

Maart 2024

9 prioriteiten voor het bestuur van slagkrachtige overheidsbedrijven

GUBERNA memorandum ter attentie van de
politieke partijen met het oog op de
verkiezingen van 2024

GUBERNA 

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Inhoudstafel

Executive summary.....	3
1. Introductie.....	6
2. Historiek.....	8
GUBERNA, een actieve bijdrage aan het debat inzake public governance	8
Aanzienlijke vooruitgang bij de implementatie van de principes van goed bestuur	8
3. Huidige context	11
Public governance in perspectief	11
Vaststellingen op het terrein - hedendaagse uitdagingen in België	13
4. Voorstellen.....	15
4.1. Een duidelijke aandeelhoudervisie	16
4.2. Een coherent politiek kader voor overheidsbedrijven	19
4.3. Een gemoderniseerd reglementair kader voor overheidsbedrijven	21
4.4. Een professioneel selectieproces van bestuurders	23
4.5. Een kader voor een competitieve remuneratie.....	25
4.6. Verantwoordelijke individuele bestuurders	27
4.7. Een gepast kader voor communicatie en interactie met de overheid in al haar hoedanigheden	29
4.8. Overheidsbedrijven en hun raden van bestuur als actoren van de transitie	31
4.9. Een raad van bestuur die het leiderschap tegenover het management waarneemt.....	33
Bijlage 1 : aanzet tot inventarisatie van het publiek aandeelhouderschap	35
Bijlage 2 : Lijst van deelnemers aan de expertengroep	39

Executive summary

Met dit memorandum "9 prioriteiten voor het bestuur van slagkrachtige overheidsbedrijven", ter attentie van de Belgische politieke partijen in de aanloop naar de Federale verkiezingen van juni 2024, roept GUBERNA, het Instituut voor Bestuurders, op tot een professioneel en transparant kader voor het bestuur van de Belgische overheidsbedrijven.

GUBERNA is reeds vele jaren betrokken bij het debat inzake public governance, met name door haar vorige memoranda gepubliceerd in 2009, 2014 en 2019, evenals andere initiatieven gericht op het verbeteren van het bestuur van overheidsbedrijven. Verschillende aanbevelingen werden reeds tijdens vorige legislaturen geïmplementeerd, zoals de hervorming van de wet van 1991, de centralisatie van de participaties binnen de SFPIM en het afsluiten van "*relationship agreements*" met bepaalde overheidsbedrijven.

Willen overheidsbedrijven echter duurzame waarde creëren in de samenleving van morgen, dan vereisen bepaalde governance-uitdagingen bijkomende aandacht van de volgende regering.

Daar waar een aantal van deze uitdagingen (de definitie van een geïntegreerde aandeelhoudersvisie, de organisatie van ministerieel voogdijschap, en de selectieprocessen voor overheidsbestuurders) reeds het onderwerp waren van eerdere aanbevelingen, zijn andere het resultaat van een veranderende maatschappelijke context.

De maatschappelijke context vandaag wordt gekenmerkt door urgenties op het gebied van klimaat en milieu, meer aandacht voor diversiteit en inclusie, en het belang van nieuwe technologieën. Tegelijkertijd wordt de internationale context gekenmerkt door grote geopolitieke spanningen en een terugkeer naar protectionisme. Overheidsbedrijven zijn ook geëvolueerd als beleidsinstrument: na een periode van liberalisering en privatisering in de jaren 1980 en 1990 worden staatsinterventie en overheidsbedrijven sinds begin de jaren 2000 steeds meer aanvaard, en dat op basis van verschillende argumenten zoals reddingsoperaties, strategische investeringen en 'sovereign wealth funds'. Tegen deze achtergrond worden ook de aanbevelingen van de OESO herzien.

Rekening houdend met deze factoren werden verschillende uitdagingen geïdentificeerd:

- Het ontbreken van een duidelijke aandeelhoudersvisie vanuit de Staat aandeelhouder.
- Een inadequaat politiek kader inzake public governance, met verwarring tussen de verschillende 'petten' die de Staat draagt.
- Een inconsistent regelgevend kader dat onvoldoende is aangepast aan de huidige uitdagingen.
- De uitdaging van een optimale samenstelling van de raad van bestuur, met name vanwege het selectieproces, het gebrek aan opleiding voor bestuurders, en niet aangepaste vergoedingen.
- De ambiguïteit van de communicatiekanalen tussen de overheid en de overheidsbedrijven.
- Toegenomen vraag naar ESG-informatie en meting.

Op basis van deze uitdagingen stellen we de volgende aanbevelingen voor:

- (1) GUBERNA beveelt aan vanuit de overheid een **duidelijke aandeelhoudersvisie** te formuleren, waarin de doelstellingen en verwachtingen van het publiek aandeelhouderschap worden uiteengezet, voor elke onderneming waarin de Staat een participatie heeft. Dit zou overheidsbedrijven in staat moeten stellen hun eigen strategie af te stemmen op deze verwachtingen. Deze aandeelhoudersvisie moet worden gekoppeld aan transparantieplichtingen.
- (2) Om de organisatie van het aandeelhouderschap te verduidelijken, wordt voorgesteld een **classificatie van overheidsbedrijven op te stellen volgens een duaal model**: enerzijds overheidsbedrijven die hoofdzakelijk publieke diensten leveren, en anderzijds bedrijven die zich niet tot publieke diensten beperken en ook commercieel georiënteerd zijn. Op basis hiervan kunnen de meest geschikte modaliteiten inzake aandeelhouderschap en voogdijschap worden vastgelegd.
- (3) Met het oog op duidelijkheid en rechtszekerheid is het raadzaam het **reglementair kader**, op basis van dit duaal model, verder te laten evolueren en in overeenstemming te brengen met het vennootschapsrecht voor ondernemingen die hoofdzakelijk commerciële diensten leveren, onverminderd de vereisten inzake democratische vertegenwoordiging in gevallen waarin dit volgens de andere classificatiecriteria noodzakelijk is. In deze context moet de wet van 1991 worden gemoderniseerd. Naast de wettelijke regels moet een governance kader (charter, code) worden ontwikkeld en toegepast volgens het principe "pas toe of leg uit".
- (4) De **procedure voor de selectie en evaluatie van bestuurders moet worden geprofessionaliseerd**, zodat overheidsbedrijven de profielen kunnen verwerven en behouden die het meest geschikt zijn voor de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd. De competentie, onafhankelijkheid (van geest) en evaluatie van bestuurders zijn in dit opzicht aandachtspunten.
- (5) Om overheidsbedrijven in staat te stellen de meest geschikte profielen aan te trekken en te behouden, dient een **kader** te worden ontwikkeld voor de **remuneratie** van bestuurders en managers van overheidsbedrijven. Benchmarking zou als basis moeten dienen voor een dergelijk kader. We bevelen ook een evenwicht aan tussen competitieve en gematigde vergoedingen, en transparantie over de gemaakte keuzes.
- (6) De **rol van de individuele bestuurder** verdient bijzondere aandacht. Om ervoor te zorgen dat deze rol wordt vervuld met professionaliteit, bekwaamheid en onafhankelijkheid van geest, bevelen we de ondertekening van een aanstellingsbrief aan. Bestuurders moeten ook worden herinnerd aan hun discretieplicht en worden aangemoedigd om voortdurend bijscholing te volgen.
- (7) Om een duidelijke en transparante **communicatie tussen de overheidsbedrijven en de overheid** te bevorderen, dient een principe van vertrouwen en goede trouw ("*trusted relationship*") te prevaleren. Dit basisprincipe moet worden aangevuld met duidelijke regels inzake communicatie. Ten slotte bevelen we aan te overwegen de "relationship agreement" uit te breiden naar andere overheidsbedrijven.

- (8) Om te voldoen aan de **toenemende vereisten inzake ESG**, is het van cruciaal belang dat overheidsbedrijven de duurzaamheidsregels op voorbeeldige wijze toepassen. Deze vereisten moeten ook worden geïntegreerd in het werk van de raad van bestuur van overheidsbedrijven, in overeenstemming met de verwachtingen van de Staat als aandeelhouder. Tot slot moet er een beleid komen voor het identificeren en betrekken van stakeholders.
- (9) Tot slot beveelt GUBERNA aan om de **rol van de raad van bestuur bij de benoeming van de CEO** te versterken en te zorgen voor een grotere onafhankelijkheid van het managementteam ten opzichte van het politieke niveau.

Een kwalitatieve governance zorgt ervoor dat overheidsbedrijven op optimale wijze hun rol kunnen vervullen in een uitdagende economische en maatschappelijke context, en kunnen beantwoorden aan de rationale waarvoor zij werden in-/opgericht: het uitvoeren van publieke taken, het waarborgen van het publieke belang, en/of het creëren van duurzame waarde voor de samenleving als geheel.

De aanbevelingen in dit memorandum reiken de overheid aandeelhouder en de raden van bestuur van de overheidsbedrijven de meest geschikte instrumenten aan om deze doelstelling na te streven. De aangereikte instrumenten kunnen bovendien het vertrouwen van burgers vergroten. Dit versterkt de geloofwaardigheid van de overheid (als aandeelhouder).

1. **Introductie**

Voor GUBERNA, als Instituut voor Bestuurders, is een **professioneel en transparant kader voor public governance** essentieel om Belgische overheidsbedrijven in staat te stellen de maatschappelijke uitdagingen van vandaag en morgen aan te gaan.

Met dit memorandum, gericht aan de Belgische politieke partijen aan de vooravond van de Federale verkiezingen in juni 2024, herinnert GUBERNA aan de principes van goed bestuur voor overheidsbedrijven en vertaalt ze deze in concrete aanbevelingen die de overheid ter harte zou moeten nemen tegenover de ondernemingen waaraan zij taken delegeert of waarin zij participeert. Enerzijds roepen we de overheid op om een gepast (wettelijk) kader te definiëren voor de uitoefening van de functie als aandeelhouder, waarbij overheidsbedrijven een duidelijk zicht krijgen op de verwachtingen die aan hen worden gesteld, evenals voldoende flexibiliteit bij de implementatie van deze verwachtingen in functie van de specifieke kenmerken van de verschillende overheidsbedrijven. Anderzijds bevelen we de inrichting aan van professioneel samengestelde en georganiseerde raden van bestuur, zodat overheidsbedrijven kunnen inspelen op huidige en toekomstige uitdagingen.

Het belang van een kwalitatieve governance kan niet onderschat worden. Het doel van goed bestuur is met name het verbeteren van de doelmatigheid, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de overheidsbedrijven. Met een passende publieke invloed zodat zij op optimale wijze hun rol kunnen vervullen in een uitdagende economische en maatschappelijke context en kunnen beantwoorden aan de rationale waarvoor zij werden in-/opgericht: het uitvoeren van publieke taken, het waarborgen van het publieke belang, en/of het creëren van duurzame waarde voor de samenleving als geheel.

Onze aanbevelingen reiken de overheid en de raden van bestuur van de overheidsbedrijven de meest geschikte instrumenten aan om deze doelstelling na te streven. Deze toegevoegde waarde wordt in het memorandum ook steeds geëxpliciteerd. Door transparantie, verantwoording en effectief leiderschap te bevorderen, kunnen de aangereikte instrumenten bovendien het vertrouwen van burgers vergroten. Dit versterkt de geloofwaardigheid van de overheid (als aandeelhouder).

Het toepassingsgebied van dit memorandum is het bestuur van **overheidsbedrijven op het Belgisch Federaal niveau**. Dit betekent concreet:

- Een overheidsbedrijf is een economisch bedrijf waarin de Staat als aandeelhouder een aanzienlijke participatie heeft en/of waaraan zij taken van publiek belang heeft gedelegeerd, onder het toezicht van de overheid.¹

¹ Opgemerkt moet worden dat de regulatoren expliciet zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van dit memorandum, gezien hun specifieke wettelijke en bestuurlijke kader. Aan de andere kant vallen bepaalde publieke organisaties die juridisch gezien niet de vorm van een bedrijf hebben (bijvoorbeeld ION's) binnen het toepassingsgebied voor zover zij economische activiteiten uitvoeren met een zekere mate van autonomie ten opzichte van de overheid.

- Onder public governance verstaan we de wijze waarop overheidsbedrijven worden bestuurd door hun besluitvormingsorganen, en het algemene kader dat de relaties regelt tussen deze bedrijven en hun publieke aandeelhouder (de Staat), waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de relevante stakeholders.
- Onze voorstellen beperken zich tot public governance op het Belgische Federale niveau, hoewel ze ook relevant kunnen zijn voor andere bestuursniveaus.

