



GUBERNA

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Memorandum Public Governance 1

GUBERNA

Memorandum aan de politieke partijen

PUBLIC GOVERNANCE

**- Een aantal essentiële uitdagingen voor
goed bestuur in overheidsorganisaties –**

Aanbevelingen inzake goed bestuur in overheidsorganisaties

Als governance instituut is GUBERNA (Het Instituut voor Bestuurders) ervan overtuigd dat elke organisatie nood heeft aan het respecteren van een aantal relevante basisregels inzake deugdelijk of goed bestuur, wil zij haar doelstellingen op een effectieve en efficiënte manier realiseren. Zo beschikt België ondertussen over een governance code voor beursgenoteerde vennootschappen en één voor niet-genoteerde ondernemingen (die beide al aan een eerste grondige revisie toe zijn). Daarnaast staat er een code voor de ‘social profit sector’ in de steigers. **Ook de overheid kan zich, mede gezien haar groeiende impact, niet aan de plicht onttrekken om een set van relevante aanbevelingen inzake deugdelijk bestuur voor overheidsorganisaties te ontwikkelen en erop toe te zien dat deze public governance principes in de praktijk ook effectief toegepast worden.**

De kern van deugdelijk bestuur is dezelfde, of men nu spreekt over ‘corporate governance’ of ‘public governance’. Maar een receptuur voor public governance kan niet zomaar een kopie zijn van de aanbevelingen en ‘best practices’, die voor de private sector ontwikkeld zijn. **De uitdagingen om tot gerichte aanbevelingen inzake public governance te komen zijn groot.** Er is immers sprake van een enorme diversiteit aan instellingen, juridische statuten, structuren, relevante wetgevingen en/of decretale bepalingen. Maar er is meer, elke vorm van ‘zelfregulering’ dient uit te gaan van de betrokken overheidsorganisaties zelf, omdat enkel dan een voldoende draagvlak kan ontstaan om dergelijke aanbevelingen ook effectief in de praktijk na te leven. Op basis van haar jarenlange onderzoekservaring en betrokkenheid bij de ontwikkeling van alle Belgische governance codes, **wil GUBERNA ook op vlak van public governance een aantal relevante denkpistes aanleveren.** Hiertoe richtte zij in 2006 (mede gesteund door haar partners Deloitte en Dexia) een Centrum Public Governance op, dat in de voorbije 2,5 jaar intensief onderzoek deed naar relevante governance aanbevelingen voor de overheidssector evenals naar de governancepraktijken bij verzelfstandigde overheidsorganisaties (diegenen die werken met een raad van bestuur). Het onderzoeksrapport dat hieruit voortvloeide, evenals het **voorliggend memorandum** dienen niet beschouwd te worden als een set aanbevelingen inzake public governance, maar veeleer als een overzicht van de **belangrijkste uitdagingen om te komen tot deugdelijk bestuur** in verzelfstandigde overheidsorganisaties en overheidsbedrijven. **Het is aan de overheid** -als opdrachtgevende partij en/of als controlerend aandeelhouder- **om zich uit te spreken over de principes inzake public governance die ze wil hanteren.** Immers, deugdelijk bestuur is geen exacte wetenschap maar veeleer een stelsel van waarden, normen, structuren, processen en gedragingen die er samen moeten toe leiden dat een organisatie ‘deugdelijk’ bestuurd wordt in het langetermijnbelang van alle betrokken stakeholders.

Eén van de meest essentiële suggesties die we terzake zouden willen doen is dat de **overheid zich niet enkel uitsprekt over de principes inzake public governance maar evenzeer over de manier waarop zij hierover verantwoording en transparantie zal verschaffen.** Enerzijds gaat het hierbij om een verantwoording over de gemaakte keuzes t.o.v. de internationale normen inzake public governance zoals de OESO-code voor overheidsbedrijven die als inspiratie kan dienen voor alle types van overheidsorganisaties met een raad van bestuur. Daarnaast lijkt ons een verantwoording over de toepassing van deze aanbevelingen binnen elk van de overheidsorganisaties noodzakelijk. De public governance aanbevelingen moeten immers voldoende flexibiliteit bieden om ze op maat van elke overheidsorganisatie te kunnen toesnijden. Er valt te overwegen of het niet aan te bevelen zou zijn dat ook de overheid zich terzake verlaat op het in Europa alom geprezen ‘pas toe of leg uit’ principe, het **‘comply or explain’ principe.**

