



Naar een actief aandeelhouderschap

Onderzoek naar de structuur en werking van overheidsbedrijven op Bonaire

crmLiNK
info@crmlink.nl
www.crmlink.nl

Keizersgracht 590
1017 EN Amsterdam
+ 31 20 664 7721

LiNK
CRM
(NON-) EXECUTIVE SEARCH & EDUCATION

Naar een actief aandeelhouderschap

onderzoek naar de structuur en werking van de overheidsbedrijven op Bonaire

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Opdrachtnemer: crmLiNK
Keizersgracht 590
1017 EN Amsterdam
+ 31 (0) 20 664 7721
www.crmlink.nl / info@crmlink.nl

Onderzoeksteam: drs. Carla Aalse, voorzitter
Renate Hoogendijk BA
drs. Geomaly Martes RA CFE
drs. Han Quast
mr. René Rieter
Alberto Romero MSc
mr. Etienne Ys

Start onderzoek: 13 mei 2019
Afronding onderzoek: 18 september 2019

De auteursrechten van dit rapport behoren toe aan de opdrachtgever van het onderzoek, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Openbaring van de resultaten en (onderdelen van) dit rapport op welke wijze dan ook is niet toegestaan zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

VOORWOORD

Voor u ligt het eindrapport van het 'Onderzoek overheidsbedrijven Bonaire'. Het rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opdracht was onderzoek te doen naar de werking en de structuur van vennootschappen en stichtingen van het Openbaar Lichaam Bonaire met als focus *good corporate governance*.

De afgelopen vier maanden hebben wij met plezier gewerkt aan dit onderzoek en daarbij vele mensen gesproken op Bonaire, Curaçao en in Nederland.

Wij bedanken iedereen die bereid is geweest ons te woord te staan om meningen en inzichten met ons te delen. Mede dankzij uw inbreng en alle informatie die u aan ons heeft verstrekt, hebben we in korte tijd een goed beeld kunnen krijgen van hoe het is gesteld met *good corporate governance* bij de overheidsentiteiten op Bonaire.

Het eindrapport beschrijft onze bevindingen uit het onderzoek. Naar aanleiding van hetgeen we hebben geconstateerd doen we een aantal voorstellen en aanbevelingen. Daarnaast hebben we een aantal tools ontwikkeld die kunnen worden gezien als *governance* hulpinstrumenten. Wij hopen met dit alles het Openbaar Lichaam Bonaire te ondersteunen in zijn taak als aandeelhouder zodat deze taak nog beter, efficiënter, transparanter en op een verantwoordelijke manier kan worden vervuld.

Wij wensen u veel leesplezier!

Namens het onderzoeksteam,

Drs. Carla Aalse

LEESWIJZER

Dit rapport begint met een **samenvatting**. Deze bestaat uit een opsomming van onze **bevindingen** en de daarop gebaseerde **aanbevelingen**. Deze zijn zo geformuleerd dat zij zelfstandig leesbaar zijn. Deze samenvatting is begin september gebruikt voor presentaties op Bonaire en voor de betrokkenen bij de Haagse ministeries. Naar aanleiding van de daarbij gevoerde gesprekken zijn de aanbevelingen op een enkel punt aangepast.

Hoofdstuk 1 is de **inleiding**. Hierin behandelen we de opdracht en verantwoorden we de wijze waarop we deze hebben uitgevoerd.

Hoofdstuk 2 gaat over de **huidige situatie**. Hierin schetsen we de structuur en het functioneren van de overheidsvennootschappen en -stichtingen, gebaseerd op de uitkomsten van de desk research, de enquêtes, de interviews en de overige gesprekken die wij hierover de afgelopen maanden hebben gevoerd. Het hoofdstuk licht de **bevindingen** waar nodig meer in detail toe.

In hoofdstuk 3 doen wij voorstellen voor een **verbeterd deelnemingenbeleid** van Bonaire. Waar nodig lichten we onze **aanbevelingen** die van **algemene** strekking zijn, meer in detail toe. Het hoofdstuk bevat in het verlengde daarvan een achttal **met de opdrachtgever overeengekomen producten**. Dit zijn onze voorstellen voor verschillende **governance hulpinstrumenten**, die toegesneden zijn op de omstandigheden op Bonaire.

In hoofdstuk 4 doen wij enkele **aanbevelingen** aangaande **specifieke** entiteiten.

Hoofdstuk 5 tenslotte behandelt in de vorm van een **notitie** het door de opdrachtgever beoogde **stappenplan** voor **de implementatie van onze voorstellen**.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	2
LEESWIJZER	3
SAMENVATTING: BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	7
Bevindingen	7
Aanbevelingen	12
1. INLEIDING	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Omschrijving van de opdracht	18
1.3 Afbakening van het onderzoek	20
1.4 Wijze van uitvoering	21
2. HUIDIGE SITUATIE	24
2.1 Juridische kaders: wetten en de Code	24
2.2 De rol van de rechtspersonen, bestuurlijke organen en andere stakeholders	26
2.3 Besturing van de overheidsentiteiten	27
2.4 De financiële positie van de overheidsentiteiten	31
2.5 Naleving van wettelijke kaders en de Code	36
3. NAAR EEN VERBETERD DEELNEMINGENBELEID	41
3.1 Afwegingskader	41
3.2 Actief aandeelhouderschap en deelnemingenbeheer	42
3.3 Aanpassing van juridische kaders en de rol van bestuurlijke organen	43
3.4 Kader van de financiële verhouding tussen het OLB en zijn deelnemingen	43
3.5 Toezicht, advies en permanente educatie	44
3.6 Governance hulpinstrumenten	44
a. Model afwegingskader en besluitvorming	45
b. Sturingsinstrument Rijksoverheid	47
c. Compliance check ten behoeve van borging wet- en regelgeving	54
d. Raamwerk aandeelhoudersstrategie	56
e. Algemeen kader dividend- en uitkeringenbeleid OLB	60
f. Protocol periodieke verantwoording intern toezicht	64
g. Voorstel externe toezicht- en adviesstructuur voor waarborgen good governance	68
h. Richtlijnen (permanente) educatie corporate governance	72

4. AANBEVELINGEN DIE BETREKKING HEBBEN OP SPECIFIEKE ENTITEITEN	77
5. NOTITIE STAPPENPLAN IMPLEMENTATIE	79
5.1 Projectorganisatie	79
5.2 Overwegingen vooraf aan de start van de voorbereidingen uitvoeringen	80
5.3 Toelichting op de verschillende onderdelen in het stappenplan	81
5.4 Schema met uitwerking stappenplan implementatie	83
BIJLAGEN	89
a. Lijst overheidsbedrijven	
b. Lijst gesprekspartners	
c. Lijst afkortingen	
d. Lijst geraadpleegde literatuur	

Samenvatting: bevindingen en aanbevelingen

I. Bevindingen

Wettelijk kader

1. Belangrijke wettelijke kaders voor de overheidsvennootschappen en -stichtingen op Bonaire zijn de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBes) en de in 2009 bij Eilandsverordening vastgestelde Code Corporate Governance Bonaire (de Code).
2. Het is op grond van de Wet FinBES aan het bestuurscollege (BC) om te besluiten over de oprichting van en het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Een dergelijk besluit is onderhevig aan goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
3. De bevoegdheden inzake vennootschappen en stichtingen waarin het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) deelneemt, worden uitgeoefend door het bestuurscollege.
4. Voor benoemingen van bestuurders en toezichthouders namens het OLB is een verklaring van geen bezwaar van de minister van BZK vereist.
5. Het bestuurscollege kan pas besluiten tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon nadat de Eilandsraad (ER) in staat is gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten.
6. Besluiten tot vervreemding van onder meer aandelen en concessies behoeven de goedkeuring van de minister van BZK.
7. De minister kan op grond van de Wet FinBES (artikel 9, 8^e lid) rechtstreeks aanwijzingen geven aan bestuurders en commissarissen in overheidsentiteiten.
8. De bevoegdheden van de minister van BZK op grond van de Wet FinBES gaan verder dan wat gebruikelijk is in de verhoudingen tussen het rijk en lagere overheden. De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister in artikel 9, 8^e lid is strijdig met de principes van *good governance*, omdat bestuurders en commissarissen onafhankelijkheid dienen te betrachten in hun functie.
9. Het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES) ziet toe op het financieel beheer van het OLB en daarmee ook op het deelnemingenbeheer.
10. Het bestuurscollege dient de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke rechtspersonen uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar aan het Cft BES te sturen.
11. Rechtspersonen vallen de Code als zij tenminste aan één van twee criteria voldoen:
 - Het bestuurscollege heeft de bevoegdheid om te beslissen over de benoeming of ontslag van de meerderheid van de bestuurders;
 - Het bestuurscollege heeft de bevoegdheid om de statuten te wijzigen.

Onderzoeksbevindingen algemeen

12. Bonaire kent 9 actieve overheidsvennootschappen en merkt 5 stichtingen aan als overheidsstichting, die als zodanig in dit onderzoek zijn betrokken. Deze 14 entiteiten tezamen bieden werk aan 400 personen.
13. De onderzochte entiteiten zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen en naamloze vennootschappen) naar het Burgerlijk Wetboek Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

14. Van enkele door het bestuurscollege aangemerkte stichtingen geldt dat ze niet of niet langer kunnen worden aangemerkt als een stichting die onder de toepassing van de Code valt. Dat zijn:
- De Stichting Kadaster & Hypotheekwezen: vanaf de oprichting is het de minister geweest die de leden van de Raad van Commissarissen (RvC) benoemt en de bevoegdheid heeft om de statuten te wijzigen;
 - Fundashon Cas Bonairiano (FCB): bij de laatste wijziging van de statuten is ingevoerd dat de RvC zelf zijn eigen nieuwe leden benoemt; het is niet langer het OLB die dit doet. Het bestuurscollege heeft ook geen bevoegdheid meer om de statuten te wijzigen.
- Niettemin hebben wij Kadaster en FCB in het onderzoek betrokken, gegeven de afspraken die bij aanvang van het onderzoek met de opdrachtgever zijn gemaakt.
15. Naast de actieve overheidsvennootschappen en -stichtingen is er sprake van een 11-tal inactieve vennootschappen en stichtingen.
16. De Code Corporate Governance Bonaire is in een aantal opzichten gedateerd. De Code stamt uit 2009 en is geënt op de Nederlandse code voor beursgenoteerde bedrijven, de code-Tabaksblad van 2004. Intussen is de Nederlandse code verder ontwikkeld, rekening houdend met internationale trends, nieuwe inzichten en opgedane praktijkervaringen. In 2016 is de nieuwste versie uitgebracht.
17. Veel van onze gesprekspartners vinden dat er een grote afstand is tussen de overheid enerzijds en de vennootschappen en stichtingen anderzijds.
18. De statuten van de meeste entiteiten zijn verouderd.
19. Een algemene conclusie van het onderzoek is dat bij veel van de entiteiten de governance niet in overeenstemming is met de code en/of de statuten. De geconstateerde afwijkingen betreffen in hoofdzaak één of meer van de volgende zaken:
- Er is geen toezichthoudend orgaan;
 - Er is geen (volledig) bestuur;
 - Er worden geen aandeelhoudersvergaderingen gehouden;
 - Het aantal leden van het toezichthoudend orgaan is niet in overeenstemming met het in de statuten genoemde aantal;
 - Het ontbreken van strategische plannen en jaarplannen, het niet tijdig opmaken, doen controleren en/of vaststellen van de jaarrekening.
 - Er wordt in de meeste gevallen niet gerapporteerd over de uitvoering van de Code.
20. Van de onderzochte vennootschappen en stichtingen passen 12 van de 14 het Raad van Commissarissen-model toe. Fundashon Wegá di Number (FWdN) en de Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire hebben alleen een bestuur en geen Raad van Commissarissen.
21. Sommige gesprekspartners stellen dat er sprake is van een tekort aan gekwalificeerde commissarissen. Veel betrokkenen ervaren het als een probleem dat op Bonaire de vijver van gekwalificeerde mensen waaruit toezichthouders voor de vennootschappen en stichtingen moeten worden gerekruteerd, klein is. Bovendien ervaren zij het als een probleem dat benoemingsprocedures traag verlopen of niet worden afgemaakt.
22. Bij het overgrote deel van de entiteiten ligt de selectie van leden van de Raad van Commissarissen bij het bestuurscollege. Hetzelfde geldt voor de selectie van bestuursleden van Fundashon Wegá di Number en de Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire.
23. Alle vennootschappen en stichtingen hanteren bij de benoeming van RvC-leden een profielschets. De profielschets is echter in de meeste gevallen niet formeel door de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) dan wel het bestuurscollege vastgesteld.

24. Bij het merendeel van de vennootschappen en stichtingen is de RvC onderbezet of zelfs zwaar onderbezet. Bij sommige entiteiten is er slechts één toezichthouder in functie. Dit is een ongewenste situatie.
25. De zittingstermijn van RvC-leden is in veel gevallen drie jaar, met mogelijkheid tot herbenoeming. Het merendeel van de vennootschappen en stichtingen werkt met een rooster van aftreden. Ook hier geldt dat het rooster van aftreden niet altijd formeel is vastgesteld door de AVA dan wel het bestuurscollege.
26. De bezoldiging van de toezichthouders wordt over het algemeen vastgesteld door de AVA dan wel het bestuurscollege. Bij de meeste vennootschappen en stichtingen geldt daarbij als leidraad het rapport dat Bonaire Holding Maatschappij (BHM) in 2014 door Deloitte heeft laten maken.
27. Van de 12 vennootschappen en stichtingen die het RvC-model hanteren, hebben 10 een RvC-reglement, zoals aanbevolen in de Code Corporate Governance Bonaire. Oil Trading Bonaire (OTB) en de Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire hebben geen RvC-reglement.
28. Slechts enkele van de vennootschappen en stichtingen die het RvC-model hanteren, hebben in de laatste jaren aan jaarlijkse zelfevaluatie gedaan, zoals voorgeschreven in de Code. Dit zijn de Stichting Kadaster & Hypotheekwezen, Telefonía Bonairiano (Telbo) en Water- en Energiebedrijf Bonaire (WEB).
29. De bestuurders van de vennootschappen worden benoemd door de aandeelhoudersvergadering; die van de stichtingen meestal door het OLB, dus het bestuurscollege.
30. Bij de meeste vennootschappen en stichtingen wordt voor de benoeming van bestuurders gebruik gemaakt van een profielschets, zoals voorgeschreven door de Code. De meeste profielschetsen zijn echter niet door de AVA vastgesteld.
31. De meeste vennootschappen en stichtingen hebben wegens hun geringe schaal slechts één bestuurder.
32. Ondanks het feit dat de Code voorschrijft dat de bezoldiging dient te worden vastgesteld door de RvC binnen de kaders gesteld door de AVA, zijn er maar een paar gevallen waar de RvC daadwerkelijk deze bevoegdheid heeft: FCB, Servisio Limpiesa Bonairiano (Selibon) en Kadaster. In andere gevallen gebeurt dit direct of indirect door de AVA of het bestuurscollege.
33. Bij een kleine meerderheid van de vennootschappen en stichtingen wordt het bestuur jaarlijks beoordeeld zoals voorgeschreven in de Code.
34. De vennootschappen en de stichtingen ervaren dat de invulling die het OLB tot voor kort gaf aan zijn rol, te wensen overlaat. Er is te weinig besluitvorming. Voorts is door de wisseling van bestuurscolleges geen continuïteit van beleid. Het huidige bestuurscollege heeft hierin verbetering beloofd.
35. Het bestuurscollege wordt in zijn rol als aandeelhouder beperkt ondersteund. Ondersteuning wordt wegens de bescheiden ambtelijke capaciteit alleen geleverd bij de voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen. Er is ook gebrek aan ondersteuning van het bestuurscollege door de directies als het gaat om beleidsinhoudelijk strategisch advies.
36. Een groot deel van de vennootschappen en stichtingen heeft een langetermijnbeleid vastgesteld, maar niet overal wordt dit uitgewerkt in jaarplannen en niet overal wordt hierover gerapporteerd in kwartaal- en jaarverslagen.
37. Bij de vennootschappen komen *one tier boards* (waarin bestuurder en toezichthouders in één orgaan zitten) niet voor.

38. In alle onderzochte vennootschappen is er slechts één aandeelhouder, het OLB; het OLB is hetzij direct aandeelhouder (BHM, WEB, Bonaire International Airport ofwel BIA, en OTB) dan wel indirect (via BHM).
39. In een beperkt aantal gevallen hebben *stakeholders* een functie in de governance van een rechtspersoon, te weten in het toezichtsorgaan. Dat is het geval bij de Stichting Openbaar Onderwijs (ouders), Fundashon Cas Bonairiano (huurdersbelangenvereniging) en WEB (ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat).
40. Opmerkelijk is dat de wettelijke basis voor een verplichte toepassing voor de Code door de overheidsvennootschappen en -stichtingen ontbreekt, ondanks dat deze bij eilandsverordening (2009) is vastgesteld. De in de Code beoogde wijziging van de diverse statuten heeft namelijk in het merendeel van de gevallen niet plaatsgevonden.
41. Volgens de Code dienen het bestuur en de RvC in het jaarverslag te vermelden in hoeverre zij de bepalingen van de Code hebben opgevolgd. Er dient aan de externe accountant te worden verzocht om de juistheid van de *corporate governance* rapportage te onderzoeken. In het jaarverslag wordt dan tevens een mededeling gedaan van de uitkomsten van dit onderzoek. De meerderheid van de entiteiten rapporteert hierover echter niet in het jaarverslag.
42. Een aantal entiteiten houdt geen website aan met actuele informatie over bijvoorbeeld de bestuurs- en RvC-samenstelling, statuten, relevante regelgeving, enz. Voorts worden wijzigingen in de bestuurs- en RvC-samenstelling niet altijd tijdig en accuraat aan de KvK doorgegeven.

Bevindingen met betrekking tot de financiële positie van bedrijven

43. Een scan van de financiële positie van de meeste entiteiten levert een aantal bijzonderheden op. Opmerkingen over specifieke vennootschappen hebben wij separaat aan het bestuurscollege doorgegeven. Bijzonderheden worden hier niet genoemd om het bedrijfsbelang van deze vennootschappen niet te schaden.
44. Van de 14 entiteiten die binnen dit onderzoek vielen waren van de jaarrekeningen van 2015 t/m 2018 (totaal 56) 51 beschikbaar (met name die van OTB ontbreken nog). Slechts 30 van deze 51 jaarrekeningen zijn gecontroleerd.
45. OLB heeft geen normen ontwikkeld dan wel vastgesteld ter beoordeling van de financiële positie van haar deelnemingen.
46. Gebleken is dat de entiteiten relatief veel eigen vermogen hebben.
47. De 13 entiteiten waarvan de cijfers zijn onderzocht hebben gezamenlijk een totaal geïnvesteerd vermogen van ruim 195 miljoen US dollar (per eind 2018).
48. Het onderzoeksteam heeft de financiële positie van vooralsnog 13 van de 14 entiteiten geëvalueerd op basis van de liquiditeitspositie, de solvabiliteit en de rentabiliteit.
49. Voor wat betreft de liquiditeits- en solvabiliteitsposities scoren de meeste entiteiten redelijk tot goed.
50. Voor wat betreft de rentabiliteit, tonen 6 van de onderzochte 13 entiteiten een positieve ontwikkeling.

Onderzoeksbevindingen bij specifieke vennootschappen en stichtingen

51. De BHM is als holdingmaatschappij een tussenschakel tussen het bestuurscollege en enkele vennootschappen, te weten BOG, Telbo, Selibon, TCB en Bonaire Laboratorium (BonLab). BHM houdt de aandelen in 5 dochtermaatschappijen, maar heeft zelf geen statutaire directeuren, alleen procuratiehouders. BHM heeft voor de uitoefening van het stemrecht in de AVA's van de dochtermaatschappijen voorafgaande toestemming nodig van het bestuurscollege. Dit leidt tot stagnatie. De toegevoegde waarde van de BHM-constructie wordt niet door iedereen onderkend. De BHM heeft een onlogische financiële relatie met de dochtermaatschappijen. Er is geen verband te leggen tussen de door de dochters gedane betaling en de geleverde diensten.
52. BonLab blijkt te concurreren met de particuliere instelling Mariadal. Die concurrentie wordt door BonLab als oneigenlijk gezien vanwege de financieringswijze van Mariadal door het Zorgverzekeringskantoor.
53. OTB verkeert om meerdere redenen bestuurlijk in zwaar weer. OTB heeft twee statutaire directeuren. Dit staat niet in verhouding tot de omvang van de vennootschap.
54. Fundashon Cas Bonairiano heeft nog steeds een belangrijke publieke functie, maar er is op dit moment onvoldoende extern toezicht op de governance.
55. Bonaire Overheidsgebouwen (BOG) heeft nauwelijks meer een functie nu de vennootschap nog maar één te ontwikkelen perceel in beheer heeft en daarnaast enkele gebouwen beheert, zonder dat duidelijk is waarom deze gebouwen (zoals veel andere overheidsgebouwen) niet direct door OLB beheerd worden.
56. Stichting Kadaster & Hypotheekwezen heeft twee bestuurders waarvan één tevens toezichthouder is. Dit is een ongewenste situatie.
57. Fundashon Wega di Number had na 10-10-10 plannen om nieuwe spelproducten in de markt te brengen. Het bestuurscollege heeft deze plannen nog niet geaccordeerd. De nieuwe producten zijn nodig voor de continuïteit op de lange termijn.
58. De maximale zittingsduur van de bestuurders van Fundashon Wega di Number is ruim overschreden.
59. TCB worstelt thans met de huidige rechtsvorm en financieringsstructuur van de vennootschap. TCB zou voor haar functioneren te afhankelijk zijn van het bestuurscollege en beschikt niet over een gegarandeerd inkomenstroom om haar werkzaamheden op een gestructureerde wijze te kunnen uitoefenen.
60. Selibon heeft grote investeringsplannen in het kader van de implementatie van het afvalbeheer en -uitvoeringsplan. Vastgesteld moet worden of deze vennootschap hiervoor een financiële injectie nodig heeft van de aandeelhouder.
61. Telbo opereert als kleine vennootschap in een markt waarin schaalvergroting, snelle innovatie en omvangrijke investeringen aan de orde zijn. Grote afzetmarkten zijn nodig om deze investeringen terug te verdienen.

II. Aanbevelingen

Algemeen

1. Het OLB dient er zorg voor te dragen dat alle inactieve vennootschappen en stichtingen binnen 12 maanden zijn ontbonden en geliquideerd.

Aanbevelingen over het wettelijk kader

2. Het toezicht van de minister op de deelnemingen dient te voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur.
3. Van de minister mag worden verlangd dat hij dit toezicht baseert op een beleidskader, dat in de vorm van een ministeriële beschikking kan worden gegoten. Voorts mag van de minister worden verlangd dat hij jaarlijks verslag doet van de uitoefening van zijn bevoegdheden.
4. De rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan bestuurders en commissarissen in vennootschappen dient te worden herzien, zodanig dat deze binnen een systeem van good governance past. Wij doen een voorstel tekstwijziging artikel 9 lid 8 van de wet FinBES.
5. Als alternatief voor het ministeriële toezicht kan worden gekozen voor toezicht door een onafhankelijke externe instantie. De Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsidentiteiten (SBTNO) op Curaçao kan als voorbeeld dienen.

Aanbevelingen over de Code Corporate Governance Bonaire

6. Het bestuurscollege dient onmiddellijk over te gaan tot wijziging van alle relevante statuten, zodat de Code voor elke entiteit verplicht van toepassing is.
7. Daarnaast dienen de statuten van de vennootschappen en stichtingen te worden geactualiseerd.
8. De Code dient te worden gemoderniseerd en geactualiseerd. Bonaire zou weer de Nederlandse Code (van 2016) als voorbeeld kunnen nemen om de eigen Bonairiaanse Code verder uit te werken. Daarbij wordt steeds rekening gehouden met de eigen schaal, de eigen opgedane praktijkervaringen, de eigen juridische omgeving en met de wensen van de eigen stakeholders en politiek.
9. Er moet een evaluatiebepaling in de Code worden opgenomen. Wij stellen voor om de Code om de 4 jaar te actualiseren.
10. Er dient een uitbreidingsbepaling te komen. Het moet voor het OLB mogelijk zijn om de Code van toepassing te verklaren op entiteiten die geen vennootschap of stichting zijn in de zin van de Code, maar die wel voor het OLB publieke taken uitvoeren.
11. In de Code dient duidelijk(er) te worden opgenomen dat het bestuurscollege als aandeelhouder de statuten zodanig laat wijzigen dat de Code rechtstreeks van toepassing wordt verklaard.
12. Het one tier-systeem moet worden geïntroduceerd ten behoeve van de kleinere vennootschappen en stichtingen die een simpeler governancestructuur nodig hebben.
13. Het werken met audit-, benoemings- of andere commissies moet optioneel worden omdat de meeste RvC's maar uit drie leden bestaan.
14. De verplichting voor het hebben van een interne auditfunctie moet worden ingevoerd, met voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid. De RvC kan voor alternatieve oplossingen kiezen in het geval de inrichting van een interne auditfunctie (bijvoorbeeld wegens de kleine schaal van de organisatie) niet mogelijk of wenselijk is.

15. De benoemingstermijn voor commissarissen dient te worden vastgesteld op vier jaar, met de mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming voor vier jaar. Daarna is bij uitzondering en met goede onderbouwing een verlenging van twee keer twee jaar mogelijk.
16. Naast een aftreedrooster dient er een plan van opvolging voor commissarissen te worden gemaakt, rekening houdend met profielschetsen.
17. Bestuurders dienen te worden benoemd voor vier jaar en zijn bij goed functioneren telkens herbenoembaar voor vier jaar.
18. In het bestuursverslag, opgenomen in het jaarverslag, dient een toelichting te worden gegeven op welke wijze een bijdrage is geleverd aan de langetermijnwaardecreatie en de strategie.
19. Bij de beoordeling van de interne risicobeheersing en controlesystemen dient er specifiek aandacht te worden besteed aan cyber security.
20. De evaluatie van de RvC vindt tenminste eenmaal per jaar plaats (waar de Code nu zegt dat dit tenminste twee maal per jaar moet gebeuren).
21. De Code dient een educatieverplichting voor te schrijven voor zowel het bestuur als de RvC. De trainings- en opleidingsbehoefte van het bestuur en de commissarissen dient jaarlijks te worden vastgesteld en uitgevoerd.
22. De Code dient een verplicht introductieprogramma voor te schrijven voor commissarissen om hen inzicht te verschaffen in de financiële, operationele en juridische onderwerpen waarmee de vennootschap of stichting zich bezig houdt.
23. Er dient door het bestuur een gedragscode te worden opgesteld die geldt voor alle medewerkers inclusief de bestuurders. Het bestuur bevordert een cultuur van integer handelen binnen het bedrijf.
24. Er dient een regeling te worden geïntroduceerd voor het melden van misstanden en onregelmatigheden.
25. De adviesraad die de AVA moet bijstaan met remuneratie en benoeming van bestuurders en commissarissen, moet worden geschrapt uit de Code. Dit dient een taak te worden van de eigen afdeling deelnemingen van het bestuurscollege.
26. De vennootschap of stichting dient zoveel mogelijk openbaarheid te geven aan voor de gemeenschap relevante informatie zoals jaarrekeningen, indicatoren over bedrijfsvoering, strategische allianties, enz. De vennootschap of stichting houdt verplicht een website aan voor publicatie.
27. Met de vennootschappen en de stichtingen moet worden afgesproken dat zij waar nodig een verbeterslag maken in de toegankelijkheid van de statuten, de registratie bij de Kamer van Koophandel van bestuurders en toezichthouders en overige relevante gegevens zoals regelgeving en jaarrekeningen. Deze gegevens dienen voor elke entiteit actueel te zijn en online op de website van de entiteit te raadplegen.

Financiële kaders en dividendbeleid

28. Er dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over de financiële en bedrijfseconomische ratio's waarbinnen elke vennootschap of stichting zich mag begeven. Waar een bedrijf deelneemt aan het economisch verkeer, mag worden verwacht dat het OLB een redelijk rendement krijgt op het geïnvesteerde kapitaal. Rekening houdend met het voorgaande dient er een dividendbeleid te worden opgesteld, dat overigens voldoet aan de Code. Hiervoor leveren wij een kader voor beleid.

29. Wij adviseren om per bedrijf eenmalig, op basis van het goedgekeurd algemeen kader voor dividend- en reserveringsbeleid, een onderzoek te doen naar mogelijke overreserves om deze in lijn met het vastgesteld beleid te brengen.
30. Wij bevelen aan om alle overheidsentiteiten op te dragen om de controle van de jaarrekeningen over de jaren tot en met 2018 uiterlijk op 31 december 2019 af te doen dan wel af te ronden en in het vervolg in dit kader de jaarrekeningen af te handelen conform de statuten en de bepalingen in de Wet FinBES.
31. Wij bevelen het bestuurscollege aan te besluiten tot de noodzakelijke financiële interventies bij de afzonderlijke entiteiten en te zorgen voor een snelle implementatie.

Uitgangspunten van de aandeelhouder

32. Het OLB dient een afwegingskader vast te stellen waarmee kan worden bepaald of voor een publieke voorziening moet worden gekozen voor een overheidsvennootschap of -stichting dan wel voor een alternatieve vorm. Dit kader helpt bij startbeslissingen en ook bij een periodiek terugkerende heroverweging waarbij opnieuw wordt bepaald of de gekozen vorm nog steeds de juiste is. Wij doen hier een voorstel voor een afwegingskader.
33. Voor de beloning van bestuurders en toezichthouders dient het OLB ter vervanging van het Deloitte-rapport duidelijke kaders vast te leggen die politiek en maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht. Onderdeel hiervan is een beloningsplafond à la de Wet Normering Topinkomens (WNT). Daar waar uitzonderingen op deze kaders nodig worden geacht, dient dit te worden gepubliceerd en uitgelegd.
34. Voor overheidsvennootschappen en particuliere ondernemingen in dezelfde branche dient een *level playing field* het uitgangspunt te zijn. Er mag geen oneerlijke concurrentie plaatsvinden.
35. Elke overheidsvennootschap en -stichting dient een *stakeholders*beleid te ontwikkelen. Met de *stakeholders* (vakbonden, milieugroeperingen, belangenvereniging van huurders, etc.) wordt een inhoudelijke agenda ontwikkeld. Over de uitvoering dient in het jaarverslag te worden gerapporteerd.
36. Het OLB dient zich duidelijk uit te spreken over hetgeen er van de overheidsvennootschappen en -stichtingen wordt verwacht op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (bijvoorbeeld diversiteit, duurzaamheid, werkgelegenheid, sociale doelstellingen). De vennootschap of stichting dient in het jaarverslag melding te maken van de activiteiten verricht in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.
37. Overheidsvennootschappen en -stichtingen dienen niet te worden ingezet om mee te werken aan politieke campagnes. Hierover dienen beleidsrichtlijnen te worden uitgewerkt waaraan de vennootschappen en stichtingen zich dienen te houden en waarmee de politici rekening moeten houden.
38. Overheidsvennootschappen en -stichtingen voeren als (semi-)publieke instellingen een beleid van actieve openbaarheid. Alle relevante gegevens over bestuur, toezicht, financiën en bedrijfsvoering zijn openbaar. In het aandeelhoudersbeleid dient te worden vastgelegd dat de vennootschappen en stichtingen de gemeenschap proactief informeren over hun werkzaamheden. Het aandeelhoudersbeleid geeft richtlijnen voor de kwaliteit van de informatie.
39. Het OLB dient er zeker van te zijn dat er voor vitale voorzieningen systematisch aan risicomanagement wordt gedaan, gezien het belang van leveringszekerheid voor inwoners en bedrijven. Te denken valt daarbij in ieder geval aan OTB, WEB, BIA en Telbo. Dit betekent dat

de desbetreffende entiteiten, voor zover dit nog niet gebeurt, door de AVA danwel het bestuurscollege worden verplicht te rapporteren over de risico's voor de leveringszekerheid en de maatregelen die zij treffen om die risico's te beheersen.

