



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V.

definitief

Colofon

Titel	Onderzoek naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V.
Uitgebracht aan	Ministerie van BZK Directeur Koninkrijksrelaties dhr. mr. dr. E.J. Arkenbout
Datum	20 december 2016
Kenmerk	2016-0000230740

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding en hoofdboodschap	4
1 Hoe ziet de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS BV eruit?	6
1.1 De bestuurlijke constructie in beeld	6
1.2 De bestuurlijke constructie: de kenmerken	6
2 Op welke wijze is de bestuurlijke constructie tot stand gekomen?	8
2.1 Totstandkoming van de zeekabel	8
2.2 Het besluit om (nog) geen raad van commissarissen te benoemen	9
2.3 Het besluit om de raad van een bestuur door een BV in te vullen	10
2.4 Het besluit om SSCS als besloten vennootschap te registreren	11
2.5 Het besluit om als BZK aandeelhouder te worden van SSCS BV	11
2.6 Het besluit om Sybren van Dam als persoon te mandateren	13
2.7 Het directiereglement	13
3 Hoe functioneert de bestuurlijke constructie in de praktijk?	15
3.1 Doelstelling en beoogd effect	15
3.2 Ervaringen van betrokkenen	15
3.3 Verantwoordingsinformatie	16
4 Handelingsperspectief: bestuurlijke constructie en organisatieontwikkeling	17
4.1 Ontwikkeling van de organisatie	17
4.2 De bestuurlijke constructie: hoe nu verder?	18
5 Verantwoording onderzoek	19
5.1 Werkzaamheden en afbakening	19
5.2 Gehanteerde Standaard	19
5.3 Verspreiding rapport	19
6 Ondertekening	21
Bijlage 1: aanpak van het onderzoek	22

Aanleiding en hoofdboodschap

Saba en Sint Eustatius zijn relatief kleine eilanden die beperkt waren aangesloten op de internationale telecom infrastructuur. Gezien de kleine lokale markt was het voor internationale carriers niet interessant de eilanden te ontsluiten middels een breedbandige telecom infrastructuur. Ter stimulering van de maatschappelijke en sociaal, economische ontwikkelingen van Saba en Sint Eustatius heeft de Staat der Nederlanden in 2010 besloten om deze marktimpasse te doorbreken en een zeekabel netwerk aan te leggen. Met de aanleg van de zeekabel wordt beoogd een veilige, betrouwbare en betaalbare telecommunicatie infrastructuur te creëren. Saba Statia Cable System B.V. (verder: SSCS BV) is gevestigd op Bonaire en opgericht ten behoeve van het beheer en de exploitatie van het kabelsysteem.

Momenteel wordt met meerdere (Rijks)overheidsinstanties overleg gevoerd hoe, nu na de fase van aanleg en ingebruikname is afgerond, optimaal invulling kan worden gegeven aan eigendom en beheer van de zeekabel. Daartoe is aan de ADR gevraagd te onderzoeken of de huidige bestuurlijke constructie nog passend is. Om daar invulling aan te geven zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe ziet de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V. eruit?
2. Op welke wijze is de bestuurlijke constructie tot stand gekomen?
3. Hoe functioneert de bestuurlijke constructie in de praktijk?

Bestuurlijke constructie is kleinschalig en informeel

De Staat der Nederlanden is enig aandeelhouder van SSCS BV. Het bestuur wordt - op basis van een managementovereenkomst - gevormd door CT Services BV, vertegenwoordigd door Werner Haan en Nico Scheper. Conform artikel 13 van de statuten van SSCS BV is een directiereglement opgesteld dat regelt welke besluiten van het bestuur goedkeuring behoeven van de vergadering van aandeelhouders. Uit de statuten volgt dat de BV een raad van commissarissen kan hebben, die tot op heden niet is benoemd. Zolang deze er niet is, oefent de aandeelhouder de bevoegdheden uit die op grond van de statuten aan de raad van commissarissen toekomen. Dit is thans middels een volmacht belegd bij Sybren van Dam die verantwoording aflegt aan de directeur Koninkrijksrelaties.

Binnen deze kleinschalige bestuurlijke constructie vindt veelvuldig informeel contact plaats tussen Sybren van Dam, de raad van bestuur van SSCS BV en - in mindere mate - de directeur Koninkrijksrelaties.

Totstandkoming veelal ad-hoc met formalisering achteraf

Het maken van een chronologische reconstructie van de totstandkoming van (aspecten van) de bestuurlijke constructie - inclusief het in kaart brengen van de achtergronden bij de gemaakte keuzes - bleek niet eenvoudig. Veel van de destijds betrokken medewerkers zijn niet langer werkzaam op dit dossier en dossiervorming heeft gefragmenteerd plaatsgevonden waarbij stukken naar verwachting veelal zijn opgenomen in persoonlijke mappen van medewerkers. Daarnaast zijn besluiten niet altijd gestructureerd en veelal informeel tot stand gekomen. Er was geregeld sprake van het formaliseren van een reeds bestaande, geëvolueerd en ad hoc tot stand gekomen situatie.

Het primaire doel was het technisch laten functioneren van de zeekabel

De ervaringen van de sleutelfiguren met de huidige bestuurlijke constructie zijn zeer positief. Zij roemen met name de informele aard, de veelheid en laagdrempeligheid van de onderlinge - veelal persoonlijke - contacten en de "korte lijnen" tussen de betrokkenen. Dit zorgde ervoor dat besluiten snel en voortvarend genomen konden worden. Als belangrijke succesfactoren worden zowel de persoonlijke krachten van betrokkenen als de onderlinge dynamiek genoemd. Dit was passend aangezien de primaire focus heeft gelegen bij het laten functioneren van de zeekabel met als beoogd effect een verbeterde beschikbaarheid van het aangeboden internet tegen zo laag mogelijke consumententarieven. Door de genoemde primaire focus was verantwoordingsinformatie echter niet altijd (tijdig) beschikbaar.