Eerste fundamenteel vraagstuk: de rol en positie van de overheid als aandeelhouder

Het op afstand zetten van overheidstaken in afzonderlijke juridische entiteiten houdt in dat specifieke organen gecreëerd worden, zoals een raad van bestuur en een managementstructuur. Zowel in de private als in de publieke sector, brengt dergelijke delegatie van bevoegdheden heel wat eisen inzake goed bestuur mee. **Vooraf wanneer sprake is van aandeelhouders en opdrachtgevers die uit zijn op controle is het belangrijk te onderstrepen dat dergelijke ‘eigenaars’ geacht worden voldoende respect op te brengen voor de**

gecreëerde organen en dat zij de lasthebbers de nodige autonomie moeten geven om de hen toevertrouwde taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Bij de overheid ligt dit echter nog iets moeilijker omdat het niet altijd duidelijk is wie de rol van overheid/aandeelhouder op zich neemt en omdat het zeker **niet eenduidig is wie de ‘overheid’ vertegenwoordigt en welke de finale doelstellingen zijn die zij gerealiseerd wil zien**. Een meer eenduidige identificatie van wie finaal de overheid als aandeelhouder vertegenwoordigt heeft het bijkomend voordeel dat dit de problematiek inzake vermenging met andere functies en verantwoordelijkheden van de overheid, en daardoor ook het gevaar op conflicterende belangen kan beperken. De ontwikkeling van een eigenaarstrategie die de rol van de overheid-aandeelhouder en de basisdoelstellingen van de organisatie expliciteert kan hierbij een belangrijke rol spelen. Tevens kan daarin een overzicht worden gegeven van de basisprincipes inzake deugdelijk bestuur die door de overheidsorganisatie worden gerespecteerd. Dit zal ertoe bijdragen dat de governance van de organisatie uitgevoerd wordt op een transparante wijze met het nodige respect voor professionalisme en efficiëntie. Meer algemeen, kunnen we voor de overheid als aandeelhouder/opdrachtgever een aantal essentiële uitdagingen en principes formuleren:

- **Als overheidsorganisatie is speciale aandacht nodig voor transparantie**, zowel van de beleidsobjectieven, de ingezette middelen als de gemaakte keuzes en de bereikte resultaten. Daartoe dient zij duidelijk aan te geven wat de richtsnoeren en criteria zijn waaraan de beslissingen en de resultaten zullen getoetst worden.
- **Nog belangrijker is het om erover te waken dat expliciet en formeel duidelijk gemaakt wordt welk governance orgaan voor welk gedeelte van de besluitvorming verantwoordelijk is** en dit in alle opzichten: zowel wat de bevoegdheid en beslissingsmacht betreft, als t.a.v. de verantwoording over de gemaakte keuzes, de genomen beslissingen, kortom over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden.
- **Veruit de belangrijkste uitdaging stelt zich t.a.v. het respect van de uitgetekende governance structuren en procedures**. Verzelfstandiging en delegatie van bevoegdheden houdt in dat de opdrachtgever respect opbrengt voor de delegaties en de gecreëerde organen.
- Daar waar de overheid samenwerkt met de private sector (bv. PPS-constructies) is het belangrijk dat de overheid als ‘controlerend’ aandeelhouder ook **voldoende respect opbrengt voor de belangen en rechten van de andere (minderheids)aandeelhouders**.
- Bijkomende aandacht zou er ook moeten gaan naar de **mogelijke impact van het overheidsstatuut op de (eerlijke) concurrentie met de private sector**.
- Gezien er in de praktijk overheidsorganisaties zijn, die wel met een raad van bestuur werken maar geen algemene vergadering organiseren, dienen vragen gesteld te worden t.a.v. de feitelijke besluitvorming door aandeelhouders, de rapporteringplicht van de bestuurders en vooral t.a.v. de **formele ‘kwijting’ van de bestuurders bij dit soort organisaties**.

