief en moeilijk te verifiëren/kwantificeren. Het zou waarschijnlijk onjuist zijn om te stellen dat alle overheidsbedrijven en naamloze vennootschappen van publiek recht voorbeelden van goed bestuur zijn geworden. GUBERNA heeft de laatste jaren in de publieke sector echter een duidelijke toename in bewustzijn en interesse vastgesteld m.b.t. goed bestuur (dit blijkt bijvoorbeeld uit het toenemend aantal governance-missies van GUBERNA in de publieke sector).
- 🔍 Artikel 17 van het beheerscontract tussen de Staat en FPIM focust specifiek op "deugdelijk ondernemingsbestuur in de participaties". Zo bepaalt Art. 17.2.: "FPIM stelt richtlijnen op m.b.t. de criteria inzake deugdelijk ondernemingsbestuur en corporate governance waaraan de Ondernemingen waarin zij participeert, voldoen, in voorkomend geval met verwijzing naar de vigerende corporate governance codes. Deze richtlijnen differentiëren op gepast wijze op grond van het type onderneming." Dit is een belangrijke stap in de richting van de verdere optimalisering van de governance in publieke organisaties. Deze bepaling is echter alleen van toepassing op de organisaties binnen FPIM en niet op alle overheidsbedrijven. Daarnaast laat de overheid met dit beheerscontract de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een kader voor corporate governance over aan FPIM. De realisatie door FPIM van deze vereisten moet zorgvuldig worden opgevolgd.
- 🔍 Deze focus is ook terug te vinden in de KPI's binnen het beheerscontract. Zo is bijvoorbeeld in Art. 48, lid 1, een KPI opgenomen rond het percentage participaties van FPIM waar een corporate governance code of charter van kracht is. Daarnaast is er ook een bepaling (Art. 39.3) die stelt dat FPIM zelf ook een corporate governance charter moet opstellen, ter kennis brengen aan de voogdijminister(s) en het publiek, en periodiek evalueren.

“Daarom zal de regering het initiatief nemen om een strategisch perspectief uit te werken voor de sectoren waarin overheidsbedrijven actief zijn.”

- 🔍 GUBERNA is zich niet bewust van een duidelijke strategische visie voor de sectoren waarin publieke organisaties actief zijn. Als een dergelijke visie is ontwikkeld, is deze zeker niet breed gecommuniceerd.

“Overheidsbedrijven moeten een performant, innovatief en klantgericht beleid volgen. De regering zal per bedrijf een studie uitvoeren ter versterking van deze kwaliteiten en beleidsopties.”

- 🔍 Net als bij het strategisch perspectief ligt geen bewijs voor dat de overheid een studie heeft uitgevoerd naar elk van zijn overheidsbedrijven om deze kwaliteiten (d.w.z. het streven naar een performante, innovatieve en klantgerichte strategie) en strategische keuzes te versterken. De Nomura/Leonardo-studie die op vraag van de overheid werd uitgevoerd, had als doel een strategisch-financiële analyse uit te voeren van de belangrijkste participaties van FPIM. Hoewel GUBERNA geen inzage had in het rapport blijkt hieruit al dat niet alle overheidsbedrijven in de analyse zijn opgenomen.

“In de overheidsbedrijven zelf onthoudt de regering zich van inmenging: noch in de dagelijkse bedrijfsvoering noch in de strategische commerciële beslissingen die niet behoren tot de opdrachten van openbare dienst.”

- 🔗 Politieke inmenging in de dagelijkse bedrijfsvoering van overheidsbedrijven is in het verleden vaak een probleem geweest. Inmenging is moeilijk te detecteren als buitenstaander. GUBERNA vangt echter echo's op die er toch op wijzen dat politieke inmenging nog steeds aanwezig is en soms grote uitdagingen voor de overheidsbedrijven met zich meebrengt.
- 🔗 Een bepaling in het beheerscontract van FPIM lijkt echter het risico van rechtstreekse politieke inmenging te willen minimaliseren. Artikel 47.1. c) stelt immers een KPI vast die als volgt luidt: "aantal geformaliseerde rapporteringsmomenten tussen FPIM als overheidsholding en de voogdijminister(s). FPIM houdt de Staat, via de voogdijminister(s), proactief op de hoogte van alle belangrijke evoluties binnen haar portefeuille als overheidsholding zodat verrassingen maximaal vermeden worden. Deze indicator geeft het aantal geformaliseerde rapporteringsmomenten weer die hebben plaatsgevonden tussen FPIM als overheidsholding en haar voogdijminister(s). De formalisering betreft vooral of een formele agendering heeft plaatsgevonden alsook dat notulen van de vergadering worden opgemaakt." Verwacht wordt dat door deze bepaling rechtstreekse politieke inmenging verder zal beperkt kunnen worden. In ieder geval moedigt deze bepaling FPIM aan om, in nauw overleg met de politiek, de rol van publieke aandeelhouder op te nemen. De contacten tussen politici en bedrijven zouden hierdoor niet langer direct gebeuren, maar via FPIM verlopen. Er moet echter wel voor worden gezorgd dat de communicatiekanalen tussen overheidsbedrijven en de overheid aanwezig zijn, zodat ieders verwachtingen duidelijk zijn en zodoende ook de strategieën op elkaar worden afgestemd.

