



Rekenhof



# Deugdelijk bestuur bij PMV



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement  
*Brussel, december 2016*





Rekenhof

# Deugdelijk bestuur bij PMV



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 13 december 2016  
Vlaams Parlement, 37-C (2016-2017) – Nr. 1





Samenvatting	7
<b>Hoofdstuk 1</b>	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	
Eigenaarsfunctie	17
2.1 Macroniveau	17
2.2 Mesoniveau	18
2.3 Microniveau	21
2.4 Rapportering en transparantie	24
2.5 Conclusies	25
<b>Hoofdstuk 3</b>	
Samenstelling en werking van de raad van bestuur	27
3.1 Samenstelling en aanstelling	27
3.2 Werking en taken	30
3.3 Conclusies	34
<b>Hoofdstuk 4</b>	
Samenstelling en werking van het auditcomité	35
4.1 Samenstelling en aanstelling	35
4.2 Werking en taken	36
4.3 Conclusies	40
<b>Hoofdstuk 5</b>	
Samenstelling en werking van het benoemings- en remuneratiecomité	43
5.1 Samenstelling en aanstelling	43
5.2 Werking en taken	43
5.3 Conclusies	46
<b>Hoofdstuk 6</b>	
Samenstelling en werking van het groepsmanagementcomité	47
6.1 Samenstelling	47
6.2 Werking en taken	47
6.3 Conclusies	48
<b>Hoofdstuk 7</b>	
Interne controle en risicomanagement	49
7.1 Interne controle	49
7.2 Risicomanagement	51
7.3 Deugdelijk bestuur bij dochtervennootschappen	52
7.4 Conclusies	52

<b>Hoofdstuk 8</b>	
<b>Belanghebbendenmanagement en transparantie</b>	<b>55</b>
8.1 Belanghebbendenmanagement	55
8.2 Transparantie	55
8.3 Conclusies	56
<b>Hoofdstuk 9</b>	
<b>Algemene conclusies</b>	<b>57</b>
<b>Hoofdstuk 10</b>	
<b>Aanbevelingen</b>	<b>59</b>
<b>Hoofdstuk 11</b>	
<b>Reactie van de minister</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage</b>	
<b>Antwoord van de minister</b>	<b>65</b>







Het Rekenhof heeft de deugdelijkheid van het bestuur bij PMV onderzocht middels evaluaties van de eigenaarsfunctie en de aansturingsorganen (raad van bestuur, auditcomité, benoemings- en remuneratiecomité en groepsmanagementcomité). Het onderzocht ook andere belangrijke aspecten van deugdelijk bestuur: de interne controle, het risicomanagement, het belanghebbenmanagement en de transparantie.

Het Rekenhof stelde vast dat aan een aantal aspecten van deugdelijk bestuur wordt gewerkt en dat PMV zich bewust is van het belang van goed bestuur. Zo is er een corporate governance charter opgemaakt en werden recent projecten opgestart die onder meer tot doel hebben bepaalde aspecten van deugdelijk bestuur beter uit te werken. Uit het onderzoek van het Rekenhof blijkt echter dat andere aspecten nog voor verbetering vatbaar zijn.

De Vlaamse overheid vult de eigenaarsfunctie, als enige aandeelhouder van PMV, slechts in beperkte mate in. Een centrale organisatorische functie die voor PMV en andere, al dan niet gelijkaardige, overheidsbedrijven bepaalde eigenaarstaken aanstuurt of coördineert, ontbreekt. De verschillende opdrachtgevers sturen PMV hoofdzakelijk aan op grond van instrumenten of opdrachten, zonder dat de toezichthoudende minister of een administratieve organisatie daarbij een centrale rol spelen. Het aantal taken van PMV nam stelselmatig toe, in tegenstelling tot veel andere Vlaamse organisaties. Evenmin is er een tussenliggende organisatie gecreëerd die kan zorgen voor de nodige functiescheidingen tussen de verschillende rollen die de Vlaamse overheid heeft ten opzichte van PMV: eigenaar, klant, beleidsbepaler, marktreguleringsinstantie.

De verwachtingen die de Vlaamse overheid ten opzichte van PMV heeft, zijn onduidelijk. Het gebruik van niet verder verduidelijkte termen zoals *marktfalen* en *complementariteit* vertroebelt ook het beeld van deze verwachtingen. De eigenaar heeft PMV dan ook geen duidelijke strategische doelstellingen opgelegd, noch opvolgingsindicatoren bepaald, in weerwil van de toepasselijke reglementaire bepalingen. De keuze voor de huidige bestuursvorm (vennootschap van privaatrecht) is onvoldoende onderbouwd, daar zo'n bestuursvorm uitgaat van een aandeelhouder die op enige afstand van de vennootschap staat. Dit is echter niet steeds het geval en het is ook onduidelijk of de overheid zo'n positie wenst. PMV heeft een betere rapportering aan de Vlaamse Regering als actiepunt vastgelegd. Zij ontwikkelde recent ook een database met belangrijke investeringen, die echter nog efficiënter zou kunnen worden aangewend.

De Vlaamse overheid heeft het deugdelijk bestuur bij overheidsbedrijven wel grotendeels decretaal geregeld, maar sommige bepalingen zijn nog niet gepreciseerd. De verdere uitvoering van de decretale bepalingen, het toezicht daarop en de evaluatie ervan door de Vlaamse overheid zijn vooralsnog ontoereikend. Ook daarbij ontbreekt een coördinerende functie.

De aanstelling van bestuurders steunt niet op een duidelijke selectieprocedure, competentieprofielen of een inventarisatie van de vereiste kennis en kunde. Hun benoemingsgronden zijn dan ook onduidelijk. De onafhankelijkheid van het geheel van de raad van bestuur is evenmin voldoende gegarandeerd. Bij de aanduiding van onafhankelijke bestuurders werd een eerder beperkte onafhankelijkheidsdefinitie gehanteerd, noch een gepaste selectieprocedure gebruikt, waarbij bestuurders op een niet transparante wijze door de aandeelhouder werden benoemd. Bovendien is er een gebrekkig zicht op de mandatenlijsten van de bestuurders. Een zelfevaluatie door de raad, noch evaluaties van de individuele leden zijn voorhanden.

Het merendeel van de raadsbeslissingen betreft investeringsdossiers en de goedkeuring van financiële documenten. De raad vult echter noch zijn algemene strategische rol, noch zijn taken in de bepaling van de HR- en communicatiestrategie, volledig in. Een meer uitgebreide rapportering heeft zijn toezicht op de operationele werking van PMV verbeterd, maar doordat de notulen van het groepsmanagementcomité niet worden voorgelegd aan de raad van bestuur, zijn er toch belangrijke beslissingen waarvan de raad geen kennis heeft. De raad ziet toe op of ontwikkelt bepaalde aspecten van deugdelijk bestuur (bijvoorbeeld via het uitwerken van het investeringsproces, risicomanagement voor het kernproces, beslissingen over de groepsstructuur, ...). Andere aspecten blijven voor verbetering vatbaar, zoals het gebrek aan evaluaties en aan een actualisatie van het corporate governance charter.

Ook voor de leden van het auditcomité ontbreken competentieprofielen of een competentieinventarisatie en zijn de benoemingscriteria bijgevolg onduidelijk. Het auditcomité richt zijn werking vooral op de financiële verslaggeving en heeft weinig aandacht voor andere opdrachten, zoals interne controle, risicomanagement en interne audit.

De benoemingscriteria voor de leden van het benoemings- en remuneratiecomité zijn eveneens onduidelijk. In afwijking van het corporate governance charter, speelt het comité geen rol bij de benoeming van de bestuurders. Ook andere taken vult het niet of slechts gedeeltelijk in. Het kwam wel tussen in de benoeming van de algemeen manager en de bepaling van zijn loonvoorwaarden, en het adviseert over de variabele verloningen. Het Rekenhof merkte echter op dat de contractuele loonvoorwaarden van de algemeen manager onduidelijkheid scheppen over het respecteren van de minister-presidentnorm.

De raad van bestuur heeft het groepsmanagementcomité aangesteld, maar nooit geëvalueerd. Het comité voert evenmin een zelfevaluatie uit. Zijn opdrachten kaderen in een normaal dagelijks bestuur.

Het ontbreken van duidelijke doelstellingen bemoeilijkt ook de uitbouw van een systeem van interne controle en risicomanagement. PMV heeft vooruitgang geboekt wat betreft de interne controle voor de ondersteunende ICT- en HRM-processen en ontwikkelt momenteel het risicomanagement verder voor de financiële kerntaken. Het toezicht van de Vlaamse overheid en PMV als moedermaatschappij op de deugdelijkheid van het bestuur bij de dochtervennootschappen is daarentegen te beperkt.

PMV onderhoudt veel contacten met haar, evenwel onvolledig geïdentificeerde, belanghebbenden, maar zij verwerkt hun inbreng te weinig gestructureerd. PMV is ten slotte weinig transparant over haar werking en activiteiten. Zij rapporteert over sommige aspecten daarvan niet overeenkomstig de geldende normen.







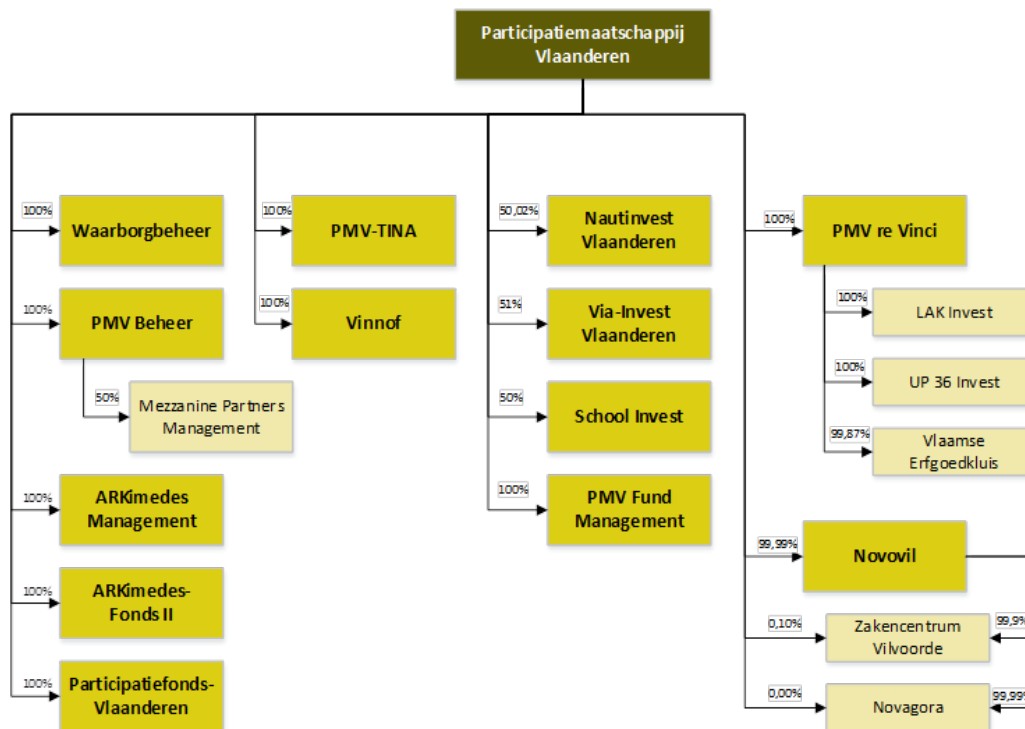
## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Onderzoeksdomein

Participatiemaatschappij Vlaanderen nv (PMV) is een investeringsmaatschappij van de Vlaamse overheid, in zijn huidige vorm opgericht door het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen van 7 mei 2004<sup>1</sup>. PMV, zowel een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) van privaats recht als een naamloze vennootschap, heeft als belangrijkste opdracht de realisatie van een duurzame economische ontwikkeling in Vlaanderen. Met financiële instrumenten als kapitaalparticipaties, leningen en waarborgen voert ze vier verschillende activiteitentypes uit: autonome investeringsactiviteiten, beheersopdrachten van diensten, beheersopdrachten van participaties en bijzondere opdrachten (in opdracht van de Vlaamse Regering). Voor een aantal activiteiten heeft PMV ook dochtervennootschappen opgericht.

PMV ontplooit dus een uitgebreid en divers geheel aan activiteiten, wat zich weerspiegelt in een complexe structuur.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

<sup>2</sup> De onderstaande figuur, opgenomen in het rekeningenboek over 2014 (Vlaams Parlement, 36 (2015-2016) – Nr. 1), toont de complexe structuur van PMV ten tijde van het Rekenhofonderzoek naar de transparantie en financiële impact van de activiteiten van de Participatiemaatschappij Vlaanderen.

De Vlaamse overheid is als enige aandeelhouder 100% eigenaar van PMV. De maatschappij valt onder de bevoegdheid van de Vlaamse minister van Economie en wordt aangestuurd door een raad van bestuur. Het dagelijks bestuur van PMV is gedelegeerd aan een groepsmanagementcomité, samengesteld uit leden van het uitvoerend management van PMV.

Door hun aparte bestuursstructuur, hun specifieke taken en de aanzienlijke budgetten die ze beheren, kennen de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid een aantal bijzondere uitdagingen op het vlak van deugdelijk bestuur (*good governance*). Principes als efficiëntie, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid spelen daarbij een cruciale rol. Dat heeft zijn weerslag in de regelgeving. Zo vermeldt het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen dat de Vlaamse Regering pas een samenwerkingsovereenkomst sluit *indien zij kan instemmen met de door de investeringsmaatschappij vastgelegde basis-aannames, methodes en procedures die de werking van de investeringsmaatschappij afstemmen op de beginselen van de Belgische Corporate Governance Codes en de door de Vlaamse Regering aangewezen internationale aanbevelingen op het vlak van de corporate governance* (artikel 7bis). Voorts vallen de investeringsmaatschappijen ook onder het toepassingsgebied van het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector, dat evenwel slechts een aantal aspecten van deugdelijk bestuur regelt<sup>3</sup>.

De principes van deugdelijk bestuur waarnaar het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen verwijst zijn vastgelegd door de OESO<sup>4</sup> en de code Buysse<sup>5</sup> en handelen over het functioneren van de overheid als aandeelhouder (eigenaarsstrategie<sup>6</sup>, verschillende rollen, organisatorische inbedding, strategische lijnen, ...), de raad van bestuur (samenstelling, werking, onafhankelijkheid, vergoedingen, comités, ...) en het uitvoerend management (werking, verantwoording, performantie), en over de onderlinge verhouding tussen deze drie. Voorts is er ook bijzondere aandacht voor de interne controle, het risicobeheer, de transparantie en de verantwoordingsstructuren (interne en externe verslaggeving).

Deze principes gelden eerder als richtinggevende normen, maar worden desalniettemin algemeen aanvaard als essentieel voor de uitbouw van een performant aandeelhouderschap en een effectief overheidsbedrijf. Aangezien elke organisatie zijn eigenheid heeft, wordt doorgaans uitgegaan van het *pas-toe-of-leg-uit*-principe (comply or explain). Dat wil zeggen dat alle aanbevelingen moeten worden toegepast, tenzij met een grondige motivatie kan worden aangetoond dat van de richtlijnen mag of kan worden afgeweken.

De raad van bestuur heeft voor PMV in 2006 een bestuursmodel vastgelegd in een *corporate governance charter*. Dat charter omschrijft zijn doelstelling als: *de transparantie en objec-*

<sup>3</sup> De krachtlijnen van het decreet omvatten: de billijke verhouding tussen toplonen en lonen van het personeel, de beperking van de vertrekpremies, regels voor variabele verloning, het werkingsgebied van het remuneratiecomité, de onafhankelijkheid van de bestuurders, de deontologische code, de beschermingsregeling voor klokkenluiders en de aanstelling van regeringscommissarissen.

<sup>4</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>).

<sup>5</sup> Code Buysse II – Corporate Governance, aanbevelingen voor niet-beursgenoteerde ondernemingen ([http://www.code-buysse.com/downloads/CodeBuysseII\\_NL.pdf](http://www.code-buysse.com/downloads/CodeBuysseII_NL.pdf)).

<sup>6</sup> Een eigenaarsstrategie moet bepalen wat de overheid wil bereiken met een overheidsbedrijf en op welke wijze zij het bedrijf zal aansturen. Zo'n strategie is noodzakelijk op macroniveau (alle overheidsbedrijven in de Vlaamse overheid), mesoniveau (de overheidsbedrijven in het beleidsdomein) en microniveau (specifiek voor PMV).



tiviteit van de bestuursstructuur en de besluitvormingsprocessen in de vennootschap verankeren en aangeven hoe PMV de principes van deugdelijk bestuur ter harte neemt. Op vraag van de (toenmalige) minister van Overheidsinvesteringen onderzocht het kenniscentrum voor bestuurders en ondernemingen GUBERNA in 2009 de *corporate governance* bij PMV<sup>7</sup>. Het onderzoek beperkte zich tot een documentstudie. Tal van aspecten die het Rekenhof onderzocht, kwamen daarin niet aan bod. Bovendien gingen noch PMV, noch de Vlaamse overheid na in hoeverre werd tegemoetgekomen aan de geformuleerde aanbevelingen.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Met deze audit wil het Rekenhof het Vlaams Parlement informeren over de stand van zaken inzake deugdelijk bestuur bij PMV. Het wil de bestuursstructuur en de werking toetsen aan de belangrijke basisbeginselen van *good governance* en aanbevelingen formuleren voor een goede werking ter zake, een noodzakelijke voorwaarde voor de degelijke functionering van een investeringsmaatschappij in handen van de overheid.

De audit tracht een antwoord te vinden op de vraag of PMV in haar werking voldoet aan de eisen van deugdelijk bestuur, zowel formeel als in praktijk, en of daarover voldoende transparantie bestaat.

Het Rekenhof ging in het bijzonder na of, en in welke mate, PMV en de aansturende Vlaamse overheid de reglementaire bepalingen en de algemeen aanvaarde normen van deugdelijk bestuur naleven. Daarbij zocht het een antwoord op de volgende vragen:

- Stuurt de Vlaamse overheid PMV op een effectieve en efficiënte manier aan?
- Voldoen de samenstelling en werking van de raad van bestuur en de verschillende adviescomités van deze raad aan de vereisten van deugdelijk bestuur?
- Voldoen de structuur en de werking van het management van PMV aan de beginselen van deugdelijk bestuur?
- Is een afdoend systeem van interne controle en risicomanagement aanwezig?
- Zijn de structuur en werking van PMV voldoende transparant voor de belanghebbenden?