Organisatie van de aandeelhouderstaken

40. Het bestuurscollege dient meer aandacht te besteden aan betere uitvoering van de aandeelhouderstaken. Daarbij gaat het onder meer om:
 - Het tijdig benoemen van bestuurders en commissarissen;
 - Het vastleggen van profielschetsen en aftreedroosters;
 - Het vaststellen van de kaders voor een bezoldigingsbesluit;
 - Het goedkeuren van jaarrekeningen;
 - Het stellen van kaders voor het langetermijnbeleid van de ondernemingen;
 - Het zich actief laten informeren over de prestaties van het bedrijf;
 - Het vaststellen van het dividend- en reserveringsbeleid;
 - Het helpen vaststellen en vervolgens monitoren van doelen op het gebied van financiën en risicomanagement die met de overheidsentiteiten worden afgesproken.
41. Het bestuurscollege dient ambtelijk breder dan nu te worden ondersteund voor een goede invulling van zijn rol als aandeelhouder respectievelijk bestuurlijk belanghebbende in de vennootschappen en de stichtingen. Hiervoor moet een ambtelijke afdeling deelnemingen in het leven worden geroepen.

Deze afdeling heeft voor het bestuurscollege in ieder geval de volgende taken:

 - Voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen;
 - Toezien op de naleving van de geformuleerde aandeelhouderstrategie;
 - Het helpen vaststellen en vervolgens monitoren van doelen op het gebied van de financiën en het risicomanagement die met de overheidsdeelnemingen worden afgesproken;
 - Uitwerken en uitvoeren van het beleid voor benoemingen van bestuurders en commissarissen, inclusief werving en opleiding;
 - Het bewaken van de rapportages die van de bedrijven en stichtingen worden verwacht;
 - Zorg voor publicatie- en communicatiebeleid;
 - Het onderhouden van de werkcontacten met de betrokken diensten van het OLB, het Cft BES, rijksinspecties en ministeries;
 - Ondersteuning bij het formuleren en uitvoeren van het remuneratiebeleid.
42. OLB dient met prioriteit actie te ondernemen om het tekort aan geschikte en geschoolde commissarissen snel weg te werken. Dit dient te gebeuren door middel van een intensieve en snelle wervingsprocedure, waarbij kandidaten tijdelijk uit een bredere kring (andere eilanden, Nederland) worden geworven.
43. Ook voor de langere termijn is het van belang om de raden en besturen kwalitatief te bemensen. Wij adviseren het bestuurscollege hiertoe een strategische visie te ontwikkelen. Ook dit is een taak voor de afdeling deelnemingen. De visie moet duidelijk maken hoe good corporate governance deugdelijk en vakkundig moet worden toegepast en wat de daarbij passende persoons- en teamprofielen zijn. De visie dient vervolgens te worden omgezet in strategisch educatiebeleid. Permanente educatie is een voorwaarde voor borging en ontwikkeling van kennis en kwaliteit.
44. Het bestuurscollege dient zich te buigen over het bestaansrecht van BOG.

45. Het bestuurscollege dient zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over het nieuwe spelpakket dat Fundashon Wega di Number heeft ontwikkeld om een blijvende stroom van inkomsten te kunnen garanderen.
46. Het bestuurscollege dient zich te buigen over de rechtsvorm en de financieringsstructuur van de vennootschap Tourism Corporation Bonaire (TCB). Daarbij zou kunnen worden gekeken naar rechtsvormen en financieringsstructuren van succesvolle toeristische bureaus elders in het Caribisch gebied.
47. Bij BHM is een situatie ontstaan die vanuit het oogpunt van governance onwenselijk is. Wij adviseren om BHM op te heffen en hiervoor in de plaats een echt *shared service center* op te richten dat diensten levert aan de vennootschappen en stichtingen op het gebied van onder meer interne controle, HR, juridische zaken, ondersteuning op het gebied van corporate governance en IT. De vennootschappen en stichtingen betalen hiervoor een redelijke vergoeding. Personeel van BHM kan overgaan naar het shared service center. Het shared service center kan in een stichting worden ondergebracht. OLB dient de regie op zich te nemen over de oprichting.
48. BonLab, Mariadal en andere betrokkenen bij de laboratoriumfunctie zoals medici, dienen rond de tafel te gaan om te komen tot een betere samenwerking, passend bij de condities van het eiland.
49. Ten behoeve van Fundashon Cas Bonairiano dient een nieuwe regeling voor het extern toezicht te worden vastgesteld; de betrokken partijen moeten hiervoor rond de tafel.
50. Gegeven de ontwikkelingen in de markt bevelen wij voor Telbo aan om mogelijkheden te onderzoeken voor het aangaan van een strategische alliantie met partners in de industrie om zodoende de toekomst veilig te stellen.
51. Dit rapport is zoals afgesproken voorzien van een notitie stappenplan voor de implementatie van de voorstellen en aanbevelingen. We adviseren hiervoor meteen een projectorganisatie in te richten en een kwartiermaker aan te stellen. Zie verder ook hoofdstuk 5 van dit rapport.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vorig jaar sloten de Staat der Nederlanden en het Openbaar Lichaam Bonaire het Bestuursakkoord 2018-2022. Het doel van dit akkoord is dat Rijk en OLB zich gezamenlijk gaan inzetten voor de duurzame ontwikkeling van Bonaire. Het akkoord bevat speerpunten die worden aangepakt en moet leiden tot een zichtbaar resultaat voor de burger van Bonaire. Het Bestuurscollege van OLB heeft keuzes gemaakt en negen prioritaire thema's aangewezen. Eén daarvan betreft de overheidsentiteiten.

Bonaire kent een groot aantal overheidsentiteiten op uiteenlopende terreinen met uiteenlopende taken, structuren en toezichtmodellen. Diverse overheidsentiteiten, zoals Bonaire International Airport, Water- en Elektriciteitsbedrijf Bonaire, Selibon en Oil Trading Bonaire gaan over cruciale voorzieningen die te allen tijde gegarandeerd moeten zijn voor de inwoners van Bonaire. Voor een effectieve aansturing van deze cruciale voorzieningen is een inbedding op afstand van bestuurders en good governance gewenst en is maatwerk per entiteit noodzakelijk, rekening houdend met de beperkingen die bij kleine eilandgemeenschappen gelden en de effecten die dat met zich meebrengt. Deze vraagstukken vragen volgens het Bestuursakkoord om nader onderzoek naar de structuur en effectiviteit van de overheidsvennootschappen.

In mei 2019 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan bureau crmLiNK de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Naast het OLB en het ministerie van BZK zijn bij deze opdracht het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Rijksvertegenwoordiging als belanghebbende instanties betrokken.

De overheidsentiteiten op Bonaire zijn divers van aard. Zij verzorgen cruciale voorzieningen voor de burger en dienen optimaal te functioneren. Dat vraagt om adequaat geformuleerde doelen, adequate besturing en adequaat toezicht, en om een goede en duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en rollen.

1.2 Omschrijving van de opdracht

De onderzoeksopdracht noemt een aantal aandachtsgebieden die zijn opgesplitst in algemene onderwerpen, hoofdonderwerpen en deelonderwerpen.

Algemene onderwerpen

Als algemene onderwerpen dient het onderzoek volgens de opdracht de volgende zaken te omvatten:

- Een inventarisatie van de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het OLB direct of indirect deelneemt;
- Een afwegingskader, inclusief het nut en de noodzaak, voor het oprichten van overheidsentiteiten;
- Een evaluatie van de algemene doeltreffendheid van bestaande overheidsentiteiten;
- Een analyse van wet- en regelgeving waaronder in ieder geval de Wet FinBES, de Code Corporate Governance Bonaire en de statuten van de overheidsentiteiten;
- Governance, statuten van de overheidsbedrijven en reglementen;
- Een aanbeveling over hoe financiële kaders van overheidsentiteiten gesteld kunnen worden.

Hoofdonderwerp

Als hoofdzaak merkt de opdracht aan: het onderzoeken van de huidige en gewenste bestuurlijke, juridische en economische relatie en afstand tussen de lokale politiek en het eilandbestuur (aandeelhouder) enerzijds en overheidsentiteiten (raad van bestuur en raad van commissarissen of toezicht) anderzijds. Hierbij moet in ieder geval het volgende worden onderzocht:

- De compliance met wet- en regelgeving;
- Optimale inbedding van wet- en regelgeving;
- Definitie van goed aandeelhouderschap;
- Een raamwerk voor de aandeelhouderstrategie;
- Een sturingsinstrument voor de rijksoverheid om de continuïteit van overheidsentiteiten te waarborgen, met name waar het gaat om essentiële voorzieningen
- Advies over en voorstellen voor een externe toezicht- en adviesstructuur voor de overheidsentiteiten.

Deelonderwerpen

Tot slot vraagt de opdracht om onderzoek naar twee deelonderwerpen:

- De meerwaarde van permanente educatie voor functionarissen, waaronder bestuursleden, commissarissen en toezichthouders.
- Procesverbetering in het periodiek afleggen van verantwoording door bestuurders en toezichthouders van de overheidsentiteiten.

Implementatieplan

De onderzoeksopdracht vraagt om een implementatieplan dat aansluit op de analyse van de huidige situatie en de aanbevelingen en voorstellen voor het optimaliseren van de governance van de overheidsvennootschappen op Bonaire.

Inventarisatie algemene doeltreffendheid

Een van de producten waar de opdracht specifiek om vraagt is een inventarisatie van de algemene doeltreffendheid van de bestaande overheidsbedrijven.

Aan de hand van de statuten, enquête en interviews hebben wij ons een beeld kunnen vormen van de doeltreffendheid van de onderzochte vennootschappen en stichtingen. Doeltreffendheid hebben wij in dit verband opgevat als: de gekozen vorm (vennootschap, stichting, governance) is geschikt om het gestelde doel te bereiken.

Dit onderdeel van onze verkenning heeft ertoe geleid dat wij kanttekeningen plaatsen bij de doeltreffendheid van BHM, BonLab, TCB, BOG en Telbo; overigens om voor elke entiteit specifieke redenen. Deze komen terug in de bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de specifieke entiteiten in hoofdstuk 4¹.

Overigens wijzen wij erop dat het afwegingskader dat wij voorstellen voor de besluitvorming over het instellen van overheidsvennootschappen en -stichtingen zeer relevant is voor een beoordeling van de doeltreffendheid. Dit afwegingskader leidt er namelijk toe dat het bestuurscollege zich *voorafgaand* aan de instelling van een vennootschap of stichting een gedegen beeld vormt van de doeltreffendheid: is de gekozen vorm geschikt om het gestelde doel te bereiken. Vervolgens voorziet de methodiek erin dat periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) *opnieuw* toetsing plaats vindt of de vorm nog in overeenstemming is met het doel.

¹ De doeltreffendheid van OTB blijft hier buiten beschouwing, gegeven de huidige situatie rond het bedrijf.

Soms is zo'n afweging betrekkelijk eenvoudig maar in andere gevallen is het nodig om daarvoor echt de diepte in te gaan, door middel van marktstudies, juridische verkenningen, enz., al naar gelang de aard van de activiteit en – bij vennootschappen – de desbetreffende bedrijfstak.

Wij willen hier benadrukken dat een dergelijke check op de doeltreffendheid geen eenmalige oefening hoort te zijn, maar een terugkerende. Het besluit om een overheidsvennootschap of -stichting op te richten is uiteindelijk een politiek-bestuurlijk besluit.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Wij hebben ons onderzoek verricht in de periode tussen medio mei en medio september 2019. Dit heeft een reeks van bevindingen en aanbevelingen opgeleverd, die grotendeels beantwoorden aan de vragen in de onderzoeksopdracht.

Aansluitend op de bevindingen en aanbevelingen leveren wij in deze rapportage richtlijnen voor bepaalde onderwerpen en een aantal concrete producten aan. Ons onderzoek is een momentopname waarbij het, gezien de onderzoeksopdracht, ging om het gehele bestel rond de overheidsvennootschappen en -stichtingen.

Het onderzoek is uitgevoerd bij die overheidsentiteiten die ten tijde van het onderzoek actief waren en geacht worden onder de werking van de Code Corporate Governance Bonaire te vallen. In afstemming met het ministerie van BZK en het OLB zijn we tot de volgende lijsten van entiteiten gekomen die in het onderzoek zijn betrokken:

	Actieve overheidsvennootschappen
	Bonaire Holding Maatschappij (BHM)
	Bonaire International Airport N.V. (BIA)
D	Bonaire Laboratorium N.V. (BonLab)
D	Bonaire Overheidsgebouwen N.V. (BOG)
	Oil Trading Bonaire N.V. (OTB)
D	Servisio di Limpiesa Bonairiano N.V. (Selibon)
D	Telefonia Bonairiano N.V. (Telbo)
D	Tourism Corporation Bonaire N.V. (TCB)
	Water en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)

D = dochteronderneming van Bonaire Holding Maatschappij

Actieve overheidsstichtingen
Fundashon Cas Bonairiano (FCB)
Fundashon Wega di Number (FWdN)
Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire
Stichting Kadaster en Hypotheekwezen Bonaire
Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (SOOB)

In totaal gaat het om 9 vennootschappen en 5 stichtingen. Deze 14 entiteiten vallen in meerderheid onder de definitie die de Code hanteert, omdat zij voldoen aan tenminste één van twee van de volgende criteria:

- Het bestuurscollege heeft de bevoegdheid om te beslissen over de benoeming of ontslag van de meerderheid van de bestuurders;
- Het bestuurscollege heeft de bevoegdheid om de statuten te wijzigen.

Twee entiteiten vallen niet (meer) onder de code:

- Stichting Kadaster & Hypotheekwezen: vanaf de oprichting is het de minister geweest die de leden van de RvC benoemt en de bevoegdheid heeft de statuten te wijzigen.
- Fundashon Cas Bonairiano (FCB): bij de laatste wijziging van de statuten is ingevoerd dat de RvC zelf zijn eigen nieuwe leden benoemt; het is niet langer het OLB die dit doet. Het bestuurscollege heeft ook geen bevoegdheid meer om de statuten te wijzigen.

In overleg met de opdrachtgever is echter besloten deze twee stichtingen toch in het onderzoek mee te nemen. Daarnaast is de Ontwikkelingsbank Nederlandse Antillen NV (OBNA) in overleg met de opdrachtgever buiten het onderzoek gelaten ².

Naast deze actieve vennootschappen en stichtingen is sprake van 11 entiteiten die slapend zijn en in sommige gevallen op de nominatie staan om te worden ontbonden en geliquideerd. Dit zijn:

	Inactieve overheidsentiteiten	Status
D	Bonaire Management Group	In liquidatie
D	Bonaire Wagenpark NV	In liquidatie
	Fundashon Fondo pa Kaminda Boneiru	Wordt geliquideerd
	Fundashon Karpata	Slapend, liquidatie nog niet ingezet
	Fundashon Marcultura	Wordt geliquideerd
	Fundashon Sedrebo	Slapend/ oud bestuurders onvindbaar of overleden
	Stichting Beheer en Exploitatie Sportterreinen	Slapend
	Stichting Bonaire International Sailing Regatta	Functioneert niet, moet geliquideerd
	Stichting Diatel Bonaire	Slapend, moet geliquideerd
	Stichting FINEB	Opgeheven
	Stichting Monumentenfonds Bonaire	Inactief

Wij hebben deze inactieve overheidsvennootschappen en -stichtingen niet in het onderzoek betrokken. Om de administratieve last van het OLB te beperken, is het verstandig om de inactieve entiteiten snel te liquideren. Wij bevelen aan dat het OLB er zorg voor draagt dat alle inactieve vennootschappen en stichtingen binnen 12 maanden zijn ontbonden en geliquideerd.³

1.4 Wijze van uitvoering

In deze paragraaf doen we verslag van onze werkwijze. Na afronding van het onderzoek zal een evaluatie met de opdrachtgever plaats vinden.

Samenstelling onderzoeksteam

Het team bestond uit zeven mensen met ruime kennis van governancevraagstukken en met ervaring in onderzoek en advies in een politiek-bestuurlijke omgeving. Een meerwaarde van het team was de combinatie van expertise die door de afzonderlijke leden werd meegebracht. Tegelijkertijd is bewust gekozen voor een gemengd team met deskundigen uit het Caribisch gebied en deskundigen uit Nederland.

² Bonaire participeert voor slechts 9% in de OBNA. De OBNA is overigens wel een entiteit in de zin van de Code, want ook als slechts een deel van de aandelen in handen is van het OLB, dienen de regels van de Code zo veel mogelijk te worden toegepast.

³ Wij zijn wij bij ons onderzoek gestuit op Stichting Kadaster en Openbare Registers Bonaire (KVK nummer 8655). Deze is gevestigd op het adres van Stichting Kadaster en Hypotheekwezen Bonaire (de actieve kadasterstichting). Het is niet duidelijk wat de functie is van deze stichting.

Begeleidingscommissie, communicatie en afstemming

De opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie voor het onderzoek samengesteld, bestaande uit een ambtenaar van het ministerie van BZK (voorzitter), een ambtenaar van het OLB en een ambtenaar van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Met de voorzitter van de begeleidingscommissie is regelmatig contact onderhouden. Daarnaast hebben wij vooraf onze werkzaamheden afgestemd met de vier projectgroepen die parallel aan ons onderzoek actief zijn rondom enkele overheidsbedrijven. Dat zijn:

- De Taskforce lange termijn oplossing brandstofvoorziening (ministeries van IenW en EZK);
- De Taskforce elektriciteit en drinkwater (ministerie van IenW);
- De Stuurgroep havenbedrijf (ministerie van IenW);
- De Stuurgroep BIA (ministerie van IenW).

Het verzamelen van informatie en gegevens

In de vorige paragraaf is aangegeven wat de scope is van het onderzoek. Voor een goede scan van de huidige situatie van de overheidsbedrijven was per entiteit informatie en inzicht in een aantal cruciale aspecten nodig, zoals de wet- en regelgeving en de naleving daarvan, het functioneren van de governance, de bezetting van bestuursorganen en toezichtraden, benoemingen, de aanwezigheid van langetermijnbeleid, de omgang met jaarplannen en jaarverslagen en het samenspel met de aandeelhouder.

De eerste actie om hier goed zicht op te krijgen was het ter plaatse op Bonaire introduceren van het onderzoek bij verschillende stakeholders: de bestuurders, directeuren, afdelingshoofden en directies van overheidsentiteiten. Daarnaast is op Curaçao gesproken met medewerkers van het Cft BES. Tijdens deze introductieronde zijn opdrachtgever en opdrachtnemer samen opgetrokken. Er waren veel vragen over de aanleiding van het onderzoek, de rolverdeling, het proces, de reikwijdte en follow-up mogelijkheden. Die zijn geadresseerd en dat werd op prijs gesteld. Dit heeft voor draagvlak gezorgd bij de gesprekspartners, die zich (her)gecommitteerd hebben aan het onderzoek: dit hebben ze gedaan met het toezenden van bedrijfsstukken, het afgeven van interviews, het schetsen van de problematiek en mogelijkheden, het delen van oplossingen en het aangeven van hun prioriteiten. Ons werd duidelijk dat de behoefte aan een dergelijk onderzoek bij alle geledingen groot is. Men zei soms letterlijk: 'wij zitten op jullie te wachten'.

Vervolgens hebben wij een digitale enquête inclusief vragen met betrekking tot compliance, bestaande uit in totaal 92 vragen, verzonden met behulp van een onderzoekstool. Parallel daaraan hebben wij, vanaf de start tot en met de afronding van het onderzoek, de benodigde desk research uitgevoerd. De digitale enquête is in de tweede helft van juni aan alle vennootschappen en stichtingen toezonden.

Vervolgens is het onderzoeksteam begin juli afgereisd naar Bonaire. Daar (en in enkele gevallen op Curaçao) hebben we interviews afgenomen bij de vennootschappen, stichtingen, ambtenaren en bestuurders, en bij overige stakeholders. In totaal hebben 41 interviews plaatsgevonden (zie ook graag bijlage 2 van dit rapport voor een overzicht wie hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend). In juli hebben wij de voorlopige bevindingen medegedeeld aan de opdrachtgever in de afgesproken voortgangsrapportage.

Tenslotte hebben wij de verzamelde informatie geanalyseerd. Daarbij is speciale aandacht uitgegaan naar:

- de analyse van recente jaarrekeningen en overige financiële documenten;
- de analyse van de wet- en regelgeving en de toepassing daarvan.

Op basis daarvan hebben wij onze bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. De bevindingen en aanbevelingen zijn op 3 en 4 september gepresenteerd aan het bestuurscollege, de fracties in de eilandsraad, vertegenwoordigers van de bedrijven en stichtingen en ambtenaren van het OLB. Op 11 september zijn deze bevindingen en aanbevelingen tevens gepresenteerd aan medewerkers van de betrokken ministeries.

Vertrouwelijkheid van informatie

De tijdens de interviews en gesprekken verkregen informatie is in dit rapport niet direct herleidbaar naar personen. De behandeling van vertrouwelijke informatie is geborgd door de geheimhoudingsverplichting in het contract van de opdrachtgever met ons bureau. Vertrouwelijke financiële bevindingen over enkele afzonderlijke Bonairiaanse entiteiten zullen we separaat aan het bestuurscollege en de opdrachtgever toezenden. Dit gebeurt om het bedrijfsbelang van de desbetreffende organisaties niet te schaden.

Bonaire en de betekenis van de bedrijven en stichtingen voor de publieke voorzieningen

Tot slot van deze inleiding, staan wij graag stil bij de bijzondere context van het onderzoek overheidsvennootschappen en -stichtingen. Bonaire is met 20.000 inwoners een kleine eilandgemeenschap. Door de omvang en ligging van Bonaire ziet het OLB zich voor de taak gesteld een compleet pakket aan publieke voorzieningen aan te bieden. Dit leidt tot een relatief zware bestuurslast voor het bestuur. Bij Nederlandse gemeenten van gelijke grootte komt dit eigenlijk in deze omvang niet voor.

Bovendien geldt op Bonaire dat directe en permanente beschikbaarheid van de publieke voorzieningen cruciaal is voor het dagelijks leven van de inwoners en de bedrijven. Bij uitval van bijvoorbeeld de energielevering, de waterlevering of de afvalinzameling ontstaan acute en serieuze problemen. Hetzelfde geldt voor de verbindingen (haven, luchthaven en telecommunicatie). Leveringszekerheid van dit soort voorzieningen is ook elders belangrijk, maar een klein eiland is in dit opzicht extra kwetsbaar. De publieke diensten van Bonaire zijn voor een belangrijk deel ondergebracht bij de overheidsvennootschappen en -stichtingen. Dit betekent dat het OLB eigenaar is van een betrekkelijk groot aantal kleinschalige verbonden partijen.

Bij een onderzoek naar de verbetering van de governance van dit stelsel van overheidentiteiten moet terdege rekening worden gehouden met de context van de kleine eilandgemeenschap Bonaire. De voorzieningen vragen om een robuuste vorm van governance, maar ook om goede samenwerking met het rijk om de lokale overheid, bestuurders en toezichthouders in staat te stellen dat goede bestuur te leveren.

2 Huidige situatie

2.1 Juridische kaders: wetten en de Code

Het juridisch kader waarbinnen de onderzochte entiteiten moeten opereren, bestaat uit meerdere wetten en regelingen. Hieronder gaan wij in op de meest relevante onderdelen daarvan. Fiscale regelingen blijven buiten beschouwing.

Boek 2 Burgerlijk Wetboek BES

De onderzochte naamloze vennootschappen en stichtingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen naar het recht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). De basis voor deze rechtspersonen is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek BES. Boek 2 legt onder meer vast hoe rechtspersonen worden opgericht en waaraan hun interne organisatie moet voldoen. Wij beschrijven een en ander hier in het kort.

Op *stichtingen* zijn titel 1, de algemene bepalingen van toepassing. Deze beschrijven onder meer de inrichting en de taakuitoefening van het bestuur en van de raad van commissarissen. Verder zijn van toepassing de bepalingen van titel 2. Deze zijn specifiek van toepassing op stichtingen. Een stichting heeft tenminste één orgaan, het bestuurlijk orgaan. De stichting kan een tweede orgaan hebben, namelijk een toezichthoudend orgaan. Het bestuurlijk orgaan wordt doorgaans aangeduid als 'het bestuur', het toezichthoudend orgaan als 'raad van toezicht' of 'raad van commissarissen'⁴. Het is ook mogelijk dat bestuur en toezicht in één orgaan zijn verenigd. In dat geval wordt gesproken van een 'one tier board'.

Van de vijf onderzochte stichtingen op Bonaire hebben twee alleen een bestuur. Dat zijn Fundashon Wega di Number en de Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire. Een stichting heeft geen aandeelhouders of leden. Het vermogen van de stichting kan daardoor niet worden uitgekeerd aan dergelijke belanghebbenden en kan alleen worden besteed in overeenstemming met het doel van de stichting.

Op *naamloze vennootschappen* zijn dezelfde algemene bepalingen van titel 1 van toepassing. Verder zijn specifiek voor vennootschappen de bepalingen van titel 5 van toepassing. De naamloze vennootschap heeft ten minste twee organen: het bestuurlijk orgaan (bestuur) en de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Er kan een derde orgaan zijn, te weten het toezichthoudend orgaan, aangeduid als 'raad van commissarissen'. Het is mogelijk dat bestuur en toezicht in één orgaan zijn verenigd. In dat geval wordt gesproken van een 'one tier board'. Maar een dergelijk gecombineerd orgaan zijn wij niet tegengekomen onder de onderzochte vennootschappen. Een naamloze vennootschap heeft aandeelhouders. Samen vormen zij de AVA. Dat is het orgaan dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft over het bedrijf.

In alle onderzochte gevallen is er één aandeelhouder: het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB), hetzij direct dan wel indirect (via BHM).

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES)

De Wet FinBES bepaalt dat het aan het bestuurscollege is om te besluiten tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen en naamloze vennootschappen. De eilandsraad moet wel eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten. Het bestuurscollege is ook de instantie die als aandeelhouder in de vennootschappen optreedt. Het bestuurscollege is in de meeste gevallen ook bevoegd om de statuten van de stichtingen en vennootschappen vast te stellen en de toezichthouders en vaak ook de bestuurders te benoemen.

⁴ Voor de eenvoud en leesbaarheid houden wij in dit rapport de benaming 'raad van commissarissen' aan, ook voor de stichtingen.

Met andere woorden, het bestuurscollege is de instantie die de bestuurlijke bevoegdheden namens het OLB uitoefent.

Opmerkelijk daarbij is dat ook de minister van BZK hier een aantal bevoegdheden heeft. Deze gaan verder dan wat in Europees Nederland gebruikelijk is tussen rijk en lagere overheden. Een besluit van het bestuurscollege tot het oprichten van een rechtspersoon is onderhevig aan goedkeuring van de minister. Voort is voor benoemingen van bestuurders en toezichthouders namens het OLB een verklaring van geen bezwaar van de minister nodig. Ten slotte kan de minister op grond van artikel 9, 8^e lid van de Wet FinBES rechtstreeks aanwijzingen geven aan bestuurders en commissarissen in overheidsvennootschappen. Overigens bevat de Wet FinBES ook de meer algemene bepaling dat besluiten tot vervreemding van bezittingen van het OLB, onder meer van aandelen en concessies, goedkeuring van de minister behoeven.

Onze bevinding is dat de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 9, 8^e lid van de wet FinBES van de minister aan bestuurders en/of toezichthouders van rechtspersonen strijdig is met de principes van goed bestuur, omdat deze bestuurders en toezichthouders immers onafhankelijkheid dienen te betrachten in hun functie. Wij zouden eerder hebben verwacht dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister zich zou richten op het bestuurscollege in zijn rol als aandeelhouder. Daarnaast is opvallend dat, anders dan gebruikelijk bij dergelijke bepalingen, de aanwijzingsbevoegdheid niet is ingebed in een beleidskader of richtlijnen.

Wij bevelen aan om artikel 9 lid 8 van de wet FinBES als volgt te wijzigen:

"Onze Minister kan op grond van overwegingen van deugdelijk beheer aanwijzingen geven aan een bestuurscollege of een openbaar lichaam om zijn bevoegdheden als houder van aandelen in het kapitaal van een privaatrechtelijke rechtspersoon, dan wel bij privaatrechtelijke rechtspersonen zonder een in aandelen verdeeld kapitaal, zijn bevoegdheden om bestuurders of toezichthouders voor te dragen, te benoemen en te ontslaan, uit te oefenen overeenkomstig die aanwijzingen, welke aanwijzingen betrekking kunnen hebben op het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders, als ook op investeringen en desinvesteringen door de rechtspersoon."

De Wet FinBES bepaalt dat er een College financieel toezicht is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft BES). Het Cft BES ziet toe op het financieel beheer van het OLB en daarmee ook op het beheer van de overheidsvennootschappen en -stichtingen. Het bestuurscollege dient de jaarrekeningen van de overheidsvennootschappen en -stichtingen uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar ter beschikking te stellen aan het Cft.

De Code Corporate Governance Bonaire

De Code Corporate Governance Bonaire is vastgesteld bij verordening van de eilandsraad op 22 december 2009. De Code is van toepassing op vennootschappen waarvan de aandelen deels of geheel in handen zijn van het OLB. De Code is zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op stichtingen waar het bestuurscollege de bevoegdheid heeft te beslissen over de benoemingen van bestuurders en/of over het vaststellen en wijzigen van de statuten⁵. De Code gaat uit van een 'two tier' systeem voor de vennootschappen en stichtingen.

Opmerkelijk is dat de Code weliswaar bij verordening is vastgesteld, maar dat de verplichte toepassing daarvan feitelijk ontbreekt. De bedoeling was namelijk dat de verplichting om de Code te volgen verwerkt zou worden in de statuten van alle betreffende vennootschappen en stichtingen. Dat is echter alleen gebeurd bij Fundashon Cas Bonairiano, WEB en de Stichting Kadaster. De Code gaat ervan uit dat het bestuur en de raad van commissarissen verantwoordelijk zijn voor de corporate governance

⁵ Zoals in de inleiding opgemerkt, vallen de Fundashon Cas Bonairiano en de Stichting Kadaster niet (meer) onder deze definitie.

structuur van de vennootschap of stichting en voor de naleving van de Code. Zij behoren hier verantwoordelijkheid over af te leggen in een apart hoofdstuk in het jaarverslag.

Sectorspecifieke wetten en regels

Op een aantal vennootschappen en stichtingen zijn sectorspecifieke wetten en regels van toepassing. Voorbeelden zijn de Leerplichtwet BES, de Luchtvaartwet BES, de Wet elektriciteit en drinkwater BES, etc. Deze specifieke wetten zijn medebepalend voor het functioneren en de governancestructuur, maar deze vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

2.2 De rol van de rechtspersonen, bestuurlijke organen en andere stakeholders

Het bestuur

Het bestuur is belast met de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het beleid van de rechtspersoon. Het bestuur vertegenwoordigt de rechtspersoon, met name ook juridisch, en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Het bestuur behoort zich daarbij te laten leiden door het belang van de vennootschap of de stichting.

De raad van commissarissen

De raad van commissarissen (RvC) heeft tot taak om toezicht te houden op het bestuur en om gevraagd en ongevraagd het bestuur van advies te voorzien. De raad behoort zich daarbij te laten leiden door het belang van de vennootschap of de stichting. De RvC is bevoegd de leden van het bestuur te benoemen en te ontslaan als dat in de statuten zo is bepaald. Bij stichtingen is de raad de hoogste autoriteit.

De algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)

Bij vennootschappen is de AVA de hoogste autoriteit. De belangrijkste taken en bevoegdheden van de AVA zijn:

- Het benoemen en ontslaan van bestuurders (voor zover deze bevoegdheid niet aan de RvC is gegeven) en van de commissarissen;
- Het vaststellen van de jaarrekeningen en het bestemmen van de winst;
- Het verlenen van goedkeuring aan het bestuur voor de handelingen waarvoor dat in de statuten is opgenomen.

Het bestuurscollege

Naast de al genoemde taken en bevoegdheden op grond van de Wet FinBES heeft het bestuurscollege in veel gevallen de bevoegdheid bestuurders en toezichthouders in de onderzochte entiteiten te benoemen en te ontslaan en/of de bevoegdheid de statuten vast te stellen en te wijzigen. Zoals eerder opgemerkt zijn Fundashon Bas Bonairiano en de Stichting Kadaster de uitzonderingen. Hoewel de Code het mogelijk maakt dat de bestuurders door de RvC worden benoemd, gebeurt dit in de meeste gevallen door de AVA en bij de stichtingen door het bestuurscollege.

Bonaire Holding Maatschappij

BHM is een holdingmaatschappij en houdt de aandelen in BOG, Telbo, Selibon, TCB en BonLab. De bestuurders en de commissarissen van BHM worden benoemd door de AVA. BHM benoemt als aandeelhouder van de dochtermaatschappijen de bestuurders en de commissarissen. Voor het uitoefenen van zijn stemrecht in de diverse aandeelhoudersvergaderingen heeft BHM echter toestemming van het bestuurscollege nodig. Dit geldt dus ook voor de benoemingen van bestuurders en commissarissen in de dochtermaatschappijen.

De minister en de rijksvertegenwoordiger

De minister van BBZK heeft zoals hierboven beschreven, op grond van de Wet FinBES een aantal bevoegdheden inzake de overheidsvennootschappen en stichtingen op Bonaire. De bevoegdheid tot het afgeven van de bij benoemingen benodigde verklaring van geen bezwaar is door de minister gedelegeerd aan de rijksvertegenwoordiger.

Het College financieel toezicht BES

Het Cft adviseert de minister en het OLB over het financieel beheer en daarmee ook over het beheer van de overheidsvennootschappen en stichtingen op Bonaire. Het Cft doet eens per half jaar schriftelijk verslag van zijn werkzaamheden aan de minister van BZK. Afschriften gaan naar het bestuurscollege en de eilandsraad.

Overige stakeholders

Het is mogelijk om in de organen van een rechtspersoon rekening te houden met de belangen van specifieke externe partijen. In Bonaire hebben in een beperkt aantal gevallen *stakeholders* een positie in de rechtspersoon. Voorbeelden zijn de Stichting Openbaar Onderwijs (ouders in de Raad van Toezicht), Fundashon Cas Bonairiano (huurders in de Raad van Toezicht) en WEB (ministerie in de Raad van Commissarissen).

2.3 Besturing van de overheidsentiteiten

In dit onderdeel gaan wij meer in detail in op de governancestructuur van de onderzochte vennootschappen en stichtingen en hoe deze functioneert. Als ijkmoment is genomen de periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden: medio 2019.

Raad van Commissarissen-model

Als een vennootschap of stichting een RvC heeft, dan voldoet zij aan hetgeen de Code voorschrijft namelijk het hebben van een RvC-model (het zogenaamde *two tier* systeem). Van de veertien onderzochte vennootschappen en stichtingen hebben er maar twee geen RvC-model ingevoerd. Het zijn allebei stichtingen met weinig personeel (minder dan vijf fte's). Wellicht was het bestuurscollege bij de oprichting van mening van deze stichtingen dat een RvC-model te zwaar is.

De benoeming van de Raden van Commissarissen

De leden van de RvC worden in de regel benoemd door de AVA. Bij stichtingen benoemt het bestuurscollege.

Bij Fundashon Cas Bonairiano (FCB) worden de RvC-leden benoemd door de RvC zelf. Bij het Kadaster worden de RvC-leden benoemd door de minister die belast is met Kadaster. Meestal selecteert het bestuurscollege zelf de toezichthouders. Soms nemen RvC's het initiatief om met voordrachten te komen. Bij een aantal van deze vennootschappen of stichtingen kunnen op grond van de statuten ook andere instanties voordrachten doen. Dit geldt voor de al genoemde gevallen: de bewonersvereniging bij Fundashon Cas Bonairiano, de oudervereniging bij Stichting Openbaar Onderwijs en een tweetal Nederlandse ministeries in het geval van WEB. Bij Fundashon Cas Bonairiano geldt dat de selectie van een RvC-lid geschiedt door middel van een normale sollicitatieprocedure.

De selectie van de leden van de RvC ligt dus hoofdzakelijk bij het BC.

De profielschetsvereiste

Benoeemingen geschieden aan de hand van profielschetsen zoals voorzien in de Code en zoals ook opgenomen in de verschillende statuten en/of RvC-reglementen. De profielschetsen worden in de regel vastgesteld door de AVA of het bestuurscollege, meestal op voordracht van de RvC zelf. De

profielchets stelt eisen aan de deskundigheid van de te benoemen commissaris. Er wordt over het algemeen een beschrijving gegeven van de kwalificaties waaraan al de leden moeten voldoen en vervolgens worden ook specifieke kwalificaties beschreven waarover tenminste één lid moet beschikken. Als algemeen standpunt wordt gehanteerd dat een lid minimaal moet beschikken over een HBO werk- en denkniveau. Vaak zien we dat in verband met een evenwichtige samenstelling van de RvC, gezocht wordt naar kandidaten met uiteenlopende kennis en ervaring op HBO-plus niveau op juridisch, financieel, bestuurlijk of operationeel gebied.

Bij alle vennootschappen en stichtingen waar het RvC-model van kracht is, geschiedt de selectie altijd aan de hand van een profielchets. Maar niet in alle gevallen zijn deze profielchetsen formeel vastgesteld door de AVA danwel het bestuurscollege.

Het aantal leden van de RvC

De statuten schrijven vaak een minimum en een maximum aantal leden voor. Het minimum aantal leden is vaak drie, het maximum vijf. Gebruikelijk is een oneven aantal toezichthouders, dus drie of vijf. Van de twaalf vennootschappen en stichtingen die een RvC-model hanteren, zijn in negen gevallen de RvC's onderbezet. Van deze negen hebben er vijf één RvC-lid en twee geen enkel lid. Het is duidelijk dat in deze gevallen het toezicht niet voldoet. Bij de meeste vennootschappen en stichtingen die een tekort aan leden hebben, hebben de RvC's en de directies al verschillende keren aan de bel getrokken. Er liggen inmiddels verschillende voordrachten waarop de AVA in casu het bestuurscollege geen beslissing neemt.

Zittingsduur van commissarissen en roosters van aftreden

In vijf van de twaalf vennootschappen en stichtingen die het RvC-model hanteren, is de zittingsduur van een commissaris drie jaar. Daarnaast zijn er twee met termijnen van vier jaar, één met vijf jaar en vier waarvan de statuten geen termijn hebben geregeld. De Code vraagt om een rooster van aftreden, teneinde de continuïteit te waarborgen. Dit is ook in sommige statuten en de meeste RvC-reglementen opgenomen. In drie van de twaalf vennootschappen en stichtingen waarvoor een RvC-model geldt, is er nog geen rooster van aftreden is vastgesteld.

De bezoldiging van de RvC-leden

De RvC-leden ontvangen een vergoeding, zoals in de meeste gevallen wordt aangegeven in de statuten en het RvC-reglement. De vergoeding is vast en is niet aan winst of prestaties gerelateerd. De beslissing over de vergoedingen van RvC-leden wordt bij tien van de twaalf vennootschappen en stichtingen met het RvC-model genomen door de AVA of het bestuurscollege.

In het geval van FCB wordt de hoogte van de vergoeding in opdracht van het bestuur bepaald door een extern bureau. Hiermee houden RvC en bestuur elkaar in evenwicht. In het geval van Kadaster wordt de vergoeding bepaald door de minister. In 2014 heeft Deloitte in opdracht van BHM na marktonderzoek een advies uitgebracht over de bezoldigingen van directeuren en commissarissen. BHM heeft dit rapport als leidraad gehanteerd bij de bepaling van de vergoedingen voor bestuurders en commissarissen die werkzaam zijn in dochtermaatschappijen van BHM. Andere vennootschappen en stichtingen hebben dit voorbeeld gevolgd. Acht van de twaalf vennootschappen en stichtingen met een RvC-model hanteren daarmee het BHM rapport als leidraad.

Het RvC reglement

De regels voor het goed functioneren van de RvC worden neergelegd in een reglement. De Code beveelt dit aan en statuten schrijven het meestal voor. Tien van de twaalf vennootschappen en stichtingen met een RvC model hebben een RvC-reglement.

Evaluatie van de RvC

De RvC moet zijn eigen functioneren jaarlijks evalueren. De Code schrijft dit voor en in verschillende RvC-reglementen hebben dit overgenomen. Het blijkt echter dat dit een discipline vergt die helaas niet veel RvC's kunnen opbrengen. In de laatste twee jaar hebben slechts twee van de twaalf vennootschappen met het RvC-model een zelfevaluatie uitgevoerd.

Dit is een zeer povere prestatie, zeker omdat van toezichthouders steeds meer gevraagd wordt.

De benoeming van het bestuur

Het bestuur wordt bij de negen vennootschappen in het onderzoek benoemd door de AVA, meestal op voordracht van de RvC. In een enkel geval gebeurt de benoeming officieel door de RvC, maar na voorafgaande goedkeuring van de AVA. In het geval van de stichtingen wordt het bestuur benoemd door het bestuurscollege.

Hierop zijn er twee al genoemde uitzonderingen. De bestuurders van de Stichting Kadaster en FCB worden benoemd door de RvC.

Het bestuur en de profielschets

De Code schrijft voor dat de profielschets voor de selectie van een bestuurder van tevoren dient te zijn vastgesteld. Dit voorschrift is overgenomen in de verschillende reglementen. De profielschets dient jaarlijks te worden geëvalueerd en dient te worden aangepast aan de eisen des tijds. In twaalf van de veertien vennootschappen en stichtingen in het onderzoek is de profielschets vastgesteld.

Het aantal bestuurders

Het vast te stellen aantal bestuursleden is doorgaans afhankelijk van de omvang en de complexiteit van het bedrijf. Tien van de veertien vennootschappen en stichtingen gaan gezien de geringe omvang uit van een bestuur bestaande uit één lid.

BHM voert het management van drie van deze entiteiten. Doordat BHM zelf geen statutaire bestuurder heeft, zijn de procuratiehouders van BHM in feite de bestuurders van deze drie entiteiten, terwijl een general manager met de bedrijfsvoering is belast. De twee stichtingen met slechts een bestuur, Fundashon Wega di Number en Fundashon Kompleho Deportivo kennen een bestuur van drie leden. De zittingsduur van een bestuurslid is twee jaar. Er zijn twee vennootschappen die twee statutaire directeurs kennen. Een van die vennootschappen, te weten OTB, telt maar drie medewerkers. De vraag is of in het laatste geval een tweede directeur gerechtvaardigd is.

De bezoldiging van het bestuur

De Code schrijft voor dat een onderdeel van de bezoldiging van een bestuurder een prestatieafhankelijke beloning moet zijn. Hiertoe dienen er met de bestuurder van tevoren afspraken te worden gemaakt over de te behalen bedrijfsresultaten. Een aantal van de bestuurs- en RvC-reglementen volgt dit concept. Een achttal vennootschappen volgt het BHM-rapport over bezoldigingen als leidraad bij de vaststelling van de beloning van de bestuurders.

De Code schrijft voor dat de bezoldiging dient te worden vastgesteld door de RvC, rekening houdend met door de AVA vastgestelde kaders. In de praktijk wordt hiermee echter losjes omgegaan. In vijf van de veertien gevallen wordt de bezoldiging bepaald door de RvC na voorafgaande goedkeuring door de AVA. In twee andere gevallen wordt de bezoldiging rechtstreeks door de AVA vastgesteld. In slechts drie gevallen zien we dat de bezoldiging wordt vastgesteld door de RvC. Het betreft FCB, Kadaster en Selibon. Bij de twee stichtingen met slechts een bestuur en zonder RvC wordt in het ene geval de bezoldiging door het bestuur zelf bepaald en in het andere zijn de bestuurders onbezoldigd.

Er zijn dus maar een paar gevallen waar de RvC daadwerkelijk bevoegd is om de bezoldiging van het bestuur vast te stellen.

Het bestuursreglement

In het kader van transparantie en goed functioneren van het bestuur schrijft de Code voor dat er een bestuursreglement dient te worden vastgesteld. We zien dat er maar in twee van de 14 gevallen een bestuursreglement ontbreekt. Een bestuursreglement is dus in de meeste gevallen aanwezig.

Evaluatie van het bestuur

Het bestuur dient zoals voorgesteld door de Code jaarlijks op zijn functioneren te worden beoordeeld. Dit is in het kader van goed toezicht een van de belangrijkste taken van de RvC. Uit het onderzoek blijkt echter dat er in de laatste twee jaar maar bij vijf van de 14 vennootschappen en stichtingen een evaluatie heeft plaatsgevonden van het functioneren van het bestuur. Overigens zien we dat de general managers die onder een statutair directeur van BHM werken, wel geëvalueerd worden.

De aandeelhouder en het bestuurscollege

De AVA (bij de vennootschappen) en het bestuurscollege (in het geval van de stichtingen) vormen een belangrijk onderdeel van de governance structuur van de vennootschappen en of stichtingen. Zij stellen kaders voor het strategisch beleid en nemen de essentiële beslissingen. De AVA's zijn daarnaast belast met, of worden betrokken bij benoemingen van commissarissen en bestuurders. Zij keuren de jaarrekeningen goed en verlenen kwijting aan een bestuurder voor het gevoerde beleid, etc.

Van de AVA en het bestuurscollege als aandeelhouder mag een kordaat optreden worden verwacht wanneer nodig en gepaste afstand wanneer vereist. De praktijk is echter weerbarstiger. Uit de gesprekken met de vennootschappen en stichtingen is gebleken dat het optreden van de aandeelhouder vaak te wensen overlaat. Beslissingen blijven uit en door de steeds wisselende bestuurscolleges van de laatste jaren waren er telkens weer nieuwe beleidsombuigingen waardoor de vennootschappen en stichtingen niet altijd wisten waar ze aan toe waren. Er worden geen concrete kaders vastgelegd en de aandeelhouder komt niet altijd zijn beloftes na. Ook kan niet altijd worden gezegd dat het bestuurscollege gepaste afstand heeft gehouden van de bedrijfsvoering van de entiteiten. Het nieuwe bestuurscollege heeft goede intenties geuit.

Het bestuurscollege wordt overigens in zijn rol als aandeelhouder beperkt ondersteund.

Ondersteuning wordt wegens de bescheiden ambtelijke capaciteit alleen geleverd bij de voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen. Er is ook gebrek aan ondersteuning van het bestuurscollege door de directies als er beleidsinhoudelijke advies nodig is in het samenspel met de vennootschappen en stichtingen.

De planningcyclus

Belangrijk voor goed bestuur en sturing van het bedrijf is het goed hanteren van de planningcyclus. De Code, reglementen en statuten leggen aan de verschillende organen de verplichting op om mee te werken aan, dan wel toe te zien op, de ontwikkeling van en de tenuitvoerlegging van strategische plannen, jaarplannen, begrotingen, kwartaalverslagen, jaarverslagen, enz. Alle organen binnen een vennootschap of stichting hebben een rol bij de uitvoering van de planningcyclus.

Uit het onderzoek is gebleken dat negen van de veertien onderzochte vennootschappen en stichtingen een strategisch plan hebben opgesteld. Deze plannen zijn verder uitgewerkt in jaarplannen waarover periodiek wordt gerapporteerd aan de RvC's. Dit is een zeer goede ontwikkeling. De andere NV's en stichtingen doen niet aan een volledige planningcyclus of werken alleen met een jaarplan.

De Code

De Code Corporate Governance Bonaire dateert vanaf 2009 en is sindsdien niet geactualiseerd. Zoals eerder opgemerkt heeft de Code een wettelijke grondslag maar géén rechtstreekse werking naar de vennootschappen en stichtingen. Meerdere vennootschappen en stichtingen hebben er toch voor gekozen de Code te implementeren op vrijwillige basis. Slechts twee van de veertien vennootschappen en stichtingen hebben echter in hun statuten opgenomen de verplichting om de Code toe te passen. Sommige vennootschappen laten een scan uitvoeren naar de toepassing van de Code en hierover rapporteren. In een vijftal gevallen zien we dat hiervan melding wordt gemaakt in het jaarverslag. De accountant gaat er vaak summier op in. Daarnaast zien we ook dat veel van de vennootschappen en stichtingen meedoen aan cursussen op het gebied van corporate governance. Dit zijn allemaal zeer positieve ontwikkelingen maar van een verplichtende aanpak is op deze manier geen sprake.

2.4 De financiële positie van de overheidsentiteiten

Dit onderdeel bevat een beoordeling van de financiële positie van de overheidsvennootschappen en -stichtingen. Deze heeft plaatsgevonden op basis van concept- en gecontroleerde jaarrekeningen van 2015 t/m 2018 en de 1^{ste} kwartaalcijfers van 2019.

Het beschikken over gecontroleerde jaarrekeningen bleek een uitdaging. Te verwachten was dat de controle van de jaarrekeningen 2018 reeds uitgevoerd was. Van de 14 entiteiten binnen dit onderzoek waren van de jaarrekeningen van 2015 t/m 2018 (totaal 56) er 51 beschikbaar, waarvan echter slechts 30 gecontroleerd. Met name BHM en haar dochterondernemingen hebben vanaf 2016 geen gecontroleerde jaarrekeningen. Om deze reden dienen de conclusies met de nodige voorzichtigheid te worden getrokken. Mogelijk zouden deze anders hebben geluid in het geval alle jaarrekeningen beschikbaar zouden zijn geweest en gecontroleerd zouden zijn. Voordat definitieve conclusies ten aanzien van bepaalde vennootschappen of stichtingen worden getrokken, is het raadzaam dat de gecontroleerde jaarrekeningen, binnen een door OLB te bepalen termijn, beschikbaar komen.

Normen

Het OLB heeft geen normen vastgesteld ter beoordeling van de financiële positie van haar deelnemingen. Vanwege het ontbreken van deze normen hebben wij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij hetgeen algemeen als *best practice* wordt aangemerkt dan wel bij de normen die in meerjarenplannen van de entiteiten zijn opgenomen. Wij hebben de financiële positie geëvalueerd op basis van onderzoek naar de liquiditeitspositie, de solvabiliteit en de rentabiliteit van de entiteiten. Het gaat om momentopnames, maar over een reeks van jaren bezien is te concluderen of de positie stabiel is, dan wel is verslechterd of verbeterd.

Liquiditeit

Bij liquiditeit gaat het om de vraag of een bedrijf in staat is om aan alle korte termijn verplichtingen te voldoen. Een gebrek aan liquiditeit is een van de belangrijkste redenen waarom bedrijven in financiële problemen komen. Alle reden dus om de liquiditeitspositie (scherp) in de gaten te houden, al gaat het hier om momentopnames.

De ratio's die worden gebruikt zijn:

- Current ratio : vlottende activa/kortlopende schulden (gezond is 1,5)
- Quick ratio : vlottende activa + voorraden/kortlopende schulden
- Werkkapitaal : vlottende activa – kortlopende schulden

Solvabiliteit

Solvabiliteit is een kengetal dat de financieringsstructuur van een bedrijf aangeeft. Het is het percentage dat de aandeelhouder in de onderneming heeft gestopt ten opzichte van de totale financiering.

Ratio's zijn:

- Solvabiliteitsratio: eigen vermogen/totaal vermogen
- Solvabiliteitsratio: totaal activa/vreemd vermogen

Rentabiliteit

Eén van de belangrijkste pijlers voor gezond ondernemerschap is rentabiliteit, vaak ook wel rendement genoemd. Het meest bekende rendementsgetal is winstgevendheid. Dat is de winst gerelateerd aan het geld dat de aandeelhouder in de onderneming heeft gestopt. Niet voor alle overheidsbedrijven is de winstgevendheid van belang, maar de overheid en zeker de verschaffers van vreemd vermogen mogen een bepaald rendement verlangen.

Ratio's zijn:

- Rentabiliteit eigen vermogen (REV): $\text{winst/eigen vermogen} \times 100\%$
- Rentabiliteit totaal vermogen (RTV): $\text{winst/totaal vermogen} \times 100\%$

Te veel sturen op winstgevendheid is, zeker in de semipublieke sector, geen goed idee. De neiging zou kunnen ontstaan om zo weinig mogelijk eigen vermogen in de onderneming te steken.

Slimmer is het om te sturen op bedrijfsrendement. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van het kengetal EBIT: Earnings Before Interest and Taxes.

Ratio:

- Bedrijfsrendement: $\text{EBIT/totaal vermogen} \times 100\%$

De hoogte van het gewenste bedrijfsrendement hangt sterk af van het risicoprofiel. Een entiteit met een gegarandeerd inkomen, zoals een woningbouwvereniging, zal genoeg nemen met een bedrijfsrendement van 5 procent. Schommelt de omzet daarentegen hevig en blijven de kosten grotendeels gelijk, zoals bijvoorbeeld in de telecommunicatiewereld, dan zal in de goede jaren een bedrijfsrendement van zeker 15 tot 20 procent nodig zijn om financieel gezond te blijven.

Normen voor gezond bedrijfsrendement zijn:

- Laag risicoprofiel : >5% bedrijfsrendement
- Normaal risicoprofiel : >10% bedrijfsrendement
- Hoog risicoprofiel : >15% bedrijfsrendement

Bonaire Holding Maatschappij N.V. (BHM)

Cijfers tot en met 2017 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd. BHM is de holding van vijf vennootschappen. Als holding heeft de vennootschap relatief weinig schulden in relatie tot het eigen vermogen. De solvabiliteit van BHM is dan ook gezond te noemen. Financiering van de activa geschiedt bijna uitsluitend met eigen vermogen (99%).

De rentabiliteit is echter negatief. BHM draaide met exploitatieverliezen gedurende de periode 2015-2018. De vennootschap heeft meer kosten dan opbrengsten. De opbrengsten zouden normaliter (interim)dividenden moeten zijn. Bij BHM betalen de dochtermaatschappijen echter geen dividend. In plaats daarvan betalen zij elk een management fee. Dit is niet gebruikelijk. Elke vennootschap heeft doorgaans een eigen management en doet dus dergelijke betalingen niet aan de moedermaatschappij.

Mede omdat BHM N.V. geen winstbelasting betaalt en (bijna) geen interestlasten heeft, is ook het bedrijfsrendement negatief.

Bonaire International Airport N.V. (BIA)

Cijfers tot en met maart 2019 waren beschikbaar. De jaarrekeningen zijn tot en met 2018 gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van BIA is heel goed te noemen. Ook het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van BIA is heel hoog (per eind maart 2019 USD 7,5 miljoen). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een flinke verbetering zien van 22% eind 2015 tot 56% per 31 maart 2019. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelt zich van 28% tot 126%. Het eigen vermogen is gedurende de periode 2015- mrt. 2019 toegenomen met bijna USD 13 miljoen, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 9 miljoen tot USD 15,5 miljoen per 31 maart 2019. Er zit dus relatief veel eigen vermogen in de vennootschap per eind maart 2019 (USD 19,5 miljoen).

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een flinke verbetering zien van -7,7% over 2015 tot 7,2% over 2018. Het eerste kwartaal van 2019 laat een winst van USD 900.000 zien. Als deze trend zich in 2019 voortzet zal het resultaat vele malen hoger zijn dan over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 3,9%. Ondanks dat het risicoprofiel laag is, is een hoger rendement (5%) wenselijk.

Bonaire Laboratorium N.V. (BonLab)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van BonLab is goed te noemen (per eind 2018 factor 2,4). Ook het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) is redelijk hoog (per eind 2018 USD 625.000). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een verbetering zien van 35% eind 2015 tot 51% per eind 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van 53% tot 106%. Het eigen vermogen is toegenomen met bijna USD 900.000, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 200.000 per eind 2018.

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een teruggang zien van 38% (USD 368.000) over 2015 tot 18% (USD 327.000) over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 11,5%. Dit is een goed rendement op het geïnvesteerd vermogen.

Bonaire Overheidsgebouwen N.V. (BOG)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van BOG is heel goed te noemen (per eind 2018 factor 53). Ook het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van BOG is heel hoog (per eind 2018 USD 3,9 miljoen). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een flinke verbetering zien van 58% eind 2015 tot 99% per 31 december 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelt zich van 138% tot 826%. Het eigen vermogen is toegenomen met ruim USD 3 miljoen, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 2 miljoen. Er zit dus relatief veel eigen vermogen in de vennootschap per eind 2018 (USD 6 miljoen).

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een flinke verbetering zien van 4% (USD 122.000) over 2015 tot 50% (USD 3.000.000) over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 50%.

Fundashon Cas Boneriano (FCB)

Cijfers tot en met maart 2019 waren beschikbaar. De jaarrekeningen zijn tot en met 2018 gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van FCB is goed te noemen. Het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van FCB is goed te noemen in relatie tot de jaarlasten (per eind 2018 USD 2 miljoen). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een verbetering zien van 66% eind 2015 tot 84% per eind 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelt zich van 191% tot 541%. Het eigen vermogen is toegenomen met bijna USD 25 miljoen, terwijl het vreemd vermogen toeneemt met USD 400.000 tot USD 6,4 miljoen per 31 december 2018. Er zit dus relatief veel eigen vermogen in de vennootschap per eind 2018 (USD 34 miljoen).

De rentabiliteit van het eigen vermogen fluctueert gedurende de periode 2015-2018 rond de 1%, met een uitschieter tot 4% in 2016. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 1,6%. Ondanks dat het risicoprofiel laag, is een hoger rendement (5%) wenselijk.

Stichting Fundashon Weg di Number Bonaire (FWdN)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. De jaarrekeningen zijn niet gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van FWNB is heel goed te noemen. Ook het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van FWNB is heel hoog (per eind december 2018 USD 3 miljoen). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, blijft de laatste jaren stabiel, rond de 25%. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelt zich negatief van 53% tot 36%. Het eigen vermogen is toegenomen met bijna USD 200.000, terwijl het vreemd vermogen toeneemt met USD 1,2 miljoen tot USD 2,6 miljoen per eind 2018. Er zit dus relatief veel vreemd vermogen in de vennootschap per eind 2018, met name vanwege de voorzieningen voor betaling van prijzen.

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een flinke vooruitgang zien van - 25% over 2015 tot 18% over 2018. Over 2017 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 4,3%. Het risicoprofiel van deze stichting is hoog. Een hoger rendement (10%) is aan te bevelen.

Oil Trading Bonaire N.V. (OTB)

Van deze vennootschap zijn geen financiële stukken ontvangen.

Servisio di Limpiesa Bonairiano N.V. (Selibon)

Cijfers tot en met maart 2019 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd.

De voorlopige cijfers vanaf 2016 van Selibon laten een minder positieve ontwikkeling zien. Na vaststelling van de jaarcijfers tot en met 2018 zal moeten worden vastgesteld of Selibon, zeker in het licht van de afvalbeheerplannen van Bonaire, een financiële injectie nodig heeft van de aandeelhouder, OLB.

De rentabiliteit van het eigen vermogen is in de afgelopen jaren afgenomen.

Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire (SBKDB)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Alle jaarcijfers zijn van een samenstellingsverklaring voorzien.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van SBKDB is heel goed te noemen. Het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van SBS is laag (per eind 2018 USD 8.314). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een verbetering zien van 14% eind 2015 tot 86% per eind 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van 16% tot 613%, hetgeen een opvallende ontwikkeling is te noemen. Het eigen vermogen is toegenomen met bijna USD 8.000, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 4.000 tot USD 1.500 per 31 december 2018.

De rentabiliteit van het eigen vermogen nam af tot -3% over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van -2,5%. Ondanks dat het risicoprofiel laag is, is een hoger rendement (5%) wenselijk.

Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Alle jaarcijfers zijn gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van Kadaster is per eind 2018 heel goed. Ook het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van Kadaster is positief (per eind 2018 USD 1.318.000). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen is tot 83% gestegen. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van 2,3 tot 5. Er zit dus relatief veel eigen vermogen in de vennootschap per eind 2018 (USD 2.2 miljoen). Het eigen vermogen is gedurende de periode 2015- 2018 met USD 600.000 toegenomen, terwijl het vreemd vermogen afnam met ruim USD 300.000.

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een flinke verslechtering zien van -15% over 2015 tot 55% over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van -46%.

Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (SOOB)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Alle jaarcijfers zijn gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van SOOB is redelijk goed te noemen. Het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van SOOB is onvoldoende (per eind 2018 USD 83.000). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, fluctueert tussen 31% eind 2015 en 48% per 31 december 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van 45% tot 94%. Het eigen vermogen is toegenomen met ruim USD 200.000, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 300.000 tot USD 815.000 per eind 2018.

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een flinke achteruitgang zien van 10% in 2015 tot -10,5% over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van -5%. Ondanks dat het risicoprofiel laag en het een onderwijsinstelling betreft, zal minimaal een *break-even* situatie moeten worden nagestreefd.

Telefonia Bonairiano N.V. (Telbo)

Cijfers tot en met juni 2019 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd.

De voorlopige cijfers vanaf 2016 van Telbo laten een minder positieve ontwikkeling zien. Na vaststelling van de jaarcijfers tot en met 2018 zal moeten worden vastgesteld of Telbo, zeker in het licht van de snelle ontwikkelingen in de telecommunicatie en daarvoor noodzakelijke investeringen, een financiële injectie nodig heeft van de aandeelhouder, OLB. De rentabiliteit van het eigen vermogen is in de afgelopen jaren licht verbeterd, maar nog steeds niet positief.

Tourism Corporation Bonaire N.V. (TCB)

Cijfers tot en met 2018 waren beschikbaar. Tot en met 2015 zijn de jaarrekeningen gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van TCB is redelijk te noemen. Het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van TCB is onvoldoende (per eind 2018 USD 60.000). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een verbetering zien van 11% eind 2015 tot 43% per 31 december 2018. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van 12% tot 74% per eind 2018. Het eigen vermogen is toegenomen met bijna USD 375.000, terwijl het vreemd vermogen afnam met ruim USD 300.000 tot USD 175.000 per 31 december 2018.

De rentabiliteit van het eigen vermogen is in de afgelopen jaren afgenomen.

Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)

Cijfers tot en met maart 2019 waren beschikbaar. Alle jaarcijfers tot en met 2018 zijn gecontroleerd.

De betalingscapaciteit op korte termijn (*current ratio*) van WEB is redelijk te noemen. Het werkkapitaal (verschil vlottende activa en kortlopende schulden) van WEB is onvoldoende (per eind maart 2019 USD 350.000). De solvabiliteit, zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen, laat een lichte verbetering zien van 54% eind 2015 tot 60% per 31 maart 2019. De verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen ontwikkelde zich van tot 1,5. Het eigen vermogen is toegenomen met ruim USD 3,5 miljoen, terwijl het vreemd vermogen afnam met USD 4 miljoen tot USD 26 miljoen per 31 maart 2019. Er zit dus relatief veel eigen vermogen in de vennootschap per eind maart 2019 (USD 39 miljoen).

De rentabiliteit van het eigen vermogen laat een lichte achteruitgang zien van 5.1% in 2015 tot 4.7% over 2018. Het eerste kwartaal van 2019 laat een winst van USD 1.800.000 zien. Als deze trend zich in 2019 voortzet zal het resultaat vele malen hoger zijn dan over 2018. Over 2018 is een rendement over het totaal vermogen behaald van 5%. Dit rendement is acceptabel.