“De wet van 1991 zal worden herzien om deze aan te passen aan de creatie van een gelijk speelveld binnen de betrokken sectoren en de nieuwe socio-economische werkelijkheid waarmee overheidsbedrijven in hun sector worden geconfronteerd.”

- 🔗 Dit is een van de belangrijkste realisaties van de federale regering op vlak van governance in de publieke sector. In december 2015 werd de wet van 21 maart 1991 tot hervorming van bepaalde economische overheidsbedrijven gewijzigd. Deze wijzigingen - die vooral van toepassing zijn op Proximus en bpost - betreffen vier belangrijke punten¹⁰:
 1. Het doel van deze wijzigingen is om de regelgeving dichter te laten aansluiten bij de regelgeving van toepassing op private ondernemingen (bv. wegnemen van de barrières voor het verwerven van deelnemingen in dochterondernemingen; liberalisering van de aanwerving van contractuelen; mogelijkheid om contracten in onderaanneming af te sluiten en het beroep doen op zelfstandigen).
 2. Deze wijzigingen brachten de regels op vlak van public governance in overeenstemming met de regels die van kracht zijn in de privésector (bv. de benoeming van bestuurders en de gedelegeerd bestuurder volgens het gemene recht, en niet langer via een koninklijk besluit waarover de ministerraad beraadslaagt; afschaffing van de eenzijdige rechten van de Staat (bv. via de regeringscommissaris)).
 3. De wet maakte het tijdelijk (tot 31/12/2018) mogelijk om de deelneming van de Staat in autonome beursgenoteerde overheidsbedrijven te verminderen tot onder de huidige wettelijke drempel van 50% + 1 aandeel.

¹⁰ <https://www.lexgo.be/nl/artikels/handels-en-vennootschapsrecht/vennootschapsrecht/nieuw-juridisch-kader-brengt-proximus-en-bpost-stap-dichter-bij-privatisering,100843.html>

4. De wijzigingen creëren een rechtsgrond voor de verkoop of de inbreng van aandelen van autonome overheidsbedrijven in de portefeuille van FPIM (via een door de ministerraad goedgekeurd besluit). Hiermee wordt duidelijk de aanzet gegeven tot de centralisatie van het beheer van de deelnemingen van de Staat binnen FPIM (zie hierboven).

8.2.2. Aandeelhoudersmodel, opdracht en strategie

“Het model van het Belgisch aandeelhouderschap is niet coherent voor de bedrijven die onder de verantwoordelijkheid vallen van meerdere ministers of entiteiten. Dit model geeft geen aanleiding tot synergiën tussen de bedrijven en bouwt bijgevolg geen toegevoegde waarde voor de overheidsbedrijven op. Een nieuw participatiemodel van de Belgische Staat zal worden uitgewerkt dat een grotere professionaliteit en een grotere efficiëntie zal teweegbrengen. Een classificatie van de overheidsbedrijven en overheidsparticipaties vormt de basis voor een gedifferentieerd beleid.”

