

Wat kan de private sector leren van de overheid?

R.H.J.M. Gradus

Hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke Sector en Non-profitorganisaties aan de VU te Amsterdam.

De auteur dankt Lans Bovenberg, Kees Cools, Goos Minderman, Mattheus Wassenaar, Piet Verheyen en Merel Wasmann voor commentaar bij een eerdere versie.
rgradus@xs4all.nl

De discussie over corporate governance kan verrijkt worden door elementen te introduceren uit de publieke sector. Voorbeelden hiervan zijn vaste beloningen, scheiding van machten, gelimiteerde benoemingsperioden en concurrentie tussen instituties.

Sinds het begin van de jaren negentig is door de hervormers van de publieke sector naar voren gebracht dat men veel kan leren van het bedrijfsleven (Osborne & Gaebler, 1992). Veel minder aandacht is er voor de omgekeerde benadering, die stelt dat het bedrijfsleven kan leren van de methoden die binnen de overheid worden gehanteerd. Recent is er door twee Zwitserse economen, mede naar aanleiding van de grote boekhoudschandalen en hoge optiebeloningen aan de top van het bedrijfsleven, op gewezen dat de corporate governance discussie veel te winnen heeft door elementen van public governance erbij te betrekken (Benz en Frey, 2005; Frey en Benz, 2005). Zij wijzen in het bijzonder op publieke uitgangspunten zoals de vaste beloningsstructuur, de ver doorgevoerde scheiding van verantwoordelijkheden en de open selectie van publieke ambtsdragers. Overigens gaan zij niet zo ver dat zij de publieke sector verheerlijken. Met name Frey heeft in het verleden belangrijke bijdragen geleverd aan de public choice theorie, die de werking van publieke instanties analyseert en van kritische kanttekeningen voorziet. Zo wees hij op de inefficiënties als gevolg van de politieke conjunctuurcyclus waarmee politici vlak voor de verkiezingen de kiezers gunstig willen stemmen (Frey en Schneider, 1978). Bovendien is de insteek in beide domeinen fundamenteel verschillend (Gradus, 2005). Toch neemt dit niet weg dat een beschouwing van public governance wijze lessen voor de corporate governance discussie kan opleveren. In dit artikel worden de belangrijkste lessen van public governance weergegeven, hun relevantie voor de corporate governance discussie besproken en in de Nederlandse context geplaatst.

Vaste beloningen zijn nog niet zo slecht

Veel beloningen in het publieke domein zijn vast en prestatiebeloning is schaars.¹ Hiermee wordt een lastig probleem, namelijk het onderscheiden van individuele prestaties, vermeden. In het bedrijfsleven daarentegen wordt prestatiebeloning veel gebruikt. Deze prestatiebeloning leidt er volgens de standaardtekstboeken toe dat de agent zich meer conformeert aan de doelstellingen van de principaal. Volgens recente princi-

paalagent literatuur is het empirische bewijs voor een dergelijke stelling mager. Voor banen met standaardactiviteiten is een dergelijke redenering nog wel vol te houden, maar voor het management is een empirische relatie tussen beloning en prestatie niet aan te tonen. Zo bedraagt volgens onderzoek in de VS de stijging van topinkomens van 1500 grootste ondernemingen in de periode 1993-2003 166 procent, waarvan slechts 40 procent (dat is minder dan een kwart) is terug te voeren op een verbetering van het bedrijfsresultaat (Bebchuk en Grinstein, 2005).² Sommige studies geven aan dat de kans op boekhoudfraude toeneemt als het percentage prestatiebeloning (in het totaal van de beloning) toeneemt.³ Bovendien kan de intrinsieke motivatie van managers en werknemers als gevolg van prestatiebeloning achteruit gaan. Ook kan, zeker in een complexe omgeving, prestatiebeloning leiden tot hoge uitvoeringskosten. Tevens kan prestatiebeloning soms gepaard gaan met het 'naar de mond' praten van de leidinggevende die over de beloning gaat, wat het principaalagentprobleem zal vergroten.

Dit betekent nog niet dat de beloning van topmanagers laag moet zijn. Zeker in een concurrerende omgeving, waar talenten schaars zijn en strategische beslissingen een enorme impact hebben, is een behoorlijke beloning onontkoombaar. De vraag is wel of de huidige beloning niet te veel variabele beloningscomponenten bevat. Empirisch onderzoek geeft aan dat in het afgelopen decennium variabele beloningen een enorme vlucht hebben genomen en dat in 2003 circa 67 procent van betalingen aan topmanagers in de VS bestaat uit aandelen of opties. Ook Nederlands onderzoek wijst in de richting van een forse toename van variabele beloningen. Zo geven Pilv en Gelpke (2005) aan dat de mediaan van de jaarlijkse cashbonus van de Nederlandse bestuurders van topondernemingen in 2005 vijftig procent van het basissalaris bedraagt. Ook constateren zij een toename van andere vormen van prestatiebeloning zoals aandelenoptieregelingen en performance share plan. Als ook

¹ Hierbij is wel van belang of men gebonden is aan zogenoemde ambtelijke ('publieke') schalen. In het semipublieke domein is dit niet altijd het geval en is in toenemende mate prestatiebeloning traceerbaar.