Bij deze audit heeft het Rekenhof onder andere de volgende normenbronnen gehanteerd:

- het decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheid
- het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid
- de conceptnota inzake deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector
- het *corporate governance* charter van PMV
- de *gedragscode PMV-bestuurders en principes van corporate governance* van PMV
- de samenwerkingsovereenkomst tussen PMV en de Vlaamse overheid
- de Belgische codes inzake Corporate Governance (de code Buysse voor niet-beursgenoteerde ondernemingen en de code Daems voor beursgenoteerde ondernemingen)
- de OESO-richtlijnen voor *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*
- de normen van het Institute of Internal Auditors inzake interne audit en auditcomités
- de leidraad organisatiebeheersing van de Vlaamse overheid.

---

<sup>7</sup> Guberna, Scan Good Governance Participatiemaatschappij Vlaanderen, september 2010.

Het Rekenhof heeft ook algemeen aanvaarde normen gebruikt uit verschillende wetenschappelijke studies en rapporten van onderzoeks- en adviesinstanties (bijvoorbeeld Guberna). Verder bood de vennootschapsregelgeving een belangrijke norm.

Het Rekenhof heeft documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met de leden van de raad van bestuur, het management en de overheid als aandeelhouder.

Het kondigde zijn onderzoek op 16 november 2015 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Economie, de secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, de voorzitter van de raad van bestuur van PMV en de algemeen manager van PMV.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof op 11 oktober 2016 een ontwerp van verslag voorgelegd aan de Vlaamse minister van Economie, de algemeen manager van PMV, de voorzitter van de raad van bestuur van PMV en de secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, om ze de gelegenheid te bieden de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen. Het Rekenhof ontving commentaren van de algemeen manager van PMV en de secretaris-generaal van het departement op respectievelijk 16 en 10 november 2016. Het heeft de relevante opmerkingen verwerkt in dit verslag. De minister antwoordde op 21 november 2016. Zijn antwoord is opgenomen als bijlage en is besproken in hoofdstuk 11.

## HOOFDSTUK 2

# Eigenaarsfunctie

Alle aandelen van PMV zijn in handen van de Vlaamse overheid, die de enige eigenaar is. Naast PMV kent de Vlaamse overheid tal van andere overheidsbedrijven, zoals De Lijn, de VRT, Waterwegen en Zeekanaal en LRM. De aansturing van deze bedrijven vanuit de Vlaamse overheid vindt bij voorkeur op drie niveaus plaats: het *macroniveau*, dat alle overheidsbedrijven van de Vlaamse overheid betreft; het *mesoniveau*, dat betrekking heeft op de aansturing van overheidsbedrijven met een zelfde finaliteit, in casu de investeringsmaatschappijen, en het *microniveau*, dat alleen het overheidsbedrijf PMV betreft. De aansturing moet betrekking hebben op verscheidene aspecten, zoals de beweegredenen voor het eigenaarschap, het beleid, de *corporate governance* en de vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden<sup>8</sup>. Verder is het noodzakelijk dat de eigenaarsfunctie de burger verantwoording en transparantie biedt.

### 2.1 Macroniveau

Volgens de OESO-richtlijnen dient de Vlaamse overheid op macroniveau een algemeen eigenaarschapsbeleid te ontwikkelen voor alle overheidsbedrijven, zonder onderscheid in hun finaliteit of activiteitensector. Dat eigenaarsbeleid moet onder andere de volgende punten omvatten: de beweegredenen voor het aandeelhouderschap, de rol van de overheid in het bestuur van overheidsbedrijven, de wijze waarop de overheid het eigenaarsbeleid zal uitvoeren en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken overheidsdiensten.

#### *Centrale aansturing van overheidsbedrijven*

De OESO hanteert een meer centrale aansturing van overheidsbedrijven als richtlijn<sup>9</sup>, terwijl de Vlaamse overheidsorganisatie op macroniveau steunt op een decentraal model, waarin elke minister bevoegd is voor de overheidsbedrijven die tot zijn beleidsdomein behoren. Coördinatie is daarbij beperkt. Zij vindt vooral plaats op het politieke niveau van de kabinetten en interkabinettenwerkgroepen. Bovendien zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthoudende minister, de minister van Begroting en Financiën (onder andere kas- en schuldbeheer) en de diverse sectorale ministers (voor bijzondere en beheersopdrachten) niet duidelijk afgebakend. Het is dan ook niet altijd duidelijk welke instantie (de Vlaamse Regering of de toezichthoudende minister) de aandeelhoudersrechten heeft.

<sup>8</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, punt I.

<sup>9</sup> Zie ook Guberna, *The Belgian State as a shareholder*, maart 2014.

Er ontbreekt een instantie die centraal de taken van het globale eigenaarschap op het niveau van de Vlaamse overheid aanstuurt of coördineert<sup>10</sup>. Eén van de coördinerende taken zou kunnen bestaan uit het proces van de aanstelling van bestuurders voor de overheidsbedrijven. Deze eigenaarsfunctie zou ook het toezicht op de toepassing van de normen inzake deugdelijk bestuur in de overheidsbedrijven kunnen uitoefenen, onder andere in het kader van de decretale rapporteringsplicht van de Vlaamse Regering. Die plicht reikt verder dan de bestaande centrale initiatieven, zoals de mandatendatabank<sup>11</sup> en een website met FAQ's voor de toepassing van het decreet deugdelijk bestuur.

### *Algemene regeling van eigenaarschapselementen*

De Vlaamse overheid heeft evenmin andere belangrijke eigenaarschapselementen op een algemene wijze geregeld, zoals de beweegredenen voor het aandeelhouderschap, het beleid van de overheid en de implementatie daarvan. Decretale bepalingen<sup>12</sup> hebben de rol van de overheid in het bestuur slechts in beperkte mate verduidelijkt. Zij hebben weliswaar een aantal aspecten van deugdelijk bestuur uitgewerkt, maar dit rapport zal aantonen dat de implementatie van verscheidene bepalingen ervan (onder andere over onafhankelijke bestuurders, verloning of de interne controle) in PMV ontoereikend is.

## **2.2 Mesoniveau**

Het mesoniveau heeft betrekking op alle overheidsbedrijven in eenzelfde activiteitensector, in casu de Vlaamse investeringsmaatschappijen PMV, LRM en Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM). Volgens het besluit van de Vlaamse Regering over de organisatie van de Vlaamse administratie<sup>13</sup> behoren de investeringsmaatschappijen tot het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Dat impliceert dat de minister bevoegd voor Economie de eigenaarsfunctie op dit niveau moet uitoefenen. Dat is in de huidige legislatuur ook het geval<sup>14</sup>.

### *Functiescheiding eigenaar-marktreguleerder*

De OESO-richtlijnen stellen een volledige organisatorische en juridische scheiding tussen de marktregulerings- en eigenaarsfuncties voorop, om zo een *level playing field te verzekeren* voor alle overheids- en private bedrijven. Deze scheiding moet met andere woorden voorkomen dat overheidsbedrijven door gerichte regelgeving concurrentiële voordelen hebben ten opzichte van privébedrijven<sup>15</sup>. In Vlaanderen bestaat deze specifieke opsplitsing niet.

<sup>10</sup> Een voorbeeld van zo'n centrale instantie is het Franse Agence des participations de l'Etat.

<sup>11</sup> Die echter voor PMV onvolledig ingevuld werd.

<sup>12</sup> Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector. Aangezien PMV vorm kreeg als een extern verzelfstandigd agentschap, is het kaderdecreet van toepassing (artikel 29).

<sup>13</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

<sup>14</sup> In de vorige legislaturen was er een afzonderlijke ministeriële bevoegdheid voor het economisch overheidsinstrumentarium, met een onduidelijke en dubbele aansturing tot gevolg.

<sup>15</sup> Zo kan een overheidsbedrijf dat beleidsvoorbereidend werkt, wat het geval is voor PMV, door zijn voorkennis van het toekomstig beleid een voordeel hebben ten opzichte van de private spelers op de markt.

De Vlaamse Regering, of haar ministers, treden in beide hoedanigheden op<sup>16</sup>. Dat andere beleidsniveaus (federaal, Europees) de markt in belangrijke mate reguleren, tempert evenwel dit gebrek.

### *Scheiding beleid- en aandeelhoudersfunctie*

Volgens de OESO-richtlijnen<sup>17</sup> vraagt de inzet van overheidsbedrijven voor een industriële politiek, zoals bij PMV, een duidelijke scheiding tussen de aandeelhoudersfunctie en het beleid dat deze politiek vastlegt. De doelstellingen van de aandeelhouder (bijvoorbeeld minimaal rendement) en de doelstellingen van industrieel beleid (bijvoorbeeld steun aan start-ups) zijn immers soms moeilijk verzoenbaar. In de Vlaamse overheid is echter niet in een duidelijke functiescheiding voorzien tussen deze twee rollen.

De beleidsfunctie is niet duidelijk ingevuld. Zo werd in de memorie van toelichting van het decreet van 13 juli 1994<sup>18</sup> niet geduid waarom de overheid met aandeelhouderschap in investeringsmaatschappijen een deel van haar beleid wenst uit te voeren. De memorie van toelichting bij het decreet van 7 mei 2004<sup>19</sup> stelt dat *het succesrijk parcours dat de investeringsmaatschappijen inmiddels hebben afgelegd, illustreert dat deze verzelfstandigde vennootschappen aan een reële behoefte van de Vlaamse overheid beantwoorden*. Dit is als motivatie voor het aandeelhouderschap van de overheid in investeringsmaatschappijen te beperkt. Andere documenten, zoals regeerakkoorden, beleidsnota's en beleidsbrieven, bieden evenmin duidelijkheid.

Inzake de aandeelhoudersfunctie is de vennootschapsvorm, in casu privaatrechtelijke nv's, een sturingsmodel dat de aandeelhouder op enige afstand stelt en waarbij de onderneming normaal in de eigen financiering voorziet. Op basis van duidelijkere door de overheid geformuleerde verwachtingen/opdrachten en de eraan verbonden financiering (enkel via de overheid of ook door middel van privé-financiering) kan bepaald worden of een (private) vennootschapsvorm de juiste organisatievorm is voor de investeringsmaatschappijen, en of dit voor alle opdrachten geldt.

### *Centrale aansturing van investeringsmaatschappijen*

Zoals op het macroniveau, ontbreekt ook op het mesoniveau van het beleidsdomein EWI een centrale aansturing, en is een tussenliggende organisatie die voor de nodige functiescheiding zorgt niet aanwezig. Het mogelijke takenpakket van een dergelijke organisatie is divers: instaan voor de nodige functiescheiding, zoektocht naar potentiële bestuurders, de aanstelling van bestuurders coördineren, specifieke vennootschapsrechtelijke vraagstukken juridisch ondersteunen, samenwerkingsovereenkomsten voorbereiden en opvolgen, performantie-indicatoren bepalen en opvolgen, een globale rapportering door deze vennootschappen coördineren (onder andere zelfde format, overzicht van overlappende taken

<sup>16</sup> In sommige landen wordt een centraal departement belast met de aandeelhoudersrol, zoals het ministerie van Financiën in Nederland.

<sup>17</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, edition 2015, p. 45-46.

<sup>18</sup> Decreet van 13 juli 1994 betreffende de herstructurering van de GIMV, GIMVINDUS, VMH, Mijnen en LIM en tot oprichting van het Limburgfonds en van de permanente werkgroep Limburg.

<sup>19</sup> Decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

en soms samenlopende financieringen) en de toepassing van de normen inzake deugdelijk bestuur ondersteunen en evalueren. Wat de laatste taak betreft, ziet een centrale entiteit, met name het departement EWI, volgens zijn ondernemingsplannen<sup>20</sup> toe op de implementatie van het decreet deugdelijk bestuur. Het departement moet daarover rapporteren, maar het Rekenhof heeft een dergelijk rapport, na herhaalde verzoeken, tot op heden niet ontvangen. Bovendien bleek uit interviews dat het departement nog geen voorbereidingen had getroffen voor de decretale evaluatie in de tweede jaarhelft van 2016<sup>21</sup>. Het departement stelde in zijn antwoord op dit rapport dat het voorzitterscollege op 19 mei 2016 beslist heeft dat de rapportage over de implementatie van het decreet deugdelijk bestuur gecoördineerd zou worden door de minister-president en de minister bevoegd voor Bestuurszaken. Er zou een bevraging zijn uitgestuurd naar alle entiteiten onder het toepassingsgebied van het decreet deugdelijk bestuur. In januari 2017 zal de Vlaamse Regering de resultaten van de bevraging bezorgen aan het Vlaams Parlement.

Bij gebrek aan een duidelijk aansturingsmodel, neemt het toezichthoudende kabinet de sturende rol in grote mate waar, maar soms sturen ook andere kabinetten. Het risico ontstaat daarbij dat de politieke dimensie prevaleert op bedrijfsmatige, strategische, economische en financiële overwegingen. Alleen door in de diverse raden van bestuur voor voldoende autonomie en onafhankelijkheid te zorgen, kan dit risico worden beperkt.

### Doelstellingenbepaling

De regelgeving biedt onvoldoende duidelijkheid over de gewenste strategie. Zo somt het decreet van 7 mei 2004<sup>22</sup> wel de missie, het maatschappelijk doel en de taken van de investeringsmaatschappijen op, maar deze ruime omschrijving van mogelijke taken kan niet worden beschouwd als een vastlegging van duidelijke strategische doelstellingen door de decreetgever. Ook de opeenvolgende regeerakkoorden, beleidsnota's en beleidsbrieven schenken ruime aandacht aan het economisch overheidsinstrumentarium, maar expliciteren nauwelijks de rol die overheidsbedrijven daarin kunnen spelen<sup>23</sup>.

De ondernemingsplannen van het departement EWI bevatten de doelstelling *het optimaliseren van het economisch bedrijfsinstrumentarium (in samenwerking met PMV, LRM)*, die zij omschrijven als: *het voorbereiden, opvolgen, evalueren en bijsturen van bestaande financieringsinstrumenten voor bedrijven en ontwikkelen van nieuwe instrumenten in samenwerking met bevoegde instellingen PMV en LRM*. Via deze weg zou de overheid het economisch overheidsinstrumentarium en de rol daarin voor de overheidsbedrijven kunnen verduidelijken. In de praktijk is het echter onduidelijk in hoeverre het departement, zeker ten aanzien van PMV, deze rol invult, daar PMV stelt de financieringsinstrumenten veelal zelf te ontwik-

<sup>20</sup> Departement EWI, Jaarondernemingsplan JOP 2015 en Departement EWI, Ondernemingsplan 2016 – Jaarrapportering 2015.

<sup>21</sup> De evaluatie van de toepassing van het decreet deugdelijk bestuur is trouwens beperkt, aangezien specifieke decretale bepalingen over deugdelijk bestuur van de investeringsmaatschappijen opgenomen zijn in andere regelgeving, zoals het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

<sup>22</sup> Decreet van 24 mei 2004, betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

<sup>23</sup> In een recent rapport (*Referentiekader voor de overheid in haar rol als ondernemer-investeerder*, 20 juni 2016) poneerde de SERV vier mogelijke uitgangspunten voor een strategische reflectie over het economisch overheidsinstrumentarium op mesoniveau: de afbakening van het speelveld, een coherente, effectieve en efficiënte werking, de corporate governance principes en responsabilisering.

kelen. In zijn antwoord op dit auditrapport heeft het departement EWI echter gesteld dat het wel structureel samenwerkt aan de optimalisering van het economisch overheidsinstrumentarium en ten opzichte van PMV verschillende ondersteunende taken uitvoert (onder andere nieuwe instrumenten ontwikkelen en evalueren, en bestaande instrumenten wijzigen).

### Organisatie van deugdelijk bestuur

Voor de normen van deugdelijk bestuur verwijst het decreet van 7 mei 2004 naar de internationale aanbevelingen op het vlak van de corporate governance die de Vlaamse Regering heeft aangewezen. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de Vlaamse Regering de precieze aanbevelingen in de *Guidelines for Corporate Governance of State-owned Enterprises* van OESO dient aan te duiden. Tot op heden heeft zij daarvoor echter geen initiatief genomen. Hoewel een afzonderlijk besluit van de Vlaamse Regering strikt gezien niet noodzakelijk is, beveelt het Rekenhof een duidelijke stellingname van de regering aan, gelet op het internationaal aanvaarde karakter van de OESO-richtlijnen.

## 2.3 Microniveau

Het microniveau betreft de rechtstreekse relatie tussen de eigenaarsfunctie, in casu de Vlaamse overheid, en PMV.

### Functiescheiding eigenaar-klant

Volgens de OESO wordt de eigenaarsfunctie het best gescheiden van de klantfunctie. In overeenstemming daarmee stelt het *corporate governance charter* van PMV dat het belangrijk is de aandeelhoudersfunctie in de overheid te scheiden van de klant- of toeleveranciersfunctie om een permanent spanningsveld te voorkomen<sup>24</sup>. Op dat vlak is de scheiding op het Vlaams niveau evenmin voldoende uitgewerkt. De organisatorische aansturing van de PMV vindt immers veelal case-by-case plaats op het niveau van instrumenten, dienstverlening of opdrachten, en dus door de klanten. Zo krijgt PMV opdrachten van of treedt ze op in verscheidene beleidsdomeinen (onder andere economie, cultuur<sup>25</sup>, zorg<sup>26</sup>, mobiliteit<sup>27</sup>), zonder dat een coördinerende organisatie of kabinet optreedt. PMV treedt rechtstreeks in contact met de verschillende organisaties en kabinetten in deze beleidsdomeinen, en werkafspraken over de wijze waarop zij het kabinet van de toezichthoudende minister op de hoogte houdt zijn vaag<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Corporate governance charter PMV, punt 4.1.: *Anderzijds brengt haar type aandeelhouder voor PMV ook een ruimere verantwoordelijkheid met zich, die het ondernemingskader overstijgt. Die verantwoordelijkheid beperkt zich immers niet tot het Vlaams Gewest in zijn hoedanigheid als aandeelhouder van PMV, maar moet ook geplaatst worden tegenover de belangen van het brede publiek, zijnde zowel privépersonen als ondernemingen. De begrippen shareholder en stakeholder liggen in die zin opvallend dicht bijeen. Om een permanent spanningsveld te voorkomen is het dan ook belangrijk dat de aandeelhoudersfunctie binnen de overheid gescheiden wordt van de klant- of toeleveranciersfunctie.*

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld Cultuurinvest.