De totstandkoming van dit memorandum is het resultaat van een **participatief en iteratief proces**. Ten eerste vond een voorstudie van eerdere bronnen en resultaten plaats om de huidige stand van zaken inzake public governance en bestaande aanbevelingen op nationaal en internationaal niveau in kaart te brengen. Ten tweede vonden drie expertengroepen plaats met experts en praktijkmensen inzake public governance (op 7 juni 2023, 6 november 2023, en 1 februari 2024). Deze experts droegen hun academische en praktijkkennis bij aan de totstandkoming van het memorandum en stelden de voorstellen van GUBERNA ter discussie waar nodig. Tot slot werd door GUBERNA de definitieve versie van het memorandum opgesteld. Het memorandum en haar voorstellen zullen aan de politieke partijen worden overgemaakt en GUBERNA zal met hen in dialoog treden, met name via een event op 6 maart 2024.

We willen eenieder die heeft bijgedragen aan dit project van harte bedanken, in het bijzonder de leden van de expertgroep voor hun investering en het delen van hun expertise². We willen ook onze partner Deloitte bedanken voor de steun tijdens deze reis van goed bestuur.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de aanbevelingen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van GUBERNA vallen: ze vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de leden of partners van GUBERNA, de geraadpleegde experts, of de leden van de expertengroep.

De structuur van het memorandum is als volgt: hoofdstuk 2 presenteert een geschiedenis van de initiatieven van GUBERNA en de politieke verwezenlijkingen tijdens de afgelopen legislatuur. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een overzicht van de maatschappelijke en bestuurlijke context in 2024. Hoofdstuk 4, dat is onderverdeeld in negen thema's, vormt de kern van dit memorandum en beschrijft de voorstellen van GUBERNA voor een versterkte public governance.

² De lijst van deelnemers aan de expertengroep is terug te vinden in bijlage.

2. Historiek

GUBERNA, een actieve bijdrage aan het debat inzake public governance

Sinds vele jaren voedt GUBERNA het debat inzake het bestuur van overheidsbedrijven door pistes ter reflecties aan te reiken en aanbevelingen te formuleren.

In een eerste Memorandum ter attentie van de politieke partijen in 2009, getiteld "[Een aantal essentiële uitdagingen voor goed bestuur in overheidsorganisaties](#)", riepen we op om de rol en de positie van de overheid als aandeelhouder te verduidelijken en om raden van bestuur efficiënter te maken. In een tweede memorandum voor de Federale verkiezingen van 2014, getiteld "[Hoe kan de rol van de overheid als aandeelhouder geoptimaliseerd worden?](#)", focuste GUBERNA op het structureren van het overheid aandeelhouderschap en op een professioneel selectieproces voor bestuurders.

Tussen de verkiezingen in verrichtten we werk inzake de rol van de individuele bestuurder. Zo definieert het in 2017 gepubliceerde "[Modelcharter voor de bestuurder van overheidsbedrijven](#)" het gedrag en de houding die worden verwacht van publieke bestuurders. De "[Praktische tool: de onafhankelijke bestuurder in de publieke sector](#)" (2019) richt zich dan weer op het concept van onafhankelijkheid in een publieke context.

De [visienota](#) van GUBERNA, gepubliceerd aan de vooravond van de Federale verkiezingen van 2019, bood de gelegenheid om een meer geïntegreerde visie op de rol van de Staat als aandeelhouder. Deze nota werd in 2020 geactualiseerd, om de relevantie te behouden in een context van een gezondheids-, economische- en sociale crisis. Tijdens de afgelopen legislatuur richtte de nota "[De relationship agreement in de publieke sector](#)" (NL) zich op de relationship agreement als instrument om de groeiende verwachtingen inzake autonomie enerzijds en democratische verantwoording anderzijds op elkaar af te stemmen. In 2023, werd een nota gepubliceerd met als titel "[Wat betekent 'voogdijenschap' in de context van goed bestuur?](#)".

Tot slot hebben verschillende seminaries en rondetafelgesprekken GUBERNA in staat gesteld om haar standpunten te presenteren en een constructieve discussie op gang te brengen over de voorgestelde beste praktijken.

Aanzienlijke vooruitgang bij de implementatie van de principes van goed bestuur

In het kader van dit memorandum hebben we onderzocht in welke mate de eerder geïdentificeerde goede praktijken de afgelopen jaren zijn opgenomen. Deze analyse maakt het mogelijk de geboekte vooruitgang onder de aandacht te brengen.

Zo heeft het regeerakkoord van 9 oktober 2014 een aantal aanbevelingen uit het memorandum van 2014 opgenomen, in het bijzonder de aanbevelingen met betrekking tot een meer coherente organisatie van de participaties van de Federale Staat en, via de SFPIM, de ontwikkeling van goed bestuur. Tijdens de legislatuur 2014–2019 zijn met name twee belangrijke hervormingen doorgevoerd:

- Op 16 december 2015 werd de wet van 21 maart 1991 herzien. Dit betekent een belangrijke hervorming door de Federale regering op het vlak van het bestuur van overheidsbedrijven. Deze herziening - die in de eerste plaats betrekking had op Proximus en bpost – omvatte vier belangrijke aspecten: het in overeenstemming brengen van het kader voor deze overheidsbedrijven met het kader dat van toepassing is op private bedrijven, het in overeenstemming brengen van hun governance regels met de regels die van kracht zijn in de private sector, een tijdelijke mogelijkheid om de overheidsparticipatie in deze bedrijven te verlagen tot onder de wettelijke drempel van 50% + 1 aandeel, en tot slot het creëren van een wettelijke basis voor de verkoop of inbreng van aandelen in autonome overheidsbedrijven in de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (SFPIM), waardoor de centralisatie van het beheer van de overheidsparticipaties binnen SFPIM in gang wordt gezet.
- Op 6 juli 2018 heeft de Belgische staat met de SFPIM een beheersovereenkomst voor vijf jaar gesloten, waarbij de SFPIM verantwoordelijk werd voor de uitvoering van een reeks governance maatregelen. Deze omvatten de versterking van de expertise binnen de SFPIM, de centralisatie van de participaties binnen de SFPIM, de ontwikkeling van goed bestuur binnen de participaties die in handen zijn van de SFPIM, de classificatie van de participaties om tot een gedifferentieerd participatiebeleid te komen, de ontwikkeling van een charter voor de bestuurders van overheidsbedrijven, de oprichting van een "Knowledge & Support Center" binnen de SFPIM voor de ondersteuning en opleiding van bestuurders, de ontwikkeling van adviezen met betrekking tot de aandeelhoudersbeleidsnota inzake overheidsparticipaties, de professionalisering van het benoemingsproces van bestuurders, et cetera.

Het regeerakkoord van 2020, dat werd gesloten tegen de achtergrond van een ernstige maatschappelijke crisis, zette de eerder ingeslagen weg van goed bestuur voort, herinnerde aan de noodzaak van concurrentievermogen en de voorbeeldfunctie van overheidsbedrijven, en legde een grote verantwoordelijkheid bij de SFPIM.

Het principe van een centralisatie van de participaties binnen de SFPIM werd in het regeerakkoord bevestigd en er werd besloten om het bestuur, de organisatie en de middelen van de SFPIM te versterken. Tot slot werden een aantal specifieke maatregelen voorgesteld voor respectievelijk Proximus, bpost en Skeyes³.

Op basis van dit regeerakkoord identificeert GUBERNA vier belangrijke verwezenlijkingen van de voorbije legislatuur:

- De centralisatie van participaties werd voortgezet tijdens deze legislatuur, maar is nog niet voltooid. Participaties in Ethias en BNP Paribas werden gecentraliseerd. Belangrijke participaties zoals Proximus, Bpost en de Nationale Loterij zijn echter nog niet (volledig) gecentraliseerd binnen de SFPIM.

³ Het regeerakkoord voorzag bijvoorbeeld in de herziening van het beheerscontract voor de universele postdienst (voor bpost) en de omvorming van Skeyes in een naamloze vennootschap.

- Verschillende beheerscontracten tussen de Belgische Staat en overheidsbedrijven werden geactualiseerd. Het gaat onder meer om de beheerscontracten voor bpost, de Nationale Loterij, Skeyes, NMBS en Infrabel.
- Een amendement aan de beheersovereenkomst tussen de Belgische staat en de SFPIM werd goedgekeurd. De wijziging verankert het beginsel van centralisatie in het beheerscontract en biedt een basis voor de ondertekening van protocolakkoorden tussen de voogdij en de SFPIM voor elk van de gecentraliseerde bedrijven. Er zijn ook twee rubrieken toegevoegd met het oog op het integreren van gedelegeerde opdrachten met betrekking tot herstel en ecologische transitie. Tot slot verankert dit amendement de zes pijlers van de investeringsstrategie van de Federale regering (financiën, luchtvaart, gezondheid, duurzame impact, energie, vervoer/mobiliteit).
- In 2022 heeft de Belgische Staat "relationship agreements" afgesloten met bpost en Proximus om de interactie en communicatiestromen tussen de desbetreffende bedrijven en zijn referentieaandeelhouder(s) beter te regelen.

Tijdens de huidige legislatuur, die werd geteisterd door opeenvolgende crisissen (cf. infra), heeft de Federale regering zich dus toegespitst op de implementatie van praktische instrumenten om het goed bestuur van overheidsbedrijven te versterken en het concurrentievermogen van de Belgische economie te ondersteunen. Dit heeft geleid tot een herziening van de beheerscontracten en de centralisatie van de participaties. Het heeft ook geleid tot het afsluiten van "relationship agreements", zoals voorzien in de Belgische Corporate Governance Code en aanbevolen door GUBERNA, die een belangrijke stap vormen in de richting van het definiëren van duidelijke communicatiekanalen tussen overheidsbedrijven en de Staat als aandeelhouder. Dit sluit aan bij de nota van GUBERNA "[De relationship agreement in de publieke sector](#)" (cf. supra).

In het afgelopen decennium zijn opmerkelijke resultaten geboekt, waarbij de basis werd gelegd voor een coherenter participatiemodel voor de Belgische Staat als aandeelhouder en het goed bestuur in overheidsbedrijven werd versterkt, voornamelijk door de tussenkomst van de SFPIM enerzijds en door de governance regels die van toepassing zijn op "commercieel gerichte" overheidsbedrijven af te stemmen op de regels die gelden in de private sector anderzijds.

Het moet echter worden gezegd dat bepaalde uitdagingen op het gebied van goed bestuur die in eerdere GUBERNA-memoranda onder de aandacht werden gebracht, nog niet zijn aangepakt en/of omgezet in concrete hervormingen. Dit zijn onder andere de definitie van een geïntegreerde aandeelhoudersvisie, de organisatie van het voogdijschap, en de selectieprocessen voor overheidsbestuurders (cf. infra).

Het is echter niet voldoende om te blijven bij een vergelijking van eerdere aanbevelingen en realisaties om het te bewandelen pad van goed bestuur te bepalen. De maatschappelijke context is grondig veranderd (cf. infra) en hiermee moet rekening worden gehouden bij een definitie van de huidige uitdagingen.

3. Huidige context

Public governance in perspectief

Een belangrijk element waarmee rekening moet worden gehouden bij het beoordelen van de actuele context van public governance is het feit dat de rol van het overheidsbedrijf als beleidsinstrument sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog belangrijke evoluties heeft gekend. In essentie zijn er drie periodes waarneembaar in de opvattingen over en het gebruik van overheidsbedrijven als beleidsinstrument⁴:

- De eerste periode loopt van het einde van de Tweede Wereldoorlog tot haar hoogtepunt in de jaren 1970 en was een tijd waarin overheidsbedrijven aanvaarde en geprezen beleidsinstrumenten waren die in veel gevallen een cruciale rol speelden in de nationale economische en industriële ontwikkeling.
- De tweede periode loopt van de jaren tachtig en negentig tot het begin van de jaren tweeduizend en wordt gekenmerkt door felle kritiek op staatsinterventie. Onder invloed van het new public management (NPM) denken werd privatisering, of op zijn minst liberalisering, van de publieke sector, door de meeste regeringen gezien als het meest geschikte beleid. Bezorgdheid over de efficiëntie van overheidsbedrijven woog zwaarder door dan de economische en sociale doelen die voorheen de boventoon voerden.
- De derde periode begint aan het begin van de jaren tweeduizend en duurt vandaag voort. Deze laatste periode van *new public governance* wordt niet alleen gekenmerkt door een toenemende aanvaardbaarheid van overheidsinterventies, maar ook van overheidsbedrijven. Het enthousiasme voor privatisering is enigszins afgenomen omdat het niet steeds de beloofde positieve resultaten heeft opgeleverd. Regeringen hebben het gebruik van overheidsbedrijven als beleidsinstrument herontdekt en de wereldwijde trend is omgekeerd. Regeringen creëren vandaag de dag meer nieuwe overheidsbedrijven, of nemen meer nieuwe participaties, dan dat er privatiseringen plaatsvinden.