Een tweede fundamenteel aandachtspunt betreft de rol en positie van de raad van bestuur

Een gemeenschappelijk kenmerk in het wereldwijde governance debat is de prominente plaats die de raad van bestuur inneemt als noodzakelijke voorwaarde en hefboom inzake deugdelijk bestuur. De rol en positie van het management (de directie) en van de aandeelhouder(s) bepaalt de positie en bewegingsruimte van de raad van bestuur, waarbij de onderlinge machtsverhouding een delicaat gegeven is. Daarom lijkt het ons noodzakelijk dat de overheid duidelijk aangeeft of zij zich voegt naar de internationale en nationale aanbevelingen inzake goed bestuur en in welke mate zij bereid is om de raad van bestuur van een overheidsorganisatie de rol te laten spelen die hem door de wetgeving en door de codes inzake deugdelijk bestuur wordt toebedeeld. **De overheid moet daarom expliciet stelling nemen over hoe zij invulling wenst te geven aan de positie van de raad van bestuur en hoe zij de wisselwerking met de overheid/aandeelhouder en het management vorm wil geven.**

Eens duidelijkheid bestaat over de specifieke positie van de raad van bestuur, kan invulling gegeven worden aan de taken die aan dit governance-orgaan worden toebedeeld.

- De algemene governance aanbevelingen, zo ook de OESO-code, beklemtonen dat de raad van bestuur een dubbele rol speelt, met name sturing geven, onder meer door de strategie en het algemeen beleid goed te keuren, en controle uitoefenen op de uitvoering van het afgesproken beleid. Qua intenties blijken

overheidsbestuurders vooral veel belangstelling te hebben voor de strategie. Maar uit de bestuurspraktijk (en de tijdsbesteding binnen de raadsvergaderingen) in overheidsorganisaties **blijkt dat bijna de helft van de tijd opgaat aan zaken van operationele aard en dagelijks beleid**. Dit levert een eerste indicatie op dat de scheidingslijn tussen raad van bestuur en het management in sommige overheidsorganisaties (nog) niet altijd duidelijk is afgelijnd.

- Daarnaast blijkt uit het praktijkonderzoek dat het bewaken van het **respect voor de belangen van de stakeholders** het minst belangrijke aandachtsgebied is van overheidsbestuurders. Ook een aantal **controletaken** (zoals het bewaken van interne controle) verdienen wellicht wat meer aandacht binnen de bestuursraden van overheidsorganisaties. **De vraag rijst dus of de raad van bestuur wel met de juiste dingen bezig is.**
- Een zeer gevoelig punt inzake de taakverdeling tussen overheid en raad van bestuur, betreft de **benoeming en de bepaling van de vergoeding van het top management**. Ook hier **dringen zich duidelijke principes op, die finaal door de aandeelhouders zullen moeten geformuleerd worden** en waarbij duidelijkheid en transparantie minimale vereisten zijn voor goed bestuur.

Effectiviteit van de raad van bestuur begint bij een professionele samenstelling

Om te komen tot een zo optimaal mogelijk samengestelde raad van bestuur zal men, maast een aantal algemene principes inzake professionaliteit, vooral oog moeten hebben voor een afstemming op de specifieke rol en positie van de raad van bestuur (rekening houdende met de positie en de rol van de aandeelhouders, respectievelijk het management). Uit ons onderzoek is naar voor gekomen dat de **samenstelling van de raad van bestuur van overheidsorganisaties een vrij gevoelig punt is met een vooral politiek georiënteerde invulling**. Raden van bestuur van overheidsorganisaties worden vaak samengesteld met de blik op een democratische vertegenwoordiging (afspiegeling van de politieke fracties in het parlement, de provincieraad, de gemeenteraad) maar hoofdzakelijk in functie van de regerende coalitie. Dit sluit in zekere mate aan bij de geplogenheden in de privésector waar de aandeelhouders, vooral dan de controlerende aandeelhouders, hun vertegenwoordigers afvaardigen naar raden van bestuur. Toch moeten we de nodige lessen trekken uit de sterktes en zwaktes van een dergelijke benadering. Gezien ook de privésector met vergelijkbare uitdagingen worstelt, kunnen de betrokken remedies als reflectie dienen:

- Een eerste belangrijke uitdaging bestaat erin om zelfs bij politieke benoemingen over te gaan tot een **professioneel en transparant selectieproces, waarbij selectieprofielen gemaakt worden in functie van de bestaande complementariteit en diversiteit in de samenstelling van de raad van bestuur, de rol van de raad van bestuur en de noden en (toekomstige) uitdagingen van de organisatie**.
- Andere aandachtpunten zijn o.a. de vraag in welke mate een parlementair samengestelde raad van bestuur verenigbaar is met een **collegiaal opererende raad van bestuur** en hoe men ervoor kan zorgen dat bestuurders **prioritair aandacht hebben voor de belangen van de organisatie die ze besturen**, eerder dan voor de politieke preferenties van hun achterban.
- Daar waar alle internationale en nationale codes inzake deugdelijk bestuur de onafhankelijkheid van de raad van bestuur zien als het sluitstuk van deugdelijk bestuur, is dit een zeer omstreden concept binnen overheidsorganisaties in België. Uit onze discussies met experts en overheidsbestuurders evenals uit het praktijkonderzoek is naar voor gekomen dat de **definitie van onafhankelijkheid en het nut van onafhankelijke bestuurders in een overheidscontext omstreden is en vrij controversiële visies oproept**. Het streven naar een minimaal aantal onafhankelijke bestuurders in overheidsorganisaties lijkt ons echter een must, alleen al om een voldoende tegengewicht te vormen voor politieke benoemingen. Ter zake zijn er in overheidsorganisaties reeds interessante pistes ontwikkeld met een soort tweetrapsstelsel (politek samengestelde raad van bestuur coöpteert een minimum aantal onafhankelijke bestuurders).

Een professioneel samengestelde raad van bestuur is nog geen garantie voor een effectieve raad van bestuur

Elke raad van bestuur, ongeacht de soort van organisatie, moet aan een aantal essentiële werkingsvoorwaarden voldoen, wil er sprake zijn van een effectieve besluitvorming.

- De **omvang van de raden van bestuur** van overheidsorganisaties verdient extra aandacht. Van zodra een raad van bestuur een kritische drempel qua aantal bestuurders overschrijdt, wordt het moeilijker om actieve discussies en overleg te hebben over elk van de belangrijke agendapunten.
- Maar ook de **uitgebreide agenda** van bestuursvergaderingen vergt een kritische evaluatie. Hoe omvangrijker de agenda van de raad van bestuur, hoe moeilijker het wordt om voldoende tijd vrij te maken voor de noodzakelijke diepgang in belangrijke debatten, voor de nodige reflecties over cruciale voorstellen en mogelijke keuzes en voor de finale besluitvorming.
- Veel aandacht dient er ook uit te gaan naar de vergader- en debatcultuur en vooral naar de **methodiek van de besluitvorming**. Kiest men voor consensus of opteert men eerder voor een stemming zoals in het Parlement. Maar wat dan met de hoofdelijke en collegiale aansprakelijkheid van bestuurders?
- Ook de klassieke aanbevelingen inzake **relevante en tijdige informatie** verdienen aandacht. In een overheidsomgeving stelt zich bovendien het vraagstuk van **discretie** (een essentiële plicht van bestuurders!) en hoe dit zich verhoudt t.o.v. de principes van openbaarheid van bestuur.
- In het licht van het bovenstaande dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de **voorzitter van de raad van bestuur** en hoe cruciaal zijn rol is voor de effectiviteit van de raad van bestuur.

Het sluitstuk van deugdelijk bestuur is een professioneel en geresponsabiliseerd management

Goed bestuur houdt in dat de respectieve taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het management, evenals de raad van bestuur en de aandeelhouders eenduidig gedefinieerd worden. Het onderzoek heeft aangetoond dat de **interactie en wisselwerking tussen de raad van bestuur en het management van overheidsorganisaties kritisch tegen het licht gehouden dient te worden**. In de praktijk is er immers sprake van een amalgaam aan mengvormen tussen en binnen het bestuur en het management. Een duidelijker onderscheid dringt zich op tussen organen die verantwoordelijk zijn voor het bestuur en deze die instaan voor de uitvoering van het beleid en voor de operationele zaken. Goed bestuur is immers de ‘juiste dingen doen’ en de ‘dingen juist doen’.