2.5 Naleving van wettelijke kaders en de Code

De schema's A en B in deze paragraaf laten in compacte vorm zien hoe het gesteld is met de naleving van wettelijke kaders en de Code, voor zover het gaat om de samenstelling van het bestuur en toezicht en de verslaglegging.

Het was voor ons niet mogelijk om voor elke entiteit uitputtend na te gaan of er aan de bepalingen van de Code wordt voldaan. We hebben daarvan alleen een algemene indruk kunnen krijgen.

Dit is terug te voeren op de volgende omstandigheden:

- De vennootschappen en stichtingen zijn op twee na niet verplicht om de Code uit te voeren;
- De meeste entiteiten streven er weliswaar naar om naar (de geest van) de Code te handelen, maar zij rapporteren hierover niet, of slechts summier in hun verslagen;
- Bovendien is er voor geen enkele entiteit aan de externe accountant verzocht om het jaarverslag te controleren op de naleving van de Code.

Overigens is het ons opgevallen dat het in een aantal gevallen moeilijk was om basale documentatie zoals uittreksels van de Kamer van Koophandel (KvK) en statuten te vinden. Ook viel op dat er onduidelijkheden (en mogelijk fouten) staan in de registratie van bestuurders bij de KvK. Een actueel register en het online voor handen hebben van statuten is ook onontbeerlijk voor het OLB voor het kunnen beoordelen (en voor het behoorlijk functioneren) van de governance.

Eerder, in paragraaf 3 van dit hoofdstuk, hebben we al op een aantal onderdelen iets kunnen melden over de naleving van regelgeving en de Code (voorbeelden: het hebben van een meerjarenplan, het hanteren van profielschetsen, het beoordelen van bestuurders, zelfevaluatie door commissarissen, rapportage in het jaarverslag over de naleving van de Code, de bezetting van de RvC, het toepassen van het RvC-model, het hebben van een RvC-reglement, het opleveren van jaarrekeningen en meer).

Het jaarlijks uitvoeren van een volledige compliance check op alle punten van de Code is zeer bewerkelijk en levert zoveel informatie op, dat het moeilijk wordt voor de aandeelhouder en anderen om daar de belangrijkste aandachtspunten uit te halen.

Daarom hebben wij een verkorte compliance check gemaakt van de onderzochte overheidsentiteiten. In hoofdstuk 3 treft u hiertoe het model terug dat in de toekomst jaarlijks gebruikt kan worden. Als alle vennootschappen en stichtingen deze check ieder jaar (bijvoorbeeld voor 1 oktober) invullen, dan kan OLB in een oogopslag zien waar men aandacht aan moet besteden.

Handhaving

In verband met de handhaving van het corporate governance beleid is het toezicht belegd bij de minister op grond van de wet FinBES. De minister dient bij sommige besluiten die genomen worden in het kader van de uitvoering van het corporate governance en deelnemingenbeleid vooraf goedkeuring te geven (goedkeuringsbevoegdheid). In andere gevallen is de minister ten aanzien hiervan bevoegd om aanwijzingen te geven (aanwijzingsbevoegdheid).

Voorop zij gesteld dat de minister ten aanzien van zijn toezichtfunctie en de daarbij behorende bevoegdheden, de kaders op grond waarvan deze functie wordt uitgeoefend openbaar maakt. Aanwijzingen die binnen deze kaders worden gegeven kunnen ook de consequenties inhouden in het geval een aanwijzing niet of niet geheel wordt opgevolgd.

Schema A: verkorte compliance check samenstelling bestuur en toezicht

	Uittr. KvK	Meest recente statuten volgens KvK	Meest recente statuten in bezit	Aantal bestuurders volgens statuten	Aantal bestuurders volgens KvK	Aantal commissarissen volgens statuten	Aantal commissarissen volgens KvK	Compliant/ non-compliant met Code
1. Bonaire International Airport NV	Ja	14-11-2001	14-11-2001	AVA beslist	1	Min. 3 Max. 5	2	
2. Tourism Corporation Bonaire NV	Ja	30-01-2014	30-01-2014	1	1 (BHM)	AVA beslist	0	Dochter BHM
3. Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire	Ja	22-06-1999	22-06-1999	Min. 3 Max. 7	3; zittingsduur overschreden 2x	Geen RvC volgens de statuten	0	
4. Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	Ja	27-01-2017	27-01-2017	1	1	Min 3 Max 5	5	
5. Bonaire Overheidsgebouwen NV	Ja	27-10-2006	27-10-2006	Min 1	1 (BHM)	AVA beslist	1	Dochter BHM
6. Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire	Ja	22-05-1992	22-05-1992	5	4; zittingsduur 3x ⁶ overschreden	Geen RvC volgens statuten	0	
7. Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire	Ja	08-03-2010	08-03-2010	Min. 1	1	Min 3 Max 5	1	RvT benoemd door de minister
8. Water- en Energiebedrijf NV	Ja	22-05-2014	22-05-2014	Min. 1	2	Min. 3	2	
9. Oil Trading Bonaire NV	Ja	15-07-2003	24-10-2002	Min. 1	2	Min. 1 Max. 5	0	
10. Bonaire Laboratorium NV	Ja	26-11-2001	26-11-2001	1	1	Min. 1 Max. 3	1	Dochter BHM
11. Fundashon Cas Bonairiano	Ja	02-11-2018	02-11-2018	1	1	Min. 3 Max. 5	5	RvT benoemt zichzelf
12. Telbo NV	Ja	30-01-2015	30-01-2015; doorlopende tekst klopt niet ⁷	Min. 1	1 (BHM)	AVA beslist	1	Dochter BHM
13. Selibon NV	Ja	10-10-2007	10-10-2007	Min. 1	1	Min. 1	2	Dochter BHM
14. Bonaire Holding Maatschappij NV	Ja	10-10-2007	10-10-2007	Min. 1	0	Min. 3 Max. 7	1	

Opmerking in voetnoot⁶ voor Fundashon Wega di Number

Opmerking in voetnoot⁷ voor Telbo

Rood= is niet in compliance met de Code

Oranje = valt formeel niet onder de Code (Kadaster en FCB) of is formeel in compliance met de Code, als je naar de NV op zich kijkt, maar is materieel niet in compliance met de Code om dat de NV een dochtermaatschappij is van BHM (die niet in compliance is met de Code)

Groen = is in compliance met de Code

⁶ Het vraagteken bij Fundashon Wega di Number in de 5^e kolom staat er vanwege de onduidelijke registratie in de KVK Bijvoorbeeld: bij L.D. Nicolaas staat: "date of registration September 24, 2010" en "Date in Function February 1, 2008". Het is daardoor onduidelijk wanneer een bestuurder benoemd is, en dus ook niet te bepalen of een bestuursperiode is overschreden.

⁷ Bij de laatste wijziging van 2015 van Telbo zijn de statuten gedeeltelijk gewijzigd. Na een gedeeltelijke wijziging moet weer een nieuw volledige tekst van de statuten (dus inclusief de wijzigingen) gemaakt worden. Dit wordt de "doorlopende tekst" genoemd. De doorlopende tekst in de statuten die wij ontvingen van Telbo is niet compleet, er ontbreken artikelen. Zonder een juiste en volledige doorlopende tekst is het niet mogelijk om de statuten te kunnen beoordelen.

Schema B: verkorte compliance check verslaglegging

	Laatst vastgestelde jaarrekening	Accountants-verklaring aanwezig	Verslag RvC aanwezig Art 2.2 CCCB	Auditcommissie ingesteld	Jaarplan of begroting vastgesteld	Werkt met kwartaal-rapportage	Compliant/ non-compliant met Code
1. Bonaire International Airport NV	2018	Ja	Nee	Nee	Ja, budget 2019	Ja	Green
2. Tourism Corporation Bonaire NV	2015	ja	Nee	Nee	Ja, budget 2016-2019	Nee	Orange
3. Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire	2018	Ja ^b	Nee	Nee	Nee	Nee	Green
4. Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	2018	Ja	Ja	Nee	Ja, 2019-2022	Nee	Green
5. Bonaire Overheidsgebouwen NV	2015	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Orange
6. Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire	2018	Nee	Nee	Nee	Ja, begroting 2019	Nee	Orange
7. Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire	2018	Ja	Nee	Nee	Ja, begroting 2019	Ja	Green
8. Water- en Energiebedrijf NV	2018	Ja	Ja	Nee	Ja, jaarplan 2019 en begroting 2020-2024	Ja	Green
9. Oil Trading Bonaire NV	?	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Red
10. Bonaire Laboratorium NV	2015	Ja	Nee	Nee	Ja, jaarplan 2019	Ja	Orange
11. Fundashon Cas Bonairiano	2018	Ja	Ja	Nee	Ja, jaarplan en begroting 2019	Nee	Orange
12. Telbo NV	2015	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Orange
13. Selibon NV	2015	Ja	Ja	Nee	Ja, concept bedrijfsplan 2019-2024	Ja	Orange
14. Bonaire Holding Maatschappij NV	2015	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Orange

Rood = er is veel mis met de verslaggeving, jaarstukken en andere financiële informatie ontbreken geheel

Oranje = verslaggeving op een of een klein aantal onderdelen na, in orde

Groen = verslaggeving voldoet geheel

Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de huidige stand van het bestel van overheidsbedrijven en -stichtingen op Bonaire in beeld gebracht. Alles bijeengenomen kunnen we stellen dat er op meerdere fronten sprake is van achterstallig onderhoud.

We hebben gezien dat de wetgeving daar waar het gaat om het toezichtinstrumentarium van de minister van BZK, niet helemaal strookt met de principes van good corporate governance. Daarnaast hebben we geconstateerd dat de Code Corporate Governance Bonaire niet verplichtend is geïmplementeerd en inmiddels ook is verouderd. De Code wordt zeker niet op alle punten nageleefd. Ook statuten zijn in veel gevallen verouderd. Bij veel entiteiten is de governance structuur slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de Code en de statuten.

Tegelijkertijd is het moeilijk om meer inzicht in de naleving te krijgen, omdat hierover in jaarverslagen nauwelijks wordt gerapporteerd en er ook niet echt extern op wordt toegezien. De invulling die het bestuurscollege geeft aan zijn rol als aandeelhouder is beperkt en het bestuurscollege wordt in deze rol onvoldoende ondersteund. Het kost moeite om de toezichtsorganen in de vennootschappen voldoende te bemensen, waardoor zetels in de RvC's vacant blijven.

Er zijn geen financiële kaders waarbinnen de vennootschappen en stichtingen moeten opereren, waardoor er bijvoorbeeld onduidelijkheid bestaat over het te voeren dividendbeleid en de te hanteren bedrijfseconomische ratio's. Het is daarom ook lastig de financiële positie van elke entiteit op waarde te schatten. Niettemin menen wij dat er in enkele gevallen interventies nodig zijn.

Tegenover al deze vormen van achterstallig onderhoud is er sprake van een duidelijk draagvlak voor verbetering, zo hebben wij gelukkig ervaren. Tegelijkertijd is er een breed besef dat er ondanks het achterstallig onderhoud gewoon gepresteerd moet worden voor de inwoners van Bonaire. Veelbetekenend is bijvoorbeeld dat de entiteiten waarvoor de Code niet met zoveel woorden statutair is verplicht, deze toch als leidraad voor het inrichten en functioneren van het bestuur van hun organisatie hanteren. Vrijwel alle betrokkenen, zowel het bestuurscollege en het OLB als de vertegenwoordigers van vennootschappen en stichtingen, staan positief tegenover voorstellen voor een betere governance.

3 Naar een verbeterd deelnemingenbeleid

Toelichting

In dit hoofdstuk behandelen we een aantal elementen ter verbetering van de bestuurlijke structuur en werkwijzen rond de overheidsvennootschappen en in aanvulling op onze aanbevelingen, hebben wij een aantal notities opgeleverd die beogen een bijdrage te leveren aan deze verbeteringslag.

3.1 Afwegingskader

Eén van onze aanbevelingen is dat het OLB een afwegingskader vaststelt waarmee kan worden bepaald of voor een publieke voorziening moet worden gekozen voor een overheidsvennootschap of -stichting, dan wel voor een alternatieve vorm. De opdrachtgever heeft hier ook om gevraagd.

Het kader helpt bij startbeslissingen en ook bij een periodiek terugkerende heroverweging waarbij opnieuw wordt bepaald of de gekozen vorm nog steeds de juiste is. De keuze om een bepaalde publieke voorziening al dan niet in een overheidsvennootschap of -stichting onder te brengen moet per geval goed worden afgewogen tegen andere alternatieven. Het 'op afstand plaatsen' kan voordelen bieden maar er zijn ook mogelijke nadelen.

De volgende redenen voor het in stand houden van overheidsentiteiten komen vaak voor:

- Een overheidsentiteit is beter in staat de betreffende goederen of diensten op een efficiënte of betrouwbare manier te leveren dan een particuliere onderneming;
- Er is sprake van een natuurlijk monopolie en marktwerking is niet haalbaar of niet efficiënt;
- Er is een breder strategisch publiek belang aan de orde, bijvoorbeeld het in gemeenschapshand houden van een bepaalde activiteit of het overneemend houden van belangrijke diensten voor de samenleving.

Een overheidsentiteit opereert onder andere condities dan een ambtelijke dienst. Voordelen kunnen zijn:

- Het management heeft veel meer autonomie dan bij een overheidsdienst. De entiteit heeft de juridische status van een vennootschap; (rechtspersoonlijkheid) in plaats van die van een ambtelijke dienst (geen rechtspersoonlijkheid);
- Een overheidsentiteit heeft meer vrijheid en flexibiliteit in de manier waarop diensten worden geleverd dan een ambtelijke dienst en is minder gevoelig voor politieke interventies in de bedrijfsvoering;
- De vennootschapsvorm maakt het makkelijker om samenwerking met externe partijen te organiseren. Het eigenaarschap kan bijvoorbeeld worden gedeeld met andere overheden. Samenwerking met particuliere bedrijven is voor een vennootschap gemakkelijker dan voor een ambtelijke dienst;
- Een overheidsentiteit kan zelf middelen aantrekken, transacties aangaan, dividendbeleid (uit)voeren en eigen financieel beheer en personeelsbeleid voeren.

Daartegenover staan echter ook potentiële nadelen:

- Door de autonomie van de overheidsentiteit kan er teveel verwijdering van de overheid ontstaan. De zogeheten 'transactiekosten' tussen overheid en entiteit lopen dan op, oftewel: te weinig samenwerking,rijvingen en mogelijk zelfs conflictueuze verhoudingen.
- De autonomie van de overheidsentiteit brengt risico's met zich mee voor de overheid. Die risico's kunnen zowel financieel als technisch van aard zijn. Dat kan de overheid als uiteindelijke eigenaar financiële stroppen opleveren, maar ook leiden tot schade voor de samenleving als geheel: vooral waar het gaat om vitale voorzieningen voor burgers.

Het openbaar bestuur dient dergelijke voor-en nadelen in het oog te houden bij besluiten tot de oprichting en instandhouding van eigen vennootschappen en stichtingen. Wij hebben een voorbeeld voor een afwegingskader opgenomen in paragraaf 3.6 van dit rapport, onderdeel A. Dit voorbeeld is een bewerking van het afwegingskader "Doelgericht op Afstand", van de gemeente Amsterdam.

Het afwegingskader gaat uit van het publiek belang. Daarmee begint de afweging. Vervolgens wordt een besluitvormingsschema doorlopen waarmee een keuze wordt bepaald tussen interne uitvoering of uitvoering op afstand; waarbij wordt gekeken naar alternatieven voor een deelneming, zoals bijvoorbeeld subsidieverlening aan particuliere partijen; en tenslotte wordt nagegaan wat de meest geschikte rechtsvorm is: een deelneming, of stichting, of een samenwerkingsverband met andere overheden.

Het afwegingskader gaat uit van periodieke toetsing. Eén keer per vier jaar worden alle deelnemingen aan de hand van het afwegingskader "Doelgericht op afstand" opnieuw tegen het licht gehouden: worden zij in stand gehouden of niet en zo nee, moet er dan iets anders voor in de plaats komen of houdt de overheidstaak op?

3.2 Actief aandeelhouderschap en deelnemingenbeheer

De belangrijke plaats die de overheidsvennootschappen en -stichtingen op Bonaire hebben, maakt het nodig om het beheer van de deelnemingen vanuit het OLB te verstevigen met een keuze voor een actief aandeelhouderschap.

Onder actief aandeelhouderschap verstaan we dat het bestuurscollege met de entiteiten afspraken maakt over de wijze waarop het bestuurscollege betrokken is bij de ondernemingstrategie en de invulling daarvan, bij grote investeringsbelissingen, het bezoldigingsbeleid, financiële kaders en dividendbeleid, het benoemen van commissarissen, de governance en de manier waarop over deze zaken verantwoording wordt afgelegd. Actief aandeelhouderschap betekent niet dat het bestuurscollege op de stoel van de directie of de RvC gaat zitten. Het betekent dat het bestuurscollege duidelijke afspraken maakt met directie en RvC over politiek-bestuurlijke doelstellingen en financieel rendement, en actief waakt over het nakomen van deze afspraken.

Het bestuurscollege moet in deze rol actief worden ondersteund door het ambtelijk apparaat. Naast het ondersteunen van het bestuurscollege in zijn rol als aandeelhouder in de AVA's, hetgeen op dit moment vooral met een financiële en een juridische blik gebeurt, zou de ondersteuning zich ook moeten uitstrekken tot het algehele beleid voor de deelnemingen. Wij bevelen aan om daarvoor een aparte ambtelijke eenheid in het leven te roepen, een afdeling deelnemingen. Een afdeling deelnemingen zoals hier bedoeld, kan op verschillende plaatsen worden ondergebracht. Het verdient wat ons betreft aanbeveling de afdeling rechtstreeks onder het bestuurscollege te laten vallen. Dat betekent dat deze afdeling onderdeel wordt van de staf en daarmee 'onafhankelijk' is van de vakinhoudelijke directies.

Het voordeel is dat op deze manier beleidsinhoudelijke wensen het beste kunnen worden afgewogen tegen de wensen van good governance. Nog een reden is de duidelijke functiescheiding die er dan is tussen de portefeuillehouder die belast is met de governance en de portefeuillehouder die belast is met de inhoud. Op deze wijze worden 'pettenproblemen' voorkomen.

Een alternatief dat we elders wel tegenkomen, is dat het deelnemingenbeheer onderdeel vormt van de portefeuille financiën en ambtelijk is ondergebracht bij een afdeling of directie financiën. We zien dat de gedeputeerden op Bonaire net als wethouders in kleinere gemeenten brede portefeuilles hebben.

De gedeputeerde van financiën heeft dus ook verschillende andere vakinhoudelijke portefeuilles. Dit maakt een objectieve besluitvorming moeilijker.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) ziet in haar advies over het bestuur van overheidsdeelnemingen de volgende taken als essentieel voor een ambtelijke afdeling, belast met deelnemingenbeheer (OECD, 2015):

- Voorbereiding van aandeelhoudersvergaderingen;
- Toezien op de naleving van de geformuleerde aandeelhoudersstrategie;
- Uitwerken en uitvoeren van het benoemingenbeleid, inclusief werving en opleiding;
- Het bewaken van de rapportages die van de deelnemingen worden verwacht;
- Zorg voor het publicatie- en communicatiebeleid;
- Het onderhouden van de werkcontacten met de betrokken andere instanties (in het geval Bonaire zijn dat bijvoorbeeld de directies van het OLB, het Cft BES, rijksinspecties en ministeries);
- Ondersteuning bij het formuleren en uitvoeren van het remuneratiebeleid.

3.3 Aanpassing van juridische kaders en de rol van bestuurlijke organen

Wij hebben een groot aantal aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de Code . Deze moet wat ons betreft worden geactualiseerd, waarbij gekeken kan worden naar de ontwikkelingen in de Nederlandse code en de ervaringen op de andere eilanden. Duidelijk moet zijn gedefinieerd op welke entiteiten de Code van toepassing is. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat sommige entiteiten zo gering van omvang zijn, dat lichtere bepalingen dan de huidige op hun plaats zouden zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de optie van een one tier systeem voor kleinere organisaties, het voor kleine RvC's wegnemen van de verplichting om commissies in te stellen, etcetera. Ontwikkelingen op het gebied van de corporate governance die sinds de vaststelling van de huidige Code hebben plaatsgevonden, dienen te worden verwerkt.

Voorts bevelen wij aan om de externe toezichtsrol van de minister van BZK in lijn te brengen met de principes van good corporate governance. Een alternatief voor toezicht door de minister zou kunnen zijn om het externe toezicht onder te brengen bij een onafhankelijk toezicht- en adviesorgaan naar het voorbeeld van de SBTNO op Curaçao.

3.4 Kader voor de financiële verhouding tussen het OLB en zijn deelnemingen

Het OLB is eigenaar van diverse vennootschappen en heeft invloed van betekenis bij een aantal stichtingen die een overheidstaak uitvoeren. Bij voldoende winst van vennootschappen of overschotten bij stichtingen kunnen de vennootschappen en stichtingen respectievelijk dividend uitkeren aan de aandeelhouder of uitkeringen doen aan de overheid. Hierover bestaan op dit moment echter geen afspraken. Tussen de overheid en de entiteiten dienen deze nadere afspraken nu wel te worden gemaakt. Als aandeelhouder mag de overheid een redelijk rendement verwachten, de onderneming dient zijn diensten op een doelmatige manier te kunnen leveren en de continuïteit van de onderneming dient te kunnen worden gewaarborgd. Hiervoor hebben wij een voorstel voor het algemeen kader dividend- en uitkeringenbeleid OLB, opgenomen als onderdeel E in paragraaf 3.6.

Door nu, vanwege haar meerderheidsbelang in de overheidsentiteiten, een algemeen kader voor een dividend- en uitkeringenbeleid vast te stellen, kan op een beleidsmatig transparante wijze een deel van de jaarlijkse winst en mogelijk eenmalig een deel van de overreserves van overheidsentiteiten aan het OLB, de (meerderheids) aandeelhouder, toekomen. Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat het dividendbeleid niet gestoeld mag zijn op het oplossen van de begrotingsproblematiek. De dividendgelden moeten een resultaat zijn van een beleid en niet een sluitpost voor een eventueel

begrotingstekort. Basisvoorwaarde is altijd dat er een zodanig dividendbeleid wordt gevoerd dat de continuïteit van de overheidsentiteit daardoor niet in gevaar komt.

3.5 Toezicht, advies en permanente educatie

Een opvallende uitkomst van ons onderzoek is het tekort aan geschikte (geschoolde) commissarissen voor het toezicht in de overheidsbedrijven. Gezien de vele vacatures adviseren wij om de werving en opleiding van toezichthouders te centraliseren en te faciliteren met een pakket aan maatregelen. Een en ander moet op korte termijn leiden tot vervulling van bestaande vacatures en op langere termijn zorgen voor een ruimer aanbod van toezichthouders met de nodige kwalificaties. Zoals voorzien in de onderzoeksoopdracht doen wij in de notitie 'richtlijnen educatie corporate governance' een voorstel voor een plan van aanpak voor (permanente) educatie op dit gebied, zie ook graag het laatste onderdeel van de volgende paragraaf van dit hoofdstuk met de diverse governance hulpinstrumenten.

3.6 Governance hulpinstrumenten

Hierna volgen een achttal governance instrumenten die wij hebben ontwikkeld, en het Openbaar Lichaam Bonaire en zijn entiteiten kunnen ondersteunen bij het duurzaam vormgeven van good corporate governance.

Het betreft de volgende instrumenten:

Model afwegingskader en besluitvorming, Sturingsinstrument Rijksoverheid, Compliance check ten behoeve van borging wet- en regelgeving, Raamwerk aandeelhoudersstrategie, Algemeen kader dividend- en uitkeringenbeleid OLB, Protocol periodieke verantwoording intern toezicht, Voorstel externe toezicht- en adviesstructuur voor waarborgen good governance overheidsbedrijven, Richtlijnen (permanente) educatie corporate governance.

a. Model afwegingskader en besluitvorming

Algemene toetsing

Het openbaar bestuur op Bonaire kan het volgende afwegingskader hanteren. Het kader is een hulpmiddel bij discussie en besluitvorming. Het helpt om de doeltreffendheid van de gekozen oplossing te bepalen. Het kader kan zowel bij initiële beslissingen worden gebruikt, maar ook bij periodieke toetsing. Periodieke toetsing wordt tegenwoordig als een standaardonderdeel van deelnemingenbeleid gezien.

Bij het aangaan van een deelneming in een vennootschap zijn vier algemene criteria van toepassing⁸.

1. *Publiek belang*. Er moet sprake zijn van een publiek belang, dat niet alleen met wet- en regelgeving te borgen is;
2. *Welomschreven beleidsdoelstelling*: het publieke belang dient te zijn vertaald in een welomschreven beleidsdoelstelling. Dit is een taak voor de OLB-directie die inhoudelijk het meest betrokken is, onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende gedeputeerde.
3. *Rendement*. De deelneming moet een passend rendement opleveren terwijl de financiële continuïteit van de onderneming is gewaarborgd.
4. *Periodieke toetsing*. Het bestuurscollege dient met enige regelmaat te bezien of de beleidsdoelstelling en de taak van de onderneming daarbij nog actueel zijn.

Deze criteria zijn op zich helder, maar bieden in de situatie van Bonaire onvoldoende houvast om in concrete gevallen tot beslissingen te komen. Ligging en schaal van het eiland maken de afweging extra lastig. Op Bonaire moet immers rekening worden gehouden met de noodzaak om een compleet pakket aan publieke te dienen voor een kleine eilandgemeenschap. Overheidsentiteiten op Bonaire zullen altijd kleinschalig zijn met alle kwetsbaarheden en beperkte mogelijkheden van dien. Dat komt terug in de hiernavolgende besluitvormingsboom.

Specifieke toetsing: besluitvormingsboom⁹

1. Is er sprake van een publiek belang voor Bonaire?

Nee: dan aan de markt of andere instanties overlaten.

Ja: ga naar 2

Afweging:

Of er sprake is van een publiek belang is uiteindelijk een politieke afweging.

2. Voorziet de markt naar tevredenheid in de desbetreffende goederen of diensten van publiek belang?

Ja: dan aan de markt of andere instanties overlaten.

Nee: ga naar 3.

Afweging:

Als de markt al naar tevredenheid voorziet in zaken van publieke belang, dan hoeft de overheid niets te doen. Als de markt daarin niet of niet goed voorziet, is betrokkenheid van OLB nodig.

⁸ Ontleend aan de Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid, 2013. We gaan hier alleen uit van (deelneming in) vennootschappen. Voor stichtingen zijn de afwegingen zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

⁹ Dit is een aanpassing en bewerking van het afwegingskader in Gemeente Amsterdam, Doelgericht op Afstand II, 2013.

3. Is volledige betrokkenheid van OLB noodzakelijk?

Ja en activiteit is niet te complex: interne uitvoering door ambtelijke dienst.

Ja maar taak is te complex: ga naar 4.

Nee: ga naar 4.

Afweging:

Er kan sprake zijn van een wettelijke verplichting; de overheid moet sommige zaken in eigen hand houden. Vaak gaat het hier om tamelijk gestandaardiseerde dienstverlening aan burgers en bedrijven. Uitvoering in eigen huis is dan in de regel geen probleem. Het kan ook zijn dat oplossingen die marktpartijen bieden, niet werkbaar zijn vanwege kosten of risico's. Het OLB kan dan kiezen voor ambtelijke uitvoering te laten uitvoeren als het om niet al te complexe zaken gaat. Er kan ook sprake zijn van een strategisch wens om bepaalde deskundigheid in eigen huis te hebben, al zal dat gezien de geringe omvang van de OLB-organisatie maar beperkt mogelijk zijn.

Als het wél gaat om complexe zaken, bijvoorbeeld als er grote investeringen nodig zijn, specialistische kennis moet worden ingezet, er veel stakeholders in het spel zijn of ingewikkelde regelgeving geldt, dan is uitvoering door de eigen ambtelijke dienst in de meeste gevallen geen optie.

4. Kan OLB het publieke belang voor Bonaire behartigen als opdrachtgever/regelgever/verstrekker van subsidie of lening/ en is dat voldoende?

Ja: uitvoering door markt of andere vorm van particulier initiatief

Nee: ga naar 5

Afweging:

Als de gewenste activiteit zich goed laat organiseren via opdrachten, subsidie of leningen, dan kan het OLB op deze manieren een beroep doen op de markt en het particulier initiatief. Het kan natuurlijk zijn dat de markt mankementen vertoont. Voor zover juridisch mogelijk en uitvoerbaar kan het OLB dan regelgeving en vergunningen en inspectie inzetten. Ook concessieverlening is een instrument dat kan worden gebruikt

5. Keuze van de meest geschikte rechtsvorm:

- Deelneming
- Stichting

Afweging:

Als eerdere mogelijkheden in de besluitvorming zijn afgevallen dan komen overheidsvennootschappen en -stichtingen in beeld. Dat is aan de orde als er sprake is van zo'n complexe situatie, dat de eerdergenoemde opties niet voldoen. De overheid beslist dan om de activiteit duurzaam onder te brengen in een organisatie die beter met deze complexe situatie kan omgaan.

Is er sprake van een grote investering waarvoor de overheid verwacht dat deze moet worden terugverdiend met een redelijk rendement op de investering, dan is een vennootschap een voor de hand liggende rechtsvorm. Grote investeringen gaan gepaard met meer risico's, ook dit rechtvaardigt de vennootschaps-vorm. In het geval van minder grote investeringen maar meer subsidies dan wordt vaak gekozen voor de stichtingsvorm. Bij de keuze van de rechtsvorm spelen ook bijvoorbeeld beïnvloedingsmogelijkheden, financieringsmogelijkheden en mogelijkheden tot winstuitkering een rol.

b. Sturingsinstrument Rijksoverheid

Inleidend

De opdrachtgevers tot dit onderzoek wensen dat het onderzoeksteam voorstellen doet voor een sturingsinstrument voor de Rijksoverheid en hebben het als volgt verwoord:

'De meerwaarde van een sturingsinstrument voor de Rijksoverheid om bij situaties die daarom vragen de continuïteit van de overheidsbedrijven te waarborgen. Het onderzoek dient één of meerdere voorstellen voor de invulling van een sturingsinstrument op te leveren.'

De wetgever heeft aan de Rijksoverheid via de Wet FinBES de bevoegdheid gegeven om bij een aantal belangrijke beslissingsmomenten, een zegje te doen in het besluitvormingsproces van OLB met betrekking tot het deelnemingenbeheer¹⁰ en corporate governance. De wetgever heeft hiermee extra waarborgen willen inbouwen om de continuïteit maar ook de integriteit en effectiviteit van de vennootschappen en stichtingen veilig te stellen.

De wijze waarop de Wet FinBES deze waarborgen heeft ingebouwd worden hier opgesomd:

- Een besluit van het BC om tot oprichting over te gaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon is onderworpen aan de goedkeuring van de minister van BZK;
- Een besluit tot benoeming of herbenoeming door het BC van leden¹¹ in het bestuur of de RvC van een vennootschap of stichting kan pas worden genomen nadat van de minister van BZK een verklaring van geen bezwaar is ontvangen. Deze taak is gedelegeerd aan de Rijksvertegenwoordiger (Rv);
- De minister kan aanwijzingen geven aan de door het BC benoemde of aangewezen deelnemers aan de aandeelhouders- of bestuursvergadering¹² van een vennootschap of stichting met het oog op de standpuntbepaling op het terrein van het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders (art. 9 lid 8 Wet FinBES);
- Besluiten tot vervreemding van onder meer aandelen en concessies behoeven de goedkeuring van de minister van BZK;
- De minister van BZK kan het BC ter zake van het financieel beheer (hieronder valt het deelnemingenbeheer) algemene en bijzondere aanwijzingen geven (art. 34 lid 5 Wet FinBES).