De rationale van overheidsparticipaties is ook meer gediversifieerd⁵:

- Reddingsoperaties: De financiële crisis van 2007-08 en de gezondheids crisis van 2020-21 leidden beide tot overheidsinterventie, onder meer door het nemen van een belang in bedrijven in moeilijkheden. Dit gebeurde om zowel financiële als niet-financiële private bedrijven te redden en zo een ineenstorting van het systeem te voorkomen.⁶

⁴ Zie Bird, M. G. (2020). Rising, falling and returning? A brief overview. *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, 60.

⁵ Ibidem

⁶ Zie OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy. Het is moeilijk de precieze impact van de gezondheids crisis in kaart te brengen. Voor België kan verwezen worden naar het Belgian Recovery Fund waarmee tot

- Strategische investeringen: Het voortbestaan van overheidsbedrijven in netwerkindustrieën, infrastructuur en openbare voorzieningen toont hun strategische relevantie aan: het bevorderen van sociale cohesie, het veiligstellen van de nationale veiligheid en gerelateerde geopolitieke overwegingen, het bevorderen van innovatie gedreven industriële ontwikkeling, het genereren van inkomsten uit dividenden, de werking van natuurlijke monopolies (bijv. m.b.t. publieke dienstverlening), herverdeling, het in stand houden van een bepaald niveau van werkgelegenheid⁷, en meer recent het financieren van de energie- en klimaattransitie.
- 'Sovereign Wealth Funds' (SWF): SWF bestaan reeds langer maar hebben sedert de jaren tweeduizend aan belang gewonnen als nieuw type overheidsbedrijf. Ze zijn opgericht door overheden om aandelen, obligaties en financiële en reële activa te kopen. Zo worden bedrijven ook ondersteund met lange termijn kapitaal om projecten in verband met de ecologische transitie en digitale revolutie te financieren.⁸

De toenemende globalisering vanaf het einde van de 20e eeuw en het begin van de 21e eeuw, met het proces van economische integratie tussen verschillende landen en economieën, breidde bovendien het bereik van overheidsbedrijven uit. Met inbegrip van buitenlandse investeringen en de oprichting van buitenlandse dochterondernemingen, overeenkomsten en fusies. Veel overheidsbedrijven worden daarom internationaal actief in verschillende bedrijfstakken.

De OESO heeft ten slotte een belangrijke rol gespeeld met de '[OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#)' (2015). Daarin worden algemene governance standaarden aangevuld met richtlijnen aangepast aan de publieke sector. In 2024 wordt een nieuwe versie van deze richtlijnen verwacht⁹. Die richtlijnen pleiten resoluut voor een professionalisering van de governance van overheidsbedrijven, geïnspireerd op de private sector, met een focus op transparantie, efficiëntie en competitiviteit.

350 miljoen euro geïnvesteerd zal worden in bedrijven die positief of negatief door de COVID 19-crisis geïmpacteerd werden. Aandelenparticipatie is één van de financieringsvormen van het fonds.

⁷ Dit maakt evenwel het onderwerp uit van belangrijke discussies. Zie bijvoorbeeld de contractualisering van overheidspersoneel die wordt ingevoerd op Vlaams niveau en de kritiek van het Rekenhof dienaangaande.

⁸ Voorbeelden zijn de Caisse des dépôts et consignations, de Government Pension Fund of Norway, Ireland Strategic Investment Fund. In België heeft de SFPI, opgericht in 2006, de ambitie het 'Sovereign Wealth Fund of Belgium' te worden (cf. infra).

⁹ De publieke consultatie werd afgerond in september 2023. In de lente van 2024 wordt de nieuwe versie verwacht. Zie <https://www.oecd.org/corporate/review-oecd-guidelines-corporate-governance-of-state-owned-enterprises.htm>

Vaststellingen op het terrein - hedendaagse uitdagingen in België

Overheidsbedrijven zijn dus terug van (nooit helemaal) weg geweest. Naast het leveren van diensten van algemeen belang¹⁰, hebben deze bedrijven opnieuw een belangrijke rol te spelen in de Belgische economie, vanuit verschillende beweegredenen.

Op het terrein wordt echter vastgesteld dat, om deze rol optimaal in te vullen, er nog stappen moeten worden gezet, **zowel op het vlak van de organisatie van het publieke aandeelhouderschap als met betrekking tot de optimale invulling van het (interne) bestuur van overheidsbedrijven.**

Inzake het eerste onderdeel, de **organisatie van het publiek aandeelhouderschap**, is de situatie heden als volgt:

- Binnen de regering De Croo is de minister van overheidsbedrijven verantwoordelijk voor de beursgenoteerde overheidsbedrijven Bpost en Proximus¹¹, die gedeeltelijk werden geprivatiseerd en ageren in een sterke competitieve en commerciële markt.
- Daarnaast vormt de SFPIM, die de ambitie heeft het 'Sovereign Wealth Fund of Belgium' te worden¹², een afzonderlijke holding- en investeringsmaatschappij onder de verantwoordelijkheid van de minister van financiën.
- Ten slotte zijn er heel wat overheidsbedrijven die onder de verantwoordelijkheid van een sector minister vallen. Skeyes, NMBS, en Infrabel ressorteren bijvoorbeeld onder de minister van mobiliteit.

Zoals reeds aangehaald in hoofdstuk 2, werden tijdens de afgelopen regeerperiode stappen gezet, maar van een echt gestructureerde benadering is nog onvoldoende sprake. Tijdens de expertengroep werd vastgesteld dat de verschillende verantwoordelijkheden van het publiek aandeelhouderschap niet gebaseerd zijn op rationele en relevante criteria. Bovendien bestaat er ook geen classificatie van types overheidsbedrijven. Bijgevolg is het vaak onduidelijk wie de finale aandeelhouder is, en welke vorm van sturing gepast is in functie van het type bedrijf, het aandeelhouderschap, de aard van de activiteiten, etc. Deze uitdaging blijft relevant in de huidige context: het verhindert met name een duidelijke scheiding van de rollen van de overheid alsook gepaste governance verhoudingen tussen de aandeelhouder, raad van bestuur en management. Bovendien ontbreekt een aandeelhoudersvisie om de organisatie van het publiek aandeelhouderschap te omkaderen. Er worden ten slotte ook vragen gesteld over de geschiktheid en de complexiteit van het wettelijk kader inzake public governance.

¹⁰ Algemene belangen zijn die zaken waarvan het door de samenleving belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Dit gaat in veel gevallen gepaard met grote strategische belangen zoals bijvoorbeeld vitale infrastructuur, de leveringszekerheid van energie, de concurrentiekracht van de economie, etc.

¹¹ Bpost, Proximus, NMBS, en Infrabel zijn autonome overheidsbedrijven, die vallen onder de wet van 21 Maart 1991 waarin hun belangrijkste governance principes zijn vastgelegd.

¹² Zie <https://sfpim.be/nl/visie-strategie/>

Op basis van het bovenstaande en met betrekking tot dit eerste onderdeel identificeerden we, samen met onze expertengroep, 3 concrete uitdagingen in relatie tot de organisatie van het publiek aandeelhouderschap:

1. Het ontbreken van een duidelijke aandeelhoudersvisie van de kant van de overheid.
2. De ontoereikendheid van het politieke kader voor publieke governance, met verwarring tussen de verschillende 'petten' die de overheid draagt.
3. Een regelgevend kader dat inconsistent is en onvoldoende is aangepast aan de huidige uitdagingen.¹³

Behalve de organisatie van het publiek aandeelhouderschap wordt ook **het (interne) bestuur** van overheidsbedrijven in de huidige context des te relevanter. Verschillende uitdagingen werden geïdentificeerd door de expertengroep:

- Topics zoals artificiële intelligentie, data governance, cybersecurity, ESG regulering, de omwenteling van shareholder naar stakeholder capitalism, (ver)nieuw(d)e business modellen, etc. zorgen ervoor dat er steeds meer verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn voor bestuurders van overheidsbedrijven.
- De juiste samenstelling van de raden van bestuur wordt nog complexer. De nood aan een professioneel en onafhankelijk selectie- en benoemingsproces, duidelijkheid over de rol van publieke én onafhankelijke bestuurders, en een gepaste remuneratie worden zo nog belangrijker. De politieke dimensie is evenwel alomtegenwoordig, en deze prevaleert soms boven strategische, zakelijke, en economische argumenten. Hierdoor zijn de benoemde bestuurders niet altijd klaar om hun rol effectief te vervullen.
- Er kunnen ook nog stappen gezet worden om gepaste communicatielijnen tussen de aandeelhouder en het overheidsbedrijf (i.e. management en raad van bestuur) tot stand te brengen. Er is een delicaat evenwicht tussen het verstrekken van informatie aan de overheid en transparantie voor de markt.

Samen met de expertengroep werden 5 bijkomende uitdagingen geïdentificeerd, die moeten bijdragen tot meer effectief bestuur in overheidsbedrijven in de actuele, uitdagende context:

4. De uitdaging van een optimale samenstelling van de raad van bestuur.
5. De uitdaging van competitieve remuneratie.
6. Het gebrek aan duidelijkheid over de rol van de individuele bestuurder.
7. De ambiguïteit van de communicatiekanalen tussen de staat en de overheidsbedrijven.
8. Toegenomen vraag naar ESG-informatie en -maatregelen.¹⁴

¹³ Het betreft hier de omkadering van overheidsbedrijven zowel op het gebied van 'hard law' als 'soft law'. Vooral het 'hard law' aspect kwam minder aan bod in eerdere memoranda van GUBERNA.

¹⁴ Samen met het uitweiden over het remuneratiekader vormt dit een belangrijke aanvulling op de eerdere memoranda van GUBERNA

4. Voorstellen

De acht uitdagingen die we hiervoor identificeerden hebben we vervolgens samen met de expertengroep afgetoetst aan de literatuur, aan de internationale en Belgische goede praktijken inzake goed bestuur, en aan de expertise ontwikkeld door ons kenniscentrum.

Zo kwamen we tot negen (pakketten) van aanbevelingen verspreid over de twee hoofdthema's, met name **de organisatie van het publieke aandeelhouderschap** en **de optimale invulling van het (interne) bestuur van overheidsbedrijven**.

Deze aanbevelingen worden geformuleerd in overeenstemming met de **klassieke governance tripod: aandeelhouder, raad van bestuur, en management**, aangevuld door een verhoogde aandacht voor de relevante stakeholders.

We doen hierbij een oproep aan de volgende regering om stappen te zetten in lijn met deze aanbevelingen. Het doel van goede public governance is met name het verbeteren van de effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de Belgische overheidsbedrijven. Met een passende publieke invloed zodat zij op optimale wijze hun rol kunnen vervullen in een uitdagende economische en maatschappelijke context en kunnen beantwoorden aan de rationale waarvoor zij werden in-/opgericht: het uitvoeren van publieke taken, het waarborgen van het publieke belang, en/of het **creëren van duurzame waarde** voor de samenleving als geheel.

Een sine qua non voor een adequate uitrol van deze aanbevelingen is echter de juiste afbakening van het overheidslandschap waarop zij betrekking (kunnen) hebben. Volgens de goede bestuurspraktijken is een systematische aanpak daarbij onontbeerlijk. In de inleiding definieerden wij de notie overheidsbedrijven in het kader van dit memorandum. Hierboven stelden wij vast dat tot op heden een helder overzicht met objectieve criteria, ter indeling van de huidige portefeuille van overheidsbedrijven, ontbreekt. In overeenstemming met de heersende goede praktijken is het dan ook belangrijk voorafgaand over te gaan tot het in kaart brengen van de portefeuille van de overheid met basisinformatie over de verschillende bedrijven die een "emanatie" zijn van de overheid, maar met een bepaalde vorm van autonomie.