De interactie van het management met de overheid als aandeelhouder vergt eveneens bijzondere aandacht. Het is niet ongebruikelijk dat de overheid als ‘controlerend aandeelhouder’ direct intervenieert in het management, vaak zonder enig overleg met de (voorzitter van de) raad van bestuur waardoor deze soms buitenspel wordt gezet en zijn rol niet naar behoren kan vervullen. Ook is er meer aandacht nodig voor de rapporterings- en verantwoordingslijnen van het management

Ook het **vergoedingsbeleid** van het top management roept diverse vragen op. Moet er al dan niet sprake zijn van een variabele verloning voor het top management, en zo ja op welke performantiecriteriën dient men zich dan te baseren? Welke rol dient de raad van bestuur (en eventueel het remuneratiecomité) te spelen in het ontwikkelen van het vergoedingsbeleid en in de uitvoering van dit beleid? Welke onderdelen moeten daarbij ter goedkeuring worden voorgelegd aan de aandeelhouders? Hoe dient over dit beleid en de uitvoering ervan publieke transparantie en verantwoording te worden gegeven?

Een aantal slotbemerkingen

Er is nood aan de ontwikkeling van een globaal raamwerk voor deugdelijk bestuur in overheidsorganisaties. **De finale keuzes die een dergelijke ‘code’ impliceren zijn keuzes die moeten gemaakt worden door de overheid zelf en de betrokken spelers uit de overheidsorganisaties.** Er wordt daarbij gepleit om te streven naar een benadering die voldoende flexibiliteit biedt voor het toesnijden van de governance aanbevelingen op maat van de overheidsorganisatie in kwestie. Deze flexibiliteit gaat dan wel gepaard met de **eis om op een transparante manier verantwoording af te leggen** over de toepassing van deze governance aanbevelingen binnen de organisatie. Vandaar het voorstel om te komen tot een **‘comply or explain’ verplichting**. Daarnaast willen we pleiten voor een periodieke (interne/publieke?) screening en evaluatie van de effectieve naleving van deze governance aanbevelingen in de praktijk.

Zoals ook al in de inleiding opgemerkt, ligt de bal in het kamp van de overheid. **Keuzes inzake goed bestuur zijn niet vrijblijvend en vergt heel wat politieke moed.** Governance gaat essentieel over het toewijzen en delegeren van beslissingsbevoegdheden met als gevolg dat er nood is aan het respecteren van de delegaties maar evenzeer aan duidelijke verantwoordingslijnen.

CONCRETE ACTIEPUNTEN VOOR DE OVERHEID

- Vaststelling van de governance principles die men wil hanteren en het verschaffen van verantwoording en transparantie over de gemaakte governance keuzes.
- Ontwikkeling van een set van relevante aanbevelingen inzake deugdelijk bestuur voor de overheidssector.
- Toezicht op de toepassing door de individuele overheidsorganisaties van de governance aanbevelingen, volgens het 'pas toe of leg uit' (comply or explain) principe.

BELANGRIJKSTE PUBLIC GOVERNANCE UITDAGINGEN

De overheid als actieve en geïnformeerde aandeelhouder

- Identificatie van wie de rol van overheid/aandeelhouder op zich neemt, wie deze vertegenwoordigt.
- Bijzondere aandacht voor transparantie over de beleidsobjectieven, de ingezette middelen, de gemaakte keuzes en de bereikte resultaten.
- Expliciteren welk governance-orgaan voor welk gedeelte van de besluitvorming verantwoordelijk is.
- Respect voor de gecreëerde (bestuurs)organen en toegekende autonomie.