² Zie ook hoofdstuk 4 in Cools (2005).

³ Erickson, Hanlon en Maydew (2003) geven aan dat voor Amerikaanse ondernemingen met boekhoudfraude in de periode 1996-2003 de variabele beloning 56 procent bedraagt, terwijl in andere ondernemingen deze 41 procent is.

met deze elementen rekening wordt gehouden dan blijkt uit het rapport van Monitoring Commissie (2005), dat in 2004 voor de bestuurdervoorzitters van Nederlandse AEX-fondsen het totale variabele inkomen tweehonderd procent van het basisinkomen vormt. Steeds luider wordt dan ook het pleidooi om de beloning meer te baseren op vaste beloningen, zoals die ook in de publieke sector gebruikelijk zijn. In de publieke sector vormen intrinsieke motivatie, titels en promoties een belangrijkere motivator dan (variabele) beloningen. Bovendien wordt er veel aandacht besteed aan het selectieproces en promoties en deze ervaringen kunnen de private sector behulpzaam zijn.

Gebruik 'balance of power' mechanismen

Het is algemeen bekend dat de publieke sector veel 'balance of power' mechanismen kent, die machtsmisbruik moeten voorkomen. Het meest bekende is natuurlijk de inrichting volgens de trias politica, dat al meer dan twee eeuwen het uitgangspunt vormt voor de inrichting van politieke systemen met name in de westerse wereld. Recent is bij de lagere overheden het uitgangspunt van scheiding van uitvoerende en wetgevende macht verder geëxpliciteerd in de Wet dualisering gemeentebestuur (of Wet dualisering provinciebestuur). Ook kan worden gewezen op de dubbele parlementaire toets die er op sommige besluitvorming bestaat (Tweede Kamer, Eerste Kamer) of besluitvormingsregels (zoals twee derde meerderheid bij grondwetswijziging).

Ook het financiële proces in het publieke domein kent vele checks and balances. Vooraf worden in het publieke domein keuzes expliciet gemaakt via een begrotingswet. De gebruikte cijfers hebben een kwaliteitskenmerk van CBS, RIVM of CPB. Voorts vindt de verantwoording bij de rijksoverheid plaats door een gebalanceerd samenspel tussen de lijnorganisaties, de controller en de externe en interne auditors (de rekenkamer en de auditdienst). Er zijn waarborgen dat de controller en de auditdienst onafhankelijk tot een oordeel kunnen komen.⁴ Ook binnen andere delen van het publieke domein is een dergelijke scheiding van verantwoordelijkheden traceerbaar. Zo is door het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (gelijktijdig met de dualisering ingevoerd) de rol van de lokale rekenkamer en de accountant die de jaarrekening controleert in opdracht van de gemeenteraad geëxpliciteerd.

Een dergelijke scheiding van verantwoordelijkheden is in het private domein minder ver doorgevoerd. Bedrijven werken niet met een integrale begroting, die vooraf ter (democratische) legitimatie wordt voorgelegd aan de aandeelhouders. Hiervoor kunnen goede redenen bestaan, doch zeker in combinatie met de vormgeving van de Raad van Bestuur (RvB) en de Raad van Commissarissen (RvC) is hier een risico van machtsconcentratie. In het Angelsaksische 'one-tier' systeem vindt een concentratie van macht bij CEO plaats, die zowel de bestuursvergaderingen als de aandeelhoudersvergadering voorziet. In het continentale 'two-tier' systeem bestaat er formeel weliswaar een scheiding tussen de RvB en RvC. Materieel bestaat er een nauwe verwevenheid tussen de RvB en de RvC, doordat men

bij rekrutering van de RvC vaak put uit voormalige Raad van Bestuursleden of uit een andere 'inner-circle'. Met name in Nederland is van oudsher de macht van de commissarissen bij een kleine groep geconcentreerd, die carrière hebben gemaakt bij dezelfde groep bedrijven. Overigens beoogt de Code Tabaksblat dit fenomeen te doorbreken en lijkt het van belang dat deze code snel en volledig wordt geïmplementeerd.⁵ De Monitoring Commissie geeft aan dat 88 procent van de beursgenoteerde bedrijven de code naleeft, terwijl de Verenigingen van Effectenbezitters slechts op 55 procent uitkomt. Ook is door deze code bij de financiële functie de scheiding van verantwoordelijkheden verder doorgevoerd. Zo is afgesproken dat de auditcommissie van de RvC het eerste aanspreekpunt van de accountant is. Ook deze maatregel is niet van belang ontbloeit. In de reconstructie van de boekhoudfraude bij Ahold lijkt vooral het ontbreken van de rechtstreekse lijn van de accountant met de RvC een van de cruciale weeffouten (Smit, 2004).