Zulke **inventaris van overheidsbedrijven** zou minstens volgende elementen moeten bevatten, op basis van dewelke, in functie van de uitrol van de aanbevelingen, tot verdere classificatie kan worden overgegaan:

- Omvang van het aandeel van de overheid en de aandeelhouderstructuur (cf. al dan niet enige aandeelhouder, al dan niet controle, al dan niet beursgenoteerd)
- Sector
- Diensten (i.e. overwegend publieke diensten dan wel vooral een commerciële roeping)
- Aard van de markt (i.e. gesloten dan wel open competitie)
- Het reglementair kader (i.e. huidig juridisch statuut en wettelijke bron)
- Financiering
- Voogdijminister of beherende instantie

Deze inventarisatie, waarvan een voorstel terug te vinden is in bijlage, zal vervolgens toelaten om de andere aanbevelingen inzake het aandeelhouderschap in overweging te nemen. Dit wil ook zeggen dat de aanbevelingen onder voorbehoud zijn van de volledige inventarisatie die voorafgaand dient te worden bewerkstelligd, en dat een degelijke inventarisatie op sommige vlakken kan nopen tot een aanpassing van de aanbevelingen. Sowieso pleiten we ook voor een ‘one size does not fit all’ benadering, die impliceert dat de aanbevelingen steeds op maat van het overheidsbedrijf in kwestie overwogen moeten worden.

4.1. Een duidelijke aandeelhoudervisie

Uitdaging

Onder invloed van het new public management (NPM) (cf. supra) lag de nadruk de afgelopen decennia vooral op de **organisatorische en gedragsaspecten** van overheidsbedrijven. Overheidsbedrijven zouden efficiënt, productief, innovatief en klantgericht worden wanneer overheden hun management een marktlogica laten volgen. De wijziging van de wet van 21 maart 1991 op 16 december 2015 kan in dat licht gezien worden. Daarbij werd dus minder aandacht besteed aan de belangrijkste **doelstellingen en waarden van het overheid aandeelhouderschap**, met name de zogenaamde publieke missie.

De leden van de expertengroep stellen vast dat dergelijke strategische begeleiding door de overheidsaandeelhouder momenteel afwezig is. Bepaalde aanwijzingen zijn aanwezig in de beheersovereenkomsten, het regeerakkoord, en de beleidsnota's, maar een overkoepelende aandeelhoudervisie ontbreekt vooralsnog. De vermenging van potentieel tegenstrijdige missiologica's, of onduidelijke missies, kan leiden tot passiviteit in het uitvoeren van de aandeelhoudersfunctie of net overmatige overheidsinterventie. Zeker kan dit er ook toe leiden dat er (heel) afwijkende opinies ontstaan bij de overheid als aandeelhouder (in al haar heterogeniteit), de bestuurders en het management.

Aanbevelingen

Om duidelijkheid rond het ‘waarom’ van het overheidsaandeelhouderschap te bekomen en de overheid toe te laten haar aandeelhoudersfunctie op gepast actieve wijze te vervullen, wenst GUBERNA de volgende aanbevelingen te formuleren:

- (1) GUBERNA beveelt de regering aan om, met respect voor het wettelijk kader dat van toepassing is, de verplichting op te nemen om bij het begin van iedere legislatuur een verklaring af te leggen inzake de **aandeelhoudersvisie**¹⁵, in het algemeen en ook voor elke onderneming opgenomen in haar inventaris (cf. bijlage 1). In deze verklaring, waarbij door de

¹⁵ De OESO richtlijnen spreken over een zogenaamde “ownerhip policy”.

experten werd gesuggereerd dat die de vorm kan aannemen van een omzendbrief¹⁶, definieert de overheid wat zij wil bereiken met haar aandeelhouderschap, alsook met de specifieke onderneming, en wat zij wil dat de onderneming bereikt. **Dit biedt individuele bedrijven een besluitvormingskader en een solide basis voor de bedrijfsstrategie, wat leidt tot betere alignering en performantie.** Gelet op de variatie in motivering van de overheids-participaties (zie deel 3), is het belangrijk om overheidsbedrijven in afzonderlijke categorieën in te delen (zie infra) en de doelstellingen en taken dienovereenkomstig te definiëren.

GUBERNA beveelt aan om in de aandeelhoudersvisie de volgende essentiële elementen op te nemen¹⁷:

- Een periodieke actualisatie, evaluatie, en analyse van de inventaris van de portefeuille. Dit is noodzakelijk om de relevantie ervan te bewaren alsook om weloverwogen beslissingen te nemen over het beheren, behouden of aanpassen van de aandeelhoudersportefeuille, zodat deze optimaal aansluit bij de lange termijn doelstellingen van de overheid (cf. portfolio management). Dit proces moet niet alleen gericht zijn op financiële gegevens, maar ook op duurzaamheid, ethische overwegingen en mogelijke impact op de samenleving.
- O.b.v. de inventaris, het reglementair kader (cf. infra) die de wettelijke en regelgevende basis vormt voor de overheidsbedrijven, inclusief een verklaring voor bedrijven die van deze basis kunnen afwijken, welke drijfveren daartoe aanleiding geven, en welke instantie verantwoordelijk is voor het mandateren van deze afwijking.
- De verwijzing naar het corporate governance kader (cf. infra), en indien dat er nog niet is, het voornemen er een te ontwikkelen of te actualiseren.
- De lange termijn verwachtingen en doelstellingen¹⁸ van het overheid aandeelhouderschap in het algemeen, en de individuele overheidsbedrijven in het bijzonder¹⁹. Met inbegrip van de principes inzake financiering. De doelstellingen richten zich op een bijdrage aan het publiek belang. Deze bijdrage moet duidelijk gedefinieerd worden.
- Afspraken, geen strikte verplichtingen maar focuspunten, over de doelstellingen en risico's van brede activiteiten. Voornamelijk voor overheidsbedrijven die overwegend publieke diensten leveren vormen de activiteiten die zij uitvoeren ter borging van het publiek belang de kernactiviteiten van het overheidsbedrijf. Er kunnen redenen zijn dat een participatie bredere, bijvoorbeeld buitenlandse, activiteiten ontplooit die

¹⁶ Dit betreft een niet-limitatief voorbeeld. Andere instrumenten zijn denkbaar om het vooropgestelde doel na te streven.

¹⁷ Zie Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 alsook Schneider, H. (2021). *Strategy, independence, and governance of state-owned enterprises in Asia* (pp. 3-20). Springer Singapore.

¹⁸ Dit gaat ook over politiek-maatschappelijke doelstellingen met inbegrip van ESG doelstellingen (cf. infra).

¹⁹ Deze laatste kunnen verder gespecificeerd worden bv. in de beheerscontracten, de relationship agreement, etc.

indirect bijdragen aan het publiek belang. Te veel brede activiteiten kan echter afleiden van en een risico vormen voor de continuïteit van de kernactiviteiten.

- Bepalingen inzake de herziening van de aandeelhoudersvisie. De overheid moet streven naar consistentie en een langetermijnperspectief maar rationales en doelstellingen kunnen na verloop van tijd veranderen, in welk geval de aandeelhoudersvisie moet worden bijgewerkt.

De aandeelhoudersvisie moet worden onderscheiden van de ondernemingsstrategie van de individuele overheidsbedrijven. De totstandkoming ervan en het toezicht op de uitvoering is de verantwoordelijkheid van het bestuur van de overheidsbedrijven zelf. Op deze wijze blijven bedrijven onafhankelijk van de overheid, en wordt voorkomen dat ze worden gecoöpteerd door politieke doelen of dat er op korte termijn van de strategie wordt afgeweken.

- (2) GUBERNA herhaalt de aanbeveling om de SFPIM te mandateren een advies uit te brengen over de vorm, opmaak en inhoud van een aandeelhoudersvisie. Dit werd reeds in 2018 in het eerste beheerscontract van de SFPIM opgenomen. Na een gedetailleerde discussie en kritische analyse door de SFPIM kan de aandeelhoudersvisie afgetoetst worden bij de leden van de regering die de beslissing nemen. In de voorbereidende fase kunnen consultaties plaatsvinden met betrokken overheidsinstanties, bijvoorbeeld relevante wetgevende of parlementaire commissies, evenals relevante ministeries en regelgevende instanties.
- (3) GUBERNA beveelt aan een wettelijke transparantieverplichting te installeren om via een **geaggregeerd rapport** over alle overheidsbedrijven heen bij het einde van de legislatuur verantwoording af te leggen. Daarin wordt gerapporteerd over de organisaties waarin de overheid aandeelhouder is, de bereikte resultaten, de toekomstvisie, en het respecteren van de principes van goed bestuur²⁰. Dergelijk rapport, dat bestaat naast de jaarverslagen van de individuele bedrijven en een eventuele parlementaire hoorzitting, **biedt inzicht in de implementatie van de aandeelhoudersvisie en de prestaties van de overheidsbedrijven, en laat toe om achteraf kritisch te evalueren** of de aansturing van overheidsbedrijven in lijn is met het regeerbeleid. De visie kan dan tijdens een volgende legislatuur eventueel bijgesteld worden en accenten verlegd worden.
- (4) GUBERNA beveelt ten slotte aan dat de aandeelhoudersvisie, alsook eventuele wijzigingen, en het geaggregeerd rapport door de regering worden gepubliceerd. Beide vormen een **communicatiemiddel** naar de burger toe als ultieme eigenaars van de overheidsbedrijven. Men moet kunnen **begrijpen waarom de overheid investeert in bedrijven, wat de doelstellingen daarbij zijn, en welke strategische keuzes gemaakt worden**. Transparantie en verantwoording zijn noodzakelijke voorwaarden om het publiek in staat te stellen zich

²⁰ Zie bijvoorbeeld het [rapport van de Nederlandse rijksoverheid](#) over haar deelnemingen.

ervan te vergewissen dat de overheid haar bevoegdheden uitoefent in overeenstemming met het publiek belang.

4.2. Een coherent politiek kader voor overheidsbedrijven

Uitdaging

De **organisatie van het publiek aandeelhouderschap** in België gebeurde ad hoc en zonder voldoende objectivering. Deze is bijgevolg **heterogeen en complex** (zie rubriek 3) en een algemeen overzicht ontbreekt. De rationale achter de verdeling van overheidsbedrijven over de verschillende voorgedijministers ontbreekt. Bovendien is het door de onduidelijkheid over de rol van de verschillende ministers, voor overheidsbedrijven moeilijk de aandeelhouder te identificeren en te weten wie namens de overheid optreedt om de aandeelhoudersrechten uit te oefenen (cf. de ministers, de kabinetten, de kern, de eerste minister, het parlement, ...). Daarnaast is er **geen classificatie van overheidsbedrijven** die een objectieve differentiatie in aanpak mogelijk zou maken.

De leden van de expertengroep benadrukken dat het aandeelhouderschap van bedrijven die **publieke diensten** ontwikkelen in een monopoliesituatie, een **heel ander doel** heeft en beantwoordt aan heel andere zakelijke criteria dan bedrijven die **commerciële diensten** ontwikkelen in open competitie. Hoewel overheidsbedrijven met commerciële diensten nog steeds een zekere rol kunnen spelen in de richting van publieke diensten, is het duidelijk dat hun ambities, doelstellingen, en governance anders ingevuld (moeten) worden.

De huidige werkwijze geeft aanleiding tot een gebrek aan transparantie, gebrek aan samenhang en duidelijkheid in sturing en de verdeling van verantwoordelijkheden, verantwoordingsproblemen, gebrek aan effectieve controle, onduidelijke definities van types overheidsbedrijven, en bovenal een functioneren van de overheidsbedrijven dat niet is aangepast aan de aard van hun activiteiten.

Aanbevelingen

- (1) GUBERNA beveelt aan om, op basis van de inventarisatie van huidige overheidsbedrijven die voorafgaand moet worden bewerkstelligd, een **relevante classificatie van het aandeelhouderschap** uit te werken, die vertrekt vanuit de aandeelhoudersvisie ('structure follows strategy'). De heterogeniteit dient beperkt te worden tot een niveau dat beheersbaar, duidelijk en transparant is, maar toch voldoende ruimte laat om te contextualiseren.
- (2) Daarvoor lijkt, onder voorbehoud van de volledige inventarisatie die voorafgaand dient te worden bewerkstelligd, een **duale aanpak** met als basis een opsplitsing in functie van de commerciële focus versus de pure publieke dienstenfunctie het meest gepast. Vooreerst zijn er de overheidsbedrijven die overwegend publieke diensten leveren en weinig vrijheid kennen om te ondernemen en vooral het beleid van de Staat uitvoeren in een situatie van

(gedeeltelijk) monopolie²¹. Vaak zijn zij ook afhankelijk van een dotatie. De rol van de aandeelhouder is gezien de aard van deze bedrijven beperkt. Daarnaast zijn er de overheidsbedrijven die vooral gericht zijn op het leveren van commerciële diensten. Binnen de groep van overheidsbedrijven met een vooral commerciële roeping zijn vervolgens verdere gradaties mogelijk o.b.v. objectieve criteria (cf. supra). De **opsplitsing van overheidsbedrijven in functie van de graad van commercialiteit lijkt dus een onontbeerlijke stap om de juiste balans te vinden qua afstand van de politieke agenda en in te zetten op doelgerichte aansturing.**

- (3) **Op basis van dergelijke grondige classificatie van overheidsbedrijven kan vervolgens de aandeelhoudersfunctie van de overheid duidelijk worden geïdentificeerd.** Zo kunnen overheidsbedrijven die primair publieke diensten leveren door directe monitoring en controle door de vakminister nauwer bij de politieke besluitvorming aansluiten, waardoor ook de beleidsmatige en sectorale kennis die bij het beleidsdepartement aanwezig is toegevoegde waarde kan bieden. Belangrijk is dat dit geen afbreuk mag doen aan de autonomie van deze overheidsbedrijven, het wettelijk kader dienaangaande²² (zie ook sectie 4.3), en de noodzaak van een gepast communicatiekader (zie ook sectie 4.7). Anderzijds laat dit toe op duidelijke wijze in te zetten op de centralisatie en directe monitoring door de SFPIM²³ van overheidsbedrijven die primair commerciële diensten leveren, deze af te screenen van rechtstreekse interventie door de politiek, en hen maximaal te laten aansluiten bij de werking van private bedrijven. Dit op basis van objectieve criteria die politiek worden getoetst. De eerste categorie legt rechtsreeks verantwoording af aan de regering en het parlement. De tweede categorie aan de SFPIM die op haar beurt verantwoording aflegt aan de regering en het parlement. Voor deze laatste overheidsbedrijven lijkt een voogdijminister dan ook niet langer aangewezen.