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld Investerings in zorg en welzijn.

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld Via-Invest, Wandelaar Invest.

<sup>28</sup> De afspraak is dat PMV het kabinet op de hoogte brengt zodra bepaalde opdrachten/besprekingen concreter worden of wanneer er budgettaire impact zou kunnen zijn.

### Sturende werking van de algemene vergadering

De algemene vergadering, de plaats waar de aandeelhouder zijn specifieke aandeelhoudersrol kan invullen<sup>29</sup>, heeft, voortgaand op de notulen, bij PMV louter een formele rol, met alleen wettelijk voorziene goedkeuringen zonder overleg of discussie.

Het *corporate governance charter* legt de voorzitter van de raad van bestuur op *strategische contacten [te] leggen met de aandeelhouder en het politieke niveau, alsook met de private sector*. Dat impliceert in de eerste plaats een dialoog voorafgaand aan de beleidsbepaling en -uitvoering op het niveau van PMV. Ook is hij *de bemiddelaar tussen de aandeelhouder, de raad van bestuur en het groepsmanagementcomité. Hij waakt over de goede verstandhouding tussen alle betrokkenen*. Uit de interviews blijkt echter dat de voorzitter weliswaar soms strategische aspecten bespreekt met de toezichthoudende minister en de private sector, maar niet op een systematische manier. De toekenning van deze opdracht aan de voorzitter steunt waarschijnlijk op de werkwijze van de voorgaande voorzitter, die voltijds werkzaam was bij PMV en meer betrokken was bij de operationele aansturing en werking van PMV, en strookt niet meer met de visie van de Vlaamse Regering en de huidige voorzitter op dit voorzitterschap.

### Doelstellingenbepaling

De beleidsnota 2014-2019 bevat slechts één strategische bepaling over PMV: *PMV zal zich richten op de specifieke financieringsnoden veroorzaakt door marktfalen*. Ook de beleidsbrief<sup>30</sup> verwijst op strategisch niveau alleen naar dit aspect: *het helpen oplossen van financieringsnoden die omwille van risico, duurtijd en andere parameters niet door de markt worden ingevuld*.

Een belangrijk aansturingsinstrument is de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en PMV. De huidige overeenkomst dateert van 2011. Een nieuwe overeenkomst is in onderhandeling. Ze herneemt het decretaal vastgelegde maatschappelijk doel en stelt dat PMV er in de vastlegging van zijn strategie en lange-termijndoelstellingen rekening mee moet houden. Zoals al vermeld is dit decretaal vastgelegd maatschappelijk doel echter weinig specifiek<sup>31</sup>. Door dit gebrek aan een duidelijke eigenaarsstrategie is het voor PMV moeilijk haar strategie en lange-termijndoelstellingen te kaderen. PMV heeft dan ook geen strategische en lange-termijndoelstellingen vastgelegd, noch een doelstellingencascade uitgewerkt. Overigens vereist het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen dat de Vlaamse overheid de operationele doelstellingen van de investeringsmaatschappij in de samenwerkingsovereenkomst zelf vastlegt (artikel 7). Voor PMV heeft zij dat niet gedaan. Het vastleggen van operationele doelstellingen in een overeenkomst past echter niet bij een vennootschapsvorm (nv van privaatsrecht), die een bestuursvorm is waarbij de aandeelhouder op enige afstand staat. Bij zo'n bestuursvorm formuleert de aandeelhouder wel op een duidelijke wijze zijn (strategische) verwachtingen, die door de raad van bestuur vertaald worden in een meer concrete strategie en doelstellingen. Zoals aangehaald, moet de over-

<sup>29</sup> Een duidelijke bepaling van de organisatie of persoon die deze aandeelhoudersrol invult is daartoe een vereiste.

<sup>30</sup> Beleidsbrief Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie 2015-2016.

<sup>31</sup> Overigens kunnen een aantal door PMV uitgeoefende taken, zoals leningen aan de investeringsmaatschappij LRM verstrekken, niet begrepen worden in dit maatschappelijk doel.



heid dus niet alleen haar verwachtingen duidelijk formuleren, maar ook bepalen tot welk niveau (strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, zeer specifieke opdrachten, ...) zij deze verwachtingen wil concretiseren. Op basis van deze keuze kan dan de meest geschikte bestuursvorm worden gekozen<sup>32</sup>.

Zowel de beleidsbrief als de beleidsnota verwijzen naar de term *marktfalen*. Deze term komt echter niet ter sprake in het maatschappelijk doel, noch in de missie<sup>33</sup> van PMV. In de prioritaire doelstelling van PMV<sup>34</sup>, opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst, komt de term evenmin voor. Daarenboven omschrijven de beleidsbrief of beleidsnota het begrip onduidelijk<sup>35</sup>. In een recent overleg hanteerden PMV en het kabinet van de toezichthoudende minister als leidraad voor tussenkomsten van PMV het begrip *complementariteit*, maar geen enkel beleidsdocument omschrijft deze term of verduidelijkt hem ten aanzien van het begrip *marktfalen*.

Alleen op een sub-microniveau, namelijk bij de inzet van de verschillende instrumenten door PMV (bijvoorbeeld TINA<sup>36</sup>, ARKIMEDES<sup>37</sup>), geven een aantal documenten<sup>38</sup> de strategie van de overheid als eigenaar duidelijker weer in de vorm van strategische overwegingen of doelstellingen. Het gaat dan wel om instrumenten van beleidsuitvoering, terwijl een strategisch discours in de eerste plaats op een hoger niveau moet plaatsvinden. Ook stelde de SERV<sup>39</sup> vast dat sommige instrumenten in de praktijk niet meer voldoen aan de strategische keuzes of voorwaarden die eraan ten grondslag liggen. Ook dat toont aan dat dringend een duidelijke en concrete strategiebepaling door de eigenaar nodig is, die PMV verder concreetiseert en uitvoert. Indien een initiatief van de Vlaamse overheid uitblijft, kan PMV zelf de elementen voor deze strategie aanreiken aan de toezichthoudende overheid.

### Organisatie van deugdelijk bestuur

Op microniveau neemt de eigenaarsfunctie evenmin haar rol op inzake deugdelijk bestuur. Zo stelt artikel 7bis van het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen dat de Vlaamse Regering alleen een samenwerkingsovereenkomst kan afsluiten als zij *kan instemmen met de door de investeringsmaatschappij vastgelegde basisaannames, methodes en procedures die de werking van de investeringsmaatschappij afstemmen op de beginselen van de Belgische Corporate Governance Codes en de door de Vlaamse Regering aangewezen internationale aanbevelingen op het vlak van de corporate governance*. Uit geen enkele vaststelling blijkt echter dat er een evaluatie plaatsvond en dat werd ingestemd met de aspecten die het decreet vermeldt.

<sup>32</sup> Hoe specifieker de verwachtingen geformuleerd worden, hoe minder de nv-vorm geschikt is.

<sup>33</sup> Recent aangepast in overleg met het kabinet van de toezichthoudende minister.

<sup>34</sup> PMV investeert op rendabele wijze en op eigen risico in bedrijven en projecten die een impuls geven aan de economische activiteit in Vlaanderen of die belangrijk zijn voor de economische en sociale infrastructuur in Vlaanderen.

<sup>35</sup> Betreft het bijvoorbeeld alleen situaties waarin de markt geen optimale financieringsoplossing voorstelt (hoger dan gemiddelde marktvergoeding, strikter waarborgvereisten, ...), of alleen situaties waarin de markt niet wenst tussen te komen? Betreft het alle economische sectoren? Hoe verhouden marktfalen en staatssteun zich, enz.

<sup>36</sup> Transformatie, Innovatie en Acceleratie.

<sup>37</sup> ARKImedesfondsen zijn dakfondsen die investeren in ARKIV's. Een ARKIV is een investeringsfonds dat na een selectieprocedure is erkend voor een investering vanuit een ARKImedesfonds

<sup>38</sup> Zoals in nota's aan de Vlaamse Regering, decreten, memories van toelichting en specifieke samenwerkingsovereenkomsten.

<sup>39</sup> SERV, Advies 'Referentiekader voor de overheid in haar rol als ondernemer-investeerder', 20 juni 2016, p. 11.

De uitwerking van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst vereist dan ook ten minste op meso- en microniveau een strategische reflectie. Het aantal taken van PMV en het aantal sectoren waarin PMV optreedt, nemen toe. Deze tendens gaat in tegen de globale evolutie in de Vlaamse overheid. Een denkoefening over de kerntaken van PMV kan een insteek vormen voor deze reflectie. Een kerntakendebat bleef echter, in tegenstelling tot voor tal van andere Vlaamse overheidsorganisaties, uit.

## 2.4 Rapportering en transparantie

Tot slot vereist een goed uitgevoerde eigenaarsfunctie een transparante verantwoording. Volgens artikel 7 van het decreet betreffende de investeringsmaatschappijen dient de samenwerkingsovereenkomst de rapporteringsplicht te vermelden en het gebruik van beleids- en beheersrelevante indicatoren op te leggen. Aangezien geen strategie en doelstellingen voor PMV werden vastgelegd, ontbreken dergelijke indicatoren vooralsnog.

De samenwerkingsovereenkomst gebiedt PMV aan de toezichhoudende overheid te rapporteren over de beheerde bijzondere opdrachten en diensten aan de hand van indicatoren en na voorlegging aan de raad van bestuur. PMV heeft aan deze modaliteiten van haar rapporteringsplicht niet voldaan. Wel zijn verschillende instrumenten, door of in opdracht van de klant en/of PMV, geëvalueerd.

Het groepsmanagementcomité heeft recent de rapportering aan de Vlaamse overheid als actiepunt op zijn agenda geplaatst, onder meer ten gevolge van een recente evaluatie door het Rekenhof<sup>40</sup>. Ook zal de kwartaalrapportering van financiële gegevens aan de raad van bestuur eveneens naar het kabinet van de toezichhoudende minister gaan. Ministers ontvangen rapporten over de instrumenten of acties van PMV die tot hun beleidsdomein behoren, maar de Vlaamse Regering ontvangt als orgaan geen rapporten. Voorts heeft PMV recent een database met investeringen toegankelijk gesteld voor het kabinet van de toezichhoudende minister en de investeringsmaatschappij LRM. Die database zou een krachtiger instrument vormen voor een transparantere aanwending van overheidsmiddelen als ook andere overheidsinstanties die steun verlenen aan ondernemers<sup>41</sup>, er toegang toe zouden hebben, maar PMV wil dit niet toestaan om vertrouwelijkheidsredenen<sup>42</sup>. De eigenaarsfunctie zorgt zelf niet voor een rapportering over de beleidsuitvoering door PMV of andere investeringsmaatschappijen. De OESO-richtlijnen schrijven nochtans een algemene rapportering over alle overheidsbedrijven voor. Een duidelijk beleidsbepaling op verschillende niveaus zou het uitgangspunt kunnen vormen van een meer transparante aanpak ter zake door de Vlaamse overheid.

<sup>40</sup> Verslag van het Rekenhof, Rekeningenboek over 2014, Transparantie en financiële impact van de activiteiten van de Participatiemaatschappij Vlaanderen.

<sup>41</sup> Vermits alle steun (subsidies, kapitaalbreng, achtergestelde leningen, ...) rechtstreeks vanuit de Vlaamse begroting gefinancierd wordt is een zicht op de volledige steun aan een bedrijf aangewezen. Daarenboven is kapitaal financiering niet meer beperkt tot PMV en LRM, maar kunnen ook andere organisaties met Vlaamse middelen (bijvoorbeeld IMEC) aandeelhouder worden.

<sup>42</sup> Een oplossing zou erin kunnen bestaan alleen de mogelijkheid te bieden met specifieke zoektermen (zoals bedrijfsnamen) te zoeken, en uitsluitend contactgegevens van de dossierbeheerder weer te geven. Daarna kan in rechtstreekse contacten meer informatie uitgewisseld worden. Ook is een uitbreiding van de databank aangewezen tot lopende, nog niet besliste dossiers.

## 2.5 Conclusies

De eigenaarsfunctie dient in te staan voor een duidelijke en gecoördineerde organisatorische aansturing, maar noch op macroniveau (Vlaamse overheidsinstellingen), noch op mesoniveau (Vlaamse investeringsmaatschappijen), noch op microniveau (PMV zelf) is een coördinerende organisatie opgericht die daarvoor instaat. Alleen op microniveau bekleedt het kabinet van de toezichthoudende minister, zij het maar in beperkte mate, een centrale plaats in de aansturing van PMV. Hierdoor ontstaat echter ook een tekort aan functiescheidingen tussen de verschillende rollen van de overheid ten aanzien van PMV: eigenaar, marktreguleringsinstantie, beleidsbepaler en klant.

De Vlaamse Regering heeft ook op geen enkel van de drie niveaus duidelijk bepaald welke strategische doelstellingen/verwachtingen zij als eigenaar ten aanzien van PMV heeft. Doorheen de niveaus is er ook geen verantwoording voor de huidige (private) vennootschapsstructuur. Zo'n structuur wordt gekarakteriseerd door een aandeelhouder die op enige afstand staat en waarbij zijn strategische verwachtingen door de raad van bestuur verder geconcretiseerd worden. Decretale bepalingen die operationele doelstellingen vereisen in de samenwerkingsovereenkomst tussen de aandeelhouder en de vennootschap passen trouwens moeilijk in zo'n bestuursvorm. Behoudens kapitaalbreng wordt door een vennootschap hoofdzakelijk een beroep gedaan op andere financieringsbronnen dan de aandeelhouder, wat in casu niet het geval is. Op basis van duidelijk bepaalde verwachtingen en een antwoord op de vraag in hoeverre zij deze verwachtingen wil preciseren en welke financiering daarvoor wordt aangewend, kan de Vlaamse overheid de meest aangewezen bestuursvorm(en) (vennootschap en/of andere vormen) kiezen.

Alleen voor het deugdelijk bestuur van PMV heeft de Vlaamse overheid op verschillende niveaus een aantal reglementaire bepalingen uitgewerkt. Die vergen echter nog verdere precisering en de implementatie en het toezicht op de naleving ervan is vooralsnog ontoereikend.

Een rapportering aan de eigenaarsfunctie op basis van indicatoren, zoals decretaal vereist, is niet aanwezig, maar een verbeterde rapportering aan het kabinet van de toezichthoudende minister is in uitbouw. Een belangrijke database over investeringen kan met enkele aanpassingen een efficiënt instrument voor de Vlaamse overheid worden. De eigenaarsfunctie rapporteert vooralsnog evenmin aan de belanghebbenden.



## HOOFDSTUK 3

# Samenstelling en werking van de raad van bestuur

### 3.1 Samenstelling en aanstelling

#### *Samenstelling*

De samenstelling van de raad van bestuur wordt geregeld in het *Corporate Governance charter* van PMV, dat de negen leden nominatief vermeldt<sup>43</sup>. Dit charter is sinds 2011 niet meer herzien<sup>44</sup>, hoewel inmiddels drie bestuurders zijn vervangen en een nieuwe voorzitter is aangeduid.

De huidige omvang van de raad van bestuur lijkt gepast, vergeleken met gelijkaardige organisaties en gelet op de activiteiten en de grootte van de organisatie. Ook de vereiste dat de raad voor maximaal twee derden mag zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van hetzelfde geslacht<sup>45</sup>, is gerespecteerd.

Het charter omschrijft de vereiste persoonlijke bekwaamheden van de bestuurders summier: *bestuurders moeten over de nodige autoriteit, competentie en objectiviteit beschikken om hun rol van strategische begeleiding en controle op het beheer te kunnen vervullen.*

Uit de interviews met de leden van de raad van bestuur, en uit hun cv's, blijkt alvast dat alle leden verantwoordelijke functies in belangrijke maatschappelijke organisaties hebben of hadden, waardoor hun *autoriteit* voldoende lijkt om hun taak als bestuurder in te vullen. Ook beschikken alle bestuursleden over competenties die nuttig kunnen zijn voor een organisatie als PMV. Zo hebben enkele bestuursleden een aantoonbare kennis van of ervaring in het vakgebied van de economie en de investeringsfondsen. De meeste bestuurders bekleden ook tal van andere mandaten die kunnen bijdragen tot een relevante ervaring.

Of aan de competentievereiste voor de raad van bestuur in zijn geheel is voldaan en of in de raad voldoende diversiteit en complementariteit aanwezig is om alle taken degelijk uit te voeren, kan het Rekenhof niet nagaan. Zo beschikt de raad niet over een inventaris van noodzakelijke, nuttige en aanwezige competenties. Bij de aanstelling van nieuwe bestuurders werden evenmin competentieprofielen gebruikt om eventuele hiaten inzake kennis en

---

<sup>43</sup> De nominatieve vermelding van bestuursleden is een praktijk die onder andere in de code Buysse wordt onderschreven.

<sup>44</sup> De samenwerkingsovereenkomst (artikel 4) voorziet in een periodieke uitvaardiging van het charter.

<sup>45</sup> Conform het decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid.

kunde in de raad van bestuur aan te vullen. Sommige geïnterviewden meldden de complementariteit tussen de bestuurders op het vlak van achtergrond, expertise en ervaring als een aandachtspunt.

Tot slot moeten de bestuurders over de nodige objectiviteit beschikken. De samenwerkingsovereenkomst vermeldt daarbij dat de raad van bestuur *op een onafhankelijke manier moet kunnen beslissen en derhalve ook als dusdanig dient te zijn samengesteld*. Ook stelt de gedragscode van de PMV-bestuurders<sup>46</sup> dat *elke bestuurder dient te beslissen op basis van een onafhankelijk en objectief oordeel, wat betekent dat persoonlijke voorkeuren en overtuigingen of het engagement in een vereniging geen weerslag mogen hebben op de objectiviteit*. De gedragscode vermeldt ook dat bestuurders dienen te handelen in het belang van de vennootschap en situaties dienen te vermijden waarbij een potentieel of reëel belangenconflict ontstaat tussen hun persoonlijke belangen en de belangen van de vennootschap<sup>47</sup>.