De volgende stap: doorontwikkeling van de bestuurlijke constructie

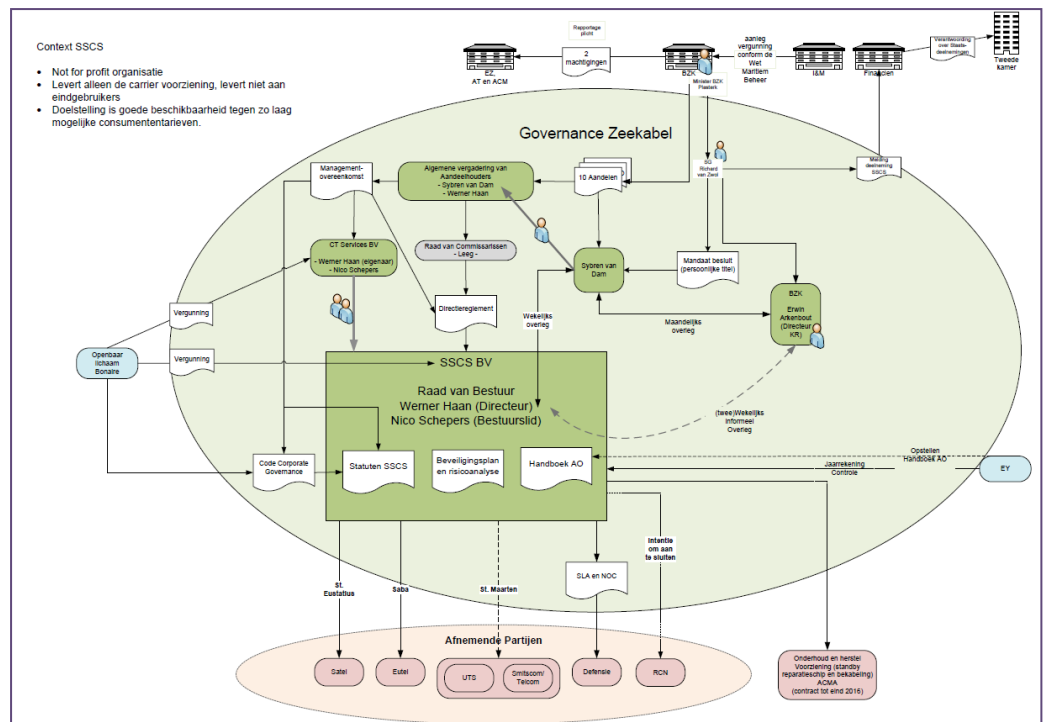
De wijze waarop de bestuurlijke constructie zich tot op heden ontwikkeld heeft is karakteristiek voor de ontwikkeling van een nieuwe, jonge organisatie om zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen functioneren. In het licht van de huidige discussie rondom de bestuurlijke constructie geven we het volgende mee:

- Om door te groeien naar een meer stabiele beheerfase is het nodig om op een andere manier te opereren en te sturen dan in de op- en inrichtingsfase effectief en efficiënt bleek.
- Bepaal (opnieuw) het ambitieniveau van de bestuurlijke constructie rondom de zeekabel. Bekijk op basis daarvan hoe doeltreffend en efficiënt deze is en stuur zo nodig bij.
- Ga in relatie tot de keten na welke partij(en) verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen voor de gehele keten - en daarmee voor het beoogde effect en richt dit overeenkomstig in.

1 Hoe ziet de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS BV eruit?

1.1 De bestuurlijke constructie in beeld

In onderstaande figuur is de bestuurlijke constructie rondom SSCS BV weergegeven. Daarbij zijn voor de volledigheid ook de belangrijkste relaties en belanghebbenden in de periferie van de bestuurlijke constructie opgenomen: overheden, afnemende partijen en de controlerend accountant. Alhoewel deze partijen formeel geen deel van de bestuurlijke constructie uitmaken, hebben zij door hun rol en positie invloed op de bestuurlijke constructie rondom SSCS BV. Onderstaande figuur zou derhalve onvolledig zijn als we die partijen niet zouden noemen.



Figuur 1: Grafische weergave van de bestuurlijke constructie rondom de zeekabel

1.2 De bestuurlijke constructie: de kenmerken

Het is belangrijk om te vermelden dat SSCS BV - gevestigd op Bonaire - een organisatie zonder winstoogmerk is en alleen de kabel voorziening levert: zij levert aan de lokale providers en niet aan de eindgebruikers. Volgens de statuten heeft zij ten doel aanleg, beheer, onderhoud, reparatie en exploitatie van "The Saba and Sint Eustatius Seacable System" (verder: de zeekabel). Het effect dat zij daarmee beogen is een verbeterde beschikbaarheid (m.n. snelheid en

continuïteit) van het aangeboden internet tegen zo laag mogelijke consumententarieven.