Een effectieve en efficiënte raad van bestuur

- Een expliciete stellingname over de specifieke bevoegdheden van de raad van bestuur en over de positie, wisselwerking en interactie met de overheid en het management.
- Een professioneel en transparant benoemings- en selectieproces voor bestuurders, ook bij politieke benoemingen.
- Reflectie over het nut en de rol van onafhankelijke bestuurders in overheidsorganisaties.
- Duidelijke taakverdeling tussen de overheid en de raad van bestuur, wat betreft de benoeming en de bepaling van de vergoeding van het top management.
- Evaluatie van de effectiviteit van de raden van bestuur van overheidsorganisaties (omvang raden van bestuur, agenda, informatiedoorstroming,...).

Een professioneel en geresponsabiliseerd management

- Een expliciete stellingname over de specifieke bevoegdheden van het management en over de positie, wisselwerking en interactie met de overheid en de raad van bestuur.
- Evaluatie van de (rechtstreekse) interventies vanuit de overheid/aandeelhouder in het management.
- Bijzondere aandacht voor de rapporterings- en verantwoordingsplicht van het management.
- Ontwikkeling van een gepast vergoedingsbeleid voor het top management van een overheidsorganisatie.

GUBERNA

Als **kenniscentrum en netwerk** voor bestuurders en ondernemingen ijvert GUBERNA (Het Instituut voor Bestuurders) voor **deugdelijk bestuur in al zijn dimensies en dit voor elke soort organisatie**.

De prioritaire roeping van GUBERNA is het **stimuleren van professionalisme en de juiste 'governance' ingesteldheid/attitude bij bestuurders, raden van bestuur en organisaties**. GUBERNA realiseert deze missie volgens zeven assen:

- het informeren van leden en andere geïnteresseerde partijen
- hen opleidingen aanbieden
- hen begeleiden en advies geven
- hen de nodige instrumenten verschaffen
- netwerking tussen leden faciliteren
- met respect voor de fundamentele waarden van deugdelijk bestuur
- dit alles ondersteund door innovatief (eigen) onderzoek
- binnen een professionele organisatie.

Dankzij de wisselwerking tussen onderzoek en praktijk ("*content inspires network - network inspires content*") beschikt GUBERNA over een unieke positie en biedt zij een platform voor de uitwisseling van ervaring, kennis en 'best practices'. GUBERNA telt momenteel meer dan 1500 leden
Meer informatie www.guberna.be

CENTRUM PUBLIC GOVERNANCE

Als kenniscentrum inzake deugdelijk bestuur wenst GUBERNA een pioniersrol te spelen in de ontwikkeling van deugdelijk bestuur voor organisaties werkzaam binnen een overheidscontext. GUBERNA is er immers van overtuigd dat sensibilisering en stimulering inzake 'public governance' meer dan een must is.

In september 2006 werd dan ook, in samenwerking met Dexia en Deloitte, het **Centrum voor Public Governance** gelanceerd. Dit Centrum tracht door middel van academisch en praktijkonderzoek een aantal concrete en bruikbare aanbevelingen te formuleren voor overheidsorganisaties. Voor de invulling van principes van deugdelijk bestuur voor overheidsorganisaties kan GUBERNA terugvallen op de jarenlange ervaring inzake governance onderzoek.

Het Centrum besteedt, in eerste instantie, bijzondere aandacht aan overheidsorganisaties met een raad van bestuur, niet in het minst omwille van de voor de hand liggende analogie met de privé sector. Naast een aantal voorbereidende inventarisaties werd door het Centrum een enquête ontwikkeld die peilt naar de governance praktijk bij overheidsorganisaties. Daarnaast zet het Centrum, onder meer door de organisatie van expertengroepen en werkgroepen, een reflectie-platform op rond een aantal gevoelige governance onderwerpen in de publieke sector, zoals:

- De (optimale)samenstelling van de raad van bestuur: hoe kan het 'politiek primaat' verzoend worden met de vereisten van deugdelijk bestuur?
- Nut en rol van de onafhankelijke bestuurder in een overheidscontext?
- Benoeming en aansturing van het management in een overheidsorganisatie?

Voor meer informatie betreffende het Centrum voor Public Governance kunt u steeds contact opnemen met Mevrouw Marie-Elisabeth Bellefroid (tel. 02/518.18.08 – marie.bellefroid@guberna.be).