De artikelen 9 lid 8 en 34 lid 5 van Wet FinBES geven op grond van overwegingen van deugdelijk beheer en in het kader van de verbetering van het financieel beheer, de minister van BZK een ruime zowel algemene als bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. De minister lijkt op meerdere facetten van het deelnemingenbeheer en het corporate governancebeleid, invloed te kunnen uitoefenen. Het deelnemingenbeheer en het corporate governancebeleid is primair een zaak van het OLB. De aan de minister gegeven bevoegdheden hebben een meer waarborgfunctie.

Afspraken vooraf

Een sturingsinstrument werkt alleen als zowel degene die onderworpen is aan de sturing als degene die stuurt duidelijk weten wat ze van elkaar over en weer mogen verwachten, op welke wijze en binnen welk tijdsbestek. In hulpinstrument D is er in de vorm van een raamwerk voor een

¹⁰ Onder deelneming begrijpen wij ook stichtingen die volgens de definitie van de Code onder de invloedssfeer van het OLB vallen.

¹¹ Wet FinBES praat over vertegenwoordigers. Wij veronderstellen dat hiermee wordt bedoeld de door OLB benoemde bestuurs- en RvC-leden. Deze zijn echter in formeel juridische zin geen vertegenwoordigers van het BC.

¹² Kennelijk wordt hier bedoeld ten aanzien van een aandeelhoudersvergadering, de aandeelhoudersvertegenwoordiger van OLB (officieel de Gezaghebber) en ten aanzien van een bestuursvergadering, de door het BC/AVA benoemde directieleden.

aandeelhoudersbeleid een aanzet gemaakt van een sturingsinstrument voor OLB. Daarin worden kaders voorgesteld die duidelijk moeten zijn voor alle betrokken partijen en in een openbaar document moeten worden vastgelegd.

Hetzelfde zal dan moeten gelden voor het sturingsinstrument van de Rijksoverheid. Het verdient te bevelen dit sturingsinstrument in goed overleg met het OLB tot stand te laten komen en het publiekelijk bekend te maken.

Hierna zullen er een aantal bouwstenen worden aangedragen die een kader kunnen vormen voor het ontwikkelen van een sturingsinstrument voor de Rijksoverheid.

a. Een aandeelhoudersbeleid

Om te beginnen dient het OLB een aandeelhoudersbeleid¹³ te hebben. Het is zaak dat er tussen de minister en het OLB overeenstemming bestaat over de kaders waarbinnen dit beleid wordt vastgesteld. De bedoeling van dit onderzoek was om onder meer het OLB te ondersteunen door het aandragen van een raamwerk voor de ontwikkeling van het aandeelhoudersbeleid. In onderdeel D van de hulpinstrumenten is hiervoor een raamwerk aangedragen. Verondersteld mag worden dat het OLB na overleg met de vennootschappen en stichtingen, de Eilandsraad, het Cft, de Rijksoverheid en de overige stakeholders dit aandeelhoudersbeleid spoedig laat opstellen en vastleggen. Volgens het aangeboden raamwerk bevat het aandeelhoudersbeleid al de elementen waarvan door de wetgever aan de minister speciaal aandacht voor is gevraagd. Deze speciale aandachtsgebieden betreffen het beleid voor het oprichten van vennootschappen dan wel deelnemen in bestaande vennootschappen, benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, beloning, dividendbeleid en het vervreemden van deelnemingen (privatisering of strategisch partnerschap). Het is zaak dat het BC over deze specifieke onderwerpen met de Rijksoverheid in overleg treedt voordat deze als onderdeel van het aandeelhoudersbeleid worden vastgelegd.

Een goed aandeelhoudersbeleid vergemakkelijkt de sturing en de borging vanuit de Rijksoverheid. Voorts is er als onderdeel van het aandeelhoudersbeleid voorgesteld dat het BC periodiek rapporteert aan de Eilandsraad over de uitvoering daarvan. Daarnaast zou het BC ook het Cft, de Algemene Rekenkamer en de minister van BZK proactief kunnen informeren over de uitvoering van het beleid. De minister kan dus met het BC afspreken dat hij (op z'n minst) jaarlijks een rapportage¹⁴ krijgt van de uitvoering van het aandeelhoudersbeleid. Alsdan kan de minister een oordeel vormen van de wijze waarop het deelnemingenbeheer en de corporate governance worden uitgevoerd en naar aanleiding daarvan eventuele waarborgacties ondernemen.

b. Het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon

In het aandeelhoudersbeleid dient per vennootschap of stichting vast te staan wat de redengeving was voor het aanmerken van een activiteit als een overheidstaak, het op afstand plaatsen van de overheidstaak, de keuze van de rechtsvorm en de keuze van de governancestructuur. Hierdoor verplicht het OLB zich om steeds stil te staan bij de *raison d'être* van een deelneming. Dit geldt natuurlijk ook als er een voornemen bestaat voor het oprichten van of participeren in een nieuwe rechtspersoon. Het OLB moet dan duidelijk onderbouwen waarom hij die keuze maakt.

¹³ Onder aandeelhoudersbeleid wordt hier verstaan zowel het deelnemingenbeheer als het daarmee verbonden corporate governancebeleid.

¹⁴ De rapportage is overigens al openbaar als het aan de Eilandsraad wordt aangeboden.

Voor hulp bij het maken van die keuze is er in hulpinstrument A een model voor een afwegingskader gemaakt. Aangezien de minister eerst een goedkeuring moet geven voor de oprichting¹⁵ van dan wel deelname aan een rechtspersoon, is het ook raadzaam dat tussen de minister en het OLB overeenstemming bestaat over de inhoud van het afwegingskader. De minister moet zoals de wet FinBES voorschrijft de voorgenomen beslissing van het OLB toetsen aan het recht maar hij kan ook, in het kader van de verbetering van het financieel beheer, het voornemen toetsen aan het afgesproken afwegingskader. Het is verder aan te bevelen dat er in de voorbereiding van elk nieuw voornemen vooroverleg wordt gepleegd om in een vroeg stadium overeenstemming te proberen te bereiken.

c. De benoeming van bestuursleden

Wet FinBES schrijft voor dat een bestuurder niet kan worden benoemd voordat van de minister van BZK een verklaring van geen bezwaar is verkregen. De minister kan deze verklaring weigeren indien de benoeming in strijd is met de bepalingen van de wet FinBES, of als naar zijn oordeel de betreffende beoogde bestuurder niet over voldoende deskundigheid beschikt, of op andere dan wel enige wijze niet voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de beginselen van goed ondernemingsbestuur.

Om verrassingen te voorkomen is het raadzaam dat het Rijk en het OLB van tevoren afspraken maken over het selectie- en benoemingsbeleid dat de aandeelhouder/OLB hanteert bij de werving en benoeming van bestuurders bij de vennootschappen en stichtingen. Deze afspraken dienen in het kader van dit sturingsinstrument te worden vastgelegd.

We bevelen aan om bij het vaststellen van het selectie- en benoemingsbeleid in ieder geval de volgende elementen mee te nemen:

- Ten eerste dient de vennootschap of stichting altijd reeds te beschikken over een functieprofiel zodat er met voldoende anticipatie (bijvoorbeeld in het geval van een aanstaande pensionering of aangekondigd ontslag) kan worden begonnen aan de selectieprocedure. Het reeds beschikken over een functieprofiel komt natuurlijk ook goed van pas in het geval van het plotseling open vallen van een vacature. Het functieprofiel dient te zijn opgesteld door de RvC dan wel op voorstel van de RvC en wordt periodiek gereviseerd. Het profiel moet erop gericht zijn om die kwaliteiten in huis te halen die duurzaam kunnen bijdragen aan het bereiken van het vennootschapsdoel;
- Ten tweede dient de selectie plaats te vinden aan de hand van een procedure van open sollicitatie. Ook de selectieprocedure dient reeds van tevoren te zijn vastgesteld door de RvC dan wel op voordracht van de RvC. De RvC is belast met de werving. De procedure dient plaats te vinden op een zo transparant mogelijke wijze. Het kan zijn dat er bij wijze van uitzondering in een bijzonder geval dan wel voor een bepaalde vennootschap of stichting gekozen wordt voor een afwijkende procedure. Dan moet deze afwijking goed onderbouwd worden;
- Ten derde dient de geselecteerde kandidaat te beschikken over een verklaring van goed gedrag en in het geval van de grotere vennootschappen of stichtingen, op enige wijze te zijn onderworpen aan een veiligheidsonderzoek;
- Tot slot kan de minister, in het kader van de uitvaardiging van een verklaring van geen bezwaar, toetsen of de voorgedragen kandidaat voldoet aan het profiel en dat de afgesproken procedure naar behoren is gevolgd.

d. De benoeming van RvC-leden

De minister dient ook voor de benoeming van RvC-leden een verklaring van geen bezwaar af te geven. Ook hier geldt dat de minister toetst op eventuele strijdigheid met de wet, aan de beginselen van goed ondernemingsbestuur en of de kandidaat beschikt over voldoende deskundigheid. Het selectie- en benoemingsbeleid dient van tevoren te zijn afgesproken en vastgelegd tussen het OLB en de

¹⁵ Hoewel de wet alleen praat over oprichting gaan we ervan uit dat de minister, in het verlangde daarvan, ook een oordeel geeft over de rechtsvorm en de governancestructuur.

minister. De vennootschappen en stichtingen dienen steeds te beschikken over functieprofielen en aftreedroosters opgemaakt en vastgesteld door de RvC of op voorstel van de RvC. De functieprofielen en aftreedroosters worden regulier bijgehouden. Bij de RvC gebeurt de benoeming, in tegenstelling tot bij het bestuur, niet aan de hand van een open sollicitatie.¹⁶ De kandidaat-RvC-leden worden rechtstreeks geselecteerd door het BC. Hier liggen vaak politieke afspraken aan ten grondslag hetgeen in de wereldwijde politieke praktijk niet ongebruikelijk is. Het is zaak dat hier wordt vastgehouden aan de benoeming van kwalitatief goede commissarissen. De commissarissen moeten ook beschikken over een verklaring van goed gedrag.¹⁷

Net als bij de bestuurders dienen er van tevoren goede afspraken te worden gemaakt over het selectie- en benoemingsbeleid van commissarissen.

e. Ontslag van bestuursleden

De minister kan op grond van overwegingen van deugdelijk beheer aanwijzingen geven met betrekking tot standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering op onder meer het terrein van ontslag van bestuurders.¹⁸ Daarnaast zou de minister met gebruik van art. 34 lid 5 van de Wet FinBES zijn invloedssfeer op dit gebied kunnen verruimen. Ook op het gebied van ontslag dienen OLB en de minister duidelijke afspraken te maken zowel over het beleid als de wijze waarop de minister hierop zijn invloed uitoefent.

Over het algemeen zijn de ontslaggronden en –procedures goed geregeld in de statuten en de bestuurs- en RvC-reglementen van de onderzochte overheidsbedrijven. Ontslag wegens pensionering, overlijden, het plegen van een misdrijf, onder curatelestelling, blijvend arbeidsongeschiktheid, enz., zijn niet de meest voorkomende ontslaggronden en brengen in de regel weinig complicaties met zich mee. Bijzondere aandacht verdienen wel het gedwongen ontslag vanwege ondermaats functioneren van de bestuurders en het ontslag vanwege verloop van het contract waarbij wordt afgezien van contractverlenging. Beide gevallen dienen met de nodige waarborgen te worden omkleed om willekeur te voorkomen. De eventuele politieke inclinatie van de bestuurder mag daarbij nooit een rol spelen en zelfs de schijn daarvan dient te worden vermeden.

Om een ontslag op een verantwoordelijke wijze te kunnen verlenen moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- Er dient jaarlijks een goede prestatieovereenkomst te worden gemaakt tussen het bestuurslid en de RvC;
- De beoordelingsgronden en de beoordelingsmomenten dienen van tevoren duidelijk te zijn afgesproken en vastgelegd;
- Gedwongen ontslag vanwege ondermaats presteren gebeurt niet voordat het functioneren van de bestuurder op een behoorlijke wijze is geëvalueerd conform de vastgelegde criteria;
- Er dient in geval van gedwongen ontslag een goede verweerregeling te bestaan;
- De criteria voor het al dan niet verlengen van een benoemingstermijn en/of een arbeidsovereenkomst met de bestuurder dienen duidelijk van tevoren te zijn vastgelegd.

In het aandeelhoudersbeleid zal er dus bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het gedwongen ontslag vanwege ondermaats functioneren van bestuurders en de criteria voor het al dan niet verlengen van een benoemingstermijn en/of de arbeidsovereenkomst.

¹⁶ De FCB is hierop een uitzondering. De werving van commissarissen gebeurt aan de hand van een open sollicitatie en de benoeming geschiedt door de RvC zelf. Door de statutenwijziging kan FCB niet meer officieel worden aangemerkt als een stichting vallende onder de definitie van de Code.

¹⁷ Een veiligheidsonderzoek lijkt bij commissarissen te vergaan. Maar niets staat het OLB en de minister in de weg om hiervoor te kiezen.

¹⁸ Artikel 9 lid 8 Wet FinBES.

f. Ontslag van commissarissen

De meeste vennootschappen en stichtingen kennen een benoemingstermijn voor commissarissen en een vastgesteld aftreedrooster. Het aftreedrooster is er om de continuïteit te waarborgen binnen de RvC. Commissarissen kunnen in de regel één keer worden herbenoemd. Verder staat er in de meeste statuten dat commissarissen, naast de gebruikelijke ontslaggronden, te allen tijde kunnen worden ontslagen.

Het is gebruikelijk dat nieuwe politieke constellaties van het BC bij het opvallen van vacatures de eigen mensen benoemen. Daarnaast wordt er waar mogelijk ontslag aangeboden aan zittende commissarissen om ruimte te maken voor de eigen kandidaten. De aftreedroosters worden vaak aangepast om dit mogelijk te maken. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de beoordeling van het functioneren van commissarissen zelden tot nooit gebeurt.

We stellen voor om het ontslagbeleid aan te scherpen en hieronder volgen een aantal elementen:

- Er dient een aftreedrooster te zijn vastgesteld door of op advies van de RvC en dat moet jaarlijks worden gereviseerd;
- Het aftreedrooster moet een logisch verloop hebben om continuïteit te garanderen;
- Herbenoemingen worden van tevoren vastgelegd in het aftreedrooster;
- Aanpassingen in het aftreedrooster moeten goed worden onderbouwd en mogen in ieder geval niet op grond van willekeur gebeuren;
- Er dient jaarlijks een evaluatie plaats te vinden van het functioneren van de commissarissen en de RvC als geheel. Deze evaluatie gebeurt door de RvC zelf¹⁹;
- Behoudens de overige ontslagredenen die genoemd zijn in de statuten worden commissarissen niet tussentijds ontslagen anders dan op basis van een negatieve beoordeling van de RvC;
- Herbenoemingen gebeuren conform het vastgestelde aftreedrooster mits het functioneren van de betrokken commissaris goed is geëvalueerd. Er vindt geen herbenoeming plaats zonder evaluatie door de RvC;
- Er dient een goede verweerregeling te bestaan in het geval van tussentijds ontslag of bij het niet herbenoemen conform het aftreedrooster.

g. Het vervreemden van aandelen en strategisch partnerschap

De Wet FinBES schrijft voor dat de minister vooraf goedkeuring moet geven aan een voornemen tot verkoop van aandelen in een deelneming. Daarmee wil de wetgever de Rijksoverheid inspraak geven bij beslissingen van privatisering of het aangaan van een strategisch partnerschap.

Uitgangspunt bij een vennootschap of stichting is dat het publiek belang op de best mogelijke wijze wordt gediend en dat continuïteit gegarandeerd wordt. In sommige gevallen wordt dit gerealiseerd door privatisering of het aangaan van een strategische alliantie. Het aangaan van een strategisch partnerschap brengt ook een extra oog voor de naleving van de integriteits- en corporate governance regels met zich mee.

Een beslissing tot privatisering of het aangaan van een strategisch partnerschap dient per geval te worden bekeken aangezien elke situatie bijzonder is. Enkele situaties die aanleiding kunnen geven tot een dergelijke beslissing kunnen zijn:

¹⁹ Het is aan te bevelen dat een RvC die dit nooit eerder heeft gedaan zich bij de eerste evaluatie laat ondersteunen door een deskundige.

- In het geval er geen natuurlijke monopoliepositie meer bestaat. Als voorbeeld gelden de ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie waardoor er meerdere concurrenten tot de markt toetreden;
- In het geval er behoefte is aan meer kennis, expertise en een uitgebreid netwerk om een goed product te kunnen blijven leveren;
- In het geval er een flinke kapitaalsinjectie nodig is om de continuïteit van het bedrijf te garanderen of
- Een combinatie van de drie²⁰.

Volgens de Code dienen de vennootschappen en stichtingen een strategisch plan te hebben dat verder in de tijd kijkt en (twee-)jaarlijks wordt geëvalueerd. Bij de vaststelling van dit strategisch plan moet de vennootschap of stichting zich altijd de vraag stellen of de continuïteit van het bedrijf gegarandeerd is en/of privatisering of strategische allianties daaraan een bijdrage kunnen leveren. Indien de vraag bevestigend wordt beantwoord dient er, zo nodig met behulp van experts, een grondige analyse te worden gemaakt van de verschillende scenario's. Deze scenario's moeten worden besproken met de stakeholders en de Rijksoverheid. Voorkomen dient te worden dat er meteen wordt gekozen voor een eerste de beste partner. Het is zaak dat OLB zich breed oriënteert alvorens tot een definitieve scenariokeuze te komen. De partner hoeft niet per definitie een Nederlandse partner te zijn.

Naast de bovengenoemde overwegingen kan het OLB er ook voor kiezen om de lokale participatie in overheidsbedrijven te promoveren. Dit vergroot het wij-gevoel en de lokale (kleine) beleggers en investeerders hebben dan een ruimere keuze in beleggingsmiddelen.

h. Periodieke evaluatie

Tot slot is het aan te bevelen om periodiek, elke 4 tot 6 jaar, naar het hele deelnemingen- en corporate governancebeleid te kijken, zoals het met dit onderzoek is gebeurd.

RESUMEREND, EEN RAAMWERK VOOR EEN STURINGSINSTRUMENT

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal bouwstenen voor een raamwerk van een sturingsinstrument aangedragen. Samengevat komt het op het volgende neer:

- Er dient een aandeelhoudersbeleid door het OLB te zijn vastgesteld. Over de kaders²¹ waarbinnen het beleid is vastgesteld dient overeenstemming te bestaan tussen het OLB en de Rijksoverheid;
- Bij de totstandkoming van het aandeelhoudersbeleid dient er in ieder geval vooraf overleg te zijn gepleegd over de volgende onderwerpen: het oprichten van vennootschappen dan wel deelnemen in bestaande vennootschappen, benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, beloning, dividendbeleid en het vervreemden van deelnemingen (privatisering of strategisch partnerschap)²²;
- Er dient overeenstemming te bestaan over het afwegingskader voor de oprichting van dan wel deelname aan een vennootschap. Alle nieuwe voornemens voor deelneming dienen te voldoen aan het afgesproken afwegingskader;
- Er dienen duidelijke afspraken te zijn over de te volgen selectie- en benoemingsprocedure in geval van een vacature in een bestuurs- of commissarisfunctie;
- Er dienen duidelijke criteria te zijn vastgesteld bij gedwongen tussentijds ontslag vanwege ondermaats functioneren van bestuurders en voor het al dan niet verlengen van een benoemingstermijn en/of arbeidsovereenkomst;

²⁰ Deze situatie speelt nu een rol bij Telbo.

²¹ Hulpinstrument D

²² Zie art. 9 Wet FinBES

- Er dienen duidelijke criteria te zijn vastgesteld voor tussentijds ontslag en het niet herbenoemen van commissarissen. Hierbij gelden ook duidelijke regels voor het opmaken van aftreedroosters en het uitvoeren van evaluaties van het functioneren van de RvC en diens leden;
- Bij de vaststelling van een strategisch plan voor een vennootschap dient de vraag te worden beantwoord of de keuze voor privatisering of een strategisch partnerschap bijdraagt tot het beter dienen van het publiek belang. Verschillende scenario's dienen te worden uitgewerkt alvorens een keuze te maken;
- Het deelnemingen- en corporate governance beleid dient periodiek geëvalueerd te worden, bij voorkeur elke 4 tot 6 jaar
- Tot slot, dient het raammwerk ook periodiek te worden geëvalueerd en aangepast.

De mogelijkheid tot het doen van aanwijzingen

- De rol van het Cft

Het Cft adviseert zowel de minister als het OLB terzake van de verbetering van het financieel beheer²³ en kan met een bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer²⁴. Het is aan te bevelen dat het Cft adviseert zowel ten aanzien van het door het OLB op te stellen aandeelhoudersbeleid alsmede ten aanzien van de afspraken neer te leggen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid. Een advies van het Cft is ook geboden bij een voornemen van de minister tot uitvaardiging van een aanwijzing. Het is verder aan te bevelen dat het Cft de kwartaalrapportages die het OLB produceert ook in het kader van de uitvoering van het aandeelhoudersbeleid beoordeelt. Er kan overwogen worden om jaarlijks hierover een driehoeksoverleg te voeren.

- Aanwijzingen vs. dialoog

De minister van BZK kan het OLB algemene of bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot het financieel beheer. Onder financieel beheer valt dus ook het deelnemingenbeheer en het daarmee te voeren corporate governancebeleid. Het geven van een aanwijzing is in de regel een ultimatum remedium. Daar waar er beleid ontbreekt of waar er gefaald is in de uitvoering, kan er een algemene of bijzondere aanwijzing worden overwogen. In een aanwijzing ziet men in de regel een impliciet negatief oordeel over het gevoerd beleid. Dit komt niet goed aan bij een OLB dat zijn uiterste best doet om met de beschikbare mensen en middelen beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Wij bevelen aan dat de minister zich uiterst terughoudend opstelt bij het uitvaardigen van aanwijzingen en steeds de dialoog opzoekt. Partijen kunnen dan van gedachten wisselen over het gezamenlijk probleem en gezamenlijk naar oplossingen zoeken.

²³ Artikel 4 lid 1a van de Wet FinBES.

²⁴ Artikel 34 lid 4 van de Wet FinBES.

c. Compliance check ten behoeve van borging wet- en regelgeving

Het uitvoeren van een volledige compliance check op alle punten van de Code is zeer bewerkelijk en levert zoveel informatie op, dat het moeilijk wordt voor de aandeelhouder en anderen om daar de belangrijkste aandachtspunten uit te halen. Met deze schema's voor verkorte compliance check kan men ieder jaar een indruk krijgen van de status van de overheidsentiteiten.

Jaarlijkse Compliance Check Bestuur en Toezicht [_ jaar _]

	Uittreksel KvK d.d.	Datum meest recente statuten (bijlage)	Aantal bestuurders volgens statuten	Aantal bestuurders volgens KvK	Zittings- duur over- schreden	Aantal commis- sarissen volgens statuten	Aantal commis- sarissen volgens KvK	Zittings- duur over- schreden	Compliant/non- compliant met Code en statuten (invullen door OLB)
1. Bonaire International Airport NV									
2. Tourism Corporation Bonaire NV									
3. Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire									
4. Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire									
5. Bonaire Overheidsgebouwen NV									
6. Stichting Fundashon Wegu di Number Bonaire									
7. Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire									
8. Water- en Energiebedrijf NV									
9. Oil Trading Bonaire NV									
10. Bonaire Laboratorium NV									
11. Fundashon Cas Bonairiano (FCB)									
12. Telbo NV									
13. Selibon NV									
14. Bonaire Holding Maatschappij NV									

Jaarlijkse Compliance Check Verslaglegging [_ jaar _]

	Laatst vastgestelde jaarrekening	Accountants-verklaring aanwezig	Verslag RvC aanwezig Art 2.2 CCCB	Auditcommissie ingesteld	Jaarplan of begroting vastgesteld	Werkt met kwartaal-rapportage	Compliant/non-compliant met Code
1. Bonaire International Airport NV							
2. Tourism Corporation Bonaire NV							
3. Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire							
4. Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire							
5. Bonaire Overheidsgebouwen NV							
6. Stichting Fundashon Wegu di Number Bonaire							
7. Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire							
8. Water- en Energiebedrijf NV							
9. Oil Trading Bonaire							
10. Bonaire Laboratorium NV							
11. Fundashon Cas Bonairiano (FCB)							
12. Telbo NV							
13. Selibon NV							
14. Bonaire Holding Maatschappij NV							

d. Raamwerk aandeelhoudersstrategie

Het ontwikkelen van een aandeelhoudersbeleid en -strategie

De rationale voor aandeelhouderschap van de overheid is uiteenlopend, gaande van marktfalen naar het maximaliseren van de economische waarde van overheidsbedrijven en hun bijdrage aan de nationale begroting tot aan het vrijwaren van economische en strategische belangen. De basis van het bepalen van een aandeelhoudersbeleid en -strategie begint bij het nut en de voor- en nadelen die het aandeelhouderschap oplevert. Deze hangen nauw samen met de beoordeling van het publiek belang.

De aandeelhouder heeft op grond van de wet, de statuten en de Code een aantal bevoegdheden en verplichtingen. Deze regelgeving geeft deels al aan hoe de wet- en regelgever de invulling van het aandeelhoudersbeleid had willen zien. Omdat de Code wat verouderd is wordt bij de verdere uitwerking van het aandeelhoudersbeleid rekening gehouden met recentere internationale ontwikkelingen op dit gebied.

Daarnaast hanteren we bij de uitwerking van een raamwerk als handvat de *OECD corporate governance richtlijnen voor Staatsbedrijven* (voor het laatst in 2015 geüpdatet). Deze richtlijnen helpen de overheden met beleid om te komen tot vennootschappen en stichtingen die efficiënt, transparant en op verantwoorde wijze opereren.

De vennootschappen vormen onderdeel van het vermogen van het OLB en dragen bij aan de economische ontwikkeling en werkgelegenheid. De overheden dienen te verzekeren dat de vennootschappen en stichtingen opereren binnen een gezond concurrerende en/of goed gereguleerde omgeving (level playing field). De richtlijnen proberen het juiste evenwicht te bereiken tussen een te passief aandeelhouderschap en een te ver gaande overheidsbemoeyenis. Het gaat om het synchroniseren van de belangen van de verschillende actoren (zoals bestuur, RvC, BC, ER, ministeries, RvB.) die soms ten opzichte van elkaar tegengesteld kunnen zijn. En als eenmaal het aandeelhoudersbeleid is vastgesteld dient het een openbaar stuk te worden en periodiek gereviseerd.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat het OLB beschikt over een aandeelhoudersbeleid en -strategie voor de verschillende vennootschappen waarin zij aandelen houdt dan wel waaraan zij subsidie verstrekt. Naar alle waarschijnlijkheid is ten tijde van de oprichting of bij de verwerving van de aandelen een onderbouwing gegeven waarom het OLB gaat participeren. Vraag is evenwel of deze aandeelhoudersstrategie bekend is bij alle stakeholders en als basis dient voor langetermijnplanning en investeringen. Uit de ontvangen documenten blijkt dit niet.

Er is evenwel behoefte aan een periodieke actualisatie van aandeelhoudersbeleid en -strategie, die vaak wordt ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen waarbij de aandeelhouders een eensgezinde visie kunnen vormen over vraagstukken als nut en noodzaak van het aandeelhouderschap. Hierna zullen we ingaan op enkele bouwstenen voor dit raamwerk. Daar waar hierna wordt gesproken over aandeelhoudersbeleid wordt ook bedoeld beleid gerelateerd aan stichtingen waar OLB invloed uitoefent in de governance sfeer.

Bouwstenen

a. Overheidstaak op afstand

Doelstellingen en scope: om het aandeelhouderschap door OLB te kunnen legitimeren, moet sprake zijn van een of meerdere publieke belangen, waarbij voor de borging risicodragende participatie noodzakelijk is. Wat daarbij als publieke taak wordt aangemerkt dient door OLB gemotiveerd en transparant onderbouwd te worden. OLB zal dus concreet moeten aangeven welke publieke belangen zij met het aandeelhouderschap wensen te borgen.

Als onderdeel van het aandeelhoudersbeleid dient per entiteit te worden vastgesteld:

- De redengeving voor het op afstand plaatsen van de overheidstaak. Daarbij rekening houdend met of de overheid iets als overheidstaak aanmerkt of niet, en of zij daarin wil of moet participeren;
- De keuze van de rechtsvorm en;
- De keuze van de governancestructuur (RvC-model, benoemings- en ontslagbevoegdheden, bezoldigingstructuur, enz..)

Bij de vaststelling van de bovengenoemde aspecten van het aandeelhoudersbeleid dienen het OLB en de betrokken actoren zich af te vragen of ze nú dezelfde keuze zouden hebben gemaakt als destijds en indien niet, hoe dan wel. De Code schrijft als governancestructuur het RvC-model voor²⁵. Maar het kan zijn dat vanwege de kleine schaal er bewust wordt gekozen voor een one-tier model om te voorkomen dat er te veel stamhoofden zijn en weinig indianen.

Bij de vaststelling van dit onderdeel van het aandeelhoudersbeleid zou als hulpmiddel gebruik kunnen worden gemaakt van het instrument 'model afwegingskader en besluitvorming'. Het is echter primair een politieke keuze die moet worden gemaakt na een extensieve dialoog met de belangrijkste actoren. De keuze dient uiteindelijk duidelijk te zijn onderbouwd.

b. Het doel van de vennootschap of stichting

Vervolgens moet het bestaansdoel van elke vennootschap en stichting duidelijk worden beschreven. Het doel is in de meeste gevallen opgenomen in het tweede artikel van de statuten. Deze zijn in de regel nader uitgewerkt in de bestuurs- of RvC reglementen of andere documenten. Doelen dienen periodiek te worden geëvalueerd en getoetst aan de ontwikkelingen in de loop der tijd. Het kan zo zijn dat vanwege bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen het streven naar een bepaald doel achterhaald is of moet worden aangepast. Het kan ook zijn dat vanwege maatschappelijke ontwikkelingen anders tegen een in het verleden vastgesteld doel wordt aangekeken. Indien de huidige geformuleerde doelen niet meer voldoen aan de moderne eisen, dienen ze aangepast te worden. Ook hier moet de reden voor wijziging duidelijk en transparant worden aangegeven.

c. De bedrijfsstrategie

Een vennootschap of stichting dient een langetermijnstrategie te hebben hoe ze hun doel gaan bereiken. De vennootschappen en stichtingen dienen een duidelijke visie te hebben waar ze staan in bijvoorbeeld 5 jaar (termijn is afhankelijk van het soort bedrijf). Ze zijn zich daartoe tegenover het OLB en de gemeenschap verplicht.

Dus als onderdeel van het aandeelhoudersbeleid dient in het kort de visie en de lange termijn strategie te worden beschreven. Bij de vaststelling van dit onderdeel zal de overheid als portefeuillehouder betrokken moeten worden. De overheid geeft de kaders aan waar de vennootschap of stichting rekening mee houdt in de formulering van de strategie.

²⁵ Bij stichtingen kan worden gekozen voor een raad van toezicht (RvT).