Limiteer de periode van benoeming

In public governance zijn twee vernieuwingsmechanismen aanwezig, die eveneens als doel hebben machtsmisbruik te voorkomen. Het belangrijkste mechanisme is de automatische limitering van de periode van verkiezing in een besluitvormingsorgaan (Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad etc.) tot vier jaar. Na deze periode vervalt automatisch het mandaat van kiezers en wordt het betreffende besluitvormingsorgaan ontbonden. Een ander mechanisme is de limitering van het aantal herverkiezingstermijnen. Het meest bekend is de beperking van het aantal herverkiezingstermijnen van de Amerikaanse president tot één. In Nederland is dit minder gebruikelijk, alhoewel een aantal politieke partijen regels stelt voor het aantal herverkiezingstermijnen.

Benz en Frey (2005) geven aan dat bij een vaste periode van benoeming de bestuurders zich meer op de lange termijn gaan richten, omdat men een mandaat heeft van vier jaar.⁶ Bovendien zal limitering van het aantal herverkiezingstermijnen leiden tot het tegengaan van machtsmisbruik en biedt het nieuwkomers mogelijkheden. De Code Tabaksblat voorziet daar voor een (belangrijk) deel in voor het Nederlandse private domein.⁷ Bestuurders en commissarissen worden voor vier jaar benoemd en na maximaal drie termijnen (twaalf jaar) moet een commissaris vertrekken. Overigens bevat de code de mogelijkheid hiervan (gemotiveerd) af te wijken en juist voor deze bepalingen geschiedt dit veelvuldig. De vraag is dan ook of we niet een stap verder moeten gaan. Opmerkelijk is ook dat bij internationaal gerenommeerde adviesbureaus als McKinsey en The Boston Consulting Group de duur van de benoeming van de CEO drie jaar bedraagt met de mogelijkheid van eenmalige verlenging.

4 Zie hiervoor het Taakbesluit FEZ en DAD.

5 Zo mag volgens de code hooguit nog één ex-bestuurder in de RvC zitten (niet de voorzitter). Een andere regel is de maximering van vijf commissariaten per persoon, waarbij voorzitterschappen dubbel tellen.

6 Zoals reeds naar voren gebracht kan een vierjaarstermijn ook tot inefficiënties leiden met name bij volledig vervanging.

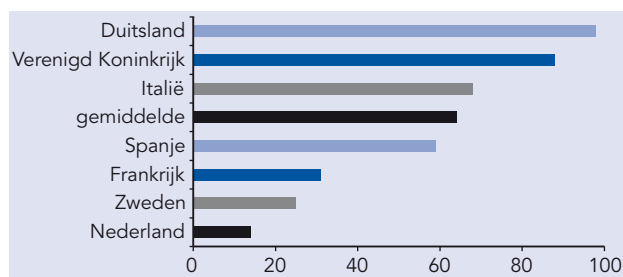
7 Tot voor kort was dat bij structuurvennootschappen wel coöptatie. Sinds 1 oktober 2004 is de nieuwe structuurwet van kracht waarin de algemene vergadering van aandeelhouders op voordracht van de RvC commissarissen benoemt.

Denk na over concurrentie tussen instituties

Het is algemeen bekend dat democratieën streven naar een evenwicht tussen individu en collectief. Het belangrijkste mechanisme om dit te bereiken zijn open verkiezingen, waarin (1) ieder individu het recht heeft om te stemmen, (2) een verkiezing een open proces is waarin meerdere alternatieven tegen elkaar kunnen worden afgewogen, en (3) regels van representatieve vertegenwoordiging zijn opgesteld. Hierdoor vindt er concurrentie plaats tussen verschillende instituties (partijen of individuen) om de gunst van de kiezer te verwerven.

In het private domein gaan op voordracht van RvC de aandeelhouders jaarlijks over tot de verkiezing van een beperkt aantal leden van de RvC, maar anders dan in het publieke domein is van een competitief proces geen sprake en hebben stemmingen een pro forma karakter. Hierbij spelen zowel beschermingsconstructies die het uitgangspunt van het individuele stemrecht ondergraven als de gehanteerde regels een rol. Met name Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen kennen beschermingsconstructies, waarmee het uitgangspunt 'one share one vote' wordt verlaten. Er worden certificaten met (preferente) aandelen uitgegeven of de controle over het stemrecht wordt in handen gegeven van een administratiekantoor.⁸

Figuur 1. Ondernemingen* in EU-landen met 'one share, one vote' principe, percentage



Bron: *The Economist*
* FTS Eurofirst 300 index

Volgens *the Economist* (2005) past slechts 14 procent van de Nederlandse beursgenoteerde bedrijven het uitgangspunt 'one share one vote' toe (zie figuur 1). Dit steekt wel heel schril af tegen het Europese gemiddelde van circa zestig procent. Het is dan ook te begrijpen dat de Code Tabaksblat ook elementen bevat die beschermingsconstructies aan banden probeert te leggen.