Volgens het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur moeten de leden van de raad van bestuur bij hun aanstelling een overzicht van hun lopende mandaten en activiteiten, alsook latere wijzigingen, aan de aanstellende overheid voorleggen. Voor PMV hebben slechts enkele bestuurders bij hun aanstelling een dergelijk overzicht voorgelegd. Geen van hen heeft latere wijzigingen gemeld. Het is overigens onduidelijk hoe de aanstellende overheid (de algemene vergadering, in casu de Vlaamse Regering) een effectief toezicht op (mogelijke) belangenconflicten kan uitoefenen. Wel zijn de bestuurders en het management, zij het niet altijd volledig, op de hoogte van de verschillende mandaten van de bestuursleden, zodat zij een minimaal toezicht op belangenconflicten kunnen uitoefenen. Finaal is het de verantwoordelijkheid van de bestuurder zelf om een belangenconflict te melden.

### Aanstelling

Volgens het *corporate governance charter* wordt elke (her)benoeming van een bestuurder voorbereid door het benoemings- en remuneratiecomité en besproken in de raad van bestuur. Daarna legt PMV het achtereenvolgens voor aan de toezichthoudende minister en de Vlaamse Regering. In de praktijk draagt de Vlaamse Regering de bestuurders voor en neemt de raad van bestuur daar alleen kennis van<sup>48</sup>. Wel geschiedt de formele benoeming met de vastlegging van de bezoldiging, conform de vennootschapswetgeving, door de algemene vergadering. Ook de voorzitter, die volgens het charter aangeduid zou worden door de raad van bestuur, wordt door de Vlaamse Regering voorgedragen aan de raad<sup>49</sup>.

De criteria die leiden tot de aanduiding van de bestuursleden, zijn niet duidelijk. Doordat er geen profielschetsen zijn en er geen vergelijkende selectie of (gedocumenteerde) toet-

<sup>46</sup> Gedragscode PMV-bestuurders en principes corporate governance, raad van bestuur van 18 februari 2009. Alle bestuursleden dienen de gedragscode bij hun aantreden te ondertekenen, maar bij twee bestuurders is dat niet geschied.

<sup>47</sup> De gedragscode stelt in dit verband dat zij het begrip belangenconflict ruimer interpreteert dan de louter wettelijke invulling ervan, door niet alleen een belang van vermogensrechtelijke aard, maar ook het functioneel belang eronder te begrijpen. Onder functioneel belang dient te worden verstaan: elke situatie waarbij eenzelfde persoon twee verschillende vennootschappen of andere entiteiten vertegenwoordigt die met elkaar een overeenkomst sluiten/onderhandelen. In de specifieke PMV-context moet dit gelezen worden als een conflict tussen, enerzijds, beleidsafspraken en beslissingen op het niveau van de Vlaamse overheid en, anderzijds, het belang en de autonomie van de vennootschap.

<sup>48</sup> Zie onder andere VR 2015 2404 DOC 0395 – 1BIS.

<sup>49</sup> Zie VR 2015 2404 DOC 0395 – 1BIS.

sing van expertise of ervaring plaatsvond, zijn de benoemingen en herbenoemingen onvoldoende professioneel en transparant.

In het kader van de onafhankelijkheid van de raad van bestuur, eist het decreet deugdelijk bestuur dat ten minste een derde van het aantal stemgerechtigde leden van de raad *onafhankelijk* is. De raad van bestuur moet zelf de vereisten vaststellen waaraan kandidaten voor onafhankelijk bestuurder moeten voldoen<sup>50</sup> en na een open oproep de verdiensten van de kandidaten vergelijken. De algemene vergadering verricht uiteindelijk de aanstelling, op voordracht door de raad van twee kandidaten per te begeven mandaat. Het decreet deugdelijk bestuur trad weliswaar pas in werking op 19 januari 2014, terwijl de meeste bestuurders bij PMV in mei 2013 werden aangesteld. De vereiste van onafhankelijke bestuurders is echter al geruime tijd opgenomen in algemeen aanvaarde normen (onder andere de code Buysse en OESO-richtlijnen). Bij twee vervangingen van bestuurders bij PMV in februari 2014 en mei 2015 werd echter geen open oproep of vergelijkende selectie van een onafhankelijke bestuurder georganiseerd. De bepalingen over de samenstelling van de raden van bestuur moeten volgens het decreet deugdelijk bestuur worden toegepast bij de eerstvolgende hernieuwing van de mandaten, uiterlijk op 1 juli 2018<sup>51</sup>.

Ook het *corporate governance charter* van PMV herhaalt de verplichting dat een derde van de bestuurders onafhankelijk moet zijn, maar vermeldt als enig criterium voor onafhankelijkheid dat deze leden niet actief mogen zijn voor de controlerende aandeelhouder (in casu de Vlaamse overheid) en niet tot het groepsmanagementcomité mogen behoren. Verder merkt het charter expliciet op dat *de onafhankelijkheidscriteria van de Belgian Corporate Governance Codes, en meer bepaald de Code Buysse II, moeilijk toepasbaar zijn in een overheidscontext*. Dat betekent dat de criteria uit de corporate governance-code voor beursgenoteerde bedrijven niet worden gevolgd, in strijd met het decreet deugdelijk bestuur. De *corporate governance code* noch de raad van bestuur van PMV hebben afdoende gedefinieerd wat onafhankelijkheid in de PMV-context betekent.

Het charter noemt vier onafhankelijke bestuurders, van wie er twee intussen zijn vervangen. De eerder beperkte definiëring van onafhankelijkheid in het charter strookt evenwel niet met andere geldende normen, zoals onder meer de code Daems. Ook de gevolgde selectieprocedures voor de leden van de raad van bestuur waarbij enkel de Vlaamse Regering betrokken werd (cf. supra), zonder een open en vergelijkende oproep en niet gebaseerd op competentieprofielen met duidelijke onafhankelijkheidscompetenties, leiden bezwaarlijk tot onafhankelijke bestuurders. Wel stelt PMV tijdig te willen voldoen aan de decretale vereisten.

De gedragscode van de PMV-bestuurders voorziet voor elke nieuwe bestuurder in een introductieprogramma, opdat hij zijn taken behoorlijk en met kennis van zaken kan uitoefenen. In de praktijk bestaat een dergelijk programma niet, maar nieuwe bestuurders kunnen wel

---

<sup>50</sup> Het decreet deugdelijk bestuur omschrijft wel de voorwaarden waaraan deze onafhankelijke bestuurders moeten voldoen: De onafhankelijk bestuurder wordt aangesteld op grond van zijn deskundigheid inzake het algemeen bestuur van de entiteit, zijn specifieke deskundigheid inzake de inhoudelijke materie en het beleidsveld waarin de entiteit actief is, alsook zijn onafhankelijkheid ten aanzien van de deelgenoten en het dagelijks bestuur van de entiteit. [...] Voor het verder bepalen van de onafhankelijkheid zijn de criteria uit de corporate governance-code voor beursgenoteerde bedrijven richtinggevend.

<sup>51</sup> Artikel 32 van het decreet deugdelijk bestuur.

vragen om uitgebreide toelichtingen of gesprekken met het management. In continue vorming en kennisdeling voor de bestuursleden is niet voorzien. Het is dan ook onduidelijk hoe de bestuurders de verbintenis *hun bekwaamheden, vaardigheden, alsook hun kennis van de vennootschap te vervolmaken* (cf. gedragscode), in de praktijk verwezenlijken, gelet op de complexe en immer evoluerende omgeving waarin PMV intervenueert (onder andere nieuwe en complexe financiële producten, ESR-regelgeving, Europese regelgeving, ...).

## 3.2 Werking en taken

### Werking

De raad van bestuur vergadert in principe maandelijks. Uit een analyse van de notulen blijkt dat de agenda steeds voldoende punten bevat om dit vergaderingsritme te verantwoorden. Uitstel van dossiers wegens tijdsgebrek komt niet voor. Een sneller vergaderingsritme lijkt dus niet aangewezen. Het aanwezigheidspercentage is vrij hoog, zodat altijd een geldige beraadslaging kan plaatsvinden.

Overeenkomstig het charter zijn behalve de bestuursleden ook de algemeen manager en de secretaris in de raad aanwezig. Ook de groepsmanager financiën is altijd aanwezig, hoewel het charter daarin niet voorziet. Geen enkele vergadering, noch een gedeelte ervan, vindt plaats zonder deze managers, hoewel dat aangewezen kan zijn, bijvoorbeeld bij de evaluatie van het groepsmanagementcomité of zijn leden.

Het charter gebiedt de voorzitter de agenda in samenspraak met het groepsmanagementcomité op te stellen. Verscheidene interviews toonden echter aan dat alleen het groepsmanagementcomité de agenda vastlegt en dat de bestuursleden zelf geen agendapunten aanbrenge(n). De algemeen manager neemt de agenda voorafgaand aan de vergadering wel met de voorzitter door. De bestuurders kunnen ook tijdens een raad van bestuur extra informatie over bepaalde onderwerpen vragen, die het management op een van de volgende vergaderingen kan brengen. Verder meldden de bevroagde bestuurders een goede interactie tussen het management en de raad, met regelmatig overleg tussen de voorzitter en de algemeen manager. Het management vindt echter dat dit aspect voor verbetering vatbaar is. Contacten tussen de andere bestuurders en het management zijn buiten de bestuursvergaderingen beperkt.

Volgens alle bevroagde bestuurders worden de vergaderdocumenten tijdig bezorgd en zijn die globaal van een goede kwaliteit. Volgens hen heerst meestal ook een open en kritische discussiecultuur in de raad, waarbij iedereen aan het woord kan komen. Sommige bestuurders zijn van oordeel dat deze discussiecultuur voor sommige dossiers beter kan. In zijn besluitvorming streeft de raad naar een consensus. Wel wezen sommige bestuurders erop dat de samenstelling van de raad het risico creëert dat enkele bestuurders al vóór de vergadering beslissingen bespreken en zodoende de onafhankelijke beoordeling door de raad van bestuur in het gedrang brengen.

Volgens het charter moeten de notulen van de vergaderingen een lijst met genomen besluiten en, eventueel, een opdrachtenlijst voor het groepsmanagementcomité bevatten. Sinds mei 2015 bevatten alle notulen een opdrachtenlijst (actiepunten), telkens met aanduiding van een verantwoordelijke en een timing. Geen van de notulen bevat echter een lijst met



genomen besluiten. Dat geeft aanleiding tot onduidelijkheid als de raad uitsluitend *nota neemt* van een agendapunt, zonder een expliciete beslissing te treffen<sup>52</sup>.

Tot slot heeft de raad de jaarlijkse zelfevaluatie waarin het charter heeft voorzien, nog niet uitgevoerd. De raad evalueerde evenmin de individuele bestuursleden en leefde dus de specifieke bepalingen van de gedragscode op dit punt niet na.

### *Taken*

Volgens het *corporate governance charter* beschikt de raad van bestuur over alle bevoegdheden die nodig zijn om het maatschappelijk doel van de vennootschap te bereiken, behalve die welke krachtens de wet of de statuten zijn voorbehouden aan de algemene vergadering. Het dagelijks bestuur wordt gedelegeerd aan het groepsmanagementcomité<sup>53</sup>.

Het charter vermeldt (niet-exhaustief) de taken van de raad, die verder in dit rapport geëvalueerd worden. Daaruit blijkt duidelijk de bedoeling de raad een belangrijke rol te geven, met ruime bevoegdheden inzake strategiebepaling, risicobeheer, toezicht en de behandeling van specifieke transacties. Volgens het charter speelt deze sterk betrokken raad van bestuur een voorname rol in de autonome werking van PMV. Het charter vermeldt in dit verband dat de voorzitter ervan zeer dicht bij het operationele niveau staat en dagelijks de algemene leiding van de vennootschap waarneemt, hoewel de huidige voorzitter dat, in lijn met de visie van de Vlaamse overheid, niet meer doet. In het kader van deugdelijk bestuur (de autonome werking van het management) is een dergelijke operationele taak voor de voorzitter in ieder geval ongebruikelijk.

- *Vaststelling en evaluatie van doelstellingen en ondernemingsstrategie*

Zoals aangegeven heeft de Vlaamse overheid zijn verwachtingen ten aanzien van PMV onvoldoende duidelijk bepaald. Het is dan ook voor de raad van bestuur moeilijk om deze verwachtingen te concretiseren in een strategie en doelstellingen. Ten minste om de twee jaar dient de raad van bestuur de doelstellingen en ondernemingsstrategie van PMV en de PMV-groep te evalueren. Periodiek vindt inderdaad een strategische raad van bestuur plaats<sup>54</sup>, zij het met langere tussenperiodes dan waarin in de Code Buysse (één jaar) of het corporate governance charter (twee jaar) voorzien. De meest recente strategische raad (2015) betrof voornamelijk toekomstige ontwikkelingen en ging slechts beperkt en niet expliciet over de gevolgde strategie. De notulen bevatten bovendien geen duidelijke standpunten of beslissingen van de raad over de besproken strategische aangelegenheden. Uiteraard kunnen strategische aangelegenheden ook in de overige vergaderingen van de raad aan bod komen, maar dan geschiedt dat in het kader van operationele agendapunten en overziet de raad niet het grotere geheel. Het ontbreken van duidelijke doelstellingen en indicatoren bemoeilijkt verder een evaluatie van de beleidsuitvoering.

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld de strategische raad van bestuur van mei 2015, waarvan de notulen niet tonen in hoeverre de raad instemde met de voorgestelde strategie.

<sup>53</sup> De bijlage bij het charter beschrijft de delegatie van het dagelijks bestuur. In het algemeen voert het groepsmanagementcomité de strategie die de raad van bestuur bepaalde, uit en verzorgt het de dagelijkse werking van de vennootschap.

<sup>54</sup> De laatste strategische raden van bestuur vonden plaats in oktober 2011 en mei 2015.

- *Bepalen van HR- en communicatiestrategie*

De HR-strategie van PMV wordt alleen voorgelegd aan het remuneratie- en benoemingscomité, dat dit enkel impliciet goedkeurt. De raad van bestuur ontvangt daarover geen informatie en neemt zijn bepalende rol daarin niet op.

PMV werkte begin 2015 een aanzet uit voor de ontwikkeling van een communicatiestrategie. Deze aanzet werd door de raad van bestuur goedgekeurd waarna PMV een consultant belastte met de opmaak van een externe communicatiestrategie gericht op haar (potentiële) klanten. PMV heeft echter deze strategie al ten uitvoer gebracht vóór<sup>55</sup> ze aan de raad van bestuur werd voorgelegd, zodat de raad ook voor dit aspect zijn rol niet opnam.

- *Strategische investeringsbeslissingen (zie ook hoofdstuk 6.2)*

De raad behandelt alle investeringsdossiers vanaf 2 miljoen euro, ter uitvoering van het recentste delegatiebesluit<sup>56</sup>. Van de algemene regel wordt afgeweken indien de investering een materiële uitzondering vormt op het investeringskader, de investering buiten de investeringslimieten valt of indien het gaat om een investeringsbeslissing met een verhoogd risico. De raad kan andere investeringsdossiers behandelen in het kader van een bijzondere opdracht van de Vlaamse Regering, of als het groepsmanagementcomité dat nuttig acht.

- *Financieel beleid*

De raad keurt alleen financiële documenten goed, meestal na bespreking door het auditcomité.

- *Risicomanagement en interne controle*

Zie hoofdstuk 7.

- *Goed (deugdelijk) bestuur*

De raad moet toezien op alle aspecten van deugdelijk bestuur, de eigenaarsstrategie en -functie uitgezonderd. Zoals doorheen dit rapport wordt aangegeven ziet de raad toe op of ontwikkelt hij bepaalde aspecten van deugdelijk bestuur (bijvoorbeeld via het uitwerken van het investeringsproces, risicomanagement voor het kernproces, beslissingen over de groepsstructuur, ...), maar zijn er ook belangrijke hiaten (geen aangepast *corporate governance charter*, beperkt risicomanagement, geen evaluaties van de raad of zijn comités, ...). Een regeringsafgevaardigde, die onder andere toezicht kan houden op de toepassing van de beginselen van goed bestuur<sup>57</sup>, werd niet aangeduid voor PMV.

In het kadervan bepaalde dochtervennootschappen (bijvoorbeeld het Vlaams Energiebedrijf) komt het deugdelijk bestuur uitdrukkelijk ter sprake in de raadszittingen, waaruit blijkt dat de toepassing van en het toezicht op deugdelijk bestuur bij hen soms moeilijk verloopt.

---

<sup>55</sup> Zie notulen raad van bestuur van 9 december 2015, agendapunt 'Varia'.

<sup>56</sup> Vertegenwoordigingsbesluit van 30 september 2015.

<sup>57</sup> Artikel 7ter van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

- *Onderhandelingen over de samenwerkingsovereenkomst*

Het groepsmanagementcomité neemt deze bevoegdheid in de praktijk waar. Het heeft de raad van bestuur tijdens de eerste maanden niet op de hoogte gebracht van de inhoud en het verloop van de lopende onderhandelingen over de toekomstige samenwerkingsovereenkomst. Nochtans worden in deze periode de grote lijnen en belangrijke aspecten van de overeenkomst vastgelegd, waarbij een tijdige tussenkomst van de raad essentieel is.

- *Benoeming, evaluatie en verloning van leden groepsmanagementcomité en groepsmanagers – evaluatie samenstelling en werking groepsmanagementcomité*

Zie hoofdstuk 6.

- *Toezicht op het groepsmanagementcomité*

Het charter biedt de leden van de raad van bestuur inzage in de notulen van het groepsmanagementcomité. Uit de interviews bleek echter dat de bestuurders van deze mogelijkheid geen gebruik maakten of er zelfs niet op de hoogte van waren. Ook de voorziene periodieke rapportering van de beslissingen van het groepsmanagementcomité aan de raad van bestuur kent geen uitvoering. De interviews toonden aan dat sommige bestuurders geen kennis hadden van belangrijke beslissingen of standpuntbepalingen van het groepsmanagementcomité.