Let wel, het feit dat de strategie wordt gecommuniceerd en vastgelegd betekent niet dat de aandeelhouder zich met de uitvoering daarvan moet gaan bemoeien. Aan de vennootschap en de stichting moet de ruimte worden gegund om op grond van de eigen verantwoordelijkheid het uitgezette doel te kunnen bereiken.

d. Medeaandeelhouders, investeerders en belanghebbenden

Het is mogelijk dat het OLB niet de enige aandeelhouder is. Het kan ook zijn dat er anderszins een investeerder een groot belang heeft in een vennootschap of stichting of dat OLB samen met bijvoorbeeld de Rijksoverheid een project onderneemt dat wordt ondergebracht in een stichting. In al deze gevallen dienen deze medestanders gelijk te worden behandeld voor wat betreft de toepassing van de Code, het verkrijgen van informatie, het mogen deelnemen in de besluitvorming en het deelnemen in de winst. Het is zaak dat de aandeelhouder met medeaandeelhouders (en andere belanghebbenden) goede afspraken maakt over ieders betrokkenheid bij de vennootschap of stichting, en dat ze de verwachtingen over en weer goed in kaart brengen.

e. Centralisatie van de aandeelhoudersrechten en verantwoordelijkheden

Het moet duidelijk zijn wie de aandeelhouder is. De vennootschappen, stichtingen en relevante stakeholders dienen zich te richten tot dezelfde entiteit. Anderzijds dient de aandeelhouder ook verantwoording af te leggen aan andere superviserende publieke organen. Het behoeft geen betoog dat de aandeelhouder in deze het BC is. Het BC dient voor wat betreft het governancebeleid vertegenwoordigd te zijn door één gezagsdrager, bij voorkeur de gezaghebber. De wetgever heeft de gezaghebber deze functie in principe al toebedeeld. Let wel, er hoort een duidelijke scheidslijn te bestaan tussen de gezaghebber als de vertegenwoordiger van de aandeelhouder en de gedeputeerden portefeuillehouders. De gezaghebber als aandeelhoudervertegenwoordiger is primair verantwoordelijk voor de echte aandeelhoudersactiviteiten zoals het bijeenroepen van de AVA, het coördineren van de benoemingen van commissarissen en directeuren, het zorgdragen dat deze benoemingen conform de profielschetsen gebeuren, statutenwijzigingen, toezien op de naleving van de Code CGB, enz. De gezaghebber dient er ook voor te waken dat jaarrekeningen tijdig worden opgeleverd en behandeld, dat vacatures in de RvC's tijdig worden opgevuld, dat schendingen van de Code CGB worden gesignaleerd en gecorrigeerd, het benoemen van de externe accountant, enz. De gezaghebber dient hier voortvarend aan de slag te gaan en kan hierop ook worden aangesproken door de vennootschap of stichting. Het gaat in de meeste gevallen om beslissingen van de AVA of het OLB die van cruciaal belang zijn voor de bedrijfsvoering. De gezaghebber zou hierin ondersteund kunnen worden door een afdeling deelnemingen²⁶.

De gedeputeerde portefeuillehouder gaat na of de vennootschap of stichting voldoet aan het doel waarvoor hij in leven is geroepen zoals zorgdragen voor een schoon eiland, sociale huisvesting, telecommunicatie op niveau, enz. De gedeputeerde portefeuillehouder schuift aan bij een opgeroepen AVA als het gaat om fundamentele zaken. De gezaghebber en de portefeuillehouder plegen regulier overleg.

f. Verantwoording over het gevoerde aandeelhoudersbeleid

De gezaghebber dient over het gevoerde aandeelhoudersbeleid verantwoording af te leggen aan de Eilandsraad (ER). Het verdient de aanbeveling dat de gezaghebber jaarlijks een rapport uitbrengt over het gevoerde beleid en deze aan de ER voorlegt. Er dienen met de ER duidelijke afspraken over de verantwoordingswijze en frequentie te worden gemaakt. Andere entiteiten zoals het Cft, de Algemene Rekenkamer en het ministerie van BZK zouden ook belang hebben aan dit verantwoordingsverslag. De gezaghebber zou deze instanties proactief kunnen informeren en met hen de dialoog aangaan.

²⁶ In het eerdere hoofdstuk 3.2 van dit rapport wordt het voorstel van een afdeling deelnemingen verder uitgewerkt.

Resumerend, het raamwerk voor een aandeelhoudersbeleid

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal bouwstenen voor een raamwerk van een aandeelhoudersbeleid aangedragen. Het raamwerk dient op elke vennootschap of stichting te worden afgestemd. Niet alle bouwstenen hebben perse betrekking op alle vennootschappen of stichtingen: het blijft maatwerk aangezien er rekening moet worden gehouden met het type bedrijf, de schaalgrootte, de complexiteit, enz. Het kan ook zijn dat er voor een bepaalde vennootschap of stichting een extra element wordt toegevoegd. Dit raamwerk dient natuurlijk ook periodiek te worden geëvalueerd en aangepast.

Het **raamwerk** komt in het kort neer op het volgende:

- Het benoemen van de overwegingen voor het deelnemen als aandeelhouder dan wel verlenen van subsidie en het op afstand plaatsen van een overheidstaak, de keuze van de rechtsvorm en de governancestructuur;
- Het beschrijven van het doel van de stichting;
- Een beschrijving van de strategie met de door het OLB aangegeven kaders;
- Het vastleggen van de financiële kaders en het dividendbeleid;
- Het vastleggen van een remuneratiebeleid;
- Afspraken over het waarborgen van een *level playing field*;
- Het implementeren van een stakeholdersrelatiebeleid;
- Het introduceren van speerpunten van maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- Een uitwerking van een verbod voor vennootschappen en stichtingen om politieke campagnes te ondersteunen;
- Het vastleggen van richtlijnen voor openbaarheid van informatie;
- Afspraken met medeaandeelhouders, -investeerders en -belanghebbenden;
- De vaststelling van algemeen geldende corporategovernanceregels;
- De aanwijzing van het voor de corporate governance verantwoordelijke publieke orgaan;
- Het vastleggen van de wijze van verantwoording over het aandeelhoudersbeleid door het publieke orgaan;
- Bijzondere toevoegingen.

e. Algemeen kader dividend- en uitkeringenbeleid

Achtergrondinformatie

Het OLB is (mede)eigenaar van diverse private vennootschappen en heeft invloed van betekenis bij een aantal stichtingen die een overheidstaak uitvoeren. Bij voldoende winst (in het vervolg wordt hier ook bedoeld uitkering van overschotten door stichtingen) kan door die vennootschappen (in het vervolg wordt ook bedoeld stichtingen) jaarlijks dividend worden uitgekeerd aan de aandeelhouder of uitkeringen worden gedaan aan de overheid. De praktijk wijst echter onder meer uit dat de winsten worden gereserveerd door ze toe te voegen aan het eigen vermogen dan wel dat er geen dividendafspraken zijn gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat de meeste vennootschappen over relatief veel eigen vermogen beschikken, hetgeen erop duidt dat deze middelen worden aangewend voor financiering van bedrijfsinvesteringen. In oktober 2015 heeft BHM een dividendbeleid, met balansnormering als uitgangspunt, vastgesteld. Nadere uitwerking heeft echter alleen voor Telbo en Selibon plaatsgevonden. Uitwerking voor TCB, BonLab, BOG en andere buiten BHM vallende vennootschappen en stichtingen heeft niet plaatsgevonden en zal alsnog moeten gebeuren.

Door nu, vanwege haar meerderheidsbelang in de overheidsentiteiten, een algemeen kader voor een dividend- en uitkeringenbeleid vast te stellen, kan op een beleidsmatig transparante wijze een deel van de jaarlijkse winst en mogelijk eenmalig een deel van de overreserves van overheidsentiteiten aan het OLB (de (meerderheids)aandeelhouder) toekomen.

Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat het dividendbeleid niet gestoeld mag zijn op het oplossen van de begrotingsproblematiek. De dividendgelden moeten een resultaat zijn van een beleid en niet andersom in de vorm van een sluitpost voor een eventueel begrotingstekort.

Basisvoorwaarde is altijd dat er een zodanig dividendbeleid wordt gevoerd dat de continuïteit van de overheidsentiteit daardoor niet in gevaar komt.

Doelstelling van de vennootschap winst maken en optimale dienstverlening

Om een deel van de jaarlijkse winst te kunnen uitkeren aan de vermogensverschaffers moet er sprake zijn van voldoende rentabiliteit. Kortweg betekent dit dat er jaarlijks door de onderneming voldoende moet worden verdiend om de continuïteit van de onderneming op lange termijn te kunnen waarborgen en de vermogensverschaffers een redelijke vergoeding te kunnen geven voor het door hen geïnvesteerde vermogen. Een aandeelhouder mag dan ook verwachten dat een directie, door het formuleren en realiseren van een passend beleid, jaarlijks een zodanige rentabiliteit kan realiseren dat het voorgaande kan worden gewaarborgd.

Zonder afbreuk te doen aan de verwachting van de aandeelhouder ten aanzien van het rendement, moet hierbij worden opgemerkt dat het beleid van een onderneming en de realisatie ervan in belangrijke mate wordt bepaald door de markt waarin de onderneming opereert. Bij het formuleren van het beleid moet men derhalve de maatschappelijke aspecten die een rol spelen niet buiten beschouwing laten. Overheidsentiteiten, ook als een privaatrechtelijke orgaan zijnde, hebben als eigendommen van de samenleving een maatschappelijke taak die niet achter de gordijnen mag verdwijnen. Zo kan een onderneming kiezen om nieuwe markten op te gaan teneinde meer afzet te bewerkstelligen en daardoor meer arbeidsplaatsen te creëren, derhalve niet primair met het oog op winstmaximalisatie. De onderneming kan ook kiezen om zijn marge te beperken teneinde diensten aan de gemeenschap te verlenen tegen een redelijke prijs.

De uitdaging van de directie ligt daarom in het verlenen van een optimale dienstverlening én het maken van winst zonder aan de maatschappelijke aspecten voorbij te gaan.

Dienstverlening tegen een optimale verhouding opbrengsten en kosten

De bedrijfsexploitatie is de basis voor het behalen van rentabiliteit. Door het ontwikkelen van haar normale activiteiten genereert de onderneming de financiële stromen die noodzakelijk zijn om de continuïteit te verzekeren. Bedrijfsexploitatie impliceert het realiseren van bedrijfsopbrengsten en bedrijfskosten. De aandeelhouder verwacht dat de directie de hoogte van deze twee componenten zodanig beheerst dat een overeengekomen rentabiliteitsniveau kan worden gerealiseerd.

Vooraf bij ondernemingen met hoge vaste kosten is het essentieel dat zij een kritisch omzetvolume realiseren om het break-evenpoint te bereiken (bedrijfsopbrengsten gelijk aan -kosten) en te overtreffen. De aandeelhouder meent dat in de omzetverhoging de uitdaging bestaat om deze te realiseren met behoud van de kwaliteit van de aangeboden producten of diensten. Het is daarom duidelijk dat het succes van deze strategie afhankelijk is van de markt waarin de onderneming actief is (graad van concurrentie), het verkoop- en marketingbeleid, het prijsbeleid dat zij voert, de aankoopbeleid (relatie met de leveranciers) die wordt gevolgd, alsmede het volgen van maatschappelijke doelstellingen.

Ten aanzien van het niveau van de bedrijfskosten (vooral de indirecte exploitatiekosten en de personeelskosten) verwacht de aandeelhouder dat zeker voor de (variabele) kosten van de primaire en ondersteunende processen een continue en nauwkeurige kostencontrole en -analyse plaatsvindt ten aanzien van de functionaliteit van de bestedingen en de efficiency waarmee het 'productieproces' wordt gevoerd.

De vaste kosten zijn minder eenvoudig of niet op korte termijn beïnvloedbaar. De aandeelhouder verwacht van de directie van de onderneming een strategische visie op middellange tot lange termijn, onder meer door een weldoordacht businessplan en daarvan afgeleide investerings- en exploitatiebudgetten, die conform statutaire bepalingen worden vastgesteld door het bevoegd orgaan.

Vermogensstructuur

Een adequate vermogensstructuur van een onderneming is van belang voor het kunnen waarborgen van de continuïteit op lange(re) termijn. Bij een adequate vermogensstructuur gaat het om een optimale verhouding tussen enerzijds eigen en vreemd en anderzijds kort en lang vreemd vermogen. Het bepalen van een ideale en evenwichtige vermogensstructuur voor een onderneming is niet eenvoudig. Een optimale vermogensstructuur wordt bepaald door de vermogensbehoefte op korte en lange(re) termijn. Als niet optimaal wordt zeker beschouwd om de gehele vermogensbehoefte te financieren met alleen maar eigen vermogen of via de andere extreme, van alleen maar kort vreemd vermogen.

Uit beschikbare informatie blijkt dat overheidsentiteiten de neiging hebben om langetermijninvesteringen alleen of voornamelijk met eigen vermogen te financieren. Deze wijze van financieren wordt dan als reden aangevoerd voor het niet kunnen uitkeren van dividend aan vermogensverschaffers.

De ideale vermogensstructuur (de samenstelling van het ondernemingsvermogen in vreemd en eigen vermogen) is niet universeel te bepalen. Het zijn vooral de aard van de onderneming en de sector waarin zij actief is, die bepalen hoe een evenwichtige financieringsstructuur eruit moet zien.

Er zijn een aantal typologieën te noemen, waaronder:

1. Een industriële onderneming in een zwaar industriële sector investeert in belangrijke mate in vaste activa en heeft dan ook behoefte aan overwegend permanent vermogen in de vorm van eigen vermogen en langetermijnleningen.
2. Handelsonderneming met vooral kortetermijnoperaties die in hoofdzaak gericht is op kortetermijnfinanciering. Op basis van het risicoprofiel van haar activiteiten dient in dit geval te worden bepaald hoe noodzakelijk een substantieel eigen vermogen is.
3. Er zijn bedrijven die een mix zijn van deze twee in de zin van schoksgewijze investeringen (met relatief grote tijdsintervallen). Als eenmaal de investeringen zijn gedaan zou de focus meer moeten liggen op kortetermijnfinanciering en het binnenhalen van gegenereerde opbrengsten door middel van een adequaat incassobeleid.

Het algemeen beleid van de aandeelhouder ten aanzien van de financieringsstructuur is dat de onderneming, rekening houdend met het weerstandsvermogen, zoveel mogelijk gebruik maakt van vreemd vermogen.

In ieder geval, uiteraard rekening houdend met de omgeving waarbinnen het bedrijf functioneert, dient gestreefd te worden naar de volgende verhouding tussen eigen en vreemd vermogen:

30%-40%	Eigen vermogen
70%-60%	Vreemd vermogen

Introductie dividendbeleid

Hiervoor is aangegeven dat de rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit van een organisatie belangrijke elementen zijn voor het bepalen van het dividendbeleid. Het dividendbeleid wordt echter niet alleen bepaald door deze grootheden. Bepalend is ook het beleid van een organisatie en de wijze waarop aan de realisatie van dat beleid invulling wordt gegeven. Hierbij dient het exploitatie- of bedrijfsresultaat (EBIT) telkens voldoende dekking te bieden voor de financiering van de financieringslasten, belastingen alsmede een redelijke vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen. Alleen dan kan er sprake zijn van een passend dividendbeleid.

Ter introductie is gesteld dat, gezien de huidige financiële situatie van het ontbreken van beleid hoe wordt omgegaan met overwinsten, financiering van investeringen en liquide middelen door overheidsentiteiten, een aanpassing van het dividendbeleid van de overheidsentiteiten noodzakelijk is.

Gezien het feit echter dat een stabiel dividendbeleid van meerdere factoren afhankelijk is, wordt op basis van de algemene uitgangspunten zoals geformuleerd in deze notitie, vervolgens per overheidsentiteit nagegaan of er, gezien haar beleid en bovengenoemde drie grootheden, dividend wordt uitgekeerd. Een dergelijk onderzoek zal per overheidsentiteit plaats moeten vinden omdat elke entiteit in een andere marktsituatie verkeert en een eigen, op haar situatie toegesneden, dividendbeleid moet kunnen voeren. De overheidsentiteiten worden, indien nog niet gedaan, verzocht om een specifiek dividendbeleid te formuleren.

Ten behoeve van bovengenoemde analyse dienen de overheidsentiteit binnen de termijnen zoals voorgeschreven door de statuten hun gecontroleerde jaarrekening aan de aandeelhouder voor te leggen samen met de volgende informatie:

1. Directieverslag waarbij o.a. de factoren die van invloed zijn geweest op de cijfers in de jaarrekening kunnen worden geïdentificeerd alsmede de manier waarop de algemene richtlijnen van de aandeelhouder ten aanzien van dividendbeleid ten uitvoer zijn gebracht.
2. Geprognosticeerde cijfers (balans en resultatenrekening) over het lopend jaar met toelichting op grote afwijkingen ten opzichte van het daarvóór afgesloten boekjaar.
3. Actuele beleggingsportefeuille met vermelding van vervaldata en informatie inzake eventuele zekerheidstellingen.
4. Investeringsplannen met vermelding van de wijze van financiering.

De hoogte van het dividend- of uitkeringsbedrag per overheidsentiteit wordt jaarlijks tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders of door het OLB vastgesteld. Onder verwijzing van hetgeen in het voorgaande is opgenomen, is de aanpak als volgt te recapitulieren:

1. Met betrekking tot het verleden tot en met 2018: eenmalige afrekening op basis van het beleid ten aanzien van een optimale vermogensstructuur.
2. Met ingang van 2019: het dividendbedrag wordt jaarlijks op basis van een analyse van de gecontroleerde jaarrekening vastgesteld.
3. Met ingang van 2020: alle overheidsentiteiten moeten, op basis van de voorafgaand goedgekeurde jaarrekening van het lopend jaar en van geprognosticeerde cijfers met de nodige toelichting, aan het OLB vooraf aangeven hoeveel aan dividendgelden kan worden verwacht.

Bestemming voor ontvangen dividenden

De ontvangst van dividend wordt beschouwd als een post in algemene middelen voor de financiering van de begroting van het OLB voor het bedrag zoals verwerkt in de laatst door de Eilandsraad vastgestelde begroting (swijziging).

f. Protocol periodieke verantwoording intern toezicht

Inleidend

Een van de producten dat dit onderzoek moest opleveren is een verantwoordingsinstrument ten behoeve van intern toezicht. De opdrachtgevers hebben het in het offerteverzoek als volgt verwoord:

'Het aandragen van procesverbeteringen in het periodiek afleggen van verantwoording op het gevoerde toezicht door de raad van commissarissen en het gevoerde beleid door de directie van aandeelhouder(s)'.

Uit het onderzoek is gebleken dat er maar een aantal vennootschappen in het jaarverslag opnemen hoe het bedrijf is omgegaan met corporate governance over dat jaar. De accountant geeft er dan een zeer summier oordeel over. Daarnaast laten enkele bedrijven op jaarbasis een uitgebreide analyse uitvoeren naar de naleving van de Code. Deze scan is extensief en levert pas na afloop van het boekjaar een overzicht van het gevoerde governancebeleid en een oordeel van de desbetreffende activiteiten over de conformiteit aan de Code op. Het is meer een intensief evaluatieinstrument en leent zich niet voor periodieke verantwoording over het gevoerde intern toezicht. Het is aan te bevelen om zo'n scan eens in de twee of drie jaar te doen uitvoeren. Het levert veel nuttige informatie op.

Om te voldoen aan het verzoek van de opdrachtgevers om een periodiek verantwoordingsinstrument hebben we gemeend om uit te gaan van de volgende criteria:

- Het instrument moet makkelijk hanteerbaar zijn door de organen van de entiteit;
- Het moet op kwartaalbasis relevante informatie kunnen opleveren;
- De informatie moet overzichtelijk zijn en moet een oogopslag kunnen aangeven hoe de governance-activiteiten zijn uitgevoerd en wat moet worden gedaan om in lijn te blijven met de governancevoorschriften.

We hebben ons beperkt tot de hoofdactiviteiten die worden voorgeschreven door de Code CGB. Dat neemt niet weg dat in een specifiek geval er behoefte is aan het volgen van meer activiteiten. Dit kunnen de organen onderling afspreken. Het instrument blijft een hulpmiddel, het is de wijze waarop ermee wordt omgegaan dat leidt tot succes. Er moet op kwartaalbasis een serieuze inhoudelijk dialoog worden gevoerd naar aanleiding van het kwartaalverslag. Voorkomen dient te worden dat dit verwordt tot een afvinkcultuur.

In de tabel zijn in de linker kolom de belangrijkste governance-activiteiten beschreven. Daarna volgen er drie kolommen voor de verantwoordelijke vennootschapsorganen respectievelijk het bestuur, de RvC en de AVA/BC. Het bestuur is verantwoordelijk voor de invulling van de tabel en levert het uiterlijk binnen een maand na het kwartaal op. In de kolom van de verantwoordelijke organen dient dan op zeer duidelijke wijze te worden aangegeven wat de status is van de desbetreffende governance-activiteit. Het bestuur raadpleegt, bij de opmaak van het jaarverslag, de contactpersonen van de andere organen om de accuraatheid van het verslag te garanderen. Het kwartaalverslag wordt na oplevering in de eerstvolgende RvC-vergadering besproken.

Bij het laatste kwartaal kan tegelijkertijd ook het governance jaarverslag worden gemaakt zoals de Code het voorschrijft. De hoofdlijnen hiervan kunnen worden opgenomen in het jaarverslag van de vennootschap of stichting. Dit governance verslag wordt aangeboden aan de externe accountant voor het onderzoek naar de naleving van de Code.

Tot slot, de tabel gaat uit van de volgende veronderstellingen:

- De statuten en reglementen zijn opgemaakt en zijn in lijn met de Code²⁷;
- Alle bestuurders en commissarissen zijn bekend met de statuten, reglementen en relevante wetgeving en houden zich hieraan, zowel in de uitvoering als bij de beoordeling van de governance-activiteiten;
- De tabel moet om de twee à drie jaar worden geëvalueerd en zo nodig aangepast;
- De in de tabel genoemde executiedata zijn niet altijd hard. Andere data kunnen worden afgesproken voor zover de statuten, de Code en de reglementen dat toelaten. Bij sommige van de activiteiten zijn geen data genoemd. Deze moeten dan worden afgesproken tussen de vennootschapsorganen;
- De meeste vennootschappen en stichtingen tellen maar maximaal 3 commissarissen. Het ziet er niet naar uit dat in verband met de schaal het aantal van 5 zal worden overtroffen. Daarom wordt in deze tabel geen melding gemaakt van de auditcommissie dan wel een andere commissie. Er wordt wel aanbevolen om aan de hand van de aanwezige expertise en ervaring binnen de RvC een soort taakverdeling af te spreken. Zodoende kan het expertlid als vraagbaak en adviseur fungeren voor de rest van de RvC-leden.

²⁷ Zo niet, moet er hiervan zo spoedig mogelijk werk worden gemaakt. Dit kan als een project in de tabel worden opgenomen.

Interne periodieke verantwoording corporate governance () kwartaal ()			
Onderwerp	Bestuur	RvC	AVA/BC
<u>Beleids-, meerjaren- of strategisch plan*</u> <ul style="list-style-type: none"> Op- of bijstellen door bestuur vóór 15 september Goedkeuren door RvC vóór 1 oktober Vaststelling door AVA binnen 2 maanden na goedkeuring Hoofdpijnen opnemen in jaarverslag door bestuur 			
<u>Jaarplan, begroting en kwartaalrapportages</u> <ul style="list-style-type: none"> Opstellen jaarplan en begroting door bestuur vóór 1 november Goedkeuren jaarplan en begroting door RvC vóór 15 december Opstellen kwartaalrapportage door bestuur binnen een maand na verloop kwartaal en bespreken met RvC in de eerstvolgende vergadering 			
<u>Analyse ondernemersrisico en interne risico en controlesystemen</u> <ul style="list-style-type: none"> Opstellen analyse door bestuur vóór 15 september Bespreken met RvC vóór 1 oktober Hoofdpijnen opnemen in jaarverslag 			
<u>Naleving van de Code</u> <ul style="list-style-type: none"> Het bestuur en de RvC rapporteren via de kwartaalrapportage over afwijkingen van de Code incl. verklaring (explain) Het bestuur en de RvC stellen uiterlijk eind februari een jaarverslag op over naleving van de Code Het verslag wordt door het bestuur aan de accountant voorgelegd om de juistheid van het verslag te beoordelen Het resultaat van de beoordeling door de accountant bespreken door bestuur en RvC en hoofdpijnen opnemen in het jaarverslag 			
<u>Het jaarverslag en dividendbeleid</u> <ul style="list-style-type: none"> Het bestuur maakt de jaarrekening op en bespreekt het met RvC uiterlijk eind mei De RvC stelt een verslag op met de uiteenzetting van de werkzaamheden van de RvC die in het jaarverslag wordt opgenomen De RvC stuurt uiterlijk een maand vóór de behandeling van het jaarverslag door de AVA, een pre-advies aan de AVA Het bestuur stelt op c.q. evalueert het dividendbeleid en doet een voorstel voor uitkering uiterlijk 2 maanden voor de jaarvergadering De RvC bespreekt het voorstel uiterlijk 1 ½ maand vóór de jaarvergadering Het jaarverslag wordt in de jaarvergadering van de AVA behandeld en vastgesteld uiterlijk in de maand september** Op de agenda staat i.i.g.: het jaarverslag, dividendbeleid en -uitkering, vaststelling profielschets en aftreedrooster, benoeming en ontslag leden bestuur en RvC, decharge bestuur en RvC 			

<p><u>Benoeming, beoordeling, honorarium en ontslag bestuur</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op voorstel van de adviesraad*** vaststellen door de AVA/BC van de beloningskaders voor bestuurders • In geval van vacature, tijds werving door RvC van een nieuwe bestuurder a.d.h.v. een vastgestelde profielschets • Kandidaat ter goedkeuring voorleggen aan de AVA/BC • De RvC houdt een functionerings- en beoordelingsgesprek met het bestuur • De RvC voert uit de ontslagprocedure en legt voor aan AVA/BC ter beslissing 			
<p><u>(Her-)benoeming, evaluatie en ontslag RvC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De AVA/BC legt op voorstel van de adviesraad de beloningskaders voor bestuurders vast • De RvC stelt het profielschets en aftreedrooster op ter vastlegging door de AVA/BC • De AVA/BC (her-)benoemt een commissaris a.d.h.v. profielschets, aftreedrooster en evaluatie • De RvC evalueert de RvC en diens leden**** 			
<p><u>De externe accountant</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De externe accountant wordt benoemd door de RvC na advies van het bestuur o.g.v. een transparante procedure • De externe accountant wordt minstens eens in de 4 jaar geëvalueerd door bestuur en RvC • Het bestuur rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen in de relatie met de externe accountant aan de RvC • De RvC houdt minstens eens per jaar een vergadering met de accountant buiten het bestuur om • De accountant produceert jaarlijks een management letter • Het bestuur rapporteert middels de kwartaalrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de management letter 			
<p><u>Overige projecten*****</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wijzigingen aan de statuten en reglementen in lijn met de Code • Het opzetten van een permanenteducatieprogramma • Andere..... 			

* Afhankelijk van het soort bedrijf kan een businessplan, meerjarenplan of strategisch plan 3 à 4 jaar beslaan. Tussentijds kan het eventueel worden bijgesteld.

** De Code schrijft geen termijn voor. Het wordt over het algemeen geregeld in de statuten.

*** De adviesraad is nooit opgericht. BHM heeft een advies laten opmaken dat bij verschillende bedrijven is gehanteerd. Dit kan door de AVA/BC worden geactualiseerd en vastgesteld voor alle vennootschappen en stichtingen.

**** Code stelt voor 2x per jaar, maar we zijn van mening dat eens per jaar voldoende is. Geconstateerde functioneringsproblemen hoeven echter niet te wachten maar moeten meteen worden besproken. Een diepgaandere evaluatie kan om de 2 à 3 jaar gebeuren.

*****Dit onderdeel betreft die projecten die vaak eenmalig moeten worden uitgevoerd maar cruciaal zijn voor het functioneren van goed bestuur binnen de vennootschappen en stichtingen.

g. Voorstel voor externe toezicht- en adviesstructuur voor waarborgen van good governance

De Rijksoverheid heeft als toezichthouder een regulerende functie en bevoegdheden die goed bestuur waarborgen. Op Bonaire hebben we de verschillende (sectorale) inspecties en het Cft als externe toezichthouders. Daar waar het interne toezicht (structureel) faalt, kan via extern toezicht worden ingegrepen. Belangrijk is echter om goed te onderscheiden wat de verantwoordelijkheden zijn van het externe toezicht en wat die van het intern toezicht. Naar onze mening is het niet wenselijk dat men elkaars werk gaat doen.

Een van de vragen van dit onderzoek is te komen met een voorstel voor een externe toezicht- en adviesstructuur om good corporate governance te waarborgen. Het beleid op het gebied van corporate governance op Bonaire is primair een zaak van het OLB. Die kan iets vinden van het interne toezicht van haar vennootschappen en stichtingen en tevens een aanjagende rol hebben bij de verdere professionalisering van het interne toezicht. In dit ontwerp beperken we ons tot een voorstel voor een externe toezicht- en adviesstructuur in de relatie tussen de lokale overheid, het OLB, en haar bedrijven. De bedoeling is een overzichtelijke, werkbare en efficiënte structuur voor extern toezicht en advies voor te leggen.

Uitgangspunten daarbij zijn de volgende:

Een externe toezicht- en adviesstructuur:

1. dient te passen binnen de Bonairiaanse context;
2. moet waarborgen dat het OLB als systeemverantwoordelijke en als aandeelhouder effectief wordt ondersteund t.a.v. haar adviserende, (beleids)voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden;
3. moet waarborgen dat op een onafhankelijke wijze advisering omtrent de geldende good corporate governance regelgeving gestalte krijgt;
4. dient te garanderen dat de kwaliteit van de beginselen van behoorlijk bestuur binnen de overheidsentiteiten.

Ondersteuning aandeelhouder middels afdeling deelnemingen

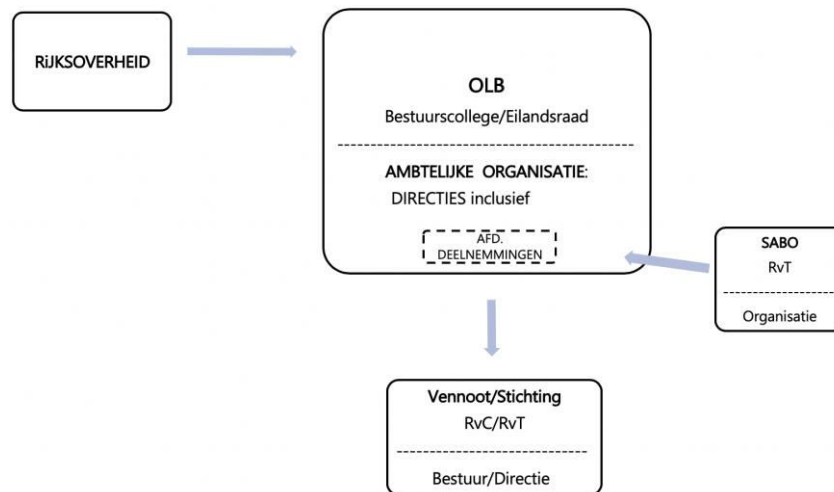
We adviseren om de voorgestelde afdeling deelnemingen binnen het OLB dicht bij het bestuur te positioneren. Het BC en daarin de gedeputeerde belast met de portefeuille deelnemingen draagt zorg voor het opstellen van het beleid rondom de deelnemingen en voor een goed toezicht en zeggenschap bij de deelnemingen. De taak van deze afdeling is het OLB en de AVA daarin bij te staan met adviserende, (beleids)voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden. Het OLB is als aandeelhouder verantwoordelijk voor het vaststellen van de jaarrekening, de benoeming en de beloning van bestuurders en commissarissen en bij belangrijke (beleids)besluiten, zoals grote investeringen.