Dergelijke aanpak is aangepast aan de behoeften en kenmerken van de overheidsbedrijven en faciliteert een duidelijke scheiding van de rol van aandeelhouder van de beleidsrol van de overheid. Het biedt de beste kans op een professionele governance met 'checks & balances', autonome bedrijfsvoering, en een duidelijke definitie van de verantwoordelijkheden van de raad van bestuur en de aandeelhoudersfunctie. De rol van de SFPIM in het bijzonder levert heel wat schaalvoordelen op in de uitbouw van expertise voor de professionalisering van de strategische aansturing (cf. supra). De SFPIM kan ook de stabiele factor zijn over de tijd en regeringen heen waardoor meer focus kan komen op de lange termijn.

²¹ Dit sluit niet uit dat ze accessoire commerciële diensten leveren. Deze hebben echter geen invloed op de definitie van publieke diensten.

²² Met name de wet van 21 Maart 1991 inzake de autonome overheidsbedrijven. Sectie 4.3 pleit voor een modernisering en nieuwe zingeving van deze wet door meer overheidsbedrijven er in onder te brengen zodat democratische controle kan uitgeoefend worden via de gebruikelijke vennootschapsrechtelijke kanalen en niet via bevoorrechte kanalen.

²³ Zoals in het [vorige memorandum van GUBERNA](#) bepleit kan de SFPIM tevens de rol van 'Kenniss & Support Centrum' opnemen, dat ten dienste kan staan van de overheid aandeelhouder en alle overheidsbedrijven, en dit met het oog op het ontwikkelen en bewaken van een professionele governance aanpak.

4.3. Een gemoderniseerd reglementair kader voor overheidsbedrijven

Uitdaging

Tijdens de liberaliseringsgolf (cf. supra) werden overheidsbedrijven van de structuur van de overheid gescheiden om hen te laten functioneren onder het privaatrecht, maar met behoud van publieke controle. Men probeert zo de voordelen van beide te combineren. Overheidsbedrijven worden aldus gekenmerkt door een **hybride juridisch regime** dat elementen van het privaatrecht en het publiekrecht combineert. De leden van de expertengroep benadrukken dat ook dit hybride statuut een vruchtbare bodem is voor rechtsonzekerheden en wetsconflicten.

De onzekerheid wordt geamplificeerd door de **enorme diversiteit** die de overheid bij de **institutionele vormgeving van de overheidsbedrijven** aan de dag legt. De federale overheid beschikt niet over één juridisch kader (noch 'hard law'²⁴ noch 'soft law') dat van toepassing is op alle overheidsbedrijven. Deze diversiteit biedt de overheid flexibiliteit om overheidsbedrijven in te richten volgens hun behoeften en de specificaties van de markten waarop ze actief zijn maar werkt juridische spanningen verder in de hand²⁵. Bovendien is er geen classificatie van overheidsbedrijven voorhanden die een gedifferentieerde aanpak zou kunnen verantwoorden (cf. supra).

Aanbevelingen

Om tot meer coherentie in het reglementaire kader te komen, stelt GUBERNA volgende pistes ter overweging voor, die verder bouwen op de voorgaande aanbevelingen:

- (1) Op basis van een classificatie van het aandeelhouderschap zoals hiervoor beschreven kan men zich de vraag stellen of de actuele diversiteit in de institutionele vormgeving van de overheidsbedrijven nog nodig is. Conform de OESO-richtlijnen, waarvan de herziene versie in het voorjaar van 2024 verwacht wordt, pleit GUBERNA ervoor om het **juridisch regime** waaronder overheidsbedrijven opereren doelgericht te **vereenvoudigen en standaardiseren**. Daarbij kan, net zoals voor de classificatie, een duale aanpak gehanteerd worden. Voor overheidsbedrijven die commerciële diensten leveren is het aan te bevelen dat zij maximaal aansluiten bij de vennootschapsrechtelijke vormgeving die de regel is in de private sector. Pas in tweede instantie zou de overheid moeten nagaan in welke mate het statuut van een commerciële overheidsvennootschap een variatie op het vennootschapsrecht vereist. **Via meer vennootschapsrechtelijke vormgeving van de commercieel gerichte overheidsbedrijven kan de overheid uniformiteit en rechtszekerheid nastreven.** Het

²⁴ Om erachter te komen welk juridisch regime van toepassing is op een bepaald overheidsbedrijf, moeten de organieke wet, of deze nu specifiek of algemeen is, en de statuten worden geanalyseerd. Wel zijn er de wet van '54 dat het statuut van vele instellingen van openbaar nut regelt, en de wet van '91 die het statuut van de autonome overheidsbedrijven regelt.

²⁵ Zie Coen, T. (2023). *Overheidsvennootschappen. Een (overwegend) vennootschapsrechtelijke analyse*. Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de rechten.

vennootschapsrecht biedt met name een kaderregelgeving, een gemeenschappelijke kern die alle overheidsvennootschappen met elkaar verbindt en waarmee “de overheid orde op zaken kan stellen in haar bestuursorganisatierecht”²⁶.

Voor overheidsbedrijven die publieke diensten leveren zijn publiekrechtelijke kleuringen soms niet te vermijden en zelfs noodzakelijk. De definitie van het belang van een overheidsvennootschap, of democratische overwegingen kunnen een rol spelen²⁷. Bovendien kan de publieke missie ook worden toegekend aan een administratie van de overheid. Dit hoeft niet noodzakelijk te gebeuren door afsplitsing van een afzonderlijke entiteit of aandeelhouderschap in een bedrijf dat al dan niet door de overheid werd opgericht²⁸. **Meer vennootschapsrechtelijke vormgeving van een overheidsvennootschap kan dus nooit een doel op zich zijn.** Net zoals afwijkingen van vennootschapsrechtelijke vormgeving, eenmaal men voor zo een vormgeving kiest, ook geen doel op zich kunnen zijn.

- (2) In lijn met het voorgaande kan een verdere **modernisering van de wet van '91** worden overwogen, gezien de evolutie in het vennootschapsrecht en met het oog op het **wegwerken van de anomalieën in het wettelijk kader**. Deze wet, die zich inschreef in de liberalisering van de beursgenoteerde autonome overheidsbedrijven, heeft op dat vlak haar merites gehad en zou, mits goed onderbouwde aanpassingen, **nieuwe zingeving** kunnen krijgen. Vooreerst dienen voor genoteerde autonome overheidsbedrijven de onverenigbaarheden met het vennootschapsrecht aangepakt te worden. Daarnaast kunnen meer overheidsbedrijven in deze wet worden ondergebracht, om ook de governance van andere bedrijven af te stemmen op de principes van goed bestuur. Zo kan democratische controle uitgeoefend worden via de gebruikelijke vennootschapsrechtelijke kanalen en niet via bevoorrechte kanalen.
- (3) GUBERNA beveelt ten slotte de introductie van een **corporate governance kader** aan, bv. een charter of een code onderworpen aan een ‘pas toe of leg uit’ principe, waarin de governance principes worden vastgesteld. Dit kader, dat van toepassing kan zijn op alle types van overheidsbedrijven, kan de **totstandkoming van een globaal raamwerk faciliteren, wat de transparantie ten goede komt**. Genoteerde overheidsbedrijven zijn onderworpen aan de Belgische Corporate Governance Code (Code 2020), en voor de bedrijven binnen de SFPIM werd een corporate governance kader uitgewerkt. Maar voor alle andere overheidsbedrijven is er geen verplichting om een bepaalde governance code na te leven, zijn er geen incentives

²⁶ Zie Coen, T. (2023). *Overheidsvennootschappen. Een (overwegend) vennootschapsrechtelijke analyse*. Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de rechten.

²⁷ Overheidsbedrijven die overwegend publieke diensten leveren hebben soms geen strategische autonomie, investeren niet zelfstandig, of zijn financieel afhankelijk van de staat. De missie/het belang van het overheidsbedrijf moet dan volledig in overeenstemming zijn met het regeringsbeleid en dat wordt democratisch bepaald.

²⁸ Ministeries of departementen binnen de federale overheid vallen evenwel buiten de scope van dit memorandum. Zie Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P., & Van Thiel, S. (Eds.). (2016). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Springer, 20. voor een categorisatie van organisaties in de publieke sector.

om bestuurspraktijken te analyseren en te evalueren, is er geen systematische aanwezigheid van onafhankelijke bestuurders, geen charter voor de publieke bestuurder, etc.

4.4. Een professioneel selectieproces van bestuurders

Uitdagingen

Het recht om bestuurders te benoemen in overheidsbedrijven is een van de prerogatieven van de overheid. Het selectieproces voor zogenaamde "publieke" bestuurders (d.w.z. bestuurders die op voordracht van de Staat worden benoemd) is echter vaak gebaseerd op politieke overwegingen en evenwichten. Zonder afbreuk te doen aan de vereisten van democratische vertegenwoordiging, kan dit echter ten koste gaan van andere overwegingen zoals competentie en ervaring. De leden van de expertgroep benadrukten ook de bijkomende vereisten inzake representativiteit in raden van bestuur, vooral op het vlak van taal, politieke affiniteit en geslacht. Dit compliceert de samenstelling van de raden van bestuur in de betrokken overheidsbedrijven. Tegelijkertijd verandert de maatschappelijke context, wat leidt tot een steeds grotere behoefte aan expertise in bepaalde domeinen (bijv. ESG, nieuwe technologieën, etc.). Daardoor wordt het voor de overheidsbedrijven steeds moeilijker om te zorgen voor convergentie tussen de profielen die nodig zijn om de uitdagingen van het bedrijf aan te gaan en de profielen die worden voorgesteld door de Staat als aandeelhouder. Het beheerscontract tussen de Belgische staat en de SFPIM voorziet in de ontwikkeling van professionele selectieprocessen, maar dit geldt alleen voor de participaties van de SFPIM.

Een andere uitdaging is onafhankelijkheid. Een groeiend aantal overheidsbedrijven neemt onafhankelijke bestuurders op in hun raad van bestuur, en deze ontwikkeling moet worden toegejuicht. Verschillende experts stelden echter vragen bij het selectieproces voor deze onafhankelijke bestuurders, aangezien zij zelf door de Staat worden geselecteerd en vervolgens door de Staat worden benoemd op de algemene vergadering. Bovendien zijn volgens de leden van de expertgroep de onafhankelijkheidscriteria die van toepassing zijn op de publieke sector minder streng (behalve voor Proximus, bpost, en zeker Belfius²⁹) dan dewelke die gelden voor beursgenoteerde bedrijven.

Naast de benoemingsprocedures moet ook worden opgemerkt dat sommige bedrijven nog steeds geen onafhankelijke bestuurders in hun raad opnemen, met name in bedrijven/organisaties die zich hoofdzakelijk richten op het leveren van publieke diensten.

Tot slot blijkt uit gesprekken met deskundigen en het werk van GUBERNA, inzake het bestuur van overheidsorganisaties, dat er nog steeds geen algemene opleiding voor overheidsbestuurders is en dat er geen regelmatige individuele beoordeling van deze bestuurders plaatsvindt.

²⁹ Voor Belfius gelden erg strenge regels, gezien de fit & proper testen en voorafgaandelijke goedkeuring van alle kandidaat bestuurders door de ECB.