- *Afleggen van verantwoording aan de eigenaarsfunctie*

Een algemeen aanvaarde taak van een raad van bestuur, die echter niet expliciet in de lijst in het charter staat, is de verantwoording aan de eigenaarsfunctie over de aan hem gedelegeerde bevoegdheden. In PMV beperkt deze verantwoording zich tot de voorlegging van de jaarrekening en het jaarverslag aan de algemene vergadering. Deze documenten geven echter in hoofdzaak feiten weer en bevatten geen verantwoordingsaspect. Nochtans preciseert het charter op welke wijze het jaarverslag verantwoording moet afleggen. Het gebrek aan duidelijke doelstellingen en indicatoren bemoeilijkt echter de verantwoordingsplicht. Bovendien vormt de algemene vergadering in de feiten een formele verplichting, zonder aanwezigheid van de leden van de raad, waarbij enkel de wettelijk noodzakelijke beslissingen worden genomen zonder verdere bespreking.

De raad van bestuur kan zich onafhankelijk opstellen ten opzichte van het management<sup>58</sup>. De graad van onafhankelijkheid ten aanzien van de aandeelhouder is echter minder duidelijk (zie hoofdstuk 2). De huidige samenstelling van de raad zorgt er alvast voor dat het risico bestaat dat beslissingen worden genomen die niet in het belang van PMV zijn (bijvoorbeeld toekennen van een lening aan LRM), maar eerder in het belang van de aandeelhouder. Er werd ook niet vastgesteld dat een door de aandeelhouder aangebracht dossier geweigerd werd door de raad van bestuur<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Soms wijst de raad dossiers waarvoor het management sterk aandringt op een goedkeuring, toch af.

<sup>59</sup> Wel blijkt uit interviews dat de overheid-aandeelhouder voorafgaand aan de voorlegging van sommige dossiers overleg pleegde met de raad van bestuur, en dat dossiers waar de raad weigerachtig tegenover stond, werden teruggetrokken.

Behalve aan de raad van bestuur, zijn aan de voorzitter nog een aantal andere specifieke taken toegewezen. Deze taken komen in dit rapport aan bod bij, onder meer, het groepsmanagementcomité (evaluatie) (zie hoofdstuk 6), het belanghebbendenmanagement (communicatie) (zie hoofdstuk 8) en de eigenaarsfunctie (strategische contacten, bemiddelaar) (zie hoofdstuk 2).

### 3.3 Conclusies

De samenstelling van de raad van bestuur van PMV is niet volledig conform de beginselen van deugdelijk bestuur. De selectie van bestuursleden steunt niet op competentieprofielen, noch op een transparante en degelijke selectieprocedure. De competentie-eisen voor het geheel van de raad liggen evenmin vast. Gelet op de huidige samenstelling van de raad, het niet voldoen aan de decretale plicht om een mandatenlijst in te dienen en de afwezigheid van voldoende onafhankelijke bestuurders is de onafhankelijkheid van de raad niet gegarandeerd. Ook ontbreekt een vormingsprogramma voor de bestuursleden.

De huidige voorzitter van de raad vult zijn functie anders in dan zijn voorganger, die meer operationele taken waarnam. Het *corporate governance charter* is echter nog niet aangepast. Voorts houdt de raad van bestuur zich in hoofdzaak bezig met sommige investeringsbeslissingen en de goedkeuring van financiële documenten. De raad vult zijn strategische rol slechts gedeeltelijk in en ook de evaluatie van de gevoerde strategie is moeilijk, gelet op het ontbreken van duidelijke doelstellingen en indicatoren. Ook in het bepalen van de HR- en communicatiestrategie vervult de raad zijn rol onvoldoende. Bij het toezicht op de operationele leiding van de vennootschap, de implementatie van goed bestuur, de onderhandeling van de samenwerkingsovereenkomst of de aflegging van verantwoording aan de eigenaar, kunnen nog verdere stappen worden gezet.

## HOOFDSTUK 4

# Samenstelling en werking van het auditcomité

### 4.1 Samenstelling en aanstelling

Volgens het auditcharter, in bijlage bij het *corporate governance charter*, is het auditcomité samengesteld uit drie niet-uitvoerende bestuurders. De nominatieve vermelding van de leden in het charter maakt, door de gewijzigde samenstelling, een aanpassing van het charter noodzakelijk.

In het kader van deugdelijk bestuur geldt de norm dat minstens de helft van de leden onafhankelijk moet zijn. Door de huidige samenstelling van de raad van bestuur kan deze norm niet gerespecteerd worden (zie hoofdstuk 3.1). Twee van de drie huidige leden van het auditcomité voldoen op dit moment wel aan de vereiste inzake onafhankelijkheid ten aanzien van de deelgenoten (de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en andere deelgenoten uit de openbare of private sector) en het dagelijks bestuur van de entiteit, zoals vastgelegd in het *corporate governance charter*.

Het auditcharter stelt dat de leden van het auditcomité worden aangesteld voor een onbepaalde duur, zonder dat hun mandaat de duur van hun bestuurdersmandaat mag overschrijden. Een beperking van de duur van hun mandaat kan nochtans het voordeel bieden dat nieuwe leden nieuwe inzichten meebrengen en dat evaluaties in het licht van een herbenoeming mogelijk zijn. Tegelijk lijken te korte mandaten moeilijk inpasbaar in de complexe taken van een auditcomité, die een inlooptijd vragen. De raad van bestuur moet beslissen welke houding hij aanneemt en of hij de duur van het mandaat al dan niet inperkt.

Nog volgens het auditcharter worden de leden van het auditcomité gekozen op basis van hun specifieke kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn ter uitoefening van hun taken en op voordracht van het benoemings- en remuneratiecomité. Aangezien niet is vastgelegd welke kennis en vaardigheden noodzakelijk zijn, kan niet worden uitgemaakt of die vandaag in het auditcomité aanwezig zijn, noch of de aanstelling van een nieuw lid kennis- of competentielemtes in het comité aanvult. De raad van bestuur heeft de huidige leden overigens alleen aangesteld, zonder voordracht door het benoemings- en remuneratiecomité. Het Rekenhof kon de criteria die leidden tot de aanstelling van de huidige leden van het auditcomité niet achterhalen.

De leden van het auditcomité krijgen geen specifieke vorming over de beheersaspecten die zij krijgen voorgelegd. Gelet op de specifieke en vaak minder gekende taken van een auditcomité, zoals het toezicht op de interne controle, en gelet op de specificiteit van PMV die

gebruik maakt van complexe financiële instrumenten, is dat nochtans aangewezen, zowel bij de aanvang van het mandaat als tijdens de uitvoering ervan.

De aandacht van het auditcomité richt zich vooral op de financiële verslaggeving (zie verder). Uit de interviews bleek dat de kennis van de leden zich grotendeels op dat vlak situeert, en minder op aspecten zoals audit, risicomanagement of interne controle. De leden gaven ook te kennen dat zij hun kennis en ervaring als voldoende inschatten.

Het *corporate governance charter* kent de leden van het auditcomité een vergoeding toe per bijgewoonde vergadering, waarvan het bedrag overeenstemt met de vergoeding voor de raad van bestuur. De algemene vergadering heeft de vergoeding voor de raad vastgelegd. Het is evenwel onduidelijk op welke formele rechtsbasis de vergoeding voor het auditcomité steunt.

## 4.2 Werking en taken

### Werking

In lijn met de meeste normenkaders bepaalt het auditcharter dat het auditcomité minstens vier maal per jaar moet vergaderen. Jaarlijks vinden inderdaad vier vergaderingen plaats, hoofdzakelijk naargelang de periodiciteit van de financiële documenten (jaarrekening, balans- en resultatenrekening, budget). Bijkomende vergaderingen, waarin ook de andere taken van het auditcomité aan bod kunnen komen, los van de financiële cyclus, zijn er niet.

Het auditcharter voorziet er in de regel in dat het auditcomité de algemeen manager, de groepsmanager financiën, de financiële controller<sup>60</sup> en de commissaris op de vergaderingen uitnodigt. Het comité kan echter ook alleen vergaderen. Het heeft van deze mogelijkheid zeker sinds 2013 geen gebruik meer gemaakt. Dat kan nochtans nuttig zijn, om bijvoorbeeld de werking van het comité en de samenwerking met het management en de commissaris te evalueren. De jaarlijkse zelfevaluatie en de evaluatie van het auditcharter, waarin het charter voorziet, vonden evenmin recent<sup>61</sup> plaats. Ook ontbreekt de evaluatie van de werking en de samenstelling van het auditcomité door de raad van bestuur, waarin de code Buysse voorziet.

Volgens de leden van het auditcomité zijn de vergaderdocumenten kwalitatief en worden zij tijdig verspreid. De notulen nemen echter de openstaande actiepunten niet uitdrukkelijk op, wat hun opvolging in de volgende vergaderingen bemoeilijkt. Bij de bespreking van financiële documenten op de raad van bestuur worden ook de belangrijkste aandachtspunten en/of conclusies van het auditcomité toegelicht. Van de (ontwerp)notulen van het auditcomité neemt de raad meestal enkel, zonder bespreking, kennis. Voorts werd geen invulling gegeven aan de aanbeveling van Guberna om er in het *corporate governance charter* in te voorzien hoe bestuurders die geen lid zijn van het auditcomité, informatie daarover kunnen consulteren.

Een aantal andere aspecten ontbreken nog in het auditcharter. Zo verwijst het charter voor *de evaluatie van de jaarlijkse en periodieke financiële informatie en kennisname van de tus-*

<sup>60</sup> In de praktijk is dit de senior boekhouder.

<sup>61</sup> Het charter is niet meer geëvalueerd sinds 2011.

*sentijdse en jaarlijkse balans en jaarrekeningen* ook naar met PMV verbonden ondernemingen en ondernemingen die onder fiduciair beheer staan, terwijl het niet heeft bepaald dat het auditcomité ook voor zijn andere taken bevoegd is ten aanzien van deze vennootschappen. De autoriteit van het auditcomité en de interne auditoren, dit is de bevoegdheid zich alle documenten te doen overleggen of toegang te krijgen tot lokalen en personen, is evenmin expliciet opgenomen in het charter.

### Taken

Het auditcharter omschrijft de rol en de doelstellingen van het auditcomité beknopt, in een samenvatting van de belangrijkste advies- en toezichtstaken die normaliter aan een auditcomité toekomen (interne controle, risicomanagement en financiële verslaggeving).

Een document van de (strategische) raad van bestuur van 2015 heeft nog enkele taken toegewezen aan het auditcomité:

- op grond van de notulen van de waarderingscomités om bijkomende acties of maatregelen vragen in bepaalde dossiers;
- controleren of het groepsmanagementcomité het investeringsbeleid en de investeringsstrategie goed toepast;
- toezicht houden op de correcte bewaking van de portefeuille.

Hoewel dit document volgens het management van toepassing is, werd het niet expliciet goedgekeurd. Ook na gesprekken met de leden van het auditcomité en onderzoek van de notulen blijft het onduidelijk in hoeverre het comité deze taken opneemt<sup>62</sup>.

Hoewel het een adviescomité is, adviseert het auditcomité de raad van bestuur nauwelijks expliciet. In slechts een beperkt aantal gevallen vraagt het auditcomité de raad om een beslissing. Meestal neemt de raad alleen kennis van de notulen van het auditcomité. Volgens de leden van het comité komt dat neer op een instemming ermee. Een dergelijke informele werkwijze biedt echter geen zekerheid over de precieze beslissingen van de raad.

Een rol die het auditcharter het auditcomité niet heeft toegewezen is de beoordeling van klachten van personeelsleden over mogelijke onregelmatigheden. De raad van bestuur vervult evenmin deze taak. Aangezien Audit Vlaanderen, de instantie waarbij Vlaamse en lokale ambtenaren terecht kunnen bij onregelmatigheden, niet bevoegd is, bestaat er geen procedure die klokkenluiders voldoende bescherming biedt. Het arbeidsreglement voorziet wel in een procedure voor de melding van onregelmatigheden, maar alleen ten aanzien van een hiërarchisch overste of de directie. Dat is geen optie als die zelf betrokken zijn. Verder biedt het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid in artikel 7ter een klokkenluidersbescherming langs de figuur van de regeringsafgevaardigde, maar voor PMV werd geen afgevaardigde aangeduid.

De onderstaande alinea's gaan verder in op de taken die het charter vermeldt.

---

<sup>62</sup> Zo maken de notulen van het auditcomité geen melding van de waarderingscomités, met uitzondering van de vermeldingen die de commissaris daarover opneemt in zijn verslag. Wel gaan zij vaak in op waarderingsin concrete dossiers. Een expliciete controle van de investeringsstrategie kwam evenmin aan bod in recente auditcomités.

- *Financiële verslaggeving*

Het auditcomité houdt toezicht op de correcte financiële verslaggeving van de onderneming aan haar aandeelhouder en andere belanghebbenden. Het charter preciseert dat verder als: *toezicht op de waarheidsgetrouwheid van de financiële verslaggeving en evaluatie van de jaarlijkse en periodieke financiële informatie en kennisname van de tussentijdse en jaarlijkse balansen en jaarrekeningen van PMV en de met haar verbonden ondernemingen, alsook van de ondernemingen die onder fiduciair beheer staan.*

Het toezicht van het auditcomité op de financiële informatie van PMV richt zich in de praktijk vooral op PMV zelf, en minder op de dochtervennootschappen. Het toezicht op het proces van de financiële verslaggeving beperkt zich overigens tot de invraagstelling van een aantal waarderungen van participaties, waarbij de waarderingsmethodiek soms ter sprake komt. Een omstandige evaluatie van en een toezicht op de wijze waarop de financiële verslaggeving tot stand komt, inclusief de financiële processen, ontbreken echter. Volgens het management vormt de kwaliteitscontrole van de cijfers die de financiële dienst produceert, rekening houdende met de hoge werkdruk, nochtans een belangrijke taak. Het auditcomité vertrouwt voor dat toezicht volledig op de commissaris. Recente managementletters en andere rapporteringen van de commissaris tonen echter weinig aandacht voor deze aspecten, behalve voor de hoge werkdruk, en richten zich grotendeels op de waarderungen in specifieke dossiers.

- *Analyse van de lopende juridische en fiscale geschillen*

Niet het auditcomité, maar het *contentieuxcomité* neemt deze door het auditcharter opgedragen taak in de praktijk waar. Noch de notulen van het auditcomité, noch die van de raad van bestuur tonen rapportering door het *contentieuxcomité* aan.

- *Evaluatie van de interne controle- en risicobeheerssystemen*

Het toezicht op de integriteit en doeltreffendheid van de interne controles en het risicobeheer is een belangrijke taak van een auditcomité. Volgens de Belgische *corporate governance code* moet dat ten minste jaarlijks plaatsvinden. De evaluatie moet de doeltreffende identificatie, het beheer en de publicatie van de belangrijkste risico's verzekeren.

In het auditcomité van PMV komt deze taak in mindere mate aan bod. De interne-controlewerkzaamheden steunen vooral op de bevindingen over administratieve organisatie en interne controle die de commissaris in de managementletter opneemt. Op één uitzondering na, richten die zich alleen op de financiële kerntaken van PMV. De commissaris herhaalt sommige van deze bevindingen jaarlijks. Het auditcomité kan ook toezicht houden op het interne-controlesysteem aan de hand van de vaststellingen in interne audits, maar bij PMV is dat aantal interne audits beperkt (zie verder). Het ontbreken van een gestructureerd systeem van interne controle of organisatiebeheersing (zie hoofdstuk 7) maakt mede dat



het auditcomité deze taak niet verder kan invullen<sup>63</sup>. Het jaar-<sup>64</sup> noch het cijfersverslag<sup>65</sup> van PMV – bevatten dan ook een verklaring over de interne controle.

Gelijkaardige vaststellingen betreffen het risicomanagement. Ook in dat geval richt de beperkte aandacht zich vooral op risico's in specifieke dossiers, zonder monitoring van het globale risicomanagement, dat trouwens ontbreekt bij PMV (zie hoofdstuk 7). Interne en externe auditors rapporteren in beperkte mate over risico's. Het jaarlijkse cijfersverslag bevat een beperkte verklaring over risico's en onzekerheden, zonder dat het aantoont dat het auditcomité deze verklaring controleerde.

- *Opmaak van intern auditplan en evaluatie interne audit*

PMV heeft geen intern auditplan opgemaakt, hoewel het charter deze taak expliciet vermeldt. In de praktijk stelt het management op niet-periodieke basis auditonderwerpen voor aan het auditcomité. Die zouden gebaseerd zijn op impliciete risicoanalyses, maar of deze risicoanalyses verschillende processen in kaart brachten en of de audits de meer risicogevoelige processen beoordeelden, kon PMV niet aantonen. Het auditcharter verplicht tot de tweejaarlijkse organisatie van een *integrale audit*, maar bij navraag bleek geen duidelijkheid te bestaan over wat dit begrip inhoudt. In de voorbije jaren vonden slechts twee audits plaats, beperkt tot een specifieke activiteit van PMV<sup>66</sup>. Een ervan betrof een beperkte evaluatie van de IT-processen, de andere audit onderzocht het proces van de administratieve organisatie van de leningen. Het ene rapport werd gepresenteerd door de medewerkers van PMV, zonder aanwezigheid van de auditor; het andere alleen in een schriftelijke nota. Het is dan ook aan te bevelen duidelijke rapporteringslijnen op te nemen in het auditcharter en het rapport steeds door de auteur te laten toelichten. Beide audits bevatten aanbevelingen, die aan het auditcomité werden voorgelegd. Het auditcomité heeft dan ook de taak er zich van te vergewissen dat het management de aanbevelingen uitvoert, maar dat is tot op heden niet gebeurd.

Het management stelde ook een interne auditor aan zonder tussenkomst van het auditcomité. In het kader van de onafhankelijkheid van de auditfunctie ten aanzien van het management komt een dergelijke aanstelling nochtans normaliter het auditcomité toe.

- *Toezicht op de correcte toepassing van wetten en reglementeringen*

De notulen van het auditcomité tonen aan dat dit toezicht zich beperkt tot enkele aspecten van correcte boekingen, de ESR-problematiek en de vraag in hoeverre bij PMV een verplichting tot wettelijke consolidatie bestaat. De raad van bestuur heeft deze taak aan het auditcomité toevertrouwd, zonder de juiste draagwijdte ervan nader te omschrijven. Zo kan een toezicht op de correcte toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten en

---

<sup>63</sup> Wel neemt de raad van bestuur een deel van de interne-controletaak waar. Hij heeft met name een procedure voor (des)investeringsbeslissingen uitgewerkt.