Het principe 'one share one vote' is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een open verkiezing. Volgens Benz en Frey (2005) zijn de situaties, waarin aandeelhouders kunnen kiezen tussen volwaardige alternatieven, zeldzaam. Zij houden een pleidooi voor een verkiezing, waarin een keuze tussen ten minste twee alternatieven gemaakt moet kunnen worden en waarbij de aandeelhouders tevens moeten aangeven, welke leden van de RvC benoemd worden in het belonings- en auditcomité van de RvC. Ook bij de benoeming van de accoun-

tant is het denkbaar dat meerdere alternatieven beschikbaar zijn. De public governance ervaringen geven aan dat de gehele vervanging van de RvC of de mogelijkheid voor aandeelhouders om zelf kandidaten aan te dragen tot meer betrokkenheid bij de stemgerechtigden leidt. Uiteraard kunnen dergelijke disciplineringsmechanismen met de nodige kosten en inefficiënties gepaard gaan en dient hierbij een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen gemaakt te worden.

Conclusies

De theorie van public governance biedt aanknopingspunten voor de huidige corporate governance discussie. In het publieke domein zijn vaste beloningen veel meer gebruik en op basis van de recente discussie over topinkomens kan men zich afvragen of het private domein ook meer een dergelijk uitgangspunt moet hanteren. Tevens verdient de ver doorgevoerde scheiding van verantwoordelijkheden in het publieke domein juist in het licht van de recente discussie over boekhoudfraude overdenking. In Nederland lijkt de Code Tabaksblat hierin (groten)deels te voorzien, mits deze volledig wordt geïmplementeerd. Daarnaast is het moeilijk in te zien, waarom het uitgangspunt 'one share one vote' niet stringenter gehanteerd kan worden. Minder overtuigend zijn de aanbevelingen met betrekking tot de verkiezing van de RvC. Het volledig vervangen van de RvC zou ten koste kunnen gaan van de inhoudelijke expertise. Dit geeft ook aan dat het één-op-één overplaatsen van structuren niet altijd mogelijk is. Overigens zou dit probleem opgelost kunnen worden door tweejaarlijks de helft van de commissarissen te verkiezen, zo leert een eerdere ervaring.⁹ ■

Raymond Gradus

Literatuur

- Bebchuk, L. & Y. Grinstein (2005) The growth of executive pay. *Harvard center for law, economics and business, discussion paper no. 510*.
- Benz, M. & B.S. Frey (2005) Corporate Governance: What can we Learn from Public Governance? Zal verschijnen in *Academy of Management Review*.
- Cools, K. (2005) *Controle is goed, vertrouwen nog beter; over bestuurders en corporate governance*. Uitgeverij Van Gorcum: Assen.
- Erickson, M., M. Hanlon & E. Maydew (2003) *Is there a link between executive compensation and accounting fraud?* Working Paper.
- Frey, B.S. & F. Schneider (2005) An Politico-Economic Model of United Kingdom *Economic Journal*, 88, 243-253.
- Frey, B.S. & M. Benz (2005) Can Private Learn from Public Governance. *Economic Journal*, 115, 377-396.
- Gradus, R.H.J.M. (2005) *Marktactiviteiten een panacee voor publiek falen? ... Schoenmaker blijf bij je leest!*, Sdu Uitgevers: Den Haag, Public Controlling Reeks nr. 11.
- Monitoring commissie corporate governance code: rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code*, 20 december 2005.
- Morck, R, D. Wolfenzon & B. Yeung (2005) Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth, *Journal of Economic Literature*, 18, 655-720.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Addison-Wesley – New York.
- Smit, J. (2004) *Het drama Ahold*. Uitgeverij Balans – Amsterdam.
- Pilv, P. & E. Gelpke (2005) Beloningsbeleid voor bestuurders in Nederland. *Goed Bestuur*, 2005-2, 24-30.
- The Economist* (2005), What shareholder democracy? 23 maart.

8 Morck et al. (2005) geven empirisch aan dat landen met veel beschermingsconstructies en familiebedrijven economisch minder presteren, omdat onvoldoende geprofiteerd wordt van de werking van de kapitaalmarkt.

9 Voor de grondwethertziening van 1983 werd de Eerste Kamer in twee gedeelten gekozen.