Aanbevelingen

Om de hierboven beschreven uitdagingen aan te pakken, beveelt GUBERNA de volgende maatregelen aan, in overeenstemming met de OESO-richtlijnen. Met het oog op de samenhang met het politieke en regelgevende kader en in overeenstemming met de inhoud van de aandeelhoudersvisie, moeten deze maatregelen worden geformaliseerd in de code of het "charter" waarnaar wordt verwezen in punt 4.3, waarbij voldoende flexibiliteit moet worden gelaten om te voldoen aan de specifieke behoeften van elke organisatie. De verschillende aanbevelingen die geformuleerd worden, zullen het mogelijk maken om de juiste vaardigheden binnen de raden van bestuur te verwerven en up-to-date te houden.

- (1) Vooreerst moet er een professioneel proces worden vastgesteld voor de selectie van (publieke en onafhankelijke) bestuurders. Een dergelijk proces moet volledig transparant zijn voor de stakeholders, in overeenstemming met de GDPR-regels.

De eerste stap is het opstellen van een **competentiematrix** voor de raad van bestuur. De competentiematrix geeft enerzijds een overzicht van alle kennisgebieden en expertise die nodig zijn om het bedrijf op een professionele manier te besturen, rekening houdend met de strategische uitdagingen. Anderzijds geeft de matrix voor elk van de bestuurders aan op welke van deze essentiële gebieden zij een bijzondere expertise hebben. De competentiematrix dient als referentiekader voor de ontwikkeling van elke vacature in de raad van bestuur. De vacature wordt uitgewerkt in **een profiel dat is aangepast** aan de 'gap' tussen de huidige en toekomstige behoeften in de competentiematrix. De gewenste profielen van de publieke bestuurders worden meegedeeld aan de overheidsaandeelhouder, die er rekening mee moet houden bij de voordracht van zijn kandidaten.

In voorkomend geval zal het **benoemingscomité**, met kennis van de verschillende kandidaten die door de politieke partijen naar voor zijn geschoven, de kandidaten screenen om een longlist op te stellen. Met de kandidaten worden vervolgens individuele gesprekken gevoerd om tot een shortlist te komen. Het benoemingscomité zal ook **de aandeelhouder raadplegen** over de voorgestelde kandidaten. De raad van bestuur zal de definitieve lijst van kandidaten die door het benoemingscomité wordt ingediend, valideren. Een extern selectiebureau kan het werk van het benoemingscomité ondersteunen. Finaal is het zoeken naar een draagvlak bij de overheid voor alle benoemingen die de overheid kan doen. De kunst bestaat erin dat het benoemingscomité de overheid weet te overtuigen van de prioritaire focus op expertise en competentie zonder daarbij de politieke overwegingen uit het oog te verliezen.

- (2) Naast competenties moet bijzondere aandacht worden besteed aan **onafhankelijkheidscriteria**, vooral in commercieel georiënteerde overheidsbedrijven. De criteria van artikel 3.5 van de Belgische Corporate Governance Code kunnen als referentie dienen. In een publieke context moet echter een specifieke definitie van onafhankelijkheid worden gehanteerd, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met **politieke onafhankelijkheid**. De regels die van kracht zijn in de financiële sector kunnen in dit opzicht als inspiratiebron dienen: de ["fit & proper" handleiding](#) van de Europese Centrale Bank definieert onafhankelijkheid onder andere als de afwezigheid van belangenconflicten van politieke aard, en beveelt een "cooling-off" periode aan.

- (3) In ondernemingen die nog geen onafhankelijke bestuurder hebben, in het bijzonder bedrijven die als hoofddoel hebben publieke diensten te leveren, raden we aan **het begrip onafhankelijkheid geleidelijk in de raad van bestuur te introduceren**. De selectie van één of meer bestuurders die geen banden hebben met een politieke partij, op basis van hun deskundigheid en vaardigheden, is een eerste stap in de richting van onafhankelijkheid in de strikte zin (cf. supra). Onafhankelijke bestuurders brengen een extern perspectief aan de bestuurstafel. Zelfs in bedrijven waar de Staat de enige aandeelhouder is, kunnen onafhankelijke bestuurders specifieke deskundigheid en vertegenwoordiging van bepaalde stakeholders inbrengen en staan ze garant voor de nodige checks & balances binnen de raad van bestuur. **GUBERNA's praktische tool "[De onafhankelijke bestuurder in publieke sector](#)" biedt relevant advies over dit onderwerp.**

Tot slot is het de moeite waard om het belang van onafhankelijkheid van geest en verdergezette opleiding voor alle bestuurders te benadrukken (zie sectie 4.6).

- (4) In overeenstemming met de principes van goed bestuur adviseert GUBERNA om **de bijdrage van bestuurders regelmatig te evalueren**. Een dergelijk evaluatieproces moet worden gecoördineerd door het benoemingscomité en kan worden gefaciliteerd door een externe partner om de objectiviteit te waarborgen. De beschikbaarheid, interesse, betrokkenheid en toegevoegde waarde van de betreffende bestuurder wordt onderzocht en in het perspectief geplaatst van de huidige en toekomstige behoeften van het bedrijf (zie competentiematrix). Als het mandaat van de bestuurder afloopt, kan deze beoordeling dienen als input voor een eventuele verlenging van het mandaat, eventueel na overleg met de aandeelhouder.

Tot slot wordt aanbevolen **een limiet te stellen aan de totale duurtijd van het mandaat van de publieke bestuurders** (bijvoorbeeld 12 jaar, zoals het geval is voor onafhankelijke bestuurders). Deze maatregel bevordert een evenwicht tussen stabiliteit in de samenstelling van de raad en de inbreng van nieuwe expertise naargelang de behoeften van het bedrijf.

4.5. Een kader voor een competitieve remuneratie

Uitdaging

De remuneratie van bestuurders vormt een **concrete uitdaging** voor overheidsbedrijven en bevindt zich **op het snijvlak van corporate governance en public governance**. Remuneratieniveaus die onder het marktniveau liggen kunnen de werving van gekwalificeerde (onafhankelijke) bestuurders en daarmee de kwaliteit van het bestuur belemmeren, maar remuneratieniveaus die als te hoog worden ervaren veroorzaken publieke verontwaardiging. Bijgevolg hebben heel wat landen beperkingen ingevoerd voor de remuneratie van bestuurders van overheidsbedrijven.

Het werk van de raad van bestuur wordt echter steeds complexer en veeleisender. Onder invloed van het streven naar een professionele governance is de rol van de raad van bestuur geleidelijk aan geëvolueerd van een loutere "compliance"-functie naar een sleutelrol in het bepalen van de strategie

en het monitoren van de uitvoering ervan. De hoeveelheid tijd die aan het werk van de raad van bestuur wordt besteed, is de afgelopen jaren toegenomen en zal dat waarschijnlijk ook in de toekomst blijven doen. Om die reden is het van cruciaal belang dat het remuneratiebeleid voor raden van bestuur van overheidsbedrijven ook wordt bekeken met het oog op het aantrekken van professionals die handelen in het belang van het bedrijf en haar aandeelhouder(s).

De **remuneratieniveaus** van raden van bestuur van overheidsbedrijven liggen **aanzienlijk lager** dan die van **private ondernemingen**. Het dienen van het algemeen belang en het uitvoeren van een publieke taak wordt echter ook gezien als een belangrijke hefboom om een bestuursmandaat in een overheidsbedrijf op te nemen.

Aanbevelingen

Als antwoord op de beschreven uitdagingen beveelt GUBERNA aan te reflecteren over de toepassing van volgende praktijken, om ervoor te zorgen dat overheidsbedrijven de beste profielen kunnen blijven aantrekken, terwijl rekening wordt gehouden met de specificiteit van de publieke sector.

- (1) GUBERNA moedigt de overheid aan bij aanvang van iedere legislatuur **benchmark oefeningen** uit te voeren inzake het remuneratiebeleid en praktijken³⁰ van bestuurders in overheidsbedrijven. De classificatie (cf. supra) die uitgewerkt moet worden kan daarbij als referentiekader fungeren. De remuneratie moet gealigneerd worden met het lange termijnbelang en de strategische doelstellingen van de onderneming. De richtlijnen en principes van het **remuneratiekader** kunnen uiteengezet worden in de aandeelhoudersvisie (cf. supra), verankerd worden in wetgeving, of in de code/charter waarvan sprake in aanbeveling 4.3, voor meer flexibiliteit. Eventueel kan een plafonnering overwogen worden, maar mits rechtvaardiging zouden afwijkingen mogelijk moeten zijn.
- (2) Voor **commercieel georiënteerde overheidsbedrijven** die opereren op een concurrentiële markt, kan het remuneratiebeleid worden voorgesteld door de remuneratiecomités en goedgekeurd door de algemene vergadering (in het geval van een beursgenoteerd bedrijf). Voor **overheidsbedrijven met een opdracht van publieke dienstverlening**, inclusief diegene die in een monopoliesituatie opereren, kan de remuneratie vastgesteld worden bij wet, een regeringsbesluit, een besluit van de SFPIM, of op basis van remuneratieroosters voor de publieke sector (zie classificatie van overheidsbedrijven in aanbeveling 4.2.)
- (3) Algemeen moet bij het opstellen van een remuneratiekader rekening worden gehouden met verschillende factoren, waaronder de geldende regelgeving, de praktijken in de sector, de omvang en complexiteit van het bedrijf, de sector waarin het actief is, de mate van corporetisering, en de samenstelling van de raad van bestuur (bijv. meerderheid van onafhankelijke of publieke bestuurders). **De remuneratie moet competitief maar gematigd**

³⁰ Bestuursleden kunnen een vaste vergoeding, een vergoeding voor bestuursvergaderingen of een combinatie van beide ontvangen, eventueel aangevuld met extra vergoedingen voor het lidmaatschap van bestuurscomités. In sommige gevallen worden vergoedingen toegevoegd die de kosten i.v.m. de bestuurstaken dekken (e.g. reiskosten).

zijn. Dat wil zeggen dat deze niet hoger mag zijn dan wat nodig is om relevante deskundigheid te garanderen, én de verantwoordelijkheid, deskundigheid en tijdsbesteding van de raad van bestuur moet weerspiegelen. De remuneratie zal nooit markt leidend zijn, en er moet rekening worden gehouden met de missie van algemeen belang die wordt vervuld door het bedrijf, en bij uitbreiding, door zijn raad van bestuur.

- (4) Het is belangrijk dat overheidsbedrijven zorgen voor **transparantie en motivering met betrekking tot de remuneratie** van bestuurders. Dit niet doen kan leiden tot negatieve percepties. De informatie moet betrekking hebben op de remuneratieniveaus en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt. De mate van detail kan variëren van transparantie rond de remuneratie van individuele leden³¹ dan wel de raad van bestuur in zijn geheel. Men kan opteren voor een **geaggregeerd verslag** van alle Federale overheidsbedrijven (zie ook aanbeveling 4.1), bijvoorbeeld op een online platform, dat wordt opgemaakt door de overheid dan wel door de SFPIM. Een andere mogelijkheid is dat de **individuele** overheidsbedrijven **transparantie** verlenen over hun remuneratiebeleid in het jaarverslag of een afzonderlijk remuneratieverslag³². In ieder geval heeft het de voorkeur proactief te zijn.

4.6. Verantwoordelijke individuele bestuurders

Uitdagingen

Op basis van de vaststellingen van de expertengroep stellen we vast dat er, ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, ruimte is voor de verdere professionalisering van het mandaat van de publieke bestuurder. **Bestuurders verwarren bijvoorbeeld vaak hun verschillende petten:** die van vertegenwoordiger van het bedrijf, die van politieke vertegenwoordiger van de Staat en ten slotte die van hun partijlidmaatschap. Deze verwarring van loyaliteiten kan ertoe leiden dat bestuurders binnen de raad standpunten verdedigen die niet altijd volledig in lijn zijn met de belangen van het bedrijf.

Bestuurders zijn ook niet altijd duidelijk geïnformeerd over hun verantwoordelijkheden en plichten als bestuurder. Dit geldt in het bijzonder voor het beheer van belangenconflicten, het vermijden van inmenging in de operationele aangelegenheden van het bedrijf, en in het bijzonder de **discretieplicht:** voor veel publieke bestuurders is het niet duidelijk welke (vertrouwelijke) informatie zij mogen delen en met wie. Dit kan leiden tot het lekken van gevoelige en/of vertrouwelijke informatie.

³¹ De bijzondere wet van 14 oktober 2018 verplicht de leden van de raden van bestuur van rechtspersonen waar de overheid een overheersende invloed uitoefent, om in de verplichte mandaataangifte ook de remuneratie te vermelden.