De bestuurlijke constructie rondom SSCS BV laat zich kenmerken door:

- De keuze om SSCS als besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid te registreren.
- Er is op 8 mei 2014 een managementovereenkomst afgesloten met CT Services BV waardoor zij is belast met het management van SSCS BV. CT Services BV geeft hier invulling aan door namens Whep BV en Agaya NV respectievelijk Werner Haan en Nico Schepers zitting te geven in de raad van bestuur van SSCS BV.
- De bevoegdheden van de leden van de raad van bestuur zijn nader uitgewerkt in een directiereglement. Daarin is tevens een verwijzing naar de code Corporate Governance richtlijnen van Bonaire opgenomen.
- In de statuten is een raad van commissarissen voorzien die belast is met het toezicht op de raad van bestuur. In de praktijk is de raad van commissarissen nog niet benoemd.
- De taken van de raad van commissarissen worden ingevuld door Sybren van Dam die als persoon een dienstopdracht alsmede volmacht en machtiging heeft verkregen van de SG BZK inzake het aandelenbeheer van SSCS BV. Dit wordt mede ingegeven door de uitwerking van de taakafbakening in het directiereglement.
- Sybren van Dam en de raad van bestuur van SSCS BV hebben - naast de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders - veelvuldig (informeel) contact.
- Op 11 november 2013 worden de aandelen van SSCS BV (in casu 10 aandelen met een waarde van 1 USD per aandeel) overgedragen van Stichting Administratiekantoor HVBN aan de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Het aandelenregister van SSCS BV wordt dientengevolge aangepast. Daarmee is het Ministerie van BZK namens de Staat der Nederlanden eigenaar van SSCS BV.
- Sybren van Dam legt als gemandateerde namens het Ministerie van BZK verantwoording af aan de directeur Koninkrijksrelaties. Zij hebben een tweewekelijks overleg waarin zij onder andere over SSCS BV bijpraten en hebben voorts contact zodra daartoe aanleiding bestaat.
- Daarnaast vindt er regelmatig - zonder vast overlegschema en meestal ad hoc indien er specifieke gebeurtenissen of omstandigheden spelen - informeel overleg plaats tussen de directeur Koninkrijksrelaties en Werner Haan als directeur van SSCS BV.

2 Op welke wijze is de bestuurlijke constructie tot stand gekomen?

In overleg met de opdrachtgever hebben we voor een zestal onderdelen van de bestuurlijke constructie rondom SSCS BV een chronologische reconstructie gemaakt van de totstandkoming.

Niet voor elk onderdeel bleek de noodzakelijke informatie nog volledig beschikbaar. Veel van de destijds betrokken medewerkers zijn niet langer werkzaam op dit dossier en dossiervorming heeft gefragmenteerd plaatsgevonden waarbij stukken naar verwachting veelal zijn opgenomen in persoonlijke mappen van medewerkers. Daarnaast zijn besluiten niet altijd gestructureerd en veelal informeel tot stand gekomen. Er was geregeld sprake van het formaliseren van een reeds bestaande, geëvolueerd en ad hoc tot stand gekomen situatie.

2.1 Totstandkoming van de zeekabel

Saba en Sint Eustatius zijn relatief kleine eilanden die beperkt waren aangesloten op de internationale telecom infrastructuur. Gezien de kleine lokale markt was het voor internationale carriers niet interessant de eilanden te ontsluiten middels een breedbandige telecom infrastructuur. Ter stimulering van de maatschappelijke en sociaal, economische ontwikkelingen van Saba en Sint Eustatius heeft de Staat der Nederlanden - na een intentieverklaring in het bestuurlijk akkoord van 2008 - in 2010 besloten om deze marktimpasse te doorbreken en een zeekabel netwerk aan te (laten) leggen waardoor de eilanden via een glasvezelkabel worden aangesloten op de internationale infrastructuur. Dit besluit is vastgelegd in een protocol op 18 augustus 2010.

Hierin is vastgelegd dat Nederland de initiële kosten zou financieren en dat het beheer en exploitatie onder verantwoordelijkheid van de eilanden zou komen. Op 15 november 2010 werd middels een opdrachtverlening de regie over de aanleg belegd bij de toenmalige directeur van de RCN: Sybren van Dam. Onder zijn verantwoordelijkheid is de verbinding tussen de eilanden Saba en Sint Eustatius gerealiseerd.

In de Algemene Vergadering van Aandeelhouders op 6 januari 2014 is overeengekomen dat per 1 januari 2014 SSCS BV verantwoordelijk zal zijn voor de afronding van de aanleg van de zeekabel, naast het normale operationele beheer. Aan de RCN wordt daarmee door SSCS BV decharge verleend.

De RCN is namens het ministerie van BZK als enig aandeelhouder van SSCS BV eigenaar van de zeekabel. Beheer en exploitatie is belegd bij SSCS BV. Dit beheer behelst alleen het dataverkeer over de zeekabel: de lokaal aanwezige providers zijn verantwoordelijk voor de aansluitingen met de individuele gebruikers en het aanbieden van diensten en producten via de lokaal aanwezige infrastructuur voor internet.

Via het regulier begrotingsproces, algemene overleggen, beantwoording van Kamervragen en afzonderlijke brieven is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang en ontwikkelingen rondom dit project.

Achtergrond bij de feiten:

Betrokkenen geven aan dat de feiten niet los gezien kunnen worden van de context (lees: omgeving) waarin SSCS BV heeft geopereerd en nog steeds opereert. Noemenswaardig daarbij zijn: de problemen met het land St. Maarten (incl. de rechtszaken die ter plekke moesten worden gevoerd om vergunningen los te krijgen), de heel kleine telecommunicatiemarkten, het ontbreken van gerichte en adequate telecommunicatie wetgeving, grillig opererende bestuurscolleges op de openbare lichamen met onderling verschillende ideeën/standpunten en extra gebruikers vanuit de NL overheid.