- ☉ Dit was een van de meest ambitieuze bepalingen van het regeerakkoord: de herziening van het participatiemodel van de Belgische Staat. Hoewel er initiatieven zijn genomen (zoals de hervorming van de wet van 21 maart 1991 en het beheerscontract van FPIM), zijn de concrete effecten van deze initiatieven nog niet merkbaar. GUBERNA neemt momenteel geen fundamentele hervorming waar van het participatiemodel en op vandaag is er ook nog geen classificatie van overheidsbedrijven en -participaties. Als een dergelijke aanpak inderdaad was toegepast, had men deze kunnen oplijsten in een geaggregeerd verslag van de overheidsparticipaties, zoals aanbevolen door de OESO. In de OESO-richtlijnen¹¹ wordt namelijk aangegeven dat het, om de rol van de Staat als aandeelhouder en de organisatie van de publieke aandeelhouder binnen het politiek-bestuurlijk systeem zelf te verduidelijken, wenselijk is dat "de aandeelhoudersentiteit een geaggregeerd rapport opstelt dat alle publieke organisaties oplijst en dit een essentieel instrument wordt voor de verspreiding van informatie onder het grote publiek, het parlement en de media. Dit verslag moet zo worden opgesteld dat alle lezers een duidelijk beeld krijgen van de algemene prestaties en evolutie van publieke organisaties. Daarnaast is het geaggregeerd rapport ook een instrument waarmee de aandeelhoudersentiteit zijn inzicht in de resultaten van de publieke organisaties kan verdiepen en zijn eigen strategie kan verduidelijken." [...] "Dit rapport moet ten minste ook een indicatie bevatten van de totale waarde van de participatieportefeuille van de Staat, en een verklaring over het aandeelhoudersbeleid van de Staat en informatie over de wijze waarop dit beleid is toegepast. Ook moet informatie worden verstrekt over de organisatie van de aandeelhoudersfunctie, alsmede een overzicht van de evolutie van de publieke organisaties, geaggregeerde financiële informatie en een overzicht van de wijzigingen in de raden van bestuur van de publieke organisaties."
- ☉ Het beheerscontract met FPIM bevat enkele veelbelovende elementen die erop gericht zijn de doelstellingen van het regeerakkoord te verwezenlijken. Artikel 38 van het beheerscontract voorziet in enkele zeer specifieke adviserende taken. Binnen een periode van maximaal één jaar na de ondertekening van het beheerscontract moet FPIM de volgende opdrachten uitvoeren:
 - a) Advies m.b.t. de vorm, de opmaak en inhoud van een aandeelhoudersbeleidsnota zoals bedoeld in aanbeveling I van de Guidelines on Corporate Governance of State-Owned

¹¹ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Edition 2015*, "VI, Disclosure and transparency, C".

Enterprises (editie 2015) van de OESO, met inbegrip van een ontwerpversie van zulke nota;

- b) Advies m.b.t. de uitvoering van de gewenste centralisatie van de participaties van de Staat bij FPIM overeenkomstig punt 8.2.3 van het federale regeerakkoord van 9 oktober 2014 en artikel 19 van de wet van 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, met inbegrip van een implementatieplan; en
- c) Advies m.b.t. de aanpak en invulling van de nieuwe rol en taken van FPIM onder deze overeenkomst op het vlak van de stroomlijning en professionalisering van het benoemingsproces van bestuurders, en dit in de diverse onderdelen van haar opdracht.

Deze adviezen zullen worden besproken in een informatieve interkabinetten werkgroep.

- 🔍 Deze bepalingen van het beheerscontract zijn essentieel. Zij hebben betrekking op drie belangrijke hoofdlijnen van het aandeelhoudersbeleid van de Staat, zoals dat in het regeerakkoord is vastgelegd: het opstellen van een nota over het aandeelhoudersbeleid, de centralisatie van de overheidsparticipaties en de professionalisering van de selectie van de bestuurders. We zitten echter nog in een vroeg stadium. Deze elementen zullen daarom in de toekomst nauwlettend in het oog moeten worden gehouden.
- 🔍 Met het oog op specialisatie organiseert het FPIM-beheerscontract de FPIM-portefeuille in vier kennisgroepen: de financiële sector en vastgoed, infrastructuur en industrie, nieuwe economie en innovatie, en sociaal ondernemerschap. Dit lijkt, althans gedeeltelijk, te beantwoorden aan de wens om overheidsbedrijven en overheidsparticipaties te classificeren met het oog op een gedifferentieerd beheer.

“De openbare taken worden gedetailleerd vastgelegd in afdwingbare beheerscontracten met tussentijdse evaluaties. De bevoegde FOD’s en regulatoren zullen de naleving ervan periodiek opvolgen. De correlatie tussen enerzijds de bedrijfsprestaties op lange termijn en uitvoering van de openbare dienst en anderzijds de variabele verloning van directieleden wordt versterkt.”