De aandeelhouder dient zich nadrukkelijk niet te bemoeien met de bedrijfsvoering van een overheidsbedrijf of het (interne) toezicht op het beleid van het bestuur c.q. directie. Dat is een verantwoordelijkheid van de interne toezichthouder (RvC) en het bestuur.

Organisatie extern toezicht en advies

Wat betreft de organisatorische vormgeving van het externe toezicht en advies is onze aanbeveling om de knowhow te centraliseren en voor een groot deel te positioneren in de afdeling deelnemingen. De kwaliteit en het waarborgen van good governance staat of valt bij hoe alle stakeholders hieraan vormgeven. Dit vraagt om een professionele invulling van toezicht in de brede zin des woords. We bevelen van harte het commissariaat nieuwe stijl aan²⁸. Een klein permanent team van toegewijde functionarissen in een afdeling deelnemingen kan de aandeelhouder effectief in deze taak ondersteunen. In het volgende schema wordt de onderlinge relatie met de verschillende stakeholders aangegeven.

Schema: organisatie externe toezicht en advies



Vast team afdeling deelnemingen

Ons voorstel is om binnen de afdeling deelnemingen een team te hebben bestaande uit twee tot drie vaste personen; een functionaris met juridische expertise en een functionaris met financiële expertise. Dit duo kan worden aangevuld met een derde functionaris met bestuurskundige knowhow. Er dient een duidelijke scheiding te zijn tussen governance en inhoud. Tegelijkertijd is belangrijk dat ook het beleidsinhoudelijke de nodige strategische aandacht krijgt. Dat is iets dat in de huidige situatie in de meeste gevallen ontbreekt.

De werkzaamheden van het team richten zich op de volgende beleidsterreinen en onderwerpen:

- ⇒ Analyse en ondersteuning van de governance bij de overheidsbedrijven
- ⇒ Herijking deelnemingen OLB aan de hand van een afwegingskader
- ⇒ Rapportage maatschappelijk relevante indicatoren
- ⇒ Bewaken en uitvoeren dividendbeleid
- ⇒ Beloningsbeleid

²⁸ Zie "Richtlijnen permanente educatie corporate governance"

Adviserend:

- Het adviseren over/ vaststellen van jaarrekening en eventuele financiële jaarplannen, investeringsprogramma's en begrotingen
- Advies met betrekking tot de waarde van het aandelenpakket (bijvoorbeeld: gevolgen van majeure investeringen of besluiten van de rechtspersoon waaraan de aandeelhouder goedkeuring moet verlenen)
- Advies met betrekking tot het stellen van normen inzake o.m. vermogensvorming, rentabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit

Beleidsvoorbereidend:

- Het vaststellen van de gewenste invloed en betrokkenheid als aandeelhouder (uitgedrukt in bevoegdheden) en het borgen van deze bevoegdheden in de statuten van de rechtspersoon
- De continuïteit van de deelneming (en daarmee ook voor afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket en liquidatie van de rechtspersoon)
- Het opstellen van deelnemingenbreedbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van beloning van de directie en corporate governance, en toezien op de naleving hiervan
- Opvolging herijkingen besluitvorming met nader onderzoek voor mogelijkheden tot afstoten van enkele deelnemingen

Ondersteunend:

- Toezicht op de (financiële) risico's van de onderneming
- Het behartigen van het publiek belang door het overheidsbedrijf door het uitoefenen van aandeelhouderbevoegdheden. Bijvoorbeeld in het kader van:
- Het organiseren van een ordentelijk werving- & selectieproces en voordrachten van kandidaten t.b.v. de benoeming van directies en commissarissen;
- Uitvoering aandeelhoudersstrategie voor een onderneming;
- Uitvoering dividendbeleid;
- De afhandeling van klachten die bij het OLB binnenkomen over de deelneming/stichting

(Permanente) Educatie

Uit ons onderzoek is een groot tekort aan gekwalificeerde commissarissen gebleken. Met behulp van opleidingen en educatie kan gewerkt worden aan het terugdringen van dit tekort. Het OLB als aandeelhouder is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van het interne toezicht. Hiervoor duiden we als een taak van de nieuw te vormen afdeling deelnemingen het ondersteunen van overheidsbedrijven bij de werving en selectie van toezichthouders en bestuurders. Het doel is zorg te dragen voor passende benoemingsvoordrachten aan de AVA.

Daarnaast is van belang dat het intern toezicht goed geëquipeerd is en de deskundigheid en betrouwbaarheid van toezichthouders kwalitatief op peil en actueel te houden. Permanente educatie waarborgt dat iedereen goed bij de les blijft. Ook hierin zien we een ondersteunende rol weggelegd voor de afdeling deelnemingen. Ons voorstel is om 'Opleidingen, (Permanente) Educatie en Professionalisering' als taak bij deze afdeling onder te brengen.

Het is de bedoeling dat men door middel van het inkopen en aanbieden van (op maat) educatief aanbod de professionalisering van bestuurders, directie en commissarissen gestalte geeft.

Ons voorstel is ten aanzien van deze taak de volgende zaken in acht te nemen:

- Het ontwikkelen van een visie en beleid omtrent educatie toegespitst op de lokale situatie;
- Inventariseren van scholingsbehoeften per overheidsentiteit en doelgroep;
- Inkoop en educatief aanbod afstemmen op de geconstateerde behoefte. Mogelijk genieten hierin op maat trajecten de voorkeur;
- Werken aan een database van board ready toezichthouders en bestuurders, zodat men bij vacatures die ontstaan snel over kan gaan tot het invullen van deze vacatures;
- Een sterke aanbeveling is het opleiden van young professionals van Bonairiaanse afkomst in het vak van toezichthouder en zo zorgen voor een lokale kweekvijver [zie ook het volgende hulpinstrument, Voorstel richtlijnen educatieplan].

Stichting Advies Benoemingen Overheidsbedrijven (SABO) – als alternatief

Zoals gezegd bevelen we aan om de externe toezichtrol van de minister van BZK in lijn te brengen met de principes van good corporate governance. Maar de minister kan er ook voor kiezen om dit externe toezicht onder te brengen bij een onafhankelijk toezicht- en adviesorgaan.

Indien voor die optie wordt gekozen, is het van belang een onafhankelijke partij op een objectieve, professionele en transparante wijze de voordrachten en profielen te laten toetsen en adviezen uit te laten brengen. Ons voorstel is om bij deze keuze een aparte privaatrechtelijke organisatie hiervoor op te richten: de 'Stichting Advies Benoemingen' (SABO) is buiten de afdeling deelnemingen gepositioneerd en daarmee onafhankelijk van het OLB. De stichting kan het OLB in haar rol als aandeelhouder (dan wel de gedeputeerde belast met de portefeuille deelnemingen, dan wel het BC en de ER) via de Afdeling deelnemingen, gevraagd en ongevraagd van advies voorzien op de haar bevoegde terreinen. SABO heeft een adviserende en toetsende functie ten aanzien van de voordrachten en benoemingen van bestuurders en commissarissen. De functie en rol van SABO is vergelijkbaar met de "Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten" (SBTNO) op Curaçao en de "Corporate Governance Council" op Sint Maarten.

Evaluatie en bijsturing

Onze inschatting is dat binnen een periode van 2 jaar de voorgestelde structuur zoals bedoeld zou moeten functioneren. We adviseren om evaluatiemomenten in te plannen: na een jaar een tussenevaluatie met zowel inhoudelijke als procesmatige punten. Dit biedt ook de mogelijkheid om waar nodig bij te sturen. En na 2 jaar de evaluatie van het geheel.

h. Richtlijnen permanente educatie corporate governance

Een van de opvallende uitkomsten van ons onderzoek is het tekort aan geschikte (geschoolde) commissarissen voor het toezicht in de overheidsbedrijven. Naar aanleiding hiervan is onze aanbeveling actie te ondernemen om dit tekort op korte termijn aan te vullen, zodat bedrijven kunnen worden voorzien van voldoende gekwalificeerde toezichthouders. Een vraag in het onderzoek is het aanleveren van één of meerdere voorstellen gericht op de meerwaarde van permanente educatie voor bestuursleden, commissarissen en toezichthouders. In deze notitie doen we een voorstel om tot een plan van aanpak te komen.

Opleiding en (permanente) educatie spelen een cruciale rol bij de professionalisering van corporate governance. De afgelopen jaren is op Bonaire veel aandacht geweest voor educatie op het gebied van leiderschap en vorming. Ook zijn er cursussen en themadagen geweest rondom good corporate governance. Dit is de kwaliteit en het niveau van corporate governance in de overheidsbedrijven ten goede gekomen, maar er is zeker nog ruimte voor verdere verbetering en verdieping.

1. Educatie als basis van goed toezicht

Good corporate governance is ook in Caribisch Nederland zeer actueel en continu in ontwikkeling. Opleiding en permanente educatie op het gebied van corporate governance waarborgt de kwaliteit van goed toezicht. Voor deugdelijk bestuur is het van belang dat commissarissen en bestuurders goed op de hoogte zijn wat good corporate governance inhoudt. Tevens zijn we van mening dat ook spelers zoals de politiek bestuurders [BC en ER], directies, raden van bestuur en (top) ambtenaren van het OLB op dit gebied geschoold en getraind dienen te worden.

2. Visie en Strategisch educatiebeleid

Uitgaande van de huidige situatie op Bonaire is het vervullen van de vacante functies een eerste prioriteit. Eveneens is van belang wat nu én in de toekomst nodig is om de raden en besturen kwalitatief te bemensen. Hier dient door de overheid een strategische visie op te worden ontwikkeld, dat onderscheidend is voor Bonaire: hoe men vindt dat good corporate governance deugdelijk en vakkundig moet plaatsvinden en wat dan de daarbij passende persoons- en teamprofielen zijn. Het gaat erom helder te maken welke kwaliteitseisen worden gesteld aan kandidaten. Wat is de gewenste houding en het gewenste gedrag en wat betekent dit voor de inhoudelijke bagage van commissarissen en bestuurders? Welk type toezichthouders wil men en welke competenties, kennis en ervaring hoort daarbij? Daarnaast is het goed om de strategische thema's te noemen die belangrijk zijn bij het opleiden van de doelgroep. Men dient een duidelijk beeld te hebben over waar men naartoe wil als organisatie om dat dan te kunnen omzetten in een strategisch educatiebeleid.

Enkele overwegingen bij het ontwikkelen van visie en een strategisch educatiebeleid op Bonaire:

- **Gebrek aan (geschoolde) commissarissen/toezichthouders**

In de praktijk blijkt dat er een groot gebrek is aan voldoende en geschoolde toezichthouders. Daarnaast is er een nijpende behoefte aan specifieke profielen (zoals: financiën, human resources en juridisch) die voorwaardelijk zijn om de verschillende rollen en taken van een raad te kunnen waarmaken. Door het gebrek aan keuze moet men vaak terugvallen op dezelfde mensen, met als gevolg dat sommige toezichthouders te veel functies hebben (inclusief het risico van het old boys network) of dat er genoeg wordt genomen met onvoldoende gekwalificeerde mensen.

▪ **Vergroten van de groep toezichthouders waaruit kan worden gerekruteerd**

- a) **Bredere zoekvijver:** Op Bonaire is de vijver van gekwalificeerde mensen waaruit toezichthouders voor de vennootschappen en stichtingen moeten worden gerekruteerd klein. Alleen uit het potentieel van gekwalificeerde kandidaten op Bonaire werven is daarom onvoldoende om op korte termijn (en ook op middellange termijn) het tekort aan te vullen. Dat betekent dat kandidaten uit een bredere kring dienen te worden geworven. Daarbij kan worden gedacht aan kandidaten uit de andere eilanden (de boven- en benedenwindse eilanden van ons Koninkrijk) en uit Nederland. Ook aan deze kandidaten dient dan de eis te worden gesteld dat hun kennis en ervaring op het gebied van corporate governance up-to-date is en dat zij doen aan permanente educatie.
- b) **Talentpool:** daarnaast bevelen we aan om acties te ondernemen voor het opbouwen van een talentpool. Dit zijn met name young professionals die wonen en werken op Bonaire en klaargestoomd moeten worden om een rol van toezichthouder nieuwe stijl te kunnen vervullen. Een goede instroom hiervoor kan komen uit de groep potentials van het Talent Ontwikkel Programma (TOP Bonaire) en het TOP- Traineeship. Deze programma's hebben als doel de lokale kennis te ontwikkelen en capaciteit te versterken en worden door het ministerie van BZK tot tenminste september 2022 voortgezet.
- c) Als derde stellen we voor (in het verlengde van punt a) een **Database** in te richten. Het betreft een register van ervaren, board ready commissarissen en toezichthouders die wonen en/of werken op de eilanden en in beeld zijn voor rollen in de overheidsentiteiten, het bedrijfsleven en de semipublieke sector. Om in aanmerking te kunnen blijven dienen kandidaten aan permanente educatie te doen.

▪ **Er is grote behoefte aan onafhankelijke mensen in het toezicht**

Mensen die in staat zijn toegevoegde waarde te leveren op basis van hun ervaring, kennis en gedrag. We zien dat de 'nieuwe stijl commissaris' met een proactieve en transparante houding zijn intrede doet in de boardroom. Deze ontwikkeling zorgt voor een vergroting van de slagkracht en effectiviteit van het bestuur van het overheidsbedrijf, de instelling of organisatie.

Schema 1: Nieuwe stijl en oude stijl commissariaat

Oude stijl commissariaat	Nieuw stijl commissariaat
Erebaan voor gepensioneerde bestuurder	Verantwoordelijke maatschappelijke taak
In relatieve onzichtbaarheid	Veel media-aandacht
Coöptatie	Open selectie toezichthoudend talent
Commissaris op afstand	Betrokken commissaris
Oog voor financiële kengetallen	Oog voor kengetallen die kwaliteit organisatie bepalen
Bogen op ervaring	Continue vakmatige ontwikkeling
Raad van individuen	Boardroom Dynamics
Procesmatig toezicht	Inhoudelijk toezicht
Communicatie vz. RvC/vz. RvB	Transparante communicatie
Focus RvC/RvB	Stakeholders betrokken bij besluitvorming
Gesloten over functioneren	Open over functioneren
Onbekend bij het proces in de organisatie	Bekend met het proces in de organisatie
Nauwelijks opleidingen	Groeiend, breed aanbod vak ontwikkeling
Geslotenheid tussen sector	Delen van best practices
Reactief	Proactief
Geen kwaliteitseisen	Codes, regelgeving, veldnormen, certificering

- **Diversiteit en complementariteit zijn ook belangrijke aandachtspunten.**

Er dient extra te worden geïnvesteerd in het opleiden van autochtone Bonairianen -of beter gezegd: *Yu di tera* - zodat ze leidinggevende en toezichhoudende functies kunnen bekleden. Vanwege het gebrek aan geschoolde *yu di tera* kandidaten bestaan de huidige raden vaak dominant uit leden die niet hun wortels hebben op het eiland. En juist deze input is een wenselijke en essentiële aanvulling in een RvC.

Ook het thema van te weinig vrouwen en jongeren in toezichhoudende functies speelt op de eilanden. De schatting van mensen die zich met dit onderwerp bezighouden is dat circa 10% van de toezichtfuncties worden vervuld door vrouwen. Wat het exacte percentage is op Bonaire dient nader te worden onderzocht. Mogelijk ligt het nog lager.

Van de actieve overheidsbedrijven die wij hebben onderzocht is bij de (9) vennootschappen van de 12 zittende commissarissen slechts één lid vrouw en die heeft zitting in 2 RvC's. Bij de vijf overheidsstichtingen is de verhouding man-vrouw beter. In de 3 raden van toezicht zijn er totaal 11 leden waarvan 5 vrouw zijn, en in de 2 besturen is de helft vrouw en de helft man (van de totaal 6 bestuursleden).

- **De (zelf)evaluatie** van een raad biedt vaak ook veel inzicht en blijkt in de praktijk zeer leerzaam. Regelmatig worstelen raden ermee een goed evenwicht te vinden in de onderlinge communicatie en effectiviteit. Het is daarom raadzaam om deze zelfevaluaties ook onderdeel te maken van de educatie van commissarissen en daarmee te betrekken bij een strategisch educatiebeleid.

- **Permanente educatie** is een voorwaarde voor borging en ontwikkeling van kennis en kwaliteit.

- **Middelen**

Het belang van (permanente) educatie in aanmerking genomen, is een structurele financiële input voor educatieactiviteiten op het gebied van good corporate governance een vereiste. We denken dat door deze educatie een goede professionaliseringsslag gemaakt kan worden, en verwachten hierin op korte termijn een belangrijke, positieve verandering die meetbaar en zichtbaar zal kunnen zijn.

STAPPENPLAN EDUCATIEF AANBOD GOOD GOVERNANCE OVERHEIDSBEDRIJVEN BONAIRE

Vanuit een duidelijke visie en missie kan het OLB haar strategisch educatiebeleid formuleren en in het verlengde daarvan een educatieplan corporate governance ontwikkelen. Navolgend geven we stappen aan die behulpzaam kunnen zijn bij het maken van een dergelijk educatieplan.

Belangrijke uitgangspunten bij de werkwijze moeten zijn:

- Goed zicht op doelgroep en de scholingsbehoefte (klantfocus)
- Maatwerk aanpak als expliciete mogelijkheid betrekken
- De huidige toezichthouders verplicht stellen een algemene eerste educatieve ronde te volgen; dit kan zowel in gemengde groepen als inhouse binnen een bedrijf
- Lokale (Caribische) en Nederlandse expertise op het gebied van good governance inzetten
- Een transparante aanpak en werkwijze
- Projectmatig werken en on time delivery

Stap 1. Formulering van de doelstelling

Aandachtspunten daarbij zijn:

- Zorg dragen voor de verdere professionalisering van toezichthouders
- Ervoor zorgen dat alle hoofdrolspelers op het gebied van governance zich eenzelfde kader hebben eigengemaakt rondom good corporate governance
- Breder kijken dan de kleine vijver aan potentiële kandidaten op Bonaire
- Volgende generatie (jonge)²⁹ Bonairiaanse potentiële commissarissen te interesseren en klaar te maken voor het vak van commissaris en/of lid RvT
- Diversiteit in de samenstelling van de raden en besturen te bevorderen, door het potentieel te vergroten. Naast specifieke deskundigheden vooral ook de professionals van Bonairiaanse afkomst en meer vrouwen in commissariaten
- Deelnemers afleveren die bewust kiezen voor een toezichthoudende functie nieuwe stijl

Stap 2. Behoeftetepeiling doelgroep(en) en educatief aanbod

- Bepalen op welke doelgroepen de scholing van toepassing is
- Scholingsbehoefte inventariseren bij de zittende toezichthouders (zowel collectief als individueel)
- Inventariseren scholingsbehoefte bij potentials
- Op basis van de inventarisatie
 - o zicht krijgen op de lacune(s) in kennis en vaardigheden
 - o zicht krijgen op de behoeftes
- Beoordeling van de verschillende educatiebehoeftes
- Ontwikkelen van een programma van eisen voor een generiek educatieaanbod
- Maatwerk programma-aanbod moet tot de mogelijkheden behoren

Stap 3. Middelen (beschikbaar stellen)

Gezien de inhaalslag die moet worden gemaakt is voor het realiseren van een educatieplan ondersteuning in de vorm van een extra financiële impuls nodig. Daarnaast dient een vast budget te worden begroot of gereserveerd voor permanente educatie vanwege het op peil houden van de kwaliteit. We menen dat er veel winst te behalen valt door educatie en permanente educatie.

Stap 4. Organisatie/inkoop

- Aanstellen voor een 'coördinator educatie' (afhankelijk van het takenpakket denken wij aan 1/2 fte) die verantwoordelijk is voor de organisatie rondom de opleiding en training van de doelgroepen
- Zorgdragen voor het educatieaanbod, door het inkopen van de gewenste en benodigde scholings- en trainingsprogramma's
- Een inventarisatie van het aanbod aan mogelijke producten en diensten om aan te kunnen bieden aan de stakeholders
- Gebruik maken van opleidingsinstituten of -bureaus met expertise op het gebied van educatie van toezichthouders
- Inkopen bij onderwijsinstellingen die voldoen aan de kwaliteitscode voor opleidingsinstellingen voor kort beroepsonderwijs
- Inkopen maatwerkeraanbod: hierover afstemmen met stakeholders over hun wensen
- Zorgen voor een goede prijs-kwaliteit verhouding.

²⁹ Bij jong wordt in eerste instantie bedoeld de young professionals. Echter, ook professionals die wat ouder zijn, maar 'jong in het vak' en toezichthouder zijn/willen worden dienen te worden geschoold.

Stap 5. Werving en benaderen doelgroep

- Transparante procedures volgen
- Wervingsactiviteiten:
 - o binnen de huidige groep op Bonaire
 - o gericht op potentials; waarbij breed wordt geworven
- Met het oog op de toekomst:
 - o het opbouwen van een *Talentpool* en
 - o het laten ontwikkelen van een *Database* board ready kandidaten

Stap 6. Planning en uitvoering

- Faciliteren en begeleiden van de uitvoering van het programma of de dienst
- Beheer van de educatieactiviteiten

Stap 7. Evaluatie

- Momenten voor tussentijdse reflectie op de voortgang inbouwen
- Uitwisselen van ervaringen organiseren (feedback over het aanbod)
- Evaluatie van ieder educatieaanbod en/of dienst

4 Aanbevelingen die betrekking hebben op specifieke entiteiten

Inleiding

Tot slot gaan wij hieronder in op enkele bevindingen en aanbevelingen in deze rapportage, die betrekking hebben op specifieke entiteiten³⁰. Deze betreffen onder meer de doeltreffendheid van enkele entiteiten in hun huidige vorm.

BHM

Bij BHM bestaat een situatie die vanuit het oogpunt van governance onwenselijk is, terwijl de dienstverlening van BHM aan haar dochtermaatschappijen BOG, Telbo, Selibon, TCB en BonLab niet goed uit de verf kan komen. Vandaar dat wij aanbevelen om BHM in een echt shared service center om te vormen, bijvoorbeeld als stichting die op grond van een zakelijk contract diensten levert op het gebied van onder meer administratie, IT en personeelsbeleid. Wij beseffen dat het opzetten van zo'n shared service center geen eenvoudige operatie is. Als het bestuurscollege hiervoor kiest, dan vergt dit een intensieve aanpak.

BonLab

BonLab blijkt te concurreren met de particuliere instelling Mariadal. Die concurrentie wordt door BonLab als oneigenlijk gezien vanwege de financieringswijze van Mariadal door het Zorgverzekeringskantoor. Dit schaadt de doeltreffendheid van BonLab, vandaar onze aanbeveling om hier door middel van overleg tot een oplossing te komen. Maatwerk dat past bij de kleine schaal van Bonaire lijkt ons van maatschappelijk belang.

Financiële positie van afzonderlijke entiteiten

Een scan van de financiële positie van de meeste entiteiten levert een aantal bijzonderheden op. Opmerkingen over specifieke vennootschappen hebben wij separaat aan het bestuurscollege doorgegeven. Bijzonderheden worden hier niet genoemd om het bedrijfsbelang van deze vennootschappen niet te schaden.

OTB

OTB verkeert om meerdere redenen bestuurlijk in zwaar weer. Dit heeft de volle aandacht van het bestuurscollege, daarom gaan wij er hier verder niet op in. We volstaan met de bevinding dat OTB twee statutaire directeuren heeft. (De statuten bepalen het aantal op minimaal één.) Dit staat niet in verhouding tot de omvang van de vennootschap.

FCB

Fundashon Cas Bonairiano heeft nog steeds een belangrijke publieke functie, maar er is op dit moment onvoldoende extern toezicht op de governance. Extern toezicht hoeft niet noodzakelijkerwijs van de plaatselijke overheid te komen. Dit zou ook kunnen worden opgelost in een regeling zoals die landelijk in Europees Nederland voor woningcorporaties geldt onder de Autoriteit Woningcorporaties.

³⁰ Bevindingen 51 t/m 61; aanbevelingen 44 t/m 50

BOG, Kadaster, Fundashon Weg di Number en TCB

De bevindingen over Bonaire Overheidsgebouwen, Stichting Kadaster en Hypotheekwezen en Stichting Fundashon Weg di Number Bonaire spreken voor zich en behoeven nauwelijks verdere toelichting.

Wij bevelen aan dat het bestuurscollege zich buigt over het bestaansrecht van BOG.

Wij bevelen aan dat het bestuurscollege zich zo spoedig mogelijk uitspreekt over het nieuwe spelpakket dat Fundashon Weg di Number heeft ontwikkeld om een blijvende stroom van inkomsten te kunnen garanderen .

Wij bevelen aan dat het bestuurscollege zich buigt over de rechtsvorm en de financieringsstructuur van de vennootschap Tourism Corporation Bonaire (TCB). Daarbij zou kunnen worden gekeken naar rechtsvormen en financieringsstructuren van succesvolle toeristische bureau's elders in het Caribisch gebied.

Telbo

Telbo opereert als relatief kleine onderneming in een markt die internationaal wordt gekenmerkt door grootschaligheid en snelle en voortdurende innovatie en omvangrijke investeringen. Dit maakt dat de huidige rechtsvorm van een zelfstandige vennootschap en 100% overheidsdeelneming, op termijn niet meer doeltreffend zal zijn.

De aanbeveling om zich te oriënteren op strategische alliantie doen wij in de marge van dit onderzoek. Deze optie is bij Telbo zelf ook in beeld. Overigens is dit een voorbeeld dat laat zien dat periodieke heroriëntatie (zoals opgenomen in het voorgestelde afwegingskader in dit rapport) een nuttige exercitie kan zijn.

5 Stappenplan implementatie

Het onderzoek heeft een diversiteit aan onderwerpen en veelheid aan bevindingen en aanbevelingen opgeleverd. Om hiermee aan de slag te kunnen gaan doen we in dit hoofdstuk een voorstel stappenplan voor de implementatie van de diverse aanbevelingen. Daarin is door ons uitgewerkt welke aanbevelingen en governance hulpinstrumenten de eerste prioriteit zouden moeten hebben en wat daarna volgt, kortom: wat de volgtijdelijkheid van de op te pakken zaken is. Een aantal punten moeten en kunnen heel snel worden opgepakt, maar het zou te ambitieus zijn om te veronderstellen dat alles op korte termijn is gerealiseerd. We schatten dat goeddeels de uitvoering van de verschillende activiteiten in 6 tot 8 jaar kunnen worden gerealiseerd. Het stappenplan moet worden gezien als een draaiboek om te komen tot de uitvoering van de verschillende acties, die als resultaat een optimalisering van de corporate governance van de overheidsentiteiten op Bonaire moet hebben.

5.1 Projectorganisatie

Ons advies is om voor de implementatie een projectorganisatie in te stellen die het totale proces bewaakt. Daarbij stellen we voor te werken met een stuurgroep. Voor de dagelijkse coördinatie van het project dient een kwartiermaker te worden aangesteld. Deze heeft een faciliterende rol, bereidt zaken voor en stuurt onder andere de projectteams en werkgroepen aan. Het is de bedoeling dat de kwartiermaker vooral ook afstemt met de stakeholders en eindgebruikers over de nadere uitwerking van de verschillende specifieke onderdelen en het invoeren van de besluiten.

1) *Structuur, slagvaardigheid en kwaliteit*

De structuur is in onze ogen de helft van het werk, de andere helft wordt bepaald door de vaardigheden van de kwartiermaker en projectmedewerkers, en last but not least het commitment van OLB. Er moet voldoende vaart en kwaliteit zitten in de uitvoering en het nemen van tijdige en juiste beslissingen. De stuurgroep dient dit te bewaken.

2) *Belangrijke vereisten voor een effectieve projectbegeleiding van de implementatie zijn:*

- Overzicht hebben op de voortgang, zodat duidelijk is wat de status is van het project en de projectonderdelen;
- Effectieve inzet en coördinatie en planning van mensen, middelen en activiteiten; Een juiste inschatting van het gewenste tijdpad per onderwerp en de bijbehorende kosten (realistische schattingen);
- Duidelijke communicatie met de belanghebbenden, zodat de producten en diensten aansluiten op de behoeften van de eindgebruiker(s);
- Kwaliteitscontrole, zodat de producten en diensten die worden opgeleverd bruikbaar en acceptabel zijn; Meetbare resultaten.

3) *Stuurgroep*

De in te stellen stuurgroep begeleidt en bewaakt op hoofdlijnen de verschillende onderdelen van het implementatietraject. De stuurgroep bespreekt de belangrijkste stappen binnen het project en adviseert de opdrachtgever. De opdrachtgever blijft de beslisser. Het is gebruikelijk dat de opdrachtgever voorzitter is van de stuurgroep. De stuurgroep 'implementatieplan good governance overheidsentiteiten Bonaire' kan bestaan uit o.a. de gezaghebber, de gedeputeerde met de portefeuille deelnemingen, de directeur Bureau Bedrijfsvoering en Ondersteuning van het OLB en een rijksambtenaar³¹. Eventueel kan de stuurgroep worden aangevuld met een adviseur die deskundig is

³¹ Korte lijnen met het ambtenarenapparaat van de Rijksoverheid lijken ons een praktische zaak, enerzijds vanwege het realiseren van draagvlak en de gezamenlijke verantwoordelijkheid naar aanleiding van het bestuursakkoord.

op het gebied van corporate governance en incidenteel met een rijksambtenaar op een inhoudelijk dossier.

4) Ter overweging: het instellen van een klankbordgroep die bestaat uit eindgebruikers die feedback kunnen geven over de implementatie.

5) *Kwartiermaker*

De kwartiermaker is wegbereider van het implementatietraject. Hij/zij draagt zorg voor de voorbereiding en uitwerking van de voorstellen en aanbevelingen. Zorgt voor het samenbrengen van partijen en ziet erop toe dat besluitvorming plaatsvindt. De te benoemen kwartiermaker dient over goede communicatieve- en onderhandelingsvaardigheden te beschikken en steun te genieten van de diverse stakeholders, immers hij/zij moet verschillende partijen kunnen aansturen op basis van vertrouwen zonder een formele positie in de organisatie te hebben. De kwartiermaker heeft een goede politieke antenne, gevoel voor bestuurlijke verhoudingen en oog voor de belangen die spelen. Het verdient de voorkeur dat de kwartiermaker enige juridische kennis en financieel inzicht heeft. Uiteindelijk kan het project door een projectcoördinator (eventueel de kwartiermaker zelf) worden overgenomen.

6) *Projectondersteuners, adviseurs, stakeholders en eindgebruikers*

De variëteit aan acties en werkzaamheden die moeten plaatsvinden zullen om verschillende vormen van begeleiding dan wel ondersteuning vragen. Bij sommige projecten zal voor de uitvoering een projectteam of een werkgroep (belast met het uitvoeren van een aparte deeltaak van een project) nodig zijn en bij andere een adviseur (een deskundige binnen de eigen organisatie of een consultant) die op basis van hun specifieke bekwaamheid of vakkennis worden ingezet. Soms zullen producten en diensten extern moeten worden ingekocht, omdat dit intern niet aanwezig is.

Met name de manier waarop stakeholders worden betrokken bepaalt de slagingskans van de implementatie. Het is aan de stakeholders om ideeën te leveren en feedback te geven zodat in samenspraak met de rest van het bedrijf of de organisatie gefundeerde keuzes kunnen worden gemaakt. Men moet ervoor waken de eindgebruikers niet te overvallen met het resultaat of het gevoel geven dat hun input niet (juist) is verwerkt.

5.2 Overwegingen vooraf aan de start van de voorbereiding en uitvoering

Een goede projectorganisatie is dus een eerste vereiste. Daarnaast is het raadzaam om voorafgaand aan de start van het project met elkaar helder te hebben wat de noodzaak en inhoud is van de verbeteractiviteiten. Een belangrijke voorwaarde is dat het OLB/BC slagvaardig is in de besluitvorming over de aanbevelingen, anders kan het project niet van start gaan.