³² De wet van 21 maart 1991 gewijzigd bij de wet van 16 december 2015 verplicht Bpost en Proximus een jaarlijks remuneratieverslag op te maken.

Tot slot kan het gebrek aan structuur in het selectieproces (cf. supra) in sommige gevallen leiden tot een mismatch tussen de individuele vaardigheden en capaciteiten van bestuurders en de behoeften van het overheidsbedrijf.

Bepaalde initiatieven zijn reeds genomen door overheidsbedrijven en politieke partijen **om bestuurders op te leiden** en te sensibiliseren, maar deze zijn nog niet generaliseerd.

Aanbevelingen

Om de hierboven beschreven uitdagingen aan te pakken, beveelt GUBERNA de volgende maatregelen aan:

- (1) Bestuurders van overheidsbedrijven zouden aan het begin van hun mandaat een "**aanstellingsbrief**" kunnen ondertekenen. Deze brief zou bestuurders herinneren aan de plichten en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit hun mandaat. Het "[Modelcharter voor de bestuurders van overheidsbedrijven](#)" dat werd ontwikkeld door GUBERNA is een uitstekende basis, die vervolgens moet worden aangepast aan de specifieke kenmerken van het overheidsbedrijf. In ieder geval moet het verdedigen van de belangen van het overheidsbedrijf, in volledige onafhankelijkheid van geest, het leidmotief zijn van een dergelijke aanstellingsbrief. De "fit & proper" regels die gelden in de financiële sector kunnen opnieuw als inspiratiebron dienen.
- (2) Bestuurders moeten bijzondere aandacht schenken aan hun **discretieplicht**. Het is de moeite waard om te herinneren aan de regels die gelden voor vertrouwelijke informatie die aan bestuurders wordt meegedeeld. Bestuurders moeten weten welke informatie zij mogen delen en met wie. De algemene regel is dat een bestuurder alleen "functionele" informatie mag meedelen aan zijn opdrachtgever, d.w.z. die informatie die de aandeelhouder nodig heeft om zijn verwachtingen over een kwestie kenbaar te maken wanneer dat nodig is. Het is ook absoluut noodzakelijk om de discretieplicht te herhalen ten opzichte van andere personen dan de aandeelhouder (bijv. de pers). In 2024 zal GUBERNA een studie uitvoeren over dit onderwerp en een praktische tool ontwikkelen voor overheidsbedrijven en hun bestuurders.
- (3) Tot slot moedigt GUBERNA de Staat als aandeelhouder en de overheidsbedrijven aan om de **permanente opleiding van overheidsbestuurders** te stimuleren. Zo zou het beheerscontract tussen de Belgische staat en de SFPIM de verplichting moeten bevatten om te voorzien in regelmatige relevante opleiding voor de door SFPIM benoemde bestuurders. Dezelfde vereisten zouden moeten gelden voor alle door de Staat benoemde bestuurders, zelfs buiten de participaties van de SFPIM. Dergelijke initiatieven kunnen ook worden georganiseerd op het niveau van politieke partijen voor hun vertegenwoordigers. De opleidingen kunnen betrekking hebben op de taken en verantwoordelijkheden van bestuurders of op elk ander onderwerp dat relevant is voor de uitoefening van de functie van bestuurder.

4.7. Een gepast kader voor communicatie en interactie met de overheid in al haar hoedanigheden

Uitdagingen

Uit verschillende gebeurtenissen in het recente verleden blijkt **hoe moeilijk het is om geschikte communicatiekanalen op te zetten tussen de Staat (in zijn verschillende hoedanigheden) en overheidsbedrijven**. Heel vaak is de identiteit van de gepaste gesprekspartner niet duidelijk, of dit nu op het niveau van het bedrijf is (CEO? Voorzitter? Andere bestuurders?) of van de Staat (Voogdijminister? SFPIM? KERN? Politieke partijen?). Soms omzeilt de minister de raad van bestuur en spreekt hij/zij rechtstreeks met het management. Ook is er onduidelijkheid over de informatie die wel (of niet) gecommuniceerd moet worden, waardoor de voogdijminister meerdere malen "verrast" werd, omdat zij niet op de hoogte was van politiek gevoelige informatie. Dit was voor de minister van Overheidsbedrijven de aanleiding om in 2022 voor te stellen om de functie van ministerieel waarnemer in raden van bestuur opnieuw in te voeren. Uiteindelijk werd dit voorstel niet aangenomen, ten gunste van het sluiten van een "relationship agreement" tussen enkele overheidsbedrijven en de Staat en de invoering van een "no surprise policy" (zie sectie 2 en infra).

De problemen worden verergerd door het ontbreken van duidelijke regels inzake communicatie, maar ook door een **ambigue interpretatie van het voogdijschap** (zie sectie 2): in feite wordt het voogdijschap op overheidsbedrijven vaak gedeeld door de SFPIM en de overheid. In bedrijven waar de Staat niet de enige aandeelhouder is, wordt het nog complexer. Er moet ook rekening worden gehouden met het **informatierecht van de andere aandeelhouders**. In deze context lijken de "bevoorrechte" informatierechten die in de praktijk aan de Staat worden toegekend, niet altijd goed omkaderd te zijn³³.

Aanbevelingen

Om de hierboven beschreven uitdagingen aan te pakken, beveelt GUBERNA de volgende maatregelen aan:

- (1) Vooreerst moet, als algemene regel, het principe van vertrouwen en goede trouw ("**trusted relationship**") prevaleren in de relatie tussen de overheid en de overheidsbedrijven. Bijgevolg mag de vaststelling van communicatieregels (cf. infra) dit vertrouwensprincipe niet vervangen. De formele regels moeten worden gezien als een waarborg die de minimumvereisten en de grenzen die niet mogen worden overschreden, vastlegt. Er moet ook worden opgemerkt dat een duidelijkere definitie van de rollen, zoals aanbevolen in punt 4.2, dit vertrouwen vermoedelijk zal versterken.

³³ De studienota van GUBERNA '[Wat betekent 'voogdijschap' in de context van goed bestuur?](#)', analyseert deze problematiek in meer detail.

(2) Niettegenstaande dit eerste principe is GUBERNA van mening dat het nuttig is om **duidelijke regels op te stellen voor de communicatie tussen overheidsbedrijven en de Staat** (in zijn verschillende hoedanigheden). Deze regels zouden kunnen worden vastgelegd in de code/het charter voor goed bestuur zoals voorgesteld in punt 4.3. Meer specifiek moet duidelijk worden gemaakt welke informatie moet worden gedeeld, via welk kanaal, en wie de gesprekspartners zijn (indien mogelijk zonder het aantal gesprekspartners te vermenigvuldigen). Er is geen universele beste praktijk op dit vlak: sommige gesprekspartners geven de voorkeur aan bilaterale vergaderingen, andere aan schriftelijke verslagen. Het belangrijkste is om gemeenschappelijke regels af te spreken en te zorgen voor een transparante en regelmatige informatiestroom. Een "no surprise policy" ten opzichte van de Staat (als aandeelhouder) kan ook deel uitmaken van deze regels. Het is niet altijd nodig om één gesprekspartner op het niveau van de overheid aan te wijzen, maar eerder de juiste gesprekspartner afhankelijk van de onderwerpen die besproken worden. De minister is bijvoorbeeld de aangewezen gesprekspartner voor politieke kwesties en de aandeelhoudersvisie. Anderzijds zal de SFPIM het aanspreekpunt zijn voor meer technische kwesties, kwesties inzake governance, etc.

In dit verband moet worden opgemerkt dat een duidelijke identificatie van de entiteiten die de aandeelhoudersfunctie uitoefenen, zoals voorgesteld in punt 4.2, een eerste vereiste is voor de vaststelling van communicatieregels. De algemene regels zullen ook moeten worden aangepast aan het type overheidsbedrijf: ze zullen afhangen van de entiteit die de aandeelhoudersfunctie uitoefent (SFPIM of administratie), het aandeel van de participatie dat in handen is van de Staat (minderheid/meerderheid/100%) en de toepasselijke wettelijke regels.

(3) De "**relationship agreement**" is het instrument bij uitstek om de regels inzake interactie te verduidelijken op het niveau van een individueel bedrijf. Het is ook een instrument voor transparantie-naar externe stakeholders. Het nut is aangetoond bij bpost en Proximus. GUBERNA beveelt aan om te overwegen het gebruik ervan uit te breiden naar andere overheidsbedrijven. Dit is vooral gerechtvaardigd wanneer er meerdere aandeelhouders zijn, van wie de rechten op informatie ook beschermd moeten worden. De procedures voor de toepassing van de "relationship agreement" op overheidsbedrijven worden uiteengezet in de GUBERNA-nota "[De relationship agreement in de publieke sector](#)".

4.8. Overheidsbedrijven en hun raden van bestuur als actoren van de transitie

Uitdagingen

In hoofdstuk 3 belichtten we de steeds hogere eisen die op verschillende vlakken aan overheidsbedrijven worden gesteld. Deze omvatten:

- De duurzaamheidstransitie en de daaraan verbonden rapportering.
- Artificiële intelligentie, cyber security, data governance, bescherming van privacy.
- Diversiteit, gelijkheid en inclusie, etc.

Deze eisen komen van burgers, klanten, NGO's, aandeelhouders en de Staat zelf (als aandeelhouder of regelgever). Ook al worden overheidsbedrijven niet als enige geïsoleerd, de verwachtingen die ten aanzien van hen worden geformuleerd zijn bijzonder uitgesproken vanwege de zichtbaarheid, het economisch belang en de taak van publiek belang die overheidsbedrijven vaak vervullen. De OESO (2022) stelt bijvoorbeeld dat de publieke sector een sleutelrol moet spelen in het beleid voor een koolstofarme transitie³⁴. Lucas (2022) stelt ook dat ESG-factoren en nieuwe technologieën relevant zijn voor de strategieën van overheidsbedrijven³⁵.

In 2022 organiseerde GUBERNA een ronde tafel over "ESG en goed bestuur in de publieke sector - een convergentie van belangen?". De deelnemers bevestigden het belang van ESG-factoren voor overheidsbedrijven, vooral met het oog op hun maatschappelijke rol. Ze wezen ook op verschillende uitdagingen voor bedrijven en hun raden van bestuur. De eerste uitdaging is de **moeilijkheid om de maatschappelijke missie prioriteit te geven op commerciële doelstellingen** en om een balans te vinden tussen ESG-factoren en financiële eisen. Een tweede uitdaging is het **gebrek aan middelen** (financieel en menselijk). Tot slot zijn er een aantal uitdagingen verbonden aan de **duurzaamheidsrapportering**, waaronder de moeilijkheid om gegevens te verzamelen, de keuze van meetcriteria en het gebrek aan harmonisatie van normen. Een studie van de OESO (2020) ondersteunt deze argumenten en vermeldt een aantal bijkomende obstakels, namelijk een **gebrek aan afstemming tussen de prioriteiten** van de Staat (aandeelhouder) en die van het overheidsbedrijf, het bestaan van tegenstrijdige doelstellingen en de kwetsbaarheid van overheidsbedrijven voor corruptie³⁶.

De deelnemers aan de ronde tafel oordeelden dat **de rol van de raad van bestuur** in ESG-kwesties cruciaal is (cf. supra). In dit verband benadrukten ze het belang van duidelijke verantwoordelijkheden, de nodige vaardigheden, en de betrokkenheid van de adviserende comités

³⁴ OECD (2022), Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>

³⁵ Lucas, J. M. (2022). ESG, State-Owned Enterprises and Smart Cities. In The Palgrave Handbook of ESG and Corporate Governance (pp. 415-438). Cham: Springer International Publishing.

³⁶ OECD (2020). Business and Finance Outlook 2020 : Sustainable and Resilient Finance.

van de raad van bestuur. Een studie van de OESO (2022) wijst echter op de variabele betrokkenheid van raden van bestuur in overheidsbedrijven in verschillende landen en geeft aan dat de raden van bestuur van Belgische overheidsbedrijven duurzaamheidskwesties "geval per geval" bekijken³⁷.