- 🔍 De ontwikkeling van beheerscontracten heeft tijdens deze legislatuur enige vertraging opgelopen. Zo werd bijvoorbeeld het beheerscontract van bpost (2016-2020) enkele maanden te laat goedgekeurd¹². Het laatste beheerscontract van toepassing op de NMBS is verstreken in 2012. Het beheerscontract lijkt ver van af te zijn, gezien de omvangrijke kritiek na de lekken in oktober 2018¹³. Infrabel bevindt zich in dezelfde situatie omdat de twee processen (NMBS en Infrabel) met elkaar verbonden zijn. De vraag of er tussentijdse evaluaties worden uitgevoerd is dus sterk afhankelijk van de vraag of er vooraf een beheerscontract is afgesloten. GUBERNA kan derhalve niet besluiten dat deze bepaling van het regeerakkoord ten volle ten uitvoer is gebracht.

8.2.3. Bevoegde en sturende overheid

“De regering zal het beheer en de financiële expertise van participaties in alle overheidsbedrijven, al dan niet beursgenoteerd, samenbrengen bij FPIM zodat de opvolging van de beheers- en financiële aspecten binnen één beslissings- en expertisecentrum geconcentreerd wordt. De FPIM zal een efficiënter en

¹² <https://www.lecho.be/actualite/archive/bpost-a-son-nouveau-contrat-de-gestion/9808166.html>

¹³ <https://www.sudinfo.be/id82102/article/2018-10-25/le-projet-du-nouveau-contrat-de-gestion-de-la-sncb-sous-le-feu-des-critiques>

transparanter model invoeren dat het stelsel van dochterbedrijven en kleindochterbedrijven rationaliseert.”

- 🔍 GUBERNA heeft geen systematische centralisatie van de overheidsparticipaties binnen FPIM vastgesteld. Sommige participaties - zoals Sopima of Credibe - zijn goed geïntegreerd, maar belangrijke participaties (zoals Proximus, NMBS, Infrabel, Belgocontrol of een deel van de Nationale Loterij en bpost) blijven buiten het FPIM-spectrum.
- 🔍 Ter herinnering, de OESO¹⁴ beveelt aan dat "omwille van een duidelijke identiteit kan de aandeelhoudersfunctie gecentraliseerd worden in één enkele entiteit, onafhankelijk of onder voogdij van een minister." De OESO beveelt verder aan dat "de aandeelhoudersfunctie duidelijk moet worden geïdentificeerd binnen de overheidsadministratie, ongeacht de plaats van vestiging, onder een minister zoals de minister van Financiën of de minister van Economie, onder een afzonderlijke administratieve entiteit of een specifiek ministerie." De OESO sluit echter niet volledig de deur naar een niet-gecentraliseerde aandeelhoudersfunctie, maar pleit in dit geval voor de oprichting van een sterke entiteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de verschillende betrokken administratieve diensten. FPIM, die onder de voogdij van de minister van Financiën staat, lijkt de ideale entiteit te zijn om alle overheidsparticipaties te centraliseren, althans op zijn minst diegene met een commerciële oriëntatie.
- 🔍 Dit gezegd zijnde, blijkt uit het FPIM-beheerscontract een duidelijke wil om het beheer en de financiële expertise te centraliseren. In de komende maanden en jaren zal moeten worden bekeken hoe dit in de praktijk zal worden omgezet.

“Na deliberatie en goedkeuring van het beheerscontract binnen de regering is de bevoegde minister verantwoordelijk voor de opvolging van de uitvoering van het beheerscontract. Daarbij zal voor elk overheidsbedrijf rekening gehouden worden met de specificiteit van het beleidsdomein en de aard van het bedrijf.”

- 🔍 Zie bovenstaande analyse over de beheerscontracten.

8.2.4. Professionele aansturing

“De regering zal, na reflectie en debat, wijzigingen in de wetgeving en de beheerscontracten aanbrengen opdat niet-beursgenoteerde overheidsbedrijven, zonder onderscheid, garant kunnen staan voor degelijke beheer en de strikte naleving van de regels van “corporate governance”. Ook beursgenoteerde bedrijven zullen een hoge standaard inzake Corporate Governance naleven met als referentiekader de Belgische Corporate Governance Code van 12 maart 2009.”