Tijdens ons onderzoek is onze indruk geweest dat het grootste deel van de belanghebbenden een welwillende houding hebben; er bleek een duidelijke behoefte aan een betere organisatie en communicatie dan nu het geval is rondom de overheidsentiteiten en het OLB op het gebied van goed ondernemingsbestuur. Dat is een positief perspectief en vergroot de slagingskans van de implementatietrajecten. Navolgend nog enkele onderwerpen die van belang zijn om de implementatie tot een succes te maken.

Randvoorwaarden

- Commitment van alle stakeholders voor de verandering/ de activiteit
- Beschikbaarheid van medewerkers en specialisten/adviseurs/consultants
- Beschikbaarheid van governance hulpmiddelen
- Beschikbaarheid van financiële middelen

Immers, de kwaliteit van het resultaat wordt bepaald door het gehele traject van besluitvorming, functioneren van de projectorganisatie, budget en middelen.

Stuurmiddelen

Voor de beheersing en (bij)sturing van het implementatietraject willen we de volgende twee stuurmiddelen noemen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering: tijd en geld.

1. Tijd

De planning moet voldoende ruimte bieden om het implementatieproces op een goede wijze te doorlopen. Een dergelijk traject heeft meestal een "grillig" verloop omdat je hierbij mogelijk te maken krijgt met weerstand tegen de veranderingen, en met het inschakelen van medewerkers die dit naast hun huidige activiteiten moeten doen. Het plan geeft weer over welke periodes inzet van wie nodig is. Ook wordt per rol het gewenste niveau van kennis en kunde aangegeven. De tijden zijn een indicatie en van de kwartiermaker wordt verwacht dat de deadlines in de verschillende onderdelen scherper worden vastgelegd.

2. Geld

Het budget moet voldoende ruimte bieden om het implementatietraject te doorlopen. Kosten worden daarbij voor een groot deel gemaakt door de inzet van mensen. Kortom: tijd is geld ofwel geld is tijd. Het maken van een budget per onderdeel is een voorwaarde. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de kosten voor o.a.:

- middelen en mensen (intern en extern)
- te ontwikkelen producten/tools
- huisvesting, gebruik van kantoorruimtes, vergaderruimtes
- benodigde cursussen, reis- en verblijfskosten
- de facilitators van de workshops, een audit
- de aanschaf van kantoorartikelen, boeken, materiaal etc.
- mogelijke extra wensen van de opdrachtgever en de projectomgeving.

5.3 Toelichting op de verschillende onderdelen in het stappenplan

In het stappenplan worden de uit te voeren activiteiten beschreven. Het stappenplan dient in combinatie met de geformuleerde bevindingen en aanbevelingen worden gelezen. Per activiteit wordt weergegeven: wat het onderwerp is; de prioriteit met betrekking tot de uitvoering; bij wie de uitvoering en eindverantwoordelijkheid zou moeten liggen (eigenaar) is; de te ondernemen actie(s); het beoogde resultaat/ de producten; en de tijdsduur (start en eind). Daarnaast is gekeken naar de samenhang tussen de onderwerpen en andere activiteiten.

Tot slot wordt waar mogelijk een inschatting gegeven of financiële middelen nodig zijn. Sommige activiteiten zijn eenvoudig en snel op te pakken, anderen vragen tijd en voorbereiding, ook zijn er onderwerpen waarvoor een apart implementatieplan moet worden gemaakt. In het schema op de volgende pagina werken wij de verschillende onderwerpen uit. In verband met de leesbaarheid van het schema wordt niet alle tekst van iedere aanbeveling uitgeschreven, maar regelmatig verwezen naar het nummer van de aanbeveling waar het onderwerp betrekking op heeft.

In onderstaande tabellen geven we respectievelijk aan wat de tijdvakken zijn die worden gebruikt in het schema en de gehanteerde prioriteitenuiding. De volgtijdelijkheid is een combinatie van de prioriteit en de start-/eindtijd.

Gehanteerde tijdvakken	
Tijdvak 1	: oktober – november – december 2019
Tijdvak 2	: januari – februari – maart – april 2020
Tijdvak 3	: mei – juni – juli – augustus 2020
Tijdvak 4	: september – oktober – november – december 2020
Tijdvak 5	: januari – februari – maart - april 2021
Tijdvak 6	: mei- juni – juli – augustus 2021
Tijdvak 7	: september - oktober – november – december 2021
Tijdvak 8	: januari – februari – maart – april 2022
Tijdvak 9	: mei- juni – juli – augustus 2022
Tijdvak 10	: vanaf najaar 2022

Prioriteitenuiding
H = urgent/voorwaardelijk (betekent direct oppakken)
A = hoog
B = belangrijk
C = moet gebeuren, maar kan later

5.4 Schema met uitwerking stappenplan implementatie

Wat	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/ maand
1. Algemeen						
Het instellen van een stuurgroep en aanstellen van een Kwartiermaker <i>(Zie aanbeveling 51)</i>	H	BC	a. Na ontvangst van het rapport en de aanbevelingen dient het BC te besluiten over het instellen van een projectorganisatie voor de implementatie. b. Instellen stuurgroep c. Werving/aanstelling kwartiermaker	- Stuurgroep ingesteld - Kwartiermaker benoemd	1	O k t .
Ontbinden en liquideren van inactieve vennootschappen en stichtingen <i>(1)</i>	H	BC/ER	Dit dient binnen 12 maanden te zijn gerealiseerd	Alle inactieve stichtingen en vennootschappen OLB zijn geliquideerd	1 t/m 4	dec. 2020
<p>AANDACHTSPUNTEN:</p> <p>Het gaat hier om zaken qua urgentie van de eerste orde die moeten worden opgepakt door het BC en voorwaardelijk zijn voor het stappenplan en de totale implementatie. Het is belangrijk om te schatten wat de benodigde tijd zal zijn van de voorbereidende werkzaamheden van de kwartiermaker. Tegelijkertijd zullen verschillende projecten lopen die de leiding van een projectcoördinator nodig hebben, die overzicht heeft over de actuele zaken.</p> <p>De inschatting is dat het daarbij niet gaat om een fulltime job; dit valt o.i. goed te combineren met de coördinatie van een deelproject in het kader van het totale implementatietraject. De projectorganisatie zal kosten (middelen en mensen) met zich mee brengen. De Kwartiermaker dient te worden gevraagd een (voorlopig) kostenraming te maken van het implementatieplan.</p>						
2. Wettelijk kader						
Toezicht minister op deelnemingen Bonaire moet voldoen aan beginselen van goed bestuur zie wet FinBES <i>(2 t/m 5)</i>	H	BZK	a. Ministerie BZK herziet formulering c.q. ontwikkeld beleidskaders b. Herzien rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid (zie voorstel tekstwijziging art.9 lid 8 van de wet FinBES) c. Overwegen keuzebepaling vormgeven extern toezicht	Herziene en verbeterde transparante kaders extern toezicht minister + bevoegdheden van de minister passen binnen systeem good governance	1	7 (jan. 2021)
<p>AANDACHTSPUNTEN:</p> <p>Deze acties moeten worden opgepakt door het ministerie van BZK. Extern toezicht is wettelijk vastgelegd en moet gehandhaafd blijven. Met de herziening zal de rijksoverheid haar systeemverantwoordelijkheid beter vorm kunnen geven. Een kanttekening: de ervaring is dat wetwijzigingstrajecten meestal lange processen zijn.</p>						

3. Corporate Governance Code	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/ maand
a. Aanpassingen Statuten: - wijziging van alle relevante statuten: de Code is verplicht voor elke entiteit die als overheidsentiteit is aan te merken (6) - tevens rechtstreekse toepasbaar zijn van de Code (11)	H	BC	a. Opdrachtverstrekking aan notaris (dit combineren met punt b en c)	Geactualiseerde statuten	1	1
b. Aanpassingen Code die direct kunnen worden doorgevoerd: - schrappen Adviesraad uit Code (25) - uitbreidings-bepaling (10) - evaluatiebepaling in Code (9) - educatie-verplichting (21) - introductie-programma (22)	A	OLB/B C Entiteit en OLB	b. Opdrachtverstrekking juridische deskundige intern OLB; ondersteuning extern juridisch consultant corporate governance [24, 9, 10, 20, 21] Bij 21: richtlijnen introductieprogramma ontwikkelen	Aangepaste en geactualiseerde Code Corporate Governance Bonaire	1	2
c. Moderniseren en actualiseren Code + verwerken aanbevelingen: 7, 8, 12 t/m 15, 20	A	OLB/B C	c. - bepalen welke knowhow intern beschikbaar is vs. wat moet worden ingekocht - ontwikkelen standaard raamwerk/inhuur notaris deskundig op het gebied van corporate governance	Vernieuwde Code Corporate Governance Bonaire	2 en 3	4
d. Zaken die liggen bij de vennootschap c.q. stichting in reglement(en) + transparantie: - aftreedrooster incl. plan van opvolging commissarissen gelet op de profielschetsen (16) - benoemingstermijn bestuurder 4 jaar (17) - gedragscode integer handelen invoeren (23) - klokkenluiders-regeling (24) - verbeteringslag transparantie & toegankelijkheid statuten (27)	B en C	Entiteit en: RvC/Rv T, Bestuur	d. - Vennootschappen en stichtingen passen daar waar aanwezig hun reglementen conform aan - Bij de afwezigheid van reglementen deze maken inclusief gewenste zaken - Vennootschappen en stichtingen ontwikkelen een gedragscode integriteit en implementeren dit in hun organisatie - Vennootschappen en stichtingen ontwikkelen een klokkenluidersregeling en voeren deze in binnen de organisatie - inschrijven/ registratie bestuurders en toezichthouders KvK doen (verplicht) - vennootschappen en stichtingen dragen zorg dat gegevens openbaar zijn op hun websites		2/3/4	3, 4 en 5

e. Zaken die vennootschap c.q. stichting moet oppakken m.b.t. verantwoording: - toelichting waardecreatie en strategie in bestuursverslag (18) - rapportages interne risicobeheersing en controlesystemen door entiteit (19) - openbaarheid van zaken (26) - rapporteren over stakeholdersbeleid (35)	B en C	Entiteit en: RvC/RvT, Bestuur	e. - vennootschappen nemen actie t.a.v. de diverse zaken en rapporteren de eerstvolgende keer erover aan het OLB - expliciet moeten de entiteiten rapporteren over cyber security	Zichtbaar in jaarplannen, jaarverslagen en jaarrekeningen vanaf rapportagejaar 2019	1,2,3	4,5																					
f. Jaarlijkse compliance check	B	Entiteit OLB	g. - De check dient in samenspraak met de vennootschappen en stichtingen te gebeuren. Hierin kan de nieuwe Afdeling deelnemingen een rol hebben - Aanbevolen wordt om hiervoor de n.a.v. het onderzoek aangeleverde hulpinstrumenten 'Jaarlijkse verkorte Compliance check Bestuur & Toezicht' en 'Jaarlijkse verkorte Compliance check Verslaglegging' te accorderen en te gebruiken.	a. 75% Positieve compliance resultaten van alle entiteiten in 2020 b. 85% positieve compliance in 2021 c. 95% positieve compliance in 2022	Vanaf 2	5, 7 en 10																					
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">AANDACHTSPUNTEN:</div> <p>Verschillende zaken dienen door de vennootschappen en stichtingen te worden opgepakt. Het is belangrijk dat dit eenduidige gebeurt. De entiteiten dienen per 31 december 2019 alle jaarrekeningen t/m 2018 te hebben gecontroleerd en ingediend. Wat betreft de handhaving van verschillende zaken die verplicht dan gewenst zijn kan de <u>afdeling deelnemingen</u> een belangrijke rol hebben.</p>																											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">4. Financiën / Dividendbeleid</th> <th style="width: 10%;">Prioriteit</th> <th style="width: 10%;">Wie</th> <th style="width: 20%;">Activiteiten</th> <th style="width: 15%;">Resultaat/Product</th> <th style="width: 10%;">Start tijdvak</th> <th style="width: 10%;">Eind tijdvak/ maand</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="188 1547 531 1798"> a. Afspraken over financiële en bedrijfseconomische ratio's (28) </td> <td data-bbox="531 1547 643 1798">B</td> <td data-bbox="643 1547 770 1798">BC/OLB</td> <td data-bbox="770 1547 1062 1798"> a. Voor te bereiden door de financiële afdeling en bij voorkeur de afdeling deelnemingen. T.b.v. het BC, ter bersluitvorming in de AVA </td> <td data-bbox="1062 1547 1270 1798">Per bedrijf zijn financiële normeringsafspraken gemaakt</td> <td data-bbox="1270 1547 1366 1798">1</td> <td data-bbox="1366 1547 1477 1798">1</td> </tr> <tr> <td data-bbox="188 1798 531 2022"> b. Dividend- en reserveringsbeleid opstellen (29) </td> <td data-bbox="531 1798 643 2022">A</td> <td data-bbox="643 1798 770 2022">BC/OLB</td> <td data-bbox="770 1798 1062 2022"> b. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van het aangeleverde document "Voorstel algemeen kader dividend- en uitkeringen-beleid OLB". </td> <td data-bbox="1062 1798 1270 2022">Vastgesteld beleid door BC/OLB en op basis daarvan per bedrijf zijn dividend- en reserveringsafspraken gemaakt</td> <td data-bbox="1270 1798 1366 2022">1</td> <td data-bbox="1366 1798 1477 2022">2</td> </tr> </tbody> </table>							4. Financiën / Dividendbeleid	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/ maand	a. Afspraken over financiële en bedrijfseconomische ratio's (28)	B	BC/OLB	a. Voor te bereiden door de financiële afdeling en bij voorkeur de afdeling deelnemingen. T.b.v. het BC, ter bersluitvorming in de AVA	Per bedrijf zijn financiële normeringsafspraken gemaakt	1	1	b. Dividend- en reserveringsbeleid opstellen (29)	A	BC/OLB	b. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van het aangeleverde document "Voorstel algemeen kader dividend- en uitkeringen-beleid OLB".	Vastgesteld beleid door BC/OLB en op basis daarvan per bedrijf zijn dividend- en reserveringsafspraken gemaakt	1	2
4. Financiën / Dividendbeleid	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/ maand																					
a. Afspraken over financiële en bedrijfseconomische ratio's (28)	B	BC/OLB	a. Voor te bereiden door de financiële afdeling en bij voorkeur de afdeling deelnemingen. T.b.v. het BC, ter bersluitvorming in de AVA	Per bedrijf zijn financiële normeringsafspraken gemaakt	1	1																					
b. Dividend- en reserveringsbeleid opstellen (29)	A	BC/OLB	b. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van het aangeleverde document "Voorstel algemeen kader dividend- en uitkeringen-beleid OLB".	Vastgesteld beleid door BC/OLB en op basis daarvan per bedrijf zijn dividend- en reserveringsafspraken gemaakt	1	2																					

c. Onderzoek overreserves (29)	A	BC/OLB	c. - Onderzoek naar de balanspositie per eind 2018 met als uitgangspunt het vastgesteld reserveringsbeleid (zie 4b) - BC geeft hiertoe opdracht.	Onderzoeksrapport met bevindingen overreserves	1	3
d. Alle entiteiten dienen jaarrekeningen t/m 2018 af te hebben, incl. de controle - In de toekomst jaarrekeningen af te handelen conform statuten en bepalingen FinBES	H	BC/OLB Entiteiten	a. - BC controleert/handhaaft dat entiteiten de jaarrekeningen t/m 2018 eind 2019 hebben gecontroleerd b. De afdeling deelnemingen speelt in de handhaving planning en control jaarrekening ondersteunende rol.	Alle entiteiten hebben gecontroleerde jaarrekeningen t/m 2018 per datum 31 dec 2019	1	1
e. Implementatie financiële noodzakelijke interventies bij specifieke entiteiten (30 en 31)	H	BC	d. Dit vraagt om een directe actie van het BC en betreft in eerste instantie TCB, BOG en Selibon	BC-besluit over de concrete bestemming van de gelden	2	4

AANDACHTSPUNTEN:

Het onderzoek overreserves kan worden gedaan nadat de jaarrekeningen t/m 2018 per vennootschap gereed zijn. Een goede insteek/besluit lijkt ons dat: wanneer uit dit onderzoek blijkt dat het OLB geld moet krijgen besloten wordt dat deze middelen worden geïnvesteerd in het implementatietraject en/of worden aangewend als financiële injecties voor daarvoor in aanmerking komende vennootschappen of stichtingen.

5. Uitgangspunten aandeelhouder	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/maand
a. Afwegingskader wel/niet publieke voorziening vaststellen (32)	H	OLB/BC	a. Het aangeleverde hulpinstrument "Naar een afwegingskader" dient door het BC te worden besproken en geaccordeerd voor gebruik	Het BC zet een afwegingskader in bij iedere nieuwe vennootschap of stichting van het OLB	2	2
b. Kaders beloning bestuurders en toezichthouders vaststellen (33)	B	OLB	b. Nieuw kader ontwikkelen/benchmarken in de regio. Vervolgens het nieuwe beleid vaststellen en implementeren. Knowhow intern gebruiken met rapport Deloitte als leidraad en/of externe deskundigheid inhuren.	Voorstel om voor te leggen ter besluitvorming door bevoegd gezag	2	5

B. <u>Strategisch aandeelhoudersbeleid</u> ontwikkelen omtrent: <ul style="list-style-type: none"> - Branchegebonden level playing field (34) - Verwachtingen MVO (36) - Richtlijnen gedrag vennootschappen en politici (37) - Financiële normafspraken (zie 4a) - Kwaliteit informatie entiteiten aan gemeenschap (38) - Rapportage risicomangement entiteiten + maatregelen (39) 	H en A	OLB/BC	c. Hiervoor dient een <i>werkgroep</i> te worden ingesteld die voorbereidend werk doet voor de aandeelhouder waarbij het aangeleverde hulpinstrument "Raamwerk aandeelhouderstrategie" ingezet kan worden. <ul style="list-style-type: none"> - Het beleid dient vervolgens door het BC/de aandeelhouder te worden geaccordeerd - Strategie en beleid periodiek reviseren 	Uitgewerkte voorstellen op de verschillende onderwerpen ter besluitvorming van het BC/OLB en ter informatie BC/OLB	1	4-5
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 5px;">AANDACHTSPUNTEN:</div> <p>Het is raadzaam om als het uitkomt een medewerker uit de nieuwe afdeling deelnemingen mee te laten participeren in de werkgroep strategisch aandeelhoudersbeleid.</p>						
6. Organisatie aandeelhouderstaken	Prioriteit	Wie	Activiteiten	Resultaat/Product	Start tijdvak	Eind tijdvak/ maand
a. Zorgdragen goede in- en vervulling aandeelhouderstaken (40)	H	BC	a. Ontwikkelen van een goede jaaragenda m.b.t. vervullen aandeelhouderstaken. Zie ook alle acties genoemd bij aanbeveling 40	De afdeling deelnemingen ondersteund het BC en de AVA in de verschillende taken	1	blijvend
b. Oprichten afdeling deelnemingen (41)	H	BC/ ER	b. Ontwikkelen blauwdruk afdeling deelnemingen: positionering, structuur, omvang bemensing, deskundigheden personeel, taken en bevoegdheden, verantwoordelijkheden, bedrijfsproces, richtlijnen, kosten, overige middelen + vervolgens opzetten + evaluatiemomenten inbouwen. Zie taken genoemd in de aanbevelingen 39 en 40.	Afdeling deelnemingen operationeel	1	2
c. Wegwerken tekort aan geschikte en geschoolde commissarissen (42)	H	OLB/ Entiteiten	c. Werving- en selectieprocedure opstarten. Begeleiding/ondersteuning via bureau met expertise in het werven van toezichthouders	W&S trajecten die voldoende geschikte kandidaten voor voordrachten AVA hebben opgeleverd	1	2-4

<p>d. Visie op (permanente) educatie ontwikkelen en omzetten in beleid (43)</p>	<p>A</p>	<p>BC/ OLB</p>	<p>d. Het OLB dient een visie te ontwikkelen die als basis geldt voor educatiebeleid corporate governance. - Werkgroep instellen die het beleid uitwerkt en een plan maakt - Hiervoor te gebruiken de aangeleverde notitie: "Richtlijnen (permanente) educatie corporate governance" - Acties uitzetten om te komen tot concrete opleidingstrajecten - afdeling deelnemingen kan een rol spelen bij de inkoop van scholings- en trainingsprogramma's</p>	<p>- Educatiebeleid dat is vastgesteld door het BC - De afdeling deelnemingen koopt passende opleidingen en trainingen in</p>	<p>1-2</p>	<p>2-10</p>
<p>e. Acties rondom BHM (47) 1. besluit BHM opheffen 2. Bekijken oprichting Shared Service Center</p>	<p>H en A 1. H 2. A</p>	<p>OLB/AVA</p>	<p>f. - Besluit wel/niet opheffen BHM - Zo wel, dan dient dit op korte termijn te gebeuren; van belang zorgvuldig om te gaan met het zittende personeel. Opgebouwde kennis en knowhow op het gebied van corporate governance dient te worden gewaarborgd - onderzoeken en ontwikkelen blauwdruk op te richten SSC + voorstel ter accordering BC</p>	<p>- BHM opgeheven uiterlijk per 31 december 2019 - BC besluit over voorstel SSC</p>	<p>2</p>	<p>3</p>
<p>f. Op te pakken onderwerpen m.b.t. specifieke entiteiten (44, 45, 46, 48, 49 en 50)</p>	<p>A en B 1. A 2. A 3. A 4. B 5. B 6. A</p>	<p>BC/OLB/ AVA</p>	<p>g. Te ondernemen acties: 1. Beslissen over bestaansrecht BOG 2. Besluit nieuw spelpakket Fundashon Wega di Number 3. Bekijken rechtsvorm + financiering TCB 4. Zoeken naar oplossing BonLab 5. Nieuwe regeling extern toezicht FCB 6. Onderzoeken mogelijkheden Telbo strategische allianties</p>	<p>BC agendeert de verschillende onderwerpen en neemt ter zake besluiten - de afdeling deelnemingen ondersteunt -</p>	<p>1</p>	<p>2-3</p>

1a. LIJST OVERHEIDSBEDRIJVEN

Overheidsvennootschappen	Functie/Taak
Bonaire Holding Maatschappij (BHM)	Het deelnemen in en het beheren van ondernemingen en vennootschappen.
Bonaire International Airport N.V. (BIA)	De uitoefening van het luchthavenbedrijf, waaronder met name de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchthaventerrein op de Flamingo luchthaven.
Bonaire Laboratorium N.V. (BonLab) (D)	De exploitatie van een laboratorium. De import, export, groot- en commissiehandel in instrumentarium en benodigdheden voor een laboratorium in het algemeen.
Bonaire Overheidsgebouwen N.V. (BOG) (D)	Het verkrijgen, bezitten, beheren, vervreemden, verpachten, pachten, verhuren, administreren, ontwikkelen, financieren, verhypothekeren en in het algemeen bezwaren van onroerende goederen, zaken en rechten, of van enig belang daarin.
Oil Trading Bonaire N.V. (OTB)	Het uitoefenen van het petroleumbedrijf in zijn volle omvang.
Servisio di Limpiesa Bonairiano N.V. (Selibon) (D)	Op bedrijfseconomische grondslagen en op bedrijfsmatige wijze, met inachtneming van maatschappelijke en economische belangen, verzorgen van de uitvoering en implementatie van een integraal afvalstoffenketenbeheer op Bonaire.
Telefonia Boneriano N.V. (Telbo) (D)	De aanleg, het onderhoud en de exploitatie van een openbaar telefoonnet op Bonaire.
Tourism Corporation Bonaire N.V. (TCB) (D)	Het bevorderen van de ontwikkeling van het toerisme op Bonaire.
Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)	Het produceren van water zomede leveren en distribueren van elektriciteit aan huishoudens, bedrijven en organisaties op Bonaire.

D = dochteronderneming van BHM

Overheidsstichtingen	Functie/taak
Fundashon Cas Bonairiano (FCB)	In het belang van de volkshuisvesting/het maatschappelijk vastgoed werkzaam zijn.
Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire (FWdN)	Het maximaliseren van inkomsten op Bonaire om de gemeenschap te ondersteunen door loterijspellen te leveren.
Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire	Het beheren en exploiteren van de sport en recreatie hal aan de Kaya Amsterdam en tevens het organiseren, bevorderen en stimuleren van de sport in de ruimste zin des woords.
Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire	Het handhaven en ontwikkelen van een stabiel en effectief landregister dat geregistreerde eigendommen en belangen op Bonaire waarborgt.
Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire (SOOB)	Verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs op Bonaire.
Ontwikkelingsbank Nederlandse Antillen *	OLB slechts voor 9% aandeelhouder, niet onderzocht

1b. LIJST GESPREKSPARTNERS

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met diverse personen. Het betreft personen die direct betrokken zijn bij het onderzoek en behulpzaam geweest bij het beantwoorden van vragen en het ter beschikking stellen van informatie en relevante documenten. Op alfabetische volgorde gaat het om de volgende personen:

Rechtspersonen

Bonaire Holding Maatschappij

- Giovannie Hart, Lid RvC
- Anthony Nicolaas, Procuratiehouder
- Ivonne Obersi-Abdul, Procuratiehouder

Bonaire International Airport

- Jos Hillen, Interim CEO
- Vanessa Tunk, HR Manager

Bonaire Laboratorium

- Reginald Dortalina, Directeur
- Jennifer Silberie-Henriquez, Lid RvC

Bonaire Overheidsgebouwen

- Pieter Kats, Lid RvC
- Anthony Nicolaas, Procuratiehouder

Fundashon Cas Bonairiano

- Steven Cicilia, Voorzitter RvT
- Ben Oleana, Directeur

Oil Trading Bonaire

- Carel van Gelder, Interim-Manager
- René Lauffer, Algemeen Directeur

Servisio di Limpiesa Bonairiano

- Rudsell Leito, Directeur
- Raymond Silberie, Voorzitter RvC
- Jennifer Silberie-Henriquez, Lid RvC

Stichting Beheer Sporthal

- Maikel Janga, Voorzitter

Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire

- Anne Marie Mercera, Directeur

Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire

- Riëncy Holder, Directeur

Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire

- Saby de Bies, Algemeen Directeur
- Rolly Pourier, Voorzitter RvT

Telefonia Bonairiano

- Gilbert de Bree, General Manager
- Jacques Heide, Lid RvC

Tourism Corporation Bonaire

- Delno Tromp, Interim-Manager

Water- en Energiebedrijf Bonaire

- Joanne Balentien-Nicastia, CFO
- Alfredo Koolman, CEO

Overheid

Openbaar Lichaam Bonaire

- Curvin George, Waarnemend Gezaghebber
- Marion Gherbaz, Directeur Bedrijfsvoering & Ondersteuning
- Nereida Gonzalez, Eilandsecretaris
- Nina den Heyer, Gedeputeerde
- James Kroon, Gedeputeerde
- Hubert Martis, Beleidsmedewerker, afd. Financiën
- Edison Rijna, Gezaghebber
- Hennyson Thielman, Bureau Gedeputeerde Tjin A Sjoë
- Elvis Tjin A Sjoë, Gedeputeerde
- Jair Tromp, Directeur Toezicht & Handhaving
- Maritza Valdink, Hoofd Afdeling Juridische & Algemene Zaken
- Jan de Vries, Adviseur Gezaghebber
- Dudley Wedervoort, Hoofd Afdeling Financiën

Rijksdienst Caribisch Nederland

- Jan Helmond, Waarnemend Rijksvertegenwoordiger
- Danny Rojer, Programmamanager Bestuursakkoord

Andere organisaties

College Financieel Toezicht

- Herbert Domacasse, Lid
- Natisha Emperador, Beleidsadviseur
- Lisette de Wind, Beleidsmedewerker

Kamer van Koophandel

- Leonard Domacasse, Vicevoorzitter Bestuur
- Huub Groot, Voorzitter Bestuur
- Weero Koster, Secretaris Directeur

Bonaire Notaris

- Aniek Schouten, Notaris
- Roderick Groenman, Kandidaat-Notaris

Notaris Arends

- Kenneth Arends, Notaris

1c. LIJST AFKORTINGEN

AVA	Algemene vergadering van Aandeelhouders
BC	Bestuurscollege
BES	Bonaire Sint Eustatius Saba
BHM	Bonaire Holding Maatschappij
BIA	Bonaire International Airport N.V.
BOG	Bonaire Overheidsgebouwen N.V.
BonLab	Bonaire Laboratorium N.V.
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CFT	College Financieel Toezicht
Code CGB	Code Corporate Governance Bonaire
ER	Eilandsraad
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FCB	Fundashon Cas Bonairiano
FWdN	Stichting Fundashon Wega di Number Bonaire
HR	Human Resource
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IT	Information Technology
NV	Naamloze Vennootschap
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
OTB	Oil Trading Bonaire N.V.
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
SABO	Stichting Advies Benoemigen Overheidsbedrijven
SBKDB	Stichting Beheer Kompleho Deportivo Bonaire
SBTNO	Stichting Bureau Toezicht en Normering
Selibon	Servicio di Limpiesa Bonairiano N.V.
SOOB	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire
TCB	Tourism Corporation Bonaire N.V.
Telbo	Telefonia Boneriano N.V.
WEB	Water en Energiebedrijf Bonaire N.V.
Wet FinBES	Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WNT	Wet Normering Topinkomers

1d. *LIJST GERAADPLEEGDE LITERATUUR*

- Advies beloning directiefuncties en commissarissen Bonaire Holding Maatschappij - Curaçao: Deloitte Dutch Caribbean, 3 november 2018
- Advies bij jaarrekeningen 2014 tot en met 2017 Curaçao - CFT, 11 juli 2019
- Advies bij jaarrekeningen 2014 tot en met 2017 Curaçao - CFT, 11 juli 2019
- Beslisdocument toekomstvisie BHM, Algemene Vergadering van Aandeelhouders BHM, januari 2013
- Bestuursakkoord gesloten tussen De Staat der Nederlanden en het Openbaar Lichaam Bonaire te Kralendijk, Bonaire op 14 november 2018
- Bestuursprogramma bestuurscollege Bonaire 2019-2023
- Bonaire: bijzondere gemeente, bijzondere aandacht. In: Binnenlandsbestuur.nl, 4 juni 2019
- Corporate governance Bonaire International Airport N.V. : onderzoek naar het functioneren van de corporate governance bij BIA in de periode 2010-2014 en aanbevelingen voor de toekomst / K.H.S van Buiren en A.J.M. van der Voort - Amsterdam: SEO, 2013 - (SEO-rapport 08)
- Dividendbeleid BHM N.V.: balansonderneming als uitgangspunt, Bonaire Holding Maatschappij N.V. - Directie, 21 oktober 2015
- Doelgericht op Afstand II: borgen van het publiek belang Amsterdam 2013 - 2016 - Gemeente Amsterdam Bestuursdienst, 13 maart 2013
- Handboek Corporate Governance / Stefan C. Peij (red.) - Deventer : VakMediaNet, 2018
- Jaarverslag en jaarrekening 2018 Openbare Lichaam Bonaire, SOAB
- Jaarverslag en jaarrekening 2019 Openbare Lichaam Bonaire, SOAB
- Landsbesluit Code Corporate Governance Curaçao - P.B. 2014, no.4
- Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013
- OECD guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises, 2015
- Rapport commissie evaluatie Corporate Governance Curaçao, december 2015
- Taakverdeling bestuurscollege Bonaire per 11 april 2019, Openbare Lichaam Bonaire
- The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review / Bart Voorn, Marieke L. van Genugten en Sandra van Thiel - Informa UK Limited, 2017
- Tomorrow belongs to those who prepare for it today: een aanzet voor strategisch plan. - Bonaire: BHM, 2012