2.2 Het besluit om (nog) geen raad van commissarissen te benoemen

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 23 mei 2012 geeft Sybren van Dam als directeur RCN opdracht aan Stichting Administratiekantoor HVBN om de "zeekabelvennootschap" op te richten. Hij geeft daarbij mee dat: *"Vooralsnog zal geen raad van commissarissen worden ingesteld. De statuten moeten echter wel een optie hebben om een raad van commissarissen later in te kunnen stellen"*.
- Op 17 september 2012 wordt SSCS BV opgericht cf. opdracht van Sybren van Dam d.d. 23 mei 2012.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt onvoldoende waarom er voor gekozen is om nog geen raad van commissarissen te benoemen. Vanuit de interviews wordt echter duidelijk dat de betrokkenen van mening zijn dat er door de zeer actieve rol van de aandeelhouder - mede door de aangewezen vertegenwoordiger Sybren van Dam - beperkt noodzaak tot aanstellen van een raad van commissarissen bestaat. Daarnaast is de lokale beschikbaarheid van geschikte kandidaten met voldoende kennis en expertise te beperkt om tot werving over te gaan. Het beperkte aanbod betekent tevens dat kandidaten die wel beschikken over voldoende kennis en expertise voor een dergelijke rol al belangrijke functies in

de regio hebben, waardoor zij veelal onvoldoende onafhankelijk zijn ("dubbele petten").

Bovenstaande overwegingen zijn medio 2016 ter advies voorgelegd aan de controlerend accountant van SSCS BV. Deze benadrukt dat de keuze om al dan niet een raad van commissarissen aan te stellen uitsluitend door de aandeelhouder genomen kan worden. Hij adviseert dan ook om, op basis van de - naar zijn mening valide - argumenten, in overleg met de aandeelhouder tot een definitieve keuze te komen en deze te (laten) formaliseren.

2.3 Het besluit om de raad van een bestuur door een BV in te vullen

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 23 mei 2012 geeft Sybren van Dam als directeur RCN opdracht aan Stichting Administratiekantoor HVBV om de "zeekabelvennootschap" op te richten. Hij geeft daarbij voor de eerste bestuurders aan: *Nico Schepers en Werner Haan, althans een management vennootschap (zijnde Whelp BV en/of Agaya NV of een nader door hun aan te wijzen).*
- Op 17 september 2012 wordt SSCS BV opgericht cf. opdracht van Sybren van Dam d.d. 23 mei 2012.
- Op 17 september 2012 stemt de Algemene Vergadering van aandeelhouders in met het volgende voorstel: *"de benoeming tot directeur van de onderhavige Saba Statia Cable System BV van CT Services BV, gevestigd aan de EEG Bulevar 97 te Bonaire, en rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar directeur en eigenaar de heer Werner Haan" en "In een separate management overeenkomst zullen de taken en verantwoordelijkheden van de directie worden vastgelegd. De code corporate governance en het directie reglement zullen onderdeel zijn van deze op te stellen management overeenkomst".*
- Op 8 mei 2014 wordt een managementovereenkomst opgesteld tussen Sybren van Dam als directeur RCN en tevens aandeelhouder van SSCS BV en CT services BV vertegenwoordigd door haar directeur/eigenaar Werner Haan.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt onvoldoende waarom er gekozen is om de raad van bestuur door een BV in te laten vullen. In de interviews wordt echter aangegeven dat één van de belangrijkste redenen is dat de Staat der Nederlanden (i.c. RCN) geen nieuwe arbeidsovereenkomsten aan wilde gaan voor de besturing van SSCS BV. Een ander aspect dat genoemd wordt is de hoge mate van flexibiliteit (ontbindingsgronden) van een dienstverleningsovereenkomst ten opzichte van een arbeidsovereenkomst. Hierdoor is uiteindelijk gekozen voor de constructie

met CT Services BV. Volgens betrokkenen zijn deze afwegingen per mail afgestemd.

2.4 Het besluit om SSCS als besloten vennootschap te registreren

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 23 mei 2012 geeft Sybren van Dam als directeur RCN opdracht aan Stichting Administratiekantoor HVBN om de "zeekabelvennootschap" op te richten. Als rechtsvorm geeft hij aan dat dit een besloten vennootschap dient te zijn.
- Op 17 september 2012 wordt SSCS BV opgericht cf. opdracht van Sybren van Dam d.d. 23 mei 2012.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt onvoldoende waarom er gekozen is om SSCS als besloten vennootschap te registreren. In de interviews wordt echter gesteld dat deze keuze mede op advies van de Landsadvocaat (in casu Pels Rijcken) tot stand gekomen is. De kern van de afweging is dat een BV een rechtsvorm is die internationaal (h)erkend wordt en dat een overdracht van zeggenschap aan bijvoorbeeld de eilandgebieden of aan derden - door overdracht van aandelen - eenvoudiger te realiseren is dan bij een andere rechtsvorm het geval zou zijn.