- 🔍 Wat de bepalingen voor niet-beursgenoteerde overheidsbedrijven betreft, is GUBERNA niet op de hoogte van enige reflectie en debat, noch van enige wetswijziging met het oog op goed bestuur en strikte naleving van de regels inzake corporate governance. Het moet gezegd dat de contouren van deze bepaling bijzonder vaag zijn. Hoe kunnen we door middel van wetswijzigingen goed bestuur en een strikte naleving van de regels voor corporate governance garanderen? In ieder geval lijkt de regering geen belangrijke hervormingen te hebben doorgevoerd in dit opzicht (geen verplichting om een bepaalde governancecode na te leven, geen incentives om bestuurspraktijken te analyseren en te evalueren, geen systematische aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders, geen incentives m.b.t. de opleiding van

¹⁴ OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Edition 2015*, “II, The state’s role as owner, D”.

bestuurders, geen verplichting om de werking van de raden van bestuur te evalueren, geen charter voor de publieke bestuurder, etc.). Anderzijds stimuleert het beheerscontract van FPIM sommige van deze praktijken en vereist het met name de ontwikkeling van een procedure voor de professionele selectie van bestuurders (zie hieronder).

- 🔗 Wat de beursgenoteerde overheidsbedrijven betreft, heeft de bepaling van het regeerakkoord niet echt een toegevoegde waarde, aangezien deze vennootschappen reeds verplicht waren de Code 2009 na te leven.
- 🔗 Het nieuwe beheerscontract tussen de Belgische Staat en FPIM legt de basis voor een meer professionele selectie van bestuurders. Zo voorziet artikel 15.2. van het beheerscontract dat "de selectie en aansturing van bestuurders in de participaties tot de kerntaken van FPIM behoort. Bijgevolg erkent en respecteert de Staat de autonomie van FPIM op dit vlak". Artikel 15.3. voegt hieraan toe: "FPIM kiest de personen die zij voordraagt als bestuurder in de ondernemingen waarin zij participeert op grond van hun kennis, vaardigheden, ervaring en naleving van de beginselen inzake deugdelijk bestuur. FPIM zet daartoe gestructureerde en transparante selectieprocessen op. Bij de voordracht en benoeming van bestuurders, draagt FPIM bij tot diversiteit in de samenstelling van de raad van bestuur." Ten slotte bepaalt artikel 15.5: "FPIM informeert de bestuurders die op haar voordracht zijn benoemd over de doelstellingen en strategie t.a.v. de participatie en zorgt voor een gepaste aansturing van deze bestuurders". Het valt nog af te wachten hoe de FPIM deze bepalingen in de praktijk zal omzetten.

8.2.5. Rol bestuurders

"De regering zal een "charter van de bestuurder van overheidsbedrijven" opstellen waarbij deze zal geholpen worden in het evenwicht tussen zijn taak als behoeder van de belangen van de niet-beursgenoteerde onderneming en zijn rol als vertegenwoordiger van de overheid en verhouding tot die overheid."

- 🔗 GUBERNA heeft naar aanleiding van deze bepaling een modelcharter voor de bestuurder in publieke organisaties opgesteld, maar is niet op de hoogte van enige officiële erkenning van dit charter door de regering. Dit is vooral jammer omdat dit een goede vertrekbasis had kunnen zijn die de overheid naar eigen wens kon aanpassen om zo te komen tot een modelcharter erkend vanuit de overheid.
- 🔗 Aangezien het beheerscontract van FPIM bepaalt dat FPIM een charter moet ontwikkelen voor de FPIM-bestuurders in de participaties en er ook op toezien dat deze bestuurders dit charter ondertekenen (art. 15.8), verwacht GUBERNA wel dat er gedeeltelijk zal tegemoet gekomen worden aan deze bepaling in de nabije toekomst. Deze verwachting wordt ondersteund door het feit dat het percentage FPIM-bestuurders dat dit charter ondertekent, wordt meegenomen als KPI voor FPIM (art. 47.1).

"Binnen de FPIM zal een "Kennis & Ondersteuningscentrum" opgericht worden. Het Centrum zal de bestuurders van overheidsbedrijven, onafhankelijke zowel als "overheidsbestuurders", ondersteuning en vorming verstrekken."

- 🔗 Deze bepaling is in overeenstemming met de aanbeveling van de OESO die stelt dat er verplichte vormingen moeten worden voorzien om de leden van de raad van bestuur van een publieke organisatie te informeren over hun functionele en wettelijke verantwoordelijkheden. Het beheerscontract van FPIM expliciteert dat FPIM de functie van kennis- en

ondersteuningscentrum op zich moet nemen voor de Staat in zijn rol als aandeelhouder (art. 5.4), maar het is jammer dat het aspect "vorming van bestuurders" niet expliciet in het beheerscontract is opgenomen.