<sup>64</sup> ABC van PMV.

<sup>65</sup> 123 van PMV.

<sup>66</sup> Andere audits werden gepland, maar niet uitgevoerd, of werden uitgevoerd als een adviesopdracht waarvan het resultaat niet werd voorgelegd aan het auditcomité.

op de algemene principes van het primaire gemeenschapsrecht aangewezen zijn in de vele samenwerkingsverbanden die PMV met privé-investeerders aangaat<sup>67</sup>.

- *Externe audit*

Het auditcharter draagt het auditcomité op aanbevelingen aan de raad van bestuur te doen voor de selectie, de (her)benoeming en het ontslag van de commissaris (bedrijfsrevisor). In de praktijk vult het management deze taak quasi volledig in. Alleen voor het recente voorstel tot verlenging van het mandaat van de commissaris, leidde een bespreking in het auditcomité tot de opdracht aan het management dit voor te leggen aan de raad van bestuur.

Buiten zijn revisoropdrachten, voert de commissaris ook adviesopdrachten en audits uit. Het auditcomité vraagt periodiek overzichten van alle taken van de commissaris in de PMV-groep. Vergeleken met een ex-ante advies of goedkeuring, biedt een dergelijke ex-post rapportering evenwel minder garanties op een objectieve en onafhankelijke dienstverlening. Tot slot gelast het auditcharter expliciet de commissaris een verslag te vragen waarin hij alle banden uiteenzet die de commissaris<sup>68</sup> met PMV en alle verbonden vennootschappen heeft. Er zijn geen aanwijzingen dat een dergelijk verslag werd opgevraagd of opgemaakt.

Hoewel het charter vermeldt dat het auditcomité dient toe te zien op de doeltreffendheid en de volledigheid van het extern auditproces, ontbreekt een evaluatie van de commissaris of het revisorale werk, zelfs bij een herbenoeming.

Het auditcomité moet ook toezicht houden op de manier waarop het management gehoor geeft aan de aanbevelingen van de commissaris. Het management antwoordt op de aanbevelingen van de commissaris en stelt soms acties voor, die het meedeelt aan het auditcomité. Uit niets blijkt echter dat het auditcomité de aanbevelingen en eventuele acties opvolgt. De managementletter heeft sommige vaststellingen en aanbevelingen van de commissaris alvast verscheidene jaren herhaald.

Een laatste taak van het auditcomité betreft de opvolging van andere externe audits, met eventuele adviesverlening aan de raad van bestuur. De audit van het Rekenhof over de financiële aspecten bij PMV (zie voetnoot 40) is echter niet door het auditcomité, maar alleen door de raad van bestuur besproken.

### 4.3 Conclusies

Zolang de aanduiding van de onafhankelijke leden niet volgens het decreet deugdelijk bestuur gebeurt, is het auditcomité niet conform de beginselen van deugdelijk bestuur samengesteld. De aanduidingswijze van de leden is onduidelijk, onder meer bij gebrek aan een inventaris van vereiste competenties en competentieprofielen.

---

<sup>67</sup> Het aangaan van samenwerkingsverbanden met investeringsfondsen is in bepaalde gevallen niet gebonden aan de reglementering op de overheidsopdrachten, maar de algemene principes inzake mededinging en transparantie blijven wel van toepassing. PMV leeft deze principes niet altijd na bij de keuze van de partners waarmee ze structureel samenwerkt.

<sup>68</sup> En de personen met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft gesloten of met wie hij beroepshalve in samenwerkingsverband staat, en de met hem verbonden vennootschappen of personen.

Het auditcomité vult zijn adviesfunctie onvoldoende expliciet in, waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de uiteindelijke beslissingen van de raad van bestuur. De vergaderingen van het comité richten zich vooral op de financiële documentatie. Andere taken, zoals het toezicht op het financiële verslaggevingsproces, interne controle en risicomanagement, komen te weinig aan bod. Dat komt onder meer doordat systemen van interne controle en risicomanagement ontbreken. Het comité speelt ook maar een beperkte of geen rol bij de aanstelling en beoordeling van interne auditors en de commissaris. Het volgt ten slotte de realisatie van de auditaanbevelingen en de managementletter van de commissaris onvoldoende op.



## HOOFDSTUK 5

# Samenstelling en werking van het benoemings- en remuneratiecomité

### 5.1 Samenstelling en aanstelling

Volgens het *corporate governance charter* is het in 2006 opgerichte benoemings- en remuneratiecomité (BRC) samengesteld uit de voorzitter van de raad van bestuur, twee niet-uitvoerende bestuurders en twee externe leden<sup>69</sup>. Het charter heeft bovendien de leden nominatief aangeduid. De effectieve samenstelling is door wijzigingen niet meer conform het charter.

Ook hier belet de afwezigheid van onafhankelijke bestuurders een samenstelling overeenkomstig de normen van deugdelijk bestuur. Twee van de bestuurders voldoen, zoals bij het auditcomité, op dit moment wel aan de vereiste inzake onafhankelijkheid ten aanzien van de deelgenoten en het dagelijks bestuur van de entiteit, zoals vastgelegd in het *corporate governance charter*. Daarnaast kan ook de aanwezigheid van externe leden de onafhankelijkheid van het comité versterken. Ook maakt de vroegere voorzitter van de raad van bestuur nog altijd deel uit van dit comité. Dat is alleen mogelijk mocht hij zijn aangesteld als extern lid, wat niet het geval is.

Het charter stelt dat de leden worden gekozen *op basis van hun specifieke kennis van de organisatie en de materie die noodzakelijk is ter uitoefening van hun taken*. Echter, een inventaris van deze kennis, alsook competentieprofielen voor de bestuursleden of de externe leden zijn er niet. Evenmin blijkt uit de interviews op welke criteria de aanduiding als lid van dit comité steunt.

### 5.2 Werking en taken

De werking van het BRC ligt niet vast in een intern reglement.

Het aantal vergaderingen verschilt sterk van jaar tot jaar<sup>70</sup>. Het *corporate governance charter* verplicht van elke vergadering op de eerstvolgende raad van bestuur verslag uit te brengen. Uit de notulen van de raad van bestuur blijkt niet dat de notulen van het BRC voorgelegd

---

<sup>69</sup> Verder woont de algemeen manager de vergaderingen bij als secretaris.

<sup>70</sup> Zo waren er in 2014 zeven vergaderingen, waarin vooral aandacht ging naar de procedure tot benoeming van een algemeen manager. In 2015 waren er slechts drie vergaderingen.

worden<sup>71</sup>, zodat het onduidelijk is hoe dit comité zijn adviesrol invult. De raad ziet evenmin systematisch toe op de werking van het comité en evalueert de samenstelling en de werking ervan niet periodiek.

Het BRC is in principe bevoegd voor de volledige PMV-groep, maar de notulen sinds 2013 behandelen slechts één punt over één van de dochtervennootschappen.

Het comité onderhoudt geen contacten met het remuneratiecomité van de Vlaamse overheid. Hoewel dergelijke contacten niet verplicht zijn en het BRC van PMV terzake over de volledige bevoegdheid beschikt, zouden ze toch nuttig kunnen zijn. Het comité maakt evenmin een remuneratieverslag op, dat het zou kunnen toelichten op de algemene vergadering van PMV.

Het *corporate governance charter* omschrijft de taken van het benoemings- en remuneratiecomité als: *ervoor zorgen dat het benoemings- en herbenoemingsproces van de bestuurders, alsook de aanstelling en de opvolging van het uitvoerend management objectief en professioneel verloopt*. Het comité doet daarbuiten voorstellen aan de raad van bestuur over de remuneratie van de niet-uitvoerende bestuurders en geeft advies over de beloningspolitiek van het uitvoerend management. Het charter specificeert verder dat het comité over de volgende onderwerpen kan beraadslagen en rapporteren of adviseren aan de raad van bestuur:

- het voorstel van budgettaire ruimte voor de evolutie van de totale loonmassa;
- de regels voor de toekenning van de variabele beloning;
- de omschrijving van de opdracht voor de benchmarkanalyse van de referentielonen, die minimum om de drie jaar moet plaatsvinden;
- de voorstellen voor de selectie en benoeming van de leden van het GMC en hun inschaling;
- de samenstelling en evaluatie van de werking van het GMC van PMV;
- de voordracht van PMV-vertegenwoordigers in raden van bestuur of gelijkaardige organen van dochtervennootschappen, participaties in fiduciair beheer.

De bewoordingen in het charter<sup>72</sup> doen enerzijds besluiten dat het om een verplichte advisering gaat. Anderzijds stelt het charter bij de meer specifieke taken dat het comité erover kan vergaderen, wat dus een mogelijkheid inhoudt. Het is niet duidelijk of het effectief de bedoeling was een onderscheid te maken tussen verplichte en mogelijke advisering.

Een belangrijke taak van het BRC is de begeleiding van het benoemingsproces van bestuurders en managers. Voor bestuurders vervult het BRC deze rol in de praktijk niet. Zoals gesteld in hoofdstuk 3, zijn voor de selectie van bestuursleden geen competentieprofielen opgemaakt, noch werd een transparante en degelijke selectieprocedure gevolgd. Het BRC brengt geen advies uit en de bestuurdersbenoemingen volgen uit politiek overleg op het niveau van de Vlaamse Regering.

Het comité brengt evenmin altijd een advies uit bij de benoeming van het uitvoerend management. Zo heeft het comité de recentste twee benoemingen besproken, zonder in de

---

<sup>71</sup> Met uitzondering van de procedure tot aanstelling van de algemeen manager.

<sup>72</sup> "Het comité zorgt ervoor dat ..., het comité doet voorstellen ..., het BRC geeft advies ..."

notulen een formeel advies aan de raad van bestuur op te nemen. Ook ontbreken vaste procedures voor de selectie van managers. Wel begeleidde het comité in 2013-2014 de aanstelling van een algemeen manager. De gevolgde procedure, die sterk de nadruk heeft gelegd op confidentialiteit, is bij aanvang van het wervingsproces vastgelegd. De interviews en analyse van de notulen maakten niet duidelijk hoe sommige procedurele stappen verliepen. Ook de rolverdeling tussen de raad van bestuur, het comité en de toezichthoudende minister was niet duidelijk op voorhand afgebakend. Verder heeft de algemene vergadering deze benoeming niet bekrachtigd, wat in strijd is met de aanbeveling uit de code-Buysse.

Het comité doet ook geen voorstellen voor de remuneratie van de leden van de raad van bestuur. Alleen de aandeelhouder bepaalt dat. Hij moet deze remuneratie volgens het charter afstemmen op de vereiste competenties en ervaring<sup>73</sup>. Bij gebrek aan een overzicht van vereiste competenties en ervaring is het echter onduidelijk waarop dit remuneratiebeleid steunt. Ten aanzien van de verloning van het topmanagement vervult het BRC gedeeltelijk zijn adviesfunctie. Zo stemde de raad van bestuur bij de aanstelling van de huidige algemeen manager in met de loonvoorwaarden die het comité met de kandidaat overeenkwam en aan de raad voorlegde. Voor de andere leden van het management is het echter niet duidelijk wie de verloning vastlegt. Het BRC laat voor de verloning van alle managementfuncties weliswaar periodiek een benchmarkanalyse uitvoeren, maar het is niet duidelijk of de huidige verloning stoelt op de resultaten van deze analyses.

Het comité oefent evenmin zijn taak uit de raad van bestuur te adviseren over de voordracht van PMV-vertegenwoordigers in raden van bestuur of gelijkaardige organen van dochtervennootschappen, participaties in fiduciair beheer. Overigens blijkt uit de notulen van het groepsmanagementcomité dat niet de raad van bestuur, maar het groepsmanagement zelf deze bestuurders aanstelt bij vennootschappen waarin PMV een participatie heeft.

Het BRC vult de toegewezen rol in de evaluatie van de samenstelling en werking van het groepsmanagementcomité zeer beperkt in. Het BRC neemt kennis van de exacte rol en samenstelling van het groepsmanagementcomité, maar evalueert die niet. Het evalueert evenmin individuele bestuurders, noch het senior management. Ten slotte onderzoekt het niet de eigen doeltreffendheid, en de raad van bestuur doet dat evenmin.

De taak een voorstel over de budgettaire ruimte voor de evolutie van de totale loonmassa te formuleren, is regelmatig het voorwerp van de vergaderingen van het BRC.

Ook het decreet deugdelijk bestuur legt een aantal wettelijke verloningsverplichtingen op: de minister-presidentnorm, het verbod op de toekenning van aandelen, de hoogte van de vertrekpremie en het pensioen, beperkingen van de variabele verloningen en de transparantie van de verloning.

De minister-presidentnorm<sup>74</sup> bepaalt dat de jaarlijkse bezoldiging van personeelsleden niet meer mag bedragen dan die van de minister-president van de Vlaamse Regering. De arbeidsovereenkomst van de algemeen manager bevat echter tegenstrijdige bepalingen. Enerzijds

---

<sup>73</sup> Corporate governance charter, p. 10. De bestuurders ontvangen jaarlijks een vast bedrag en per vergadering waarop zij aanwezig zijn een zitpenning.

<sup>74</sup> Artikel 19 van het decreet deugdelijk bestuur.

wordt het respecteren van de minister-presidentnorm uitdrukkelijk vermeld. Anderzijds kwam PMV met de algemeen manager een bruto jaarloon overeen dat bij de ondertekening van de arbeidsovereenkomst de minister-presidentnorm licht overschreed. Door onvolledige jaarprestaties en verschillende tijdstippen van indexering heeft dat echter in de praktijk voor de jaren 2014 en 2015 niet geleid tot een overschrijding van de norm<sup>75</sup>. Bovenop het basisloon kan de algemeen manager echter een variabele verloning ontvangen, wat, gelet op de hoogte van het bruto jaarloon, bij een volledige jaarprestatie nooit uitbetaald kan worden zonder een overschrijding van de minister-presidentnorm. PMV stelt dat zij om die reden in 2016 het variabel loon, gebaseerd op de prestaties van 2015, niet heeft uitbetaald en ook niet zal uitbetalen, hoewel het arbeidscontract voor dat jaar de uitbetaling van het variabel loon garandeert<sup>76</sup>.

Het decreet deugdelijk bestuur verbiedt de gehele of gedeeltelijke toekenning in aandelen of aandelenopties van de jaarlijkse bezoldiging, sociale voordelen, voordelen van alle aard, onkostenvergoedingen of eventuele andere bezoldigingselementen. PMV kan echter alle personeelsleden, inclusief het management, een deel van het variabel loon uitbetalen in *warrants*<sup>77</sup> op een bevek. Aangezien dergelijke beveks kunnen beleggen in aandelen, kent PMV zo onrechtstreeks aandelenopties toe. Hoewel dit niet in strijd is met de letter van het decreet, gaat het toch in tegen de geest ervan<sup>78</sup>.

Volgens het decreet deugdelijk bestuur dient het jaarverslag ten slotte de verloning van de leden van de raad van bestuur en van de algemeen manager bekend te maken. De opeenvolgende jaarverslagen van PMV deden dat niet.

### 5.3 Conclusies

De benoeming van de leden van het BRC steunt niet op competentieprofielen. Zijn werking, samenstelling en taakvervulling voldoen bovendien slechts gedeeltelijk aan de vereisten van deugdelijk bestuur. Het BRC speelt in elk geval geen rol in de selectie en benoeming van bestuurders, en slechts gedeeltelijk in de aanstelling van het management. Remuneratievoorstellen formuleerde het alleen voor de algemeen manager.

De verloning bij PMV voldoet niet aan alle wettelijke geldelijke bepalingen. PMV leeft de decretale transparantievereisten inzake de verloning van bestuurders en de algemeen manager niet na. Het uitbetaalde loon van de algemeen manager heeft de minister-presidentnorm nog niet overschreden, maar de bepalingen in het arbeidscontract zijn op zijn minst onduidelijk en zorgen ervoor dat de variabele verloning niet uitbetaald kan worden zonder deze norm te overschrijden.

<sup>75</sup> Door de indiensttreding in november 2014 is in 2015 maar een gedeeltelijk vakantiegeld en een gedeeltelijke variabele verloning toegekend.

<sup>76</sup> Artikel 6.4 van het arbeidscontract: "De werknemer erkent dat deze jaarlijkse variabele verloning voor het werkingsjaar 2014 en 2015, in afwijking van het bovenstaande, gegarandeerd is op 10% van het bruto jaarloon."

<sup>77</sup> Een warrant is een soort optie die het recht geeft effecten te kopen of te verkopen tegen een vooraf vastgestelde prijs, en die uitgegeven worden door een onderneming of financiële instelling.

<sup>78</sup> Het decreet maakt geen onderscheid tussen aandelen (of aandelenopties) van het eigen of een ander bedrijf. Rekening houdende met de aandeelhoudersstructuur van de betrokken agentschappen is een toekenning van eigen aandelen trouwens bijna onmogelijk.



## HOOFDSTUK 6

# Samenstelling en werking van het groepsmanagementcomité

### 6.1 Samenstelling

Het *corporate governance charter* bevat als bijlage het intern reglement van het groepsmanagementcomité. Volgens het eerste artikel regelt dit reglement *op bindende wijze* de samenstelling, bevoegdheden en werking van het groepsmanagementcomité (GMC). Volgens het charter (p. 12) bepaalt de raad van bestuur de samenstelling van het GMC en benoemt hij de leden ervan. Behalve de algemeen manager maken nog vijf nominatief vermelde medewerkers van PMV er deel van uit. Sinds de uitvaardiging van dit charter zijn echter verscheidene leden vervangen, zonder dat het bindende charter werd aangepast. Hoewel deze samenstelling niet uitdrukkelijk met bepaalde PMV-functies verbonden is, zijn in de praktijk de groepsmanagers lid.

De raad van bestuur moet jaarlijks de samenstelling en werking van het GMC evalueren<sup>79</sup>, maar doet dat niet<sup>80</sup>.

Het *corporate governance charter* (p. 9) gelast voorts de voorzitter het functioneren van de algemeen manager te evalueren. Samen moeten zij de andere leden evalueren. De algemeen manager evalueert de leden van het GMC op een formele wijze, maar de voorzitter wordt hier niet bij betrokken. De gezamenlijke evaluatie verloopt enkel op een informele manier, in het kader van het continu overleg tussen voorzitter en algemeen manager.