2.5 Het besluit om als BZK aandeelhouder te worden van SSCS BV

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 23 mei 2012 geeft Sybren van Dam als directeur RCN opdracht aan Stichting Administratiekantoor HVBN om de "zeekabelvennootschap" op te richten. Ten aanzien van de aandelen omvat de opdracht de volgende passage: *"bij oprichting worden 10 aandelen, elk met een nominale waarde van USD 1, ten titel van beheer bij de oprichter geplaatst"*. Vervolgens is ook opgenomen: *"De HBN stichting verbindt zich er reeds nu toe terstond na ontvangst van die mededeling de door haar ten titel van beheer gehouden aandelen in het kapitaal van de zeekabelvennootschap vrij en onbezwaard aan de daarbij door RCN aan te geven rechtspersonen aan te bieden en over te dragen, in de door RCN aan te geven verhoudingen"*.
- Op 17 september 2012 wordt SSCS BV opgericht cf. opdracht van Sybren van Dam d.d. 23 mei 2012.
- In het samenvattend auditrapport over 2012 bij Hoofdstuk IV heeft de Auditdienst Rijk over de oprichting van SSCS BV de volgende passage opgenomen: *"[...] Wij adviseren voorts om de aandelen op zo kort mogelijke termijn op naam van de Staat der Nederlanden te laten zetten"*

en om een commissaris voor de BV te benoemen die wordt belast met financieel toezicht namens de minister”.

- Op 11 november 2013 worden de aandelen van SSCS BV overgedragen van Stichting Administratiekantoor HVBN aan RCN. Het aandelenregister van SSCS BV wordt diensgevolge aangepast.
- Op 28 november 2013 stuurt de secretaris van de Algemene Rekenkamer een brief aan de minister van BZK met daarin onder andere de volgende passage: “[...] *Deze situatie vinden we ongewenst en we bevelen u daarom dringend aan zo spoedig mogelijk de aandelen op naam van de Staat te zetten*”.
- Op 9 december 2013 informeert de minister van BZK de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat: *“De aandelen van de SSCS BV inmiddels door HBN Law zijn overgedragen aan de Staat der Nederlanden (in casu RCN)”*. Volgens de minister is dit echter niet de beoogde eindsituatie. Hij zegt daarover: *“Het is de bedoeling dat het eigendom van de zeekabel wordt ingebracht in de SSCS BV en dat de aandelen op termijn worden overgedragen aan de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius. In de loop van 2014 wordt samen met de openbare lichamen gewerkt aan een overeenkomst waarin wordt bepaald aan welke voorwaarden de openbare lichamen moeten voldoen voordat de aandelen (om niet) worden overgedragen”*.
- Op 12 november 2015 reageert directeur KR op verschillende vragen die door de openbare lichamen tijdens de Caribisch Nederland week (juni 2015) zijn gesteld. Ten aanzien van de overdracht van de aandelen geeft hij aan dat een projectorganisatie onder leiding van BZK in ieder geval een drietal opties uit zal werken: *“1) Overdracht van de aandelen aan de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius [...], 2) Aangezien ook de Nederlandse overheid een gebruiker is van de kabel en belang heeft bij een goed financieel beheer, lage tarieven en beschikbaarheid van de voorziening, is ook de mogelijkheid open gehouden dat individuele overheidsorganisaties kunnen overwegen aandelen te verwerven, en 3) De aandelen van de BV (deels) te vervreemden aan externe commerciële marktpartijen”*.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt grotendeels hoe het aandeelhouderschap van het ministerie van BZK tot stand gekomen is. Vanuit de interviews wordt aangevuld dat aanvankelijk gedacht werd dat de overdracht van de aandelen naar de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius op korte termijn plaats zou kunnen vinden. Daarom werden de aandelen aanvankelijk ondergebracht bij de Stichting Administratiekantoor HVBN. Toen bleek dat overdracht naar de openbare lichamen niet per definitie in het belang van de duurzaamheid en kwaliteit van de telecommunicatievoorzieningen zou zijn, is er voor gekozen om de aandelen op naam van de Staat der Nederlanden te zetten. Op dit moment wordt gezien in

hoeverre overdracht van aandelen naar de openbare lichamen opportuun is. Ook andere alternatieven zullen worden overwogen.

2.6 Het besluit om Sybren van Dam als persoon te mandateren

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 18 augustus 2010 is een protocol afgesloten tussen Nederland, Saba en Sint Eustatius waarin overeengekomen is de zeekabel aan te leggen. De regie over deze aanleg werd belegd bij de directeur RCN: Sybren van Dam. Onder zijn verantwoordelijkheid is een projectorganisatie opgericht waarvan Werner Haan de projectleider was.
- Op 1 september 2014 wordt Sybren van Dam als directeur RCN opgevolgd door Jan Helmond, maar blijft de aandeelhoudersbevoegdheden uitoefenen op basis van een informeel mandaat en mondelinge overeenkomst met directeur KR.
- Op 8 januari 2015 legt directeur KR bij een (juridisch) medewerker per mail de vraag neer om *"een nette regeling [te] maken opdat onze aandeelhouder vertegenwoordiger weet waaraan hij/zij toe is"*.
- Op 27 juli 2015 heeft SG BZK Sybren van Dam een dienstopdracht alsmede volmacht en machtiging gegeven inzake het beheer van de aandelen van SSCS BV.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt onvoldoende waarom er gekozen is om Sybren van Dam als persoon te mandateren. In de interviews wordt echter aangegeven dat hier meerdere argumenten voor zijn. De belangrijkste is dat de activiteiten van SSCS BV niet tot de kernactiviteiten van de directie Koninkrijksrelaties behoren waardoor er niet de benodigde aandacht aan dit dossier gegeven kon worden. Daarbij had Sybren van Dam als directeur RCN - en verantwoordelijk voor de aanleg van de zeekabel - zeer veel ervaring met het dossier alsook in Caribisch Nederland. Bovendien was er vanuit die rolinvulling veel vertrouwen in zijn kennis en expertise. Toen hij vervolgens als vrijgesteld directeur - geplaatst binnen BZK Flex - betrokken werd bij de directie Koninkrijksrelaties was het invulling geven aan het aandeelhouderschap namens het ministerie van BZK een logisch onderdeel van zijn takenpakket. Deze rol is vervolgens geformaliseerd door het persoonlijke mandaat namens de SG.