8.2.6. Transparantie en maatschappelijke verantwoording

“De CEO van elk autonoom overheidsbedrijf zal in het kader van de transparantie en verantwoording aan de bevolking ten minste jaarlijks het operationele en dagdagelijkse beleid met hun effecten op de samenleving in de parlementaire commissie toelichten, mits naleving van confidentialiteit en verplichtingen inzake voorkennis en met respect van de rechten van de andere aandeelhouders.”

- ☉ Een dergelijke hoorzitting van de CEO in de parlementaire commissie was al voor het opstellen van dit regeerakkoord gebruikelijk. Dit is een kwestie van "operationeel en dagelijks beleid" en men kan zich terecht afvragen of een dergelijke presentatie werkelijk een goede bestuurspraktijk is. GUBERNA is niet op de hoogte van enige wetgevende (of zelfs feitelijke) ontwikkelingen op dit punt tijdens deze legislatuur, in vergelijking met eerdere praktijken.

“Het selectieproces van de gedelegeerd bestuurder van een autonoom overheidsbedrijf komt toe aan de Raad van Bestuur. De beslissingen m.b.t. de selectie en het ontslag van de overige directieleden is een interne bevoegdheid van het autonome overheidsbedrijf.”

- ☉ Zoals hierboven vermeld, brengt de wet van 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 de governanceregels in lijn met diegene van toepassing in de private sector. Dit is het geval voor de selectie en benoeming van de bestuurders en de gedelegeerd bestuurder. Deze wet is momenteel echter slechts van toepassing op twee autonome overheidsbedrijven, namelijk bpost en Proximus. Het regeerakkoord verwijst echter naar alle autonome overheidsbedrijven. GUBERNA is niet op de hoogte van enige wijziging in de praktijk met betrekking tot de selectieprocedure voor de gedelegeerd bestuurder in de andere autonome overheidsbedrijven (NMBS, Infrabel en Belgocontrol/Skeyes).

“De benoeming en het ontslag van de gedelegeerd bestuurder zal gebeuren door de regering, na advies van de Raad van Bestuur en bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Leden van het Directiecomité leggen eventuele bijkomende mandaten ter goedkeuring voor aan de Raad van Bestuur.”

- ☉ Zoals hierboven vermeld, is de regering niet langer betrokken bij de benoeming (en het ontslag) van de gedelegeerd bestuurder van bpost en Proximus. In die zin zijn de wetswijzigingen in strijd met deze bepaling van het regeerakkoord, maar wel zeker aan te moedigen. Voor de andere autonome overheidsbedrijven blijft het daarentegen de verantwoordelijkheid van de Ministerraad om de gedelegeerd bestuurder te benoemen bij koninklijk besluit, zoals voorheen het geval was.

GUBERNA, het Instituut voor Bestuurders, is een **ledenorganisatie** met als doelstelling het **bevorderen van deugdelijk bestuur in al zijn dimensies en voor alle types bedrijven**. Aangezien GUBERNA ervan overtuigd is dat het sensibiliseren en stimuleren van public governance meer dan een “must” is, werd in 2006 het **Centrum Public Governance** opgericht met de steun van **Belfius** en **Deloitte**. In de voorbije 10 jaar hebben we door middel van academisch - en praktijkonderzoek alsook via expertengroepen, rondetafels en evenementen, de debatten over deugdelijk bestuur in overheidsorganisaties gevoed. We gingen dieper in op deugdelijk bestuur in Vlaamse en Waalse publieke organisaties, focusten op de bestuurspraktijken van Vlaamse en Waalse intercommunales, bestudeerden de rol van de Staat als aandeelhouder, etc.

De uitgebreide expertise die werd ontwikkeld binnen het Centrum Public Governance maakt dat GUBERNA is uitgegroeid tot een echte referentie om **evaluaties** van de werking van de raad van bestuur van overheidsbedrijven te begeleiden, **opleidingen op maat** te organiseren of **specifieke verzoeken** te beantwoorden.

Met de steun en de betrokkenheid van haar leden en haar partners blijft GUBERNA zich inzetten om deugdelijk bestuur in de publieke sector te promoten.

CONTACT: GUBERNA, Instituut voor Bestuurders vzw
dr. Fanny D'hondt
Reep 1, 9000 Gent/Bergstraat 30-34, 1000 Brussel
fanny.dhondt@guberna.be – 09/210.92.53