### 6.2 Werking en taken

Volgens het intern reglement zit de algemeen manager de wekelijkse vergadering voor en neemt de voorzitter van de raad van bestuur als waarnemer-adviseur deel aan de vergadering, waarbij hij alle beslissingen kan opschorten en voorleggen aan de raad. De huidige voorzitter, aangesteld in 2015, neemt deze taak niet op. Zo staat hij het management toe haar taken op een meer autonome wijze te vervullen.

De kwaliteit van de vergadernotulen is sinds 2014 verbeterd. Zo herhalen alle notulen openstaande actiepunten, met vastlegging van een timing, status en verantwoordelijken. Wel verdwijnen soms actiepunten uit de lijst zonder dat werd aangetoond op welke manier actie

---

<sup>79</sup> Intern reglement, punt 6.

<sup>80</sup> Het benoemings- en remuneratiecomité doet dat evenmin (zie hoofdstuk 5.2).

werd genomen<sup>81</sup>. Ook behoort de huidige secretaris van het GMC niet tot de zes leden, wat niet conform het intern reglement is.

Zoals alle personeelsleden van PMV, zijn ook de leden van het GMC onderworpen aan het arbeidsreglement, met inbegrip van de gedragscode in de bijlage hierbij. Ook het intern reglement bevestigt de toepasbaarheid van de gedragscode en voegt nog enkele specifieke bepalingen toe. PMV voldoet op dit vlak dan ook aan de vereisten van het decreet deugdelijk bestuur, met uitzondering van wat al vermeld is over de klokkenluidersregeling (zie hoofdstuk 4.2).

Het *corporate governance charter* bevat eveneens als bijlage de delegatie van het dagelijks bestuur aan het groepsmanagementcomité. Deze delegatie werd hernieuwd met het delegatiebesluit van 30 september 2015. De lijst met de gedelegeerde bevoegdheden kaderen in een normaal dagelijks bestuur en er zijn geen aanwijzingen dat de raad van bestuur het management zou verhinderen zijn bevoegdheden op autonome wijze uit te voeren.

Het vorige delegatiebesluit, in bijlage bij het corporate governance charter, bepaalde dat het GMC voor het *behandelen, uitvoeren, implementeren en afhandelen van investeringsvoorstellen* bevoegd is tot een maximumbedrag van 1 miljoen euro, terwijl het besluit van 30 september 2015 deze grens bijstelde naar 2 miljoen euro. Vermits het nieuwe besluit noch toegevoegd werd aan het charter, noch ernaar verwijst, is een duidelijkere afstemming tussen de verschillende delegatiebesluiten of de expliciete opheffing van één ervan noodzakelijk. Verder zijn de bepalingen omtrent de behandeling van dossiers door de raad van bestuur waarvan het maximumbedrag lager ligt dan 2 miljoen euro (zie ook hoofdstuk 3.2), niet uitdrukkelijk opgenomen in het recentste delegatiebesluit, waar dit voorheen wel het geval was. Het delegatiebesluit stelt nu enkel dat rekening moet gehouden worden met de 'beleidslijnen die ter zake worden vastgelegd in de raad van bestuur', terwijl deze beleidslijnen niet altijd expliciet zijn goedgekeurd door de raad van bestuur.

Tot slot heeft de raad van bestuur de bevoegdheid voor de uitvoering van de HR-strategie toevertrouwd aan het GMC, terwijl ze in de praktijk haar eigen bevoegdheid voor het vastleggen van een strategie niet heeft opgenomen (zie hoofdstuk 3.2).

### 6.3 Conclusies

Een aantal bindende bepalingen uit het intern reglement van het GMC worden niet nageleefd. Zo ontbreekt een evaluatie van de samenstelling en de werking ervan. Enkele aspecten in het delegatiebesluit van de raad van bestuur aan het management missen duidelijke afspraken. Het management beschikt wel over voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van de raad van bestuur voor de operationele aansturing van de organisatie.

---

<sup>81</sup> Bijvoorbeeld actiepunt 150526-4 over de huisvesting van PMV en actiepunt 150817-6 over de afstemming van modaliteiten van financieringsproducten met LRM.

## HOOFDSTUK 7

# Interne controle en risicomangement

Interne controle of organisatiebeheersing, de term die de Vlaamse overheid meestal gebruikt, heeft als doel beheersmaatregelen in te bouwen in alle activiteiten en processen, opdat de doelstellingen efficiënter en effectiever worden gerealiseerd<sup>82</sup>. Een belangrijk onderdeel van de interne controle betreft het risicomangement. Ook het toezicht op de naleving van de normen van deugdelijk bestuur door dochtervennootschappen maakt deel uit van een systeem van interne controle. De drie aspecten komen in dit hoofdstuk afzonderlijk aan bod.

### 7.1 Interne controle

Interne controle is in de eerste plaats een taak van het management, in opdracht van de raad van bestuur<sup>83</sup>. Het auditcomité moet de raad van bestuur bijstaan door toezicht te houden op de integriteit en de doeltreffendheid van de interne controles.

Organisatiebeheersing heeft als belangrijkste doel het bereiken van de opgelegde doelstellingen, maar het gebrek aan duidelijke doelstellingen bij PMV bemoeilijkt de uitbouw van een coherent en gestructureerd systeem van interne controle. PMV heeft maar voor twee ondersteunende processen doelstellingen vastgelegd: HRM en ICT. Om deze processen beter te beheersen heeft PMV voor beide, vertrekkende van een analyse van de bestaande toestand en een beperkte risicoanalyse, een plan van aanpak opgemaakt.

Het plan van HRM-aanpak resulteerde tot dusver onder meer in een verbetering van de jaarlijkse evaluatie van de personeelsleden<sup>84</sup>, een geleidelijke invoering van competentie-management en het voeren van exitgesprekken. Voorts heeft PMV het mobiliteitsbeleid herwerkt en een beleid voor thuiswerk op punt gezet. Het benoemings- en remuneratiecomité volgt de voortgang op, en versterkt met een dergelijke impliciete goedkeuring van het plan de genomen beslissingen.

Toch resten nog pijnpunten. Zo krijgt de HR-manager slechts een beperkte ondersteuning. Dat creëert een risico inzake functiescheiding. Wel wordt voor de payroll meestal een vierogen-principe toegepast. Voor de administratieve HR-taken houdt de beperkte capaciteit wel een risico in voor de continuïteit van het gevoerde HR-beleid.

---

<sup>82</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/organisatiebeheersinginterne-controle>.

<sup>83</sup> Zie het corporate governance charter punt 4.2 – de taak van de raad van bestuur.

<sup>84</sup> Een belangrijk aspect in PMV, vermits het variabel gedeelte van het loon van het personeel daarop steunt.

Het IT-plan van aanpak heeft onder meer geleid tot acties voor de toegangsbeveiliging van het netwerk, het continuïteitsmanagement en het applicatiebeheer. Het IT-proces is sinds 2014 grotendeels geïnternaliseerd, maar PMV achtte het wegens de snel veranderende IT-wereld toch raadzaam te voorzien in een verdere ondersteuning door een externe dienstverlener.

Hoewel het IT-actieplan nooit formeel werd goedgekeurd, volgt het groepsmanagementcomité de implementatie ervan op en wordt het auditcomité regelmatig op de hoogte gehouden.

Andere lopende interne-controleacties zijn de twee vermelde interne audits en de jaarlijkse controle van de commissaris/bedrijfsrevisor, die echter slechts in beperkte mate ingaat op het boekhoudkundig proces en de financiële verslaggeving (zie hoofdstuk 4.2).

Een belangrijk project dat momenteel loopt, is het *Nabucco-project*. Dat heeft op verschillende vlakken impact op de organisatiebeheersing in PMV. Volgens de voorstelling van het project aan de raad van bestuur op 12 mei 2015 bestaat het doel van het project erin *efficiënter te zijn in het bereiken van de doelgroepen van PMV en het anders in de markt zetten van de activiteiten van PMV*. Uit de notulen van de raad en die van het GMC<sup>85</sup> blijkt dat het project niet alleen de wijze waarop PMV de activiteiten in de markt zet, maar ook de wijze waarop zij ze intern structureert, herbekijkt. Enerzijds is de omschrijving van deze doelstellingen onvoldoende duidelijk, anderzijds lijken een aantal deelprojecten, zoals de uitwerking van een risicomangement of de verbetering van de *governance*-structuur<sup>86</sup> voor de kernprocessen, daarin niet te kaderen. Het risico bestaat dan ook dat te veel aandacht gaat naar de deelprojecten, ten koste van de primaire doelstelling.

Ook is de volgorde van de verscheidene initiatieven in dit project niet altijd duidelijk. Zo startte PMV met een aanpassing van de website voordat zij de opdracht gaf een communicatiestrategie uit te werken. Deze strategieopdracht, die zich richtte op het volledige Nabucco-project, werd al begin 2016 afgerond, terwijl verscheidene deelprojecten nog liepen. Het gebruik van een projectmethodologie, met duidelijke en afgebakende projectdoelstellingen en een stappenplan, had wellicht deze onduidelijkheden kunnen voorkomen.

Positief is dat het Nabucco-project verschillende aspecten van organisatiebeheersing aanpakt, zoals de interne structurering van producten en de externe communicatie ervan. Het project betreft ook de raad van bestuur bij een aantal deelaspecten, zoals het procesverloop van investeringsdossiers dat volledig uitgewerkt wordt.

Het aspect cultuur binnen de organisatiebeheersing is voor verbetering vatbaar. Hoewel PMV een belangrijk deel van haar missie formuleerde rond waarden (bijvoorbeeld motivatie, volledige inzet, samenwerking) en de gedragscode van de raad van bestuur een aantal kernwaarden van de vennootschap omschrijft<sup>87</sup> (eerlijkheid en integriteit, professionalisme, ...), ontbreekt voor een effectieve implementatie een duidelijk waardenkader dat

---

<sup>85</sup> Zie onder andere notulen GMC van 2 februari 2015, agendapunt 5.

<sup>86</sup> Dat wil zeggen welk orgaan keurt welk dossier goed?

<sup>87</sup> Hoewel ze verschillend zijn van die welke de missie omschrijft.

dergelijke verspreide bepalingen integreert. Weliswaar kent het HR-beleid initiatieven<sup>88</sup> die een impact kunnen hebben op een aantal van deze waarden, maar een specifieke aanpak om ze verder te promoten binnen PMV ontbreekt.

Het auditcomité besteedt weinig aandacht aan interne controle (zie hoofdstuk 4.2). Een noodzakelijke voorwaarde voor een meer doorgedreven taakinvulling door het auditcomité, met adviesverlening aan de raad van bestuur, is precies de uitbouw van een gestructureerde interne controle door het management. De verbeterde rapportering van het management aan de raad van bestuur, onder andere over de goedgekeurde investeringen, zal wel bijdragen tot een betere monitoring door de raad, en dus tot een betere interne controle.

## 7.2 Risicomanagement

Conform de normen inzake goed bestuur stelt het *corporate governance charter* dat een van de taken van de raad van bestuur het risicobeheer omvat, dat het auditcomité de raad hierin bijstaat door toezicht te houden op de integriteit en de doeltreffendheid van dit risicobeheer<sup>89</sup>, en dat het management belast wordt met het risicobeheer.

Ook hier leidt het gebrek aan duidelijke organisatiedoelstellingen ertoe dat het moeilijk is de risico's die de realisatie van de doelstellingen kunnen verhinderen, te bepalen. Een volwaardig risicomanagement, afgestemd op de realisatie van de doelstellingen, is bij PMV dan ook afwezig. Wel besteedt PMV aandacht aan risicomanagement bij het kernproces van investeringen. Zo startte zij recent in het *Nabucco-project* het deelproject risicobeheer, dat een geïntegreerd en gestructureerd risicobeheer voor het financiële kernproces ten uitvoer moet leggen in de volledige PMV-groep. Daarbij zal aandacht gaan naar het dossier-, portefeuille- en groepsniveau. Daar dit project nog lopende is, is het nog niet duidelijk of het daadwerkelijk zal leiden tot een gestructureerd systeem. Overigens beveelt de OESO aan dat ook de eigenaarsfunctie daarin een rol speelt door de vastlegging van het risicotolerantieniveau.

Een systeem van risicomanagement dat de strategische risico's van het geheel van de onderneming tracht te beheersen, werd niet uitgewerkt binnen PMV, omdat zij deze risico's niet beheersbaar acht. Dat hoeft volgens het Rekenhof echter een dergelijk risicomanagement niet uit te sluiten: ook voor niet-beheersbare risico's moet een organisatie ernaar streven de gevolgen ervan met beheersmaatregelen zo beperkt mogelijk te houden. Het kan evenmin de stelling aanvaarden dat een gestructureerd risicomanagement voor de ondersteunende processen niet prioritair is en dus tot op heden weinig aandacht krijgt, aangezien sommige van die processen<sup>90</sup> een belangrijke impact kunnen hebben op de kernprocessen.

Het is dan ook aan het management om het risicomanagement verder uit te bouwen, vertrekkende van een duidelijke strategie en doelstellingen. Daarbij moet het alle stappen (identificatie, evaluatie, beheersing) doorlopen en, zeker voor het kernproces, de risico-

---

<sup>88</sup> Bijvoorbeeld competentie management.

<sup>89</sup> Met inbegrip van de evaluatie van de risicobeheerssystemen.

<sup>90</sup> Zoals het integriteitsmanagement en het facility management, waarvoor PMV nog geen risico's identificeerde.

bereidheid bepalen<sup>91</sup>. Pas dan kan het auditcomité ten volle zijn adviserende en evaluerende taken opnemen.

### 7.3 Deugdelijk bestuur bij dochtervennootschappen

De Vlaamse overheid moet met elk van de dochtervennootschappen een samenwerkingsovereenkomst afsluiten *indien zij kan instemmen met de door de investeringsmaatschappij vastgelegde basisaannames, methodes en procedures die de werking van de investeringsmaatschappij afstemmen op de beginselen van de Belgische Corporate Governance Codes en de door de Vlaamse Regering aangewezen internationale aanbevelingen op het vlak van de corporate governance*<sup>92</sup>. Uit de vaststellingen blijkt echter niet dat de Vlaamse overheid het deugdelijk bestuur van de dochtervennootschappen heeft geëvalueerd. Zij leeft dus de specifieke decretale verplichting voor dochtervennootschappen niet na.

Als moedermaatschappij vervult PMV een belangrijke rol in de toepassing van de normen van deugdelijk bestuur door haar dochterondernemingen. Vele van deze ondernemingen zijn in de praktijk sterk geïntegreerd in PMV, waardoor een aantal aspecten van deugdelijk bestuur of organisatiebeheersing binnen PMV ook van toepassing zijn op de dochtervennootschappen. Specifieke maatregelen of procedures om ervoor te zorgen dat de dochtervennootschappen deze aspecten respecteren, ontbreken echter. PMV vertrouwt voor haar toezicht vooral op haar vertegenwoordigers in de respectievelijke raden van bestuur.

Zoals gesteld, zijn het auditcomité en het benoemings- en remuneratiecomité van PMV ook bevoegd voor deze dochterondernemingen. Langs deze comités zou PMV toezicht kunnen houden op een aantal aspecten van deugdelijk bestuur. In de praktijk is de rol van deze comités ten opzichte van de dochterondernemingen echter beperkt.

Een aantal van deze dochterondernemingen zijn voor 100% eigendom van PMV. Voor die ondernemingen werd door PMV aangegeven dat zij eventueel een uitzondering zouden willen bekomen op de verplichting van het decreet deugdelijk bestuur om minimaal een derde onafhankelijke bestuurders aan te stellen<sup>93</sup>, omdat die de eenheid van leiding in een groepsstructuur zoals PMV in gevaar zou kunnen brengen. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet is deze uitzonderingsmodaliteit echter bedoeld voor paritair samengestelde raden van bestuur<sup>94</sup>.

### 7.4 Conclusies

Het ontbreken van duidelijke doelstellingen bemoeilijkt zowel de ontwikkeling van een systeem van interne controle als de bepaling van de risico's die de realisatie van deze doelstellingen kunnen verhinderen. Voor de ondersteunende IT- en HRM-processen heeft PMV

<sup>91</sup> Momenteel blijkt echter uit de notulen van de raad van bestuur dat soms een omgekeerde reflectie plaatsvindt door vanuit de risico's een strategie te bepalen.

<sup>92</sup> Artikel 7 en 7bis van het decreet op de investeringsmaatschappijen, door artikel 7quater van toepassing gemaakt op de dochtervennootschappen.

<sup>93</sup> Artikel 4 van het decreet deugdelijk bestuur.

<sup>94</sup> Zoals de VDAB.

voortgang geboekt: zij heeft daarvoor duidelijke doelstellingen en een gestructureerde implementatieaanpak vastgelegd. Hoewel tal van documenten waarden vermelden, ontbreekt een aanpak om die ten uitvoer te leggen en is er dus geen duidelijke bedrijfscultuur aanwezig.

Het huidige Nabucco-project, dat als doel heeft efficiënter te zijn in het bereiken van de doelgroepen van PMV, had ook andere effecten op de organisatie. Het project zal op verschillende aspecten de interne controle verbeteren (onder andere risicomanagement, communicatie, interne controle van het investeringsproces, ...), maar de beheersing van dit project is nog niet optimaal. PMV ontwikkelt in het kader van dit project ook het risicomanagement voor het kernproces van de investeringen verder. Zij acht de uitbouw van een risicomanagement voor strategische risico's en ondersteunende processen echter niet prioritair.

Het toezicht op het deugdelijk bestuur bij dochtervennootschappen is beperkt, mede doordat het auditcomité en het benoemings- en remuneratiecomité hun taken maar gedeeltelijk invullen. De Vlaamse overheid neemt in dit verband evenmin haar decretale verplichtingen op.





## HOOFDSTUK 8

# Belanghebbendenmanagement en transparantie

### 8.1 Belanghebbendenmanagement

Een investeringsmaatschappij moet weten wat er op de markt leeft en waar zich opportuniteiten aandienen. Belanghebbendenmanagement en externe communicatie vormen dan ook een belangrijk aspect in de bedrijfsvoering. Een overheidsinvesteerder als PMV moet een continue dialoog aangaan met alle belanghebbenden, zoals andere overheidsorganisaties die ondernemers steunen, ondernemersorganisaties en financiële instellingen. Een dergelijke dialoog dient aan de beleidsbepaling en -uitvoering vooraf te gaan en leiden tot een rapportering over de wijze waarop PMV haar opdrachten heeft uitgevoerd (zie hoofdstuk 8.2). Een duidelijke communicatie over hoe deze contacten verlopen en aan wie wordt gerapporteerd is cruciaal voor een degelijk uitgewerkt belanghebbendenmanagement.