2.7 Het directiereglement

Wij hebben op basis van een documentstudie het volgende vastgesteld:

- Op 23 mei 2012 geeft Sybren van Dam als directeur RCN opdracht aan Stichting Administratiekantoor HVBN om de "zeekabelvennootschap" op

te richten. Hij geeft daarbij aan: *"RCN zal een separate bestuurdersovereenkomst inclusief mandaat sluiten met de bestuurders"*.

- Op 17 september 2012 wordt SSCS BV opgericht cf. opdracht van Sybren van Dam d.d. 23 mei 2012. In de statuten is in artikel 13 lid 1 opgenomen: *"Het bestuur stelt, met inachtneming van deze statuten, een reglement vast waarbij regels worden gegeven omtrent de besluitvorming van het bestuur"*.
- Op 17 september 2012 stemt de Algemene Vergadering van aandeelhouders in met het volgende voorstel: *"de benoeming tot directeur van de onderhavige Saba Statia Cable System BV van CT Services BV, gevestigd aan de EEG Bulevar 97 te Bonaire, en rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar directeur en eigenaar de heer Werner Haan"* en *"In een separate management overeenkomst zullen de taken en verantwoordelijkheden van de directie worden vastgelegd. De code corporate governance en het directie reglement zullen onderdeel zijn van deze op te stellen management overeenkomst"*.
- Op 22 april 2013 wordt er een directiereglement opgesteld en bekrachtigd door Sybren van Dam namens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en Werner Haan namens de directie van SSCS BV.

Achtergrond bij de feiten:

Uit de documentstudie blijkt dat er onvoldoende informatie is hoe het directiereglement tot stand gekomen is. Betrokkenen geven in de interviews aan dat het directiereglement in overleg met HBN Law is opgesteld en dat hiermee tevens de gewenste actieve rol van de aandeelhouder gefaciliteerd wordt door een beperking van de autonomie van de directie.

3 Hoe functioneert de bestuurlijke constructie in de praktijk?

3.1 Doelstelling en beoogd effect

Zoals vastgelegd in de statuten bij de oprichting van SSCS BV heeft zij ten doel: *"aanleg, beheer, onderhoud, reparatie en exploitatie van "The Saba and Sint Eustatius Seacable System"*. Het effect dat zij daarmee beogen is een verbeterde beschikbaarheid (m.n. snelheid, continuïteit en veiligheid) van het aangeboden internet tegen zo laag mogelijke consumententarieven. Dit is immers ook voor de dienstverlening van de rijksoverheid in Caribisch Nederland van belang. De RCN, Rijksvertegenwoordiger en Defensie zijn voor een belangrijk deel voor haar dienstverlening afhankelijk van de zeekabel.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het doel van SSCS BV en het beoogde effect. Het doel kan SSCS BV autonoom realiseren, terwijl men voor realisatie van het effect afhankelijk is van een aanzienlijk aantal ketenpartners. De afnemende partijen spelen daarbij een essentiële rol buiten de formele invloedssfeer van SSCS BV. Waar SSCS BV dus zelfstandig verantwoordelijk kan worden gehouden voor het bereiken van het doel, zijn zij "slechts" medeverantwoordelijk - en daarom op zichzelf niet afrekenbaar - voor het al dan niet bereiken van het beoogde effect.

Het is daarom van belang om na te gaan welke partij(en) verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen voor de gehele keten - en daarmee voor het beoogde effect waar SSCS BV dus ten dele aan bijdraagt.

3.2 Ervaringen van betrokkenen

Er is sprake van een kleinschalige bestuurlijke constructie met een beperkt aantal belangrijke sleutelfiguren. In het bijzonder zijn dat Sybren van Dam als vertegenwoordiger van de aandeelhouder en Werner Haan als directeur en lid van de raad van bestuur van SSCS BV. In mindere mate is Erwin Arkenbout als directeur Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK ook betrokken.

De ervaringen van de sleutelfiguren met de huidige bestuurlijke constructie zijn zeer positief. Zij noemen met name de informele aard, alsook de veelheid en laagdrempeligheid van de onderlinge - veelal persoonlijke - contacten. Daarnaast was er sprake van "korte lijnen" tussen de betrokkenen. Dit zorgde ervoor dat besluiten snel en voortvarend genomen konden worden.

Als belangrijke succesfactoren worden zowel de persoonlijke krachten van betrokkenen als de onderlinge dynamiek genoemd. Er is bovendien sprake van een goede persoonlijke verhouding tussen de sleutelfiguren. Zowel Sybren van Dam als Werner Haan zijn vanaf de initiatie van het idee van de zeekabel betrokken geweest. Zij beschikken daarnaast over de noodzakelijke (technische) kennis en expertise en door hun (werk)ervaring in Caribisch Nederland zijn zij bekend met “de lokale mores van de openbare lichamen en de lokale providers”.

3.3 Verantwoordingsinformatie

In de statuten is - naast vereiste vastlegging van besluiten door de raad van commissarissen - voorgeschreven dat jaarlijks de volgende documenten worden opgeleverd: jaarplan inclusief begroting (art. 13 lid 5), jaarrekening en jaarverslag (art. 24 lid 2). Behalve tijdige oplevering (in casu: voor het jaarplan in oktober van het boekjaar t-1 en voor de jaarrekening en het jaarverslag uiterlijk binnen zes maanden na afloop van het boekjaar) is het van belang dat de documenten inhoudelijk overeenstemmen met de doelstelling van SSCS BV.

Wij stellen vast dat jaarplannen inclusief begroting zijn opgesteld en dat elk kwartaal een financiële voortgangsrapportage inclusief toelichting wordt gegeven. Deze jaarplannen en voortgangsrapportages stemmen inhoudelijk overeen met de doelstelling van SSCS BV. De jaarplannen zijn echter tot op heden niet tijdig opgesteld. Betrokkenen geven aan dat zowel de jaarplannen als de verantwoordingsrapportages worden besproken met, en geaccordeerd door, de vertegenwoordiger van de aandeelhouder.

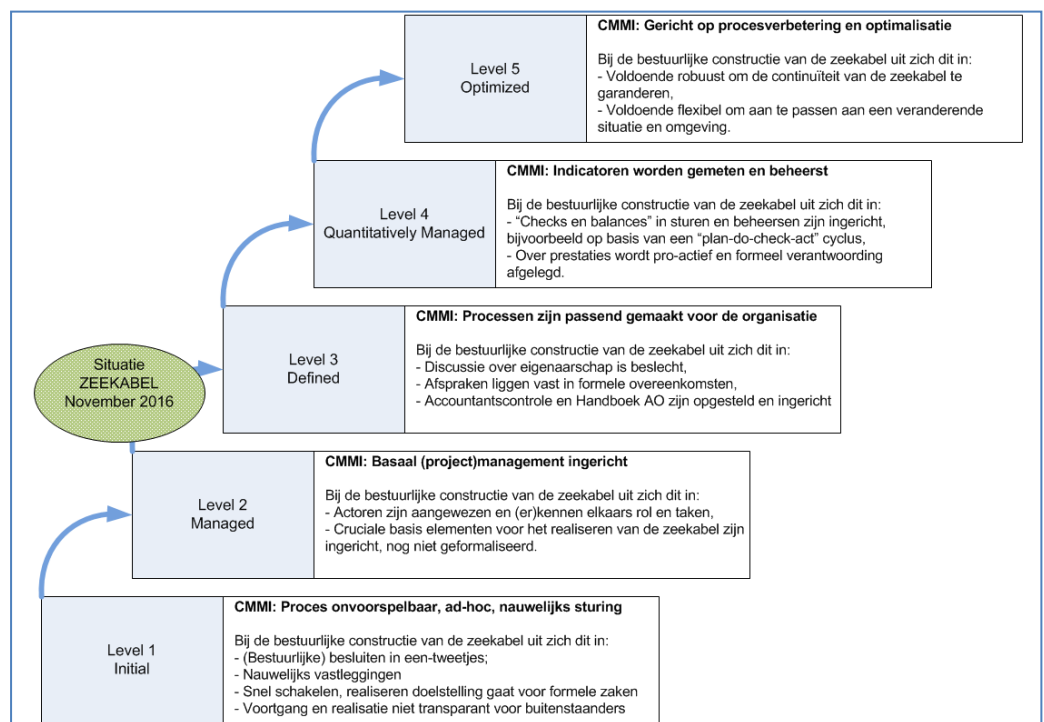
In kwartaal 3 van 2016 is de jaarrekening 2014 opgeleverd. Ondanks dat deze inhoudelijk overeenstemt met de doelstelling van SSCS BV is deze - met ruim een jaar vertraging - niet tijdig aangeleverd. De jaarrekening 2015 is nog niet opgesteld. Daarmee is tevens sprake van een vertraging ten opzichte van de voorgeschreven termijn. Tot op heden hebben wij niet vastgesteld dat SSCS BV jaarverslagen heeft opgesteld.

4 Handelingsperspectief: bestuurlijke constructie en organisatieontwikkeling

Uit de vorige hoofdstukken blijkt hoe de bestuurlijke constructie rondom SSCS BV er uitziet, hoe deze tot stand gekomen is en in de praktijk functioneert. In dit hoofdstuk plaatsen we onze bevindingen in het perspectief van de ontwikkeling van de organisatie. Hiermee beogen we handelingsperspectief te bieden teneinde de bestuurlijke constructie rondom de zeekabel verder te versterken.

4.1 Ontwikkeling van de organisatie

Als model voor de ontwikkeling van de organisatie, hebben we gekozen voor het Capability Maturity Model Integration (CCMI model). Dit model werd oorspronkelijk gebruikt om de volwassenheid van software in kaart te brengen. Tegenwoordig wordt het vanwege het hoge abstractieniveau en de generiek geldende uitgangspunten echter internationaal ook breder toegepast. Het is dan ook goed toepasbaar bij dit onderzoek en biedt relevante context om de organisatieontwikkeling van SSCS BV nader te duiden. Onderstaand hebben wij het CCMI model toegespitst op de bestuurlijke constructie rondom SSCS BV.



Figuur 1: CCMI model toegespitst op bestuurlijke constructie rondom SSCS BV

De beschrijving en totstandkoming van de bestuurlijke constructie, alsook het functioneren in de praktijk zoals we die beschreven hebben in de eerdere

hoofdstukken sluit naadloos aan bij niveaus 1 en 2 van het CMMI model. Aanvankelijk was het van belang vooral snel te kunnen schakelen en “niet gehinderd” te worden door formaliteiten, langdurige afstemrondes en uitgebreide vastleggingen. Daarna zien we dat rollen en taken langzaam geformaliseerd worden (denk aan: mandatering Sybren van Dam en managementovereenkomst met CT services BV) en dat cruciale basiselementen zijn gerealiseerd (denk aan: de zeekabel en de reparatievoorziening).

Op basis van onze waarnemingen stellen we vast dat SSCS BV op dit moment bezig is om de stap te maken van niveau 2 naar niveau 3. Zaken worden geformaliseerd (denk aan: het Handboek AO), gestructureerd (denk aan: de huidige discussie omtrent de bestuurlijke constructie) en transparant gemaakt (denk aan: de eerste stappen rondom het opstellen van de jaarrekening).

4.2 De bestuurlijke constructie: hoe nu verder?

De wijze waarop de bestuurlijke constructie zich tot op heden ontwikkeld heeft is karakteristiek voor de ontwikkeling van een nieuwe, jonge organisatie om zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen functioneren. Nu SSCS BV aan de vooravond staat van de doorontwikkeling naar niveau 3 van het CMMI model - een meer stabiele beheerfase - is de huidige discussie rondom de bestuurlijke constructie dan ook passend. In het licht daarvan geven we het volgende mee:

- Om door te groeien naar een meer stabiele beheerfase is het nodig om op een andere manier te opereren en te sturen dan in de op- en inrichtingsfase effectief en efficiënt bleek. Waar aanvankelijk sprake was van “pionieren” komt de nadruk immers te liggen op het in stand houden en beheren van een reeds bestaande voorziening.
- Bepaal (opnieuw) het ambitieniveau van de bestuurlijke constructie rondom de zeekabel. Bekijk op basis daarvan hoe doeltreffend en efficiënt deze is en stuur zo nodig bij. Heroverweeg bijvoorbeeld het eigenaarschap alsook nut en noodzaak van het instellen van de raad van commissarissen.
- Ga in relatie tot de keten na welke partij(en) verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen voor de gehele keten - en daarmee voor het beoogde effect en richt dit overeenkomstig in.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

Deze opdracht wordt uitgevoerd in opdracht van dhr. mr. dr. E.J. Arkenbout, directeur Koninkrijksrelaties. De doelstelling van dit onderzoek is:

... het in beeld brengen van bevindingen ten aanzien van het totstandkomen en functioneren van de bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V.

Aan deze doelstelling wordt invulling gegeven door de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Hoe ziet de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V. eruit?
2. Op welke wijze is de bestuurlijke constructie tot stand gekomen?
3. Hoe functioneert de bestuurlijke constructie in de praktijk?

De aanpak per onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in de opdrachtbevestiging (kenmerk: ADR/2016/723 d.d. 4 juli 2016) en tevens opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

5.2 Gehanteerde Standaard

Voor het onderzoek geldt dat deze opdracht zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing alsook met het Auditcharter ADR.

Omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd wordt met deze rapportage geen zekerheid verschaft. Ook zullen wij nadrukkelijk geen advies geven over de inrichting van de bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V.. Op basis van onze rapportage wordt de (gedelegeerd) opdrachtgever in staat geacht zijn eigen afwegingen hieromtrent te maken.

5.3 Verspreiding rapport

De resultaten van deze opdracht worden opgenomen in een schriftelijke rapportage van feitelijke bevindingen; uitgebracht aan dhr. mr. dr. E.J. Arkenbout, directeur Koninkrijksrelaties. Als opdrachtgever is hij eigenaar van het rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn

-

overeengekomen. Het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, plaatst het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

6 Ondertekening

Den Haag, 20 december 2016

dhr. T.W.M. van den Berg MSCBA RO EMIA

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: aanpak van het onderzoek

Per onderzoeksvraag zal de aanpak onderstaand worden uitgewerkt en zal beschreven worden welk resultaat er beoogd is.

Hoe ziet de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V. eruit?

Op basis van documentanalyse zal inzicht gegeven worden in de huidige bestuurlijke constructie rondom SSCS B.V.. Daarbij zullen we gebruik maken van bijvoorbeeld: oprichtingsakten, jaarverslagen en gegevens van de KvK.

Resultaat: grafische weergave van de huidige bestuurlijke constructie.

Dit resultaat zal worden afgestemd met de gedelegeerd opdrachtgever alvorens de tweede onderzoeksvraag zal worden opgepakt.

Op welke wijze is de bestuurlijke constructie tot stand gekomen?

Op basis van documentanalyse en interviews zullen wij de totstandkoming van de huidige bestuurlijke constructie in kaart brengen. De totstandkoming zal opgebouwd worden vanuit een overzicht van besluiten over de inrichting. Hiervoor zullen we met name een documentanalyse uitvoeren, wellicht aangevuld met een beperkt aantal interviews. Vervolgens zal per besluit worden nagaan door wie dat genomen is en op basis van welke argumenten dat is gebeurd. Hiervoor zullen we een interview plannen met betrokkenen.

Resultaat: chronologische reconstructie van de totstandkoming van de bestuurlijke constructie waarin per besluit over de inrichting is aangegeven wie dat besluit genomen heeft en op basis van welke argumentatie dat is gebeurd.

Hoe functioneert de bestuurlijke constructie in de praktijk?

Op basis documentanalyse en interviews met betrokkenen zullen we nagaan of de gekozen bestuurlijke constructie werkt. Nagegaan zal worden of de overeengekomen documenten (denk aan: jaarverslagen etc.) worden opgeleverd en inhoudelijk in overeenstemming zijn met de doelstelling. Tevens gaan we na wat de ervaringen van betrokkenen zijn met de gekozen bestuurlijke constructie en of deze voldoet aan de vooraf gestelde doelen en verwachtingen.

Resultaat: overzicht van bevindingen indien mogelijk gerangschikt naar nader te bepalen thema's of onderwerpen.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00