Aanbevelingen

Om de hierboven beschreven uitdagingen aan te pakken, beveelt GUBERNA de volgende maatregelen aan:

- (1) Vooreerst moeten overheidsbedrijven **de duurzaamheidsregels op een voorbeeldige manier toepassen**, waaronder de **nieuwe richtlijn inzake duurzaamheidsrapportering** (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD). Het is niet alleen een kwestie van het goede voorbeeld geven: de gegevens uit de duurzaamheidsverslagen zullen het mogelijk maken om de inspanningen van overheidsbedrijven op het gebied van duurzame ontwikkeling en andere niet-financiële kwesties te monitoren.
- (2) Met betrekking tot de duurzaamheidsstrategie is het belangrijk om te zorgen voor **afstemming** tussen de verwachtingen die de Staat formuleert in zijn visie als aandeelhouder (zie ook 4.2) en de strategische oriëntaties die door het bedrijf worden bepaald. Vanuit praktisch oogpunt vereist dit een dialoog tussen de raad van bestuur en de Staat als aandeelhouder over deze kwesties.
- (3) Vervolgens bevelen we aan om de **verwachtingen ten aanzien van de raden van bestuur van de betrokken overheidsbedrijven** duidelijk te definiëren. Het is aan de raad van bestuur om het voortouw te nemen bij het bepalen van de strategie van de organisatie en hoe deze zal bijdragen aan duurzame ontwikkeling. De raad moet ook regelmatig toezicht houden op de prestaties van het bedrijf op dit gebied, door middel van gestructureerde rapportering (cf. supra). Tot slot moet de raad ervoor zorgen dat duurzaamheidscriteria worden geïntegreerd in de selectie, evaluatie en vergoeding van het managementteam en dat zij in haar eigen schoot over de benodigde competenties beschikt (zie 4.4). Ook de rol van de adviserende comités (auditcomité; remuneratiecomité) verdient de nodige aandacht. Het public governance charter waarnaar in aanbeveling 4.3 wordt verwezen, kan deze verwachtingen verduidelijken.

Deze aanbeveling geldt ook voor andere niet-financiële kwesties die relevant zijn voor het bedrijf (bijvoorbeeld kwesties met betrekking tot nieuwe technologieën).

- (4) Om beter rekening te houden met de verwachtingen van de samenleving, wordt aanbevolen om in overheidsbedrijven een beleid te ontwikkelen met betrekking tot **het identificeren en betrekken van stakeholders**. Het is aan elk overheidsbedrijf om te bepalen welke stakeholders in haar geval van wezenlijk belang zijn. In de meeste gevallen zijn dit klanten, leveranciers, aandeelhouders en zakenpartners. In een publieke context zijn burgers en

³⁷ OECD (2022), Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

overheden bijzonder belangrijk. Zodra de cartografie is opgemaakt, kunnen stakeholders in verschillende mate bij het besluitvormingsproces worden betrokken, afhankelijk van hun belang: gaande van het verstrekken van informatie tot raadpleging en dialoog. De raad van bestuur speelt hierbij een katalyserende rol en bestuurders kunnen ook hun eigen netwerken valoriseren. GUBERNA's studienota "[Stakeholderbetrokkenheid bij het besluitvormingsproces - Implementatie vanuit governance perspectief](#)" biedt meer gedetailleerd advies over dit onderwerp.

4.9. Een raad van bestuur die het leiderschap tegenover het management waarneemt

Uitdaging³⁸

De laatste schakel in het radarwerk van de "corporate governance tripod" is het uitvoerend management. Volgens de gebruikelijke vennootschapsrechtelijke verhoudingen liggen de verantwoordelijkheden t.a.v. het uitvoerend management bij de raad van bestuur. De raad delegeert bevoegdheden aan de CEO die ze benoemt, leidt en controleert, is een klankbord voor het management, en daagt haar op een positieve manier uit.

In tegenstelling tot de OESO-aanbevelingen en de internationale 'best practices', lijdt het Belgisch public governance model echter onder het feit dat **de raad van bestuur en de bestuurders soms omzeild worden** door de overheidsaandeelhouder, waarbij die laatste zich rechtstreeks tot het management richt. Dat de benoeming (en het ontslag) van de CEO van overheidsbedrijven niet steeds tot de bevoegdheid van de raad van bestuur behoort, is hiervan een voorbeeld.

De uitdaging speelt overigens ook in de omgekeerde richting waarbij de raad van bestuur en de bestuurders omzeild worden door het uitvoerend niveau dat, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de strategie, rechtstreeks met de overheid afstemt.

Aanbevelingen

- (1) Voor wat de benoeming van de CEO betreft, beveelt GUBERNA aan om duidelijk af te stappen van de huidige praktijk en te **kiezen voor een determinerende rol voor de raad van bestuur**, conform de OESO-aanbevelingen en de internationale 'best practices'. Dit betekent echter niet dat de overheid als aandeelhouder niet zou kunnen/moeten geconsulteerd worden, maar de selectie en finale keuze zou in handen van de bestuurders moeten komen. Dit is de enige

³⁸ GUBERNA had in het kader van de totstandkoming van dit memorandum en de bijeenkomsten van de expertengroep niet de gelegenheid om deze uitdaging grondig te analyseren daar deze in de finale fase te sprake kwam. Onderstaande aanbevelingen zijn louter in lijn met de internationale OESO richtlijnen en internationale 'best practices'. GUBERNA komt hier later zeker op terug.

mogelijkheid **om de raad van bestuur toe te laten effectief sturing te geven aan het management**, dat hen ook professionele verantwoording verschuldigd is.

- (2) De overheidsaandeelhouder en het uitvoerend niveau respecteren de klassieke hiërarchie van de governance tripod. De interacties verlopen via het overeengekomen communicatiekader (cf. supra). In dezelfde geest als de aanbevelingen in het kader van de onafhankelijkheid van de raad van bestuur en de onafhankelijkheid van geest van de bestuurders (cf. supra), bevelen we daarnaast aan dat het management onafhankelijk is van de politiek.

Bijlage 1 : aanzet tot inventarisatie van het publiek aandeelhouderschap

Naam	Juridisch statuut	Wettelijke bron	Aandeelhouder schap	Voogdij	Diensten	Aard van de markt	Dotatie/ dividend	Beheers contract
Infrabel	NV van publiek recht / Autonom overheidsbedrijf	Wet 91	100% Federale staat	Minister van Mobiliteit	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Ja (2023)
NMBS	NV van publiek recht / Autonom overheidsbedrijf	Wet 91	100% Federale staat	Minister van Mobiliteit	Gemengd (vooral publiek)	Deels open	Dotatie	Ja (2023)
Bpost	NV van publiek recht / Autonom overheidsbedrijf	Wet 91	51,04% Federale staat, waaronder 26,91% via SFPIM	Minister van overheids-bedrijven	Gemengd	Deels open	Dividend + Dotatie	Ja (2021)
Proximus	NV van publiek recht / Autonom overheidsbedrijf	Wet 91	53,51% Federale staat	Minister van overheids-bedrijven	Gemengd (vooral commercieel)	Open competitie	Dividend	Ja (2015)
Skeyes	Autonom overheidsbedrijf	Wet 91	100% Federale staat	Minister van Mobiliteit	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Ja (2022)
Credendo	NV van publiek recht / Autonom overheidsbedrijf	Wet 18/04/2017	100% Federale staat	Minister van economie, minister van Buitenlandse Handel en minister van Financiën	Gemengd (vooral commercieel)	Open competitie	Dividend	No

Enabel	NV van publiek recht	Wet 21/12/1998	100% Federale staat	Minister van Ontwikkelings- samenwerking	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Ja (2022)
Bio Invest	NV van publiek recht	Wet 03/11/2001	100% Federale staat	Minister van Ontwikkelings- samenwerking	Publieke diensten	Deels open	Dotatie	Ja (2018)
Nationale Loterij	NV van publiek recht	Wet 19/04/2002	100% Federale staat, waaronder 21,28% via SFPIM	Minister van Financiën	Commerciële diensten	Gesloten	/	Ja (2021)
Bozar	NV van publiek recht	Wet 07/05/1999	100% Federale staat, waaronder 32,5% via SFPIM	Minister voor de federale culturele instellingen en minister van Begroting	Gemengd	Open competitie	Dotatie	Ja (2022)
ASTRID	NV van publiek recht	Wet 08/06/1998	100% Federale Staat via SFPIM	Minister van budget en minister van binnenlandse zaken	Gemengd	Deels open	Dotatie	Ja (2023)
APETRA	NV van publiek recht met sociaal oogmerk	Wet 26/01/2006	100% Federale Staat	Minister van energie	Publieke diensten	Gesloten	/	Ja (2007)
SFPIM	NV van openbaar nut	Wet 02/04/1962	100% Federale Staat	Minister van Financiën	Gemengd	Open competitie	Dividend	Ja (2018)
Belfius	NV	/	100% Federale Staat via SFPIM	Minister van Financiën	Commerciële diensten	Open competitie	Dividend	Nee
Ethias	NV	/	31,66% Federale Staat, via SFPIM 31,66% Vlaams Gewest, 31,66%, Waals Gewest	Minister van Financiën	Commerciële diensten	Open competitie	Dividend	Nee
BNB	NV	Wet 5/5/1850	50% federale Staat	Minister van Financiën	Publieke diensten	Gesloten	Dividend	Nee

De Munt	ION Type B	Wet 19/04/1963	Geen aandeelhouderschap	Minister voor de federale culturele instellingen en minister van Begroting	Gemengd	Open competitie	Dotatie	Ja (2022)
Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	ION Type B	Wet 16/12/2002	Geen aandeelhouderschap	Staats secretaris voor Gendergelijk- heid	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Nee
NGI - IGN	ION Type B	Wet 08/06/1976	Geen aandeelhouderschap	Minister van defensie	Publieke diensten	Gesloten	/	Nee, maar 'open contract ,
BNO / ONB	ION Type B	Wet 22/04/1958	Geen aandeelhouderschap	Minister van Buitenlandse zaken	Gemengd	Open competitie	?	Ja (?)
KCE	ION Type B	Wet 24/12/2002	Geen aandeelhouderschap	Minister van gezondheid	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	?
AFCN-FANC	ION Type C	Wet 15/04/1994	Geen aandeelhouderschap	Minister van binnenlandse zaken	Publieke diensten	Gesloten	/	Ja (2019)
NBN	ION Type C	Wet 03/04/2003	Geen aandeelhouderschap	Minister van economie	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Ja (2021)
CDZ - OCM	ION Type C	Wet 06/08/1990	Geen aandeelhouderschap	Minister van gezondheid	Publieke diensten	Gesloten	/	?
SCK-CEN	Stichting van Openbaar Nut (SON)	Wet 05/05/2022	Geen aandeelhouderschap	Minister van energie	Gemengd	Deels open	Dotatie	Nee
Unia	<i>Sui generis</i> (interfederaal)	Samenwerkings -akkoord 12/06/2013	Geen aandeelhouderschap	Staats secretaris voor gelijke kansen + gewesten en gemeenschap pen	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Nee

ABH-ACE	<i>Sui generis</i> (interfederaal)	Samenwerkings- -akkoord 24/05/2002	Geen aandeelhouderschap	Minister van buitenlandse zaken + gewesten en gemeenschappen	Publieke diensten	Gesloten	Dotatie	Nee
Koninklijke schenking	Andere (overheidsinstelling met rechts- persoonlijkheid)	Wet 31/12/1903	Geen aandeelhouderschap	Minister van Financiën	Publieke diensten	Gesloten	/	Nee
NIRAS / ONDRAF	Andere (overheidsinstelling met rechts- persoonlijkheid)	Wet 8/8/1980	Geen aandeelhouderschap	Minister van economie en minister van energie	Publieke diensten	Gesloten	/	Ja (2021)
Instituut voor de Nationale Rekeningen	Andere (overheidsinstelling met rechts- persoonlijkheid)	Wet 21/12/1994	Geen aandeelhouderschap	Minister van economie	Publieke diensten	Gesloten	/	Nee
KMS / ERM	Andere (overheidsinstelling met rechts- persoonlijkheid)	Wet 18/03/1838	Geen aandeelhouderschap	Minister van defensie	Publieke diensten	Gesloten	?	?

Bijlage 2 : Lijst van deelnemers aan de expertengroep

Naam	Functie	Organisatie
Michael Vanloubeeck	CFO	SFPIM
Dirk Lybaert	Secretaris-Generaal	Proximus
Jules Noten	Bestuurder	Bpost Group
Sonja Rottiers	Bestuurder	Bpost Group
Frank Demeyere	Corporate Communication & PA	Nationale Loterij
Thibaut Georgin	Voorzitter	NMBS
Myriam Van Varenbergh	Voorzitter	Ethias
Tina Coen	Professor	VUB
Bruno Colmant	Professor	ICHEC/UCL
Lutgart Van den Berghe	Bestuurder	Belfius
Sandra Gobert	CEO	GUBERNA
Nicolas Coomans	Research associate	GUBERNA
Ewout Görtz	Researcher	GUBERNA
Marie De Bellefroid	Partner	Deloitte
Eline Brugman	Sustainability Partner	Deloitte