In de eerste plaats komt het de raad van bestuur toe een communicatiestrategie uit te werken. Verder draagt het *corporate governance charter* de voorzitter een *bijzondere rol in de algemene communicatie en het uitdragen van de missie en de doelstellingen van PMV* op.

Het genoemde Nabucco-project richt zich vooral op een hertekening van de processen waarmee PMV producten aan de belanghebbenden communiceert. Het heeft dus in belangrijke mate met communicatie te maken, maar het behandelt niet het opzetten van een dialoog die de beleidsbepaling en -uitvoering voorafgaat, noch een rapportering over de uitgevoerde opdrachten van PMV. Bovendien bracht het Nabucco-project de belanghebbenden onvoldoende gedetailleerd in kaart. Weliswaar onderhoudt PMV in de praktijk veel contacten met diverse belanghebbenden<sup>95</sup>, maar beschikt ze niet over een specifieke procedure die haar toelaat de verkregen informatie en de gedetecteerde verwachtingen intern te doen doorstromen, en op een gestructureerde manier aan te wenden als input voor het strategieproces en de operationele processen.

### 8.2 Transparantie

De wijze waarop met de verwachtingen van de belanghebbenden rekening werd gehouden, de wijze waarop de opdrachten werden uitgevoerd en de resultaten daarvan, moeten voldoende transparant zijn. De OESO-richtlijnen bepalen dat een overheidsbedrijf op een duidelijke wijze zijn doelstellingen en de invulling daarvan moet bekendmaken. Het moet ook

---

<sup>95</sup> Bijvoorbeeld: deelname aan allerlei events, periodiek overleg met de banken, ondernemers en fondsen in kader van het dossier- en instrumentenbeheer, overleg met kabinetten en het departement EWI, ...

het bestuur, het eigenaarschap, de *governance code* en de financiële inbreng van de overheid communiceren.

PMV communiceert in haar jaarverslag hoofdzakelijk over specifieke investeringen<sup>96</sup>, zonder ze te kaderen binnen haar doelstellingen of opdrachten. Zij publiceert ook een jaarrekening<sup>97</sup>.

Het Vlaams Parlement ontvangt enkel via antwoorden op parlementaire vragen informatie over de activiteiten van PMV. Onrechtstreeks vindt het ook informatie in de begrotingsdocumenten, de rapportering door de Vlaamse Regering over de alternatieve financiering en de rapporten van het Rekenhof.

PMV rapporteert of communiceert meestal aan ondernemers en andere overheidsorganisaties op evenementen waaraan zij deelneemt, of in infosessies die zij zelf organiseert (zoals over Cultuurinvest). Sinds kort biedt zij ook actuele informatie aan op haar website via een nieuwspagina. Tegelijkertijd zijn ook heel wat informatieve documenten op de website moeilijker consulteerbaar, zoals jaarverslagen van specifieke instrumenten. De complexe structuur van PMV blijkt ook niet meer uit de publicaties. Via een bevraging van zijn belanghebbenden zou PMV beter kunnen inspelen op de gewenste informatie en de wijze waarop deze best wordt aangeleverd.

Tot slot eisen de normen van deugdelijk bestuur dat PMV de wijze waarop zij deze normen toepast, op een transparante wijze rapporteert. Guberna evalueerde PMV op dit vlak in 2009 nog positief. Vandaag is deze transparantie echter beperkt en voldoet zij niet aan de reglementaire bepalingen, onder meer wat de verklaringen over de interne controle of de vermelding van vergoedingen en loon betreft. Zo is het *corporate governance charter*, dat weliswaar niet meer actueel is, niet meer beschikbaar op de website. Bovendien beperkten de laatste jaarverslagen het hoofdstuk over deugdelijk bestuur tot een beknopte omschrijving van de uitgevoerde taken van de subcomités van de raad van bestuur.

### 8.3 Conclusies

PMV voert geen optimaal belanghebbendenmanagement. Enerzijds verzamelt zij niet op gestructureerde wijze de informatie bij de belanghebbenden die zij voor haar beleidsbepaling nodig heeft. Anderzijds ontbreekt een strategie voor de communicatie met de belanghebbenden over de wijze waarop PMV haar opdrachten uitvoert en de resultaten ervan. PMV is weinig transparant over de wijze waarop zij met de verwachtingen van de belanghebbenden rekening houdt of over de wijze waarop zij deugdelijk bestuur voert. Het Vlaams Parlement ontvangt daarover vooral onrechtstreekse informatie.

---

<sup>96</sup> Het ABC van PMV.

<sup>97</sup> Het 123 van PMV.

## HOOFDSTUK 9

# Algemene conclusies

Aan een aantal aspecten van deugdelijk bestuur bij PMV wordt gewerkt. Zo is er een corporate governance charter en een audit charter, werd een start genomen met de optimalisering van bepaalde ondersteunende processen en de PMV-structuur, en zal PMV trachten te voldoen aan de bepalingen uit het decreet deugdelijk bestuur. Een aantal andere aspecten zijn evenwel voor verbetering vatbaar: de aansturing door de Vlaamse overheid, de werking en samenstelling van de bestuursorganen, aspecten van interne controle en het risicomanagement, en het belanghebbendenmanagement en de transparantie.

### *Aansturing door de Vlaamse overheid*

De Vlaamse overheid, als 100% eigenaar, heeft ten aanzien van PMV een aansturingsfunctie op drie niveaus: macroniveau (PMV en alle andere overheidsbedrijven), mesoniveau (PMV en de andere investeringsmaatschappijen) en microniveau (enkel PMV). Zowel organisatorisch als inhoudelijk is deze aansturing onduidelijk. Zo heeft zij geen coördinerende instantie gecreëerd voor haar overheidsbedrijven in het algemeen, noch voor haar investeringsmaatschappijen in het bijzonder. Er zijn geen functiescheidingen tussen de verschillende overheidsrollen ten opzichte van PMV. Vanuit haar eigenaarsfunctie heeft de overheid op inhoudelijk vlak haar verwachtingen ten aanzien van PMV onvoldoende duidelijk gesteld. Afhankelijk van de graad van precisering van deze verwachtingen (strategische lijnen of specifieke doelstellingen) is een gemotiveerde keuze voor een aangepaste bestuursvorm (vennootschap en/of andere bestuursvorm) mogelijk.

De Vlaamse overheid stuurt haar overheidsbedrijven en PMV in het bijzonder met regelgeving wel naar een aantal aspecten van deugdelijk bestuur toe, maar het schort nog aan de implementatie van bepaalde bepalingen en het toezicht op de naleving ervan.

Indicatoren aan de hand waarvan de toezichthoudende overheid de beleidsuitvoering door PMV kan opvolgen, ontbreken. Recent ontwikkelde PMV wel als actiepunt een betere rapportering aan het kabinet van de toezichthoudende minister, en werkt ze aan een database met belangrijke investeringen.

Als eigenaar zorgt de Vlaamse overheid niet zelf voor een rapportering over de beleidsuitvoering door PMV of andere investeringsmaatschappijen, hoewel de OESO-richtlijnen dat voorschrijven.

### *Samenstelling en werking van de raad van bestuur en zijn adviescomités*

De samenstellingen van de raad van bestuur en zijn adviescomités respecteren onvoldoende de normen van deugdelijk bestuur, onder andere wegens de afwezigheid van onafhankelijke

bestuurders. Ook zijn de aanstellingen bij gebrek aan competentieprofielen en een vergelijkende selectie onvoldoende transparant.

Ook de werking van de raad van bestuur en zijn adviescomités beantwoordt niet volledig aan de vereisten van deugdelijk bestuur.

- De raad van bestuur heeft onvoldoende de ondernemingsstrategie vastgelegd en volgt de onderhandelingen over de samenwerkingsovereenkomst onvoldoende op. In hoofdzaak behandelt de raad de investeringsdossiers en keurt het de financiële documenten goed.
- De raad nam initiatieven ter bevordering van het deugdelijk bestuur, maar belangrijke verdere stappen dienen nog te worden gezet.
- Het auditcomité adviseert de raad van bestuur zelden expliciet, en zijn toezicht op de financiële informatie beperkt zich grotendeels tot de waarderingen van participaties. Het comité evalueert voorts onvoldoende de interne controle en de risicobeheerssystemen, stelt de interne auditors en de commissaris niet aan en volgt hun aanbevelingen onvoldoende op.
- Het benoemings- en remuneratiecomité vervult zijn rol in de selectie en benoeming van bestuurders niet, en die in de aanstelling van het management slechts gedeeltelijk. Het heeft alleen voor de aanstelling van de algemeen manager een remuneratievoorstel uitgewerkt, dat bovendien onduidelijk is over de toepassing van de minister-presidentnorm.

### *Structuur en werking van het management*

De structuur en werking van het groepsmanagementcomité vertonen enkele tekortkomingen inzake behoorlijk bestuur. Zo ontbreekt de evaluatie van dit comité waarin het intern reglement voorziet. Het management beschikt voor de operationele aansturing van de organisatie wel over voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van de raad van bestuur.

### *Systeem van interne controle en risicomanagement*

Het ontbreken van duidelijke doelstellingen bemoeilijkt de uitbouw van een gestructureerd systeem van interne controle en risicomanagement. PMV heeft zowel in haar interne controle als in haar risicomanagement belangrijke stappen gezet en verdere initiatieven zijn lopende. Zeker voor de ondersteunende ICT- en HRM-processen werd, hoofdzakelijk op het vlak van organisatiebeheersing, vooruitgang geboekt. Ook richt een lopend organisatiebeheersingsproject zich op de beslissingsstructuren en het risicomanagement van de financiële kernprocessen.

Doordat de adviescomités van de raad van bestuur ten aanzien van de dochtervennootschappen slechts een beperkt toezicht uitoefenen is er onvoldoende zicht op het deugdelijk bestuur bij deze vennootschappen. De Vlaamse overheid evalueerde hun deugdelijk bestuur evenmin.

### *Belanghebbendenmanagement en transparantie*

PMV overlegt noch communiceert op een voldoende gestructureerde manier met belanghebbenden. De rapportering is bovendien spaarzaam en biedt belanghebbenden, onder wie het Vlaams Parlement, onvoldoende transparantie over haar beleid, structuur en werking.

## HOOFDSTUK 10

# Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid dient het eigenaarsbeleid ten opzichte van PMV volwaardig uit te werken: zij moet haar verwachtingen ten opzichte van PMV ('*wat moet PMV doen*') expliciteren; op gemotiveerde wijze voor de meest aangewezen bestuursvorm kiezen; een eigenaarsentiteit installeren die de verschillende rollen van de Vlaamse overheid ten aanzien van PMV scheidt; haar toezicht op het deugdelijk bestuur verder ten uitvoer brengen en de rapportering van en naar de maatschappij verbeteren.
- PMV moet het *corporate governance charter* regelmatig evalueren en actualiseren, met het reglementair kader, de corporate governance codes en de OESO-richtlijnen als minimumkader. Indien wordt afgeweken van dit kader moet dit gemotiveerd worden ('*pas-toe-of-leg-uit*'-principe).
- De Vlaamse overheid en PMV moeten een professionele en transparante selectieprocedure voor de leden van de raad van bestuur uitwerken, op grond van competentieprofielen en een inventarisatie van de vereiste kennis en vaardigheden. De aanstelling van onafhankelijke bestuurders, een correcte melding en opvolging van de mandatenlijsten en een doordachte samenstelling van de raad moeten de objectiviteit en onafhankelijkheid van de raad garanderen.
- De raad van bestuur moet zijn taken grondiger uitvoeren. In het bijzonder moet hij zijn strategische rol opnemen en een algemene ondernemingsstrategie, een HR-strategie en een communicatiestrategie uitzetten, onderhandelen over de samenwerkingsovereenkomst, toezien op het deugdelijk bestuur bij PMV en op het management, en verantwoording verstrekken aan de eigenaarsfunctie.
- De raad van bestuur moet voldoende onafhankelijke leden in zijn adviescomités aanstellen, mede op grond van een lijst met de vereiste kennis en vaardigheden. Hij moet bovendien zorgen voor een vormingsprogramma en een regelmatige evaluatie van de comités en hun leden.
- Het auditcomité moet zijn adviestaken grondiger uitvoeren: het moet beter toezien op het financiële verslaggevingsproces, de interne controle en risicobeheerssystemen evalueren, een intern auditplan opmaken, interne auditors en een bedrijfsrevisor aanstellen en hun aanbevelingen opvolgen.
- Het benoemings- en remuneratiecomité moet een aantal taken beter uitvoeren: het moet zijn rol spelen bij de selectie, (her)benoeming en remuneratie van de bestuurders en het management, en het moet de samenstelling en werking van het groepsmanagementcomité evalueren.
- Vanuit een duidelijke doelstellingencascade moet PMV een systeem van interne controle en risicomanagement uitbouwen dat alle bedrijfsprocessen omvat, en waarbij zij aandacht heeft voor strategische risico's.

- PMV moet een duidelijk waardenkader bepalen en de nodige aandacht schenken aan de implementatiemaatregelen.
- PMV moet op een gestructureerde manier overleggen met haar stakeholders opdat zij hun inbreng kan aanwenden in haar strategieproces en operationele processen.
- PMV dient aandacht te besteden aan een transparante rapportering over haar structuur, werking en activiteiten. In haar rapportering moet zij een aantal verplichte vermeldingen opnemen, zoals de vergoedingen aan bestuurders en management, en verklaringen over de interne controle en risico's.

## HOOFDSTUK 11

# Reactie van de minister

Op 15 november 2016 heeft de Vlaamse minister van Economie zijn reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

In zijn antwoord ging de minister in op enkele belangrijke punten van het rapport en stelde hij lopende initiatieven voor ter verbetering. Zo zal de nieuwe beheersovereenkomst een duidelijk omschreven strategische doelstelling bevatten en zij zal duidelijker gestructureerd zijn.

Ten aanzien van het gebrek aan onafhankelijke bestuurders wees de minister op het decreet deugdelijk bestuur, dat daarvoor uitstel verleent tot 1 juli 2018.









## Bijlage

Antwoord van de minister

Betreft: Audit over deugdelijk bestuur bij PMV

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van het ontwerp van verslag omtrent de audit deugdelijk bestuur bij PMV vindt u onderstaand mijn opmerkingen op deze ontwerp tekst.

Zoals u weet hebben wij in de periode 2015-2016 werk gemaakt van een bijsturing van de externe positionering van PMV naar de Vlaamse ondernemingen. De kerntaak van PMV is om ervoor te zorgen dat elk goed businessplan, gedragen door een goed team, financiering kan vinden.

Hiermee stappen we duidelijk af van een communicatiestrategie en aansturing gebaseerd op de diverse instrumenten. De rol van PMV is om de markt te ondersteunen om alle waardevolle dossiers op te nemen en faciliterend op te treden door het gebruik van kapitaal, leningen of waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door het verstrekken van waarborgen op een bankfinanciering, een achtergestelde lening gekoppeld aan een investeringskrediet of door als eerste kapitaalinvesteerder het risico op een dossier voor marktpartijen te verlagen. PMV treedt enkel zelf op wanneer er geen marktpartijen bereid gevonden worden om de financiering te dragen en ook hier wordt steeds het hefboomprincipe nagestreefd: door de tussenkomst van PMV de private markt mobiliseren. Dit is de duidelijke strategische doelstelling die vanuit de Vlaamse overheid aan PMV gegeven wordt. Deze doelstelling zal ook uitdrukkelijk opgenomen worden in de nieuwe beheersovereenkomst die PMV in het voorjaar van 2017 zal sluiten met het Vlaams gewest en die nu volop in voorbereiding is. In navolging van de opmerkingen inzake de helderheid van begrippen als "complementariteit" en "marktfalen" zal er bijzondere aandacht besteed worden aan een heldere, eenduidige formulering van deze kerntaak.

In de nieuwe beheersovereenkomst is een duidelijke structuur voorzien. Zo worden alle bijzondere opdrachten gebundeld die naast de bovenstaande kerntaak van PMV door verschillende opdrachtgevers aan PMV voorgelegd worden. Deze bijzondere opdrachten worden als bijlagen toegevoegd bij de kaderovereenkomst zodat de activiteiten van PMV te allen tijde transparant zijn. PMV zal vervolgens halfjaarlijks rapporteren over de algemene evoluties van de portefeuille met betrekking tot kapitaal, leningen en waarborgen, evenals een stand van zaken geven van alle lopende bijzondere opdrachten. Daarnaast wordt conform de opmerkingen omtrent de complexiteit van de moeder-dochter structuur in de nieuwe beheersovereenkomst ook werk gemaakt van het beperken van het aantal juridische entiteiten en het centraal aansturen van PMV door de raad van bestuur van de PMV-groep.

Wat betreft de opmerking van het Rekenhof dat in de raad van bestuur van PMV geen onafhankelijken zouden zetelen, valt op te merken dat het weliswaar correct is te stellen dat de huidige bestuurders niet werden benoemd overeenkomstig de procedurele voorschriften van het decreet deugdelijk bestuur, maar dat op vandaag tenminste één derde van de hui-

dige bestuurders wel degelijk al voldoen aan de inhoudelijke onafhankelijkheidseisen die worden bepaald door het decreet.

Wat betreft de voorschriften van het decreet deugdelijk bestuur, dient er overigens op gewezen dat momenteel – en dit nog tot 1 juli 2018 – de overgangsregeling van kracht is, zoals die werd voorzien in het decreet zelf en die herbevestigd werd in een omzendbrief. In het licht van de toekomstige verplichtingen die voortvloeien uit het decreet, wordt er momenteel uiteraard gewerkt aan de voorbereiding van procedures en maatregelen, zodat ten laatste vanaf 1 juli 2018, één derde van de bestuursleden ook in formele zin onafhankelijk zullen zijn volgens de dan geldende definitie uit het decreet deugdelijk bestuur.

Met vriendelijke groeten,

Philippe Muyters

Